

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

**Lohnsubventionen zum Abbau von
Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor –
Kritische Anmerkungen zu Edmund Phelps**

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

sofia-Diskussionsbeiträge 11-5, Darmstadt 2011

ISBN: 978-3-941627-08-6

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 11-5

ISSN 1437 – 126X

ISBN 978-3-941627-08-6

Thomas Döring und Franziska Rischkowsky

**Lohnsubventionen zum Abbau von
Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor –
Kritische Anmerkungen zu Edmund Phelps**

Darmstadt, September 2011

INHALTSVERZEICHNIS

1 Niedriglohnsektor, Marktversagen und Lohnsubventionen	3
2 Ökonomische Begründungen für den Einsatz von Lohnsubventionen zur Korrektur von Marktergebnissen	6
2.1 Zutreffende und unzutreffende Rechtfertigungsargumente	6
2.2 Nutzen- und Kosteneffekte von Lohnsubventionen	9
3 Zu den Beschäftigungseffekten von Lohnsubventionen aus ökonomischer Sicht	12
3.1 Theoretische Überlegungen zur Wirksamkeit von Lohnsubventionen	12
3.2 Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit von Lohnsubventionen	15
4 Bestimmungsfaktoren einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik	18
5 Literatur	22

1

Niedriglohnsektor, Marktversagen und Lohnsubventionen

Schon früh stand die Erforschung des Arbeitsmarktes und sein Versagen im Zentrum des Forschungsinteresses von Edmund Phelps. So kritisierte er bereits in den späten 1960er Jahren die damals weit verbreitete Ansicht keynesianisch ausgerichteter Ökonomen, dass die Zentralbank mittels Inflation Arbeitslosigkeit bekämpfen könne. Demgegenüber argumentierte Phelps (1967) und (1968), dass dieser auch als Phillips-Kurve bekannte Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit lediglich kurzfristig gelte. Ein dauerhafter Abbau dessen, was Phelps als „natürliche Arbeitslosenrate“ bezeichnet und vor allem die Beschäftigten im Niedriglohnsektor besonders stark betrifft, sei auf diesem Wege, d.h. unter Einsatz der herkömmlichen finanz- und geldpolitischen Instrumente, nicht möglich. Der Grund sind Gewöhnungseffekte (adaptive Erwartungen) an die höhere Inflationsrate, die in die Entscheidungen der wirtschaftlichen Akteure mit einkalkuliert wird, so dass die – letztlich allein von strukturellen Faktoren abhängige – Arbeitslosigkeit mittel- bis langfristig unverändert bleibt.¹ Im Unterschied dazu zeigt Phelps (1997a) in seinem Buch „Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise“ eine (radikale) Alternative zur keynesianischen Stabilisierungspolitik auf, indem er eine Art Kombilohn-Modell vorschlägt, das zum Abbau von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor eine (degressiv ausgestaltete) Lohnsubvention bei gleichzeitiger Absenkung des Mindestlohns vorsieht.

Den Ausgangspunkt seiner Überlegungen zum Abbau von Arbeitslosigkeit bildet jedoch nicht (allein) eine Kritik an der Arbeitsmarktpolitik der damaligen Zeit, sondern vielmehr der Verweis auf ein grundlegendes Problem moderner Gesellschaften: Es ist dies die in fast allen westlichen Industrieländern zunehmende Ungleichheit zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen am unteren und am oberen Ende der Einkommensskala. Auch wenn das Buch schon vor rund 15 Jahren erschienen ist, hat das Thema keineswegs an Aktualität eingebüßt. Man kann vielmehr von einer Verschärfung des Problems über die Zeit hinweg sprechen.² Dies zeigt sich nicht allein in einem über die Jahre stetig wachsenden Niedriglohnsektor und dem damit verbundenen Anstieg von Personen mit einem vergleichsweise geringen Einkommen. Darüber hinaus ist auch die Zahl derjenigen gestiegen, die aufgrund einer fehlenden oder lediglich geringen Qualifikation keinerlei Beschäftigung finden. Die daraus resultierende Arbeitslosig-

¹ Unter anderen für diese Erkenntnis erhielt Edmund Phelps im Jahr 2006 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Siehe als Überblick zu seinem (makroökonomischen) Gesamtwerk den Beitrag von Belke et al. (2006).

² Dies dürfte auch einer der wesentlichen Gründe sein, warum es im Jahr 2007 zu einer unveränderten Neuauflage des Buches gekommen ist.

keit gilt als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die zunehmende Einkommensungleichheit.

Für Deutschland kann das Ausmaß dieses Problems anhand von OECD-Daten zur Einkommenssituation verdeutlicht werden.³ So stellt Deutschland dasjenige Industrieland dar, in welchem sich Armut und Ungleichheit seit Mitte der 1980er Jahre so schnell wie in keinem anderen Land ausgebreitet haben. Ein wesentlicher Faktor hierfür ist die Lohnentwicklung: Während die Einkommen hochqualifizierter Beschäftigter (d.h. von Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss) in den zurückliegenden 25 Jahren inflationsbereinigt um 22 % gestiegen sind, stagnierten im gleichen Zeitraum die Löhne der Erwerbstätigen mit geringer oder fehlender Qualifikation. Zudem liegt die Arbeitslosenquote bei Personen mit geringer oder fehlender Qualifikation deutlich über jenen Raten, die für Personen mit abgeschlossener Schul- und Berufsausbildung oder aber Hochschulbildung gemessen wurden.⁴ Auch ist die „relative Armut“ (d.h. die Zahl der Personen mit einem Anteil von weniger als 60 % am mittleren Einkommen eines Landes) in Deutschland mit 15,5 % (2008) vergleichsweise hoch. Zwar fällt sie in Osteuropa (aber auch in Italien) mit Werten um die 18 % noch höher aus. Im europäischen Vergleich weisen jedoch die skandinavischen Länder, aber auch Länder wie die Niederlande oder Österreich mit 11 bis 13 % deutlich niedrigere Werte auf.

Diese Entwicklung hin zu einer zunehmend ungleichen Beteiligung an Erwerbsarbeit und gesellschaftlichem Wohlstand stellt jedoch – folgt man Phelps (1997a, S. 11ff.) – kein reines Verteilungsproblem dar.⁵ Vielmehr verbindet sich mit der Arbeitslosigkeit von Personen mit geringer oder fehlender Qualifikation (auch) ein grundlegendes gesellschaftspolitisches Problem. In Einklang mit bekannten Argumenten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsoziologie⁶ wird auf negative Folgewirkungen verwiesen, die mit einer steigenden Arbeitslosigkeit sowohl auf der individuellen Ebene (mangelndes Selbstwertgefühl, eingeschränktes Handlungsvermögen) als auch in sozialer Hinsicht (Erosion der Vorbildfunktion für Dritte, soziale Stigmatisierung, wachsender Drogenkonsum, steigende Kriminalitätsraten etc.) verbunden sind. Oder anders formuliert: In dem Maße, wie Erwerbsarbeit zu einem dominanten und damit zugleich identitätsstiftenden Strukturmerkmal der modernen Gesellschaften zählt, kann Arbeitslosigkeit sowohl zu individuellen als auch zu gesellschaftlichen „Patholo-

³ Siehe OECD (2009). Siehe ebenso den Armuts- und Reichtumsbericht für Deutschland des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2008). Siehe hierzu auch die Ausführungen und Daten zur Armutssituation in Deutschland von Schlichting/Reinbach (2007).

⁴ Siehe hierzu auch OECD (2005) ebenso wie Kratzsch (2006). So betrug in Deutschland beispielsweise im Jahr 2003 die Arbeitslosenrate für die zuerst genannte Gruppe 18,0 %, während für die beiden anderen Gruppen Werte von 10,2 % bzw. 5,2 % ermittelt wurden.

⁵ Siehe auch Phelps (1994; S. 57). Siehe ebenso Edlin und Phelps (2009; S. 4), die diesbezüglich auf die „economic and emotional burdens of joblessness“ verweisen.

⁶ Siehe stellvertretend Ludwig-Mayerhofer (2008) mit weiteren Literaturverweisen.

gien“ führen. Damit wird der beruflichen Tätigkeit zugleich eine Bedeutung beigemessen, die zum einen weit über die neoklassische Sichtweise von Arbeit als einem reinen Produktionsfaktor hinausgeht und die zum anderen aber auch nur teilweise mit der Beschreibung von Arbeit als einem Konsumgut (Arbeit als bedeutende Quelle der Selbstwertschätzung) oder einem Investitionsgut (Arbeit als Bereich der Akkumulation von Humankapital) eingefangen werden kann. Lediglich die ökonomische Glücksforschung als neues Feld der Wirtschaftswissenschaften ist durch eine Sichtweise auf den Faktor Arbeit gekennzeichnet, bei der Arbeit (bzw. Arbeitslosigkeit) als ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der individuellen Lebenszufriedenheit gilt.⁷

Die skizzierten Entwicklungstrends – so Phelps (1997a; S. 27ff.) weiter – sind aber nicht unausweichlich. Allerdings könne nicht davon ausgegangen werden, dass allein der Markt zu einer Lösung des Problems beiträgt. Vielmehr müsse die Nichtbeteiligung eines wachsenden Teils der Bevölkerung an den positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten, die das ökonomische System hervorbringt, als eine spezifische Form des Marktversagens interpretiert werden. Die Steigerung der individuellen Lebenszufriedenheit setzt demnach zwar die Teilnahme am Marktsystem voraus. Der Markt kann eine entsprechende Partizipation jedoch nicht umfassend gewährleisten.⁸ Hieraus resultiere ein Bedarf an staatlichen Interventionen in das Marktsystem (hier: den Arbeitsmarkt). Das für diesen Zweck geeignete Instrument sollen dabei Lohnsubventionen an Unternehmen bilden⁹, um so – vermittelt über eine Senkung der Lohn(-neben)kosten – einen positiven Anreiz für die Beschäftigung von Geringqualifizierten im Niedriglohnssektor zu schaffen.

Mit den nachfolgenden Überlegungen sollen sowohl die ökonomischen Rechtfertigungsargumente für entsprechende Lohnsubventionen als auch deren Wirkungsweise und sonstige Effekte – theoretisch wie empirisch – einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Zudem wird danach gefragt, durch welche Bestimmungsfaktoren erfolgreiche Arbeitsmarktreformen in verschiedenen Industrieländern in den zurückliegenden Jahren gekennzeichnet waren bzw. sind. Dabei soll gezeigt werden, dass zum einen die Phelps'schen Überlegungen als nicht hinreichend differenziert zu bewerten sind und daher einer Reihe von Ergänzungen bzw. Korrekturen bedürfen.

⁷ Für empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Lebenszufriedenheit siehe etwa Di Tella et al. (2001), Clark/Oswald (2002) oder auch Grözinger/Matiaske (2004). Für einen Überblick zu den Erkenntnissen der Glücksforschung siehe Ruckriegel (2010) ebenso wie Frey/Stutzer (2002).

⁸ Siehe zu diesem Argument Phelps (2003; S. 2ff.).

⁹ Oder mit Phelps (1997b; S. 17): „The point of my book is that this country (die USA – die Autoren) has a misguided tendency to be loyal at all costs to free-market principles. There are cases, however, where you have to make exceptions, where it would be wise to deviate from the free market, and low-wage employment subsidies is one of those cases“.

2 Ökonomische Begründungen für den Einsatz von Lohnsubventionen zur Korrektur von Marktergebnissen

2.1 Zutreffende und unzutreffende Rechtfertigungsargumente

Aus Sicht der Arbeitsmarktökonomik stellen Eingriffe in die Preise (bzw. Löhne) eine massive Form der Marktintervention dar und bedürfen daher einer ökonomischen Rechtfertigung.¹⁰ Die diesbezüglich von Phelps (1994) und (1997a) angeführten Interventionsgründe lassen sich mit Hilfe der Theorie der öffentlichen Güter und den dort angelegten Fallgruppen des Marktversagens rekonstruiert. Wenn auch die überwiegende Zahl der von Phelps angeführten Argumente zugunsten von Eingriffen in den Arbeitsmarkt den Tatbestand des Marktversagens bzw. der Marktunvollkommenheit erfüllt, trifft dies jedoch nicht auf die Gesamtheit der genannten Rechtfertigungsgründe zu. Es ist daher notwendig, die von Phelps angeführten Gründe eingehender zu betrachten und ökonomisch zu bewerten.

Als plausibel kann dabei das Argument gelten, dass einer (regelmäßigen) Beschäftigung eine bedeutsame Strukturierungsfunktion für den Tagesablauf jedes Einzelnen zukommt. Dies gelte nicht allein für die geistig stimulierende Wirkung, die mit einer solchen Beschäftigung im Vergleich zur Arbeitslosigkeit verbunden ist. Vielmehr bildet Arbeit nach Phelps (1997a; S. 17f.) zudem die Grundlage für ein geregeltes Alltagsleben innerhalb der Mittelschicht, wozu gehören: „rudimentary health care, the responsibilities of marriage, raising one or two children and sending them to college, participation in community affairs, hobbies, travel, and insurance to retire at the accustomed level when old or disabled“. Auch ist die mit einem regelmäßigen Beschäftigungsverhältnis einhergehende soziale Vorbildfunktion gegenüber Dritten (vor allem den eigenen Kindern) aus Sicht von Phelps (1994; S. 57) zu berücksichtigen: „When parents and older relatives are frequently unemployed, and hence often depend on welfare, a child is not provided with the role models from which to acquire the habits of initiative and responsibility needed for realizing his or her potential in legitimate business“.

Die mit beiden Punkten betonte Bedeutung, die der Vermittlung von entsprechenden Regeln des Erwerbslebens zukommt, kann auch mit Hilfe der ökonomischen Kategorie des Sozialkapitals gekennzeichnet werden. Das gemeinsam geteilte Wissen und die eingeübten Verhaltensmuster, die das Sozialkapital umfasst, bilden die Grundlage von individuellen wie gesellschaft-

¹⁰ Siehe stellvertretend Franz (2006, S. 345ff.). Siehe allgemein zur ökonomischen Rechtfertigung von Interventionen in den Marktmechanismus Zimmermann et al. (2009, S. 49ff.) oder auch Fritsch (2010, S. 79ff.).

lichen Produktivitätssteigerungen und können im Fall der Erwerbsarbeit nur durch Teilnahme am Arbeitsprozess erworben werden. Es handelt sich hierbei um informelle Institutionen (z.B. in Gestalt eines bestimmten Arbeitsethos), die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweisen. In dem Maße, wie die ökonomische Wirksamkeit dieser Institutionen vom Grad der kollektiven Befolgung abhängt, gefährdet eine Nichtteilnahme größerer Bevölkerungsgruppen am Erwerbsleben die Bereitstellung dieses öffentlichen Gutes.

Auch wenn bei Phelps damit ein enger Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit einerseits und den Einstellungsmustern und Werthaltungen (bzw. Präferenzen) der Bürger andererseits hergestellt wird, handelt es sich dabei jedoch nicht – wie in der Literatur bisweilen unterstellt¹¹ – um ein implizites Meritorikargument. Sieht man davon ab, dass der Meritorik-Ansatz mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten behaftet ist¹², ist zudem fraglich, ob der beschriebene Sachverhalt tatsächlich den klassischen Fall eines meritorischen Eingriffs beschreibt. So besteht der Kern des Meritorik-Problems in sozial unerwünschten Verhaltensergebnissen, die ursächlich auf „verzerrte Präferenzen“ der Akteure zurückgeführt werden, die es zu korrigieren gelte. D.h. die als korrekturbedürftig angesehenen Präferenzen bilden den Ausgangspunkt der Interventionskette. Für Phelps (1997a; S. 38) sind die unerwünschten Wertvorstellungen und Verhaltensmuster jedoch das Ergebnis einer Handlungskette, an deren Anfang die Arbeitslosigkeit steht.¹³ Korrekturbedürftig sind folglich nicht die Präferenzen, zu korrigieren ist vielmehr die Handlungssituation, welche den verzerrten Wertvorstellungen ursächlich zugrunde liegt.

Ein weiteres Rechtfertigungsargument für Interventionen in den Arbeitsmarkt liefert auch der Verweis auf all jene negativen externen Effekte, die mit einer anhaltenden Arbeitslosigkeit verbunden sind. Hierzu zählen die Einschränkung des materiellen Lebensstandards von Familienmitgliedern und sonstigen Angehörigen der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, die Ausweitung krimineller Handlungen seitens der Nicht-Erwerbstätigen sowie die damit verbundene negative Stigmatisierung ganzer Wohnviertel zum Nachteil von dort lebenden „unbescholtenen“ Personen. Mit den Worten von Phelps (1994; S. 57): „The relatively very low wages and shortfall of jobs available to the more disadvantaged workers push the more susceptible of them into intermittent criminal opportunities, which are much more plentiful and vastly better paying“. Alle drei genannten Fälle stellen technologische Externalitäten dar und erfüllen damit die wohlfahrtsökonomische Voraussetzung für Markteingriffe.

Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt für das von Phelps (1994; S. 57) ebenfalls zur Rechtfertigung von Arbeitsmarktinterventionen angeführte Argument

¹¹ Siehe stellvertretend für eine solche Interpretation etwa Beckmann (2011; S. 13).

¹² Siehe stellvertretend Andel (1984), Head (1988) oder auch Schmidt (1988).

¹³ Siehe hierzu auch Phelps (1994, S. 57) sowie Edlin und Phelps (2009; S. 3).

der produktiven Nutzung bestehender „Faktorkomplementaritäten“. Danach steigt das Wertgrenzprodukt eines Produktionsfaktors (z.B. hochqualifizierte Arbeit), wenn die Ausstattung mit einem anderen Faktor (z.B. geringqualifizierte Arbeit) zunimmt. Die Nichtnutzung eines Teils des Arbeitskräftepotenzials führt unter diesen Bedingungen zu relativen Wertschöpfungseinbußen, die bei einem hohen Beschäftigungsniveau im Niedriglohnsektor hätten vermieden werden können. Dieser Zusammenhang zwischen „unemployment and waste of resources“ wird von Phelps (1997a; S. 44) auch an anderer Stelle hervorgehoben, wenn er feststellt, dass „the aggregate income of high-skilled labor and land is significantly increased by the collaboration of low-skilled labor in the economy’s production“. Die damit angesprochenen Kooperationsgewinne beider Gruppen von Arbeitskräften im Produktionsprozess dürften jedoch überwiegend das Ergebnis einer arbeitsteiligen Nutzung bestehender absoluter oder komparativer (Kosten-)Vorteile sein. Die mit einer solchen Arbeitsteilung verbundenen Externalitäten sind damit aber pekuniärer und nicht technologischer Natur, d.h. ihre Internalisierung erfolgt typischerweise über den Marktmechanismus in Form einer Entlohnung, die sich an der Höhe der Wertschöpfungsbeiträge der einzelnen Kooperationspartner orientiert.¹⁴

Die bislang genannten Argumente liefern lediglich eine allgemeine Rechtfertigung für Markt Eingriffe. Sie stellen noch keine hinreichende Begründung für eine spezifische Form der Marktintervention dar, wie sie Phelps (1997a; S. 103ff.) in Gestalt der Gewährung von Lohnsubventionen vorschlägt, die zudem an die Arbeitgeber (und nicht an die Arbeitnehmer) ausgezahlt werden sollen.¹⁵ Zwar ist es aus ökonomischer Sicht weitgehend allokatonsneutral, ob man die Lohnsubventionen direkt an die Arbeitnehmer fließen lässt oder sie stattdessen an die Arbeitgeber auszahlt und damit nur indirekt den Arbeitnehmern zugutekommen lässt.¹⁶ Für Phelps (1997a; S. 122ff.) sind jedoch zum einen die mit Lohnsubventionen an die Arbeitgeber verbundenen Anreizwirkungen von zentraler Bedeutung: Nur bei dieser Form der Lohnsubventionierung sei sichergestellt, dass die gering qualifizierten Arbeitnehmer von den Arbeitgebern umworben werden. Erst auf diese Weise werde erreicht, dass nicht nur die Löhne, sondern auch die Zahl der Arbeitsplätze selbst über

¹⁴ Beispielhaft und mit Blick auf Deutschland kann hier auf den hohen Anteil an Beschäftigten mit geringer oder fehlender Qualifikation im verarbeitenden Gewerbe verwiesen werden, der sich 2009 auf 22 % (bzw. rund 1,6 Mio. Beschäftigte) belief. In den Betrieben des Ernährungsgewerbes, der Gummi- und Kunststoffverarbeitung oder auch der Metallerzeugung sind sogar nicht selten mehr als 50 % der Beschäftigten als Un- und Angelernte tätig. Siehe hierzu auch Abel et al. (2009).

¹⁵ Mit den Worten von Phelps (1994, S. 56): „I have proposed for some time that a system of low-wage employment subsidies be introduced, a subsidy to every qualifying firm based on the stock of low wage workers on its rolls [...]“.

¹⁶ Siehe hierzu auch Pies (2011; S. 20).

die Zeit ansteige.¹⁷ Zum anderen hält Phelps es aus motivationalen Gründen für zweckdienlich, die Lohnsubvention an den Arbeitgeber und nicht an die Arbeitnehmer auszuzahlen, da letztere auf diese Weise die höheren Löhne sich selbst zurechnen können und nicht auf bloße Fürsorgeleistungen des Staates zurückführen. Dass die damit verbundene Steigerung des Selbstvertrauens der Arbeitnehmer allein das Ergebnis einer Finanzierungszugabe darstellt, ist kalkulierte Wirkung einer entsprechend ausgestalteten Lohnsubvention.¹⁸

Ob eine solche Lohnsubventionierung nicht nur zu einer Besserstellung der Niedriglohneempfänger, sondern – wie von Phelps (1994; S. 56) postuliert¹⁹ – auch zu entsprechenden Vorteilen bei allen übrigen Gesellschaftsmitgliedern führt, hängt allerdings von den Nettowohlfahrtseffekten dieses Instruments ab. Dies erfordert eine Quantifizierung aller relevanten Nutzen- und Kosteneffekte.

2.2

Nutzen- und Kosteneffekte von Lohnsubventionen

Soweit eine wohlfahrtsökonomische Betrachtung von Lohnsubventionen allein auf die Diskussion möglicher Rechtfertigungsargumente ausgerichtet ist, ohne zugleich auch den konkreten Nachweis eines gesellschaftlichen Nettonutzens zu liefern, bleibt die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse beschränkt. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht gelten solche wirtschaftspolitischen Maßnahmen als gesellschaftlich wünschenswert (bzw. effizient), die das Kaldor-Hicks-Kriterium erfüllen.²⁰ Danach gilt eine Maßnahme dann als effizient, wenn ihre Nutznießer (zumindest theoretisch) in der Lage sind, die Benachteiligten dieser Maßnahme vollständig zu kompensieren. Seinen anwendungsbezogenen Niederschlag findet dieses Kriterium in der Kosten-Nutzen-Analyse,

¹⁷ Edlin und Phelps (2009; S. 2) stellen hierzu fest: „If government provided employers with a subsidy for each low-wage worker, the effect would be immediate. Firms would have relief with each payroll and they would know that their payroll burden was reliably reduced into the future. Firms that are credit-constrained [...] could use this money to hire more workers of all kinds. [...] Low-wage employer tax credits have the advantage that spending and investment will be done by millions of individuals and firms in the first instance and not governments“.

¹⁸ Edlin und Phelps (2009; S. 2) stellen hierzu fest: „The simplest standard model of labor supply says that it matters not whether the initial incidence of a subsidy is upon the worker or the employer. [...] The ultimate equivalence of the policies is only apparent to those trained in economics and for exactly this reason a fat pay-check builds esteem even when an employer is getting tax breaks (what R&D worker devalues her salary because of the substantial tax subsidy her employer receives from her hire?). A check from the IRS, in contrast, is little more geared to build self esteem than the receipt of food stamps“.

¹⁹ Phelps (1994; S. 56) schreibt hierzu: „My thesis here is that, in stimulating the demand for low-wage labor, low-wage employment subsidies would yield a social benefit exceeding the purely private benefit“.

²⁰ Siehe stellvertretend Mathis (2006; S. 56ff.).

die dazu dient, sämtliche (d.h. tangible wie intangible) Nutzen- und Kosteneffekte einer wirtschaftspolitischen Maßnahme zu erfassen und einander gegenüberzustellen.

Phelps geht davon aus, dass Lohnsubventionen durch einen Nettowohlfahrtsgewinn gekennzeichnet sind. Diese Annahme ist jedoch nicht unproblematisch, da weder alle angeführten Vorteile dieses Instruments aus wohlfahrtsökonomischer Sicht auch als Nutzen klassifiziert werden können, noch sämtliche Kosten einer Lohnsubventionierung in den Blick genommen werden. Das bedeutet zugleich, dass der Nettowohlfahrtsgewinn von Lohnsubventionen ungewiss ist oder – im günstigsten Fall – zumindest erheblich überschätzt wird.²¹ Damit ist jedoch bezogen auf den Niedriglohnsektor unklar, ob für den realistischen Fall eines oberhalb des Reallohns liegenden Reservationslohns eine Subventionierung der Differenz gesellschaftlich lohnenswert ist. So dürften die zugunsten von Lohnsubventionen angeführten Vorteile keineswegs vollständig auch als ein sozialer Zusatznutzen bewertet werden. Dies trifft auf das bereits an früherer Stelle kritisch diskutierte Argument der Realisierung von Faktorkomplementaritäten zu. Dies gilt aber auch für das Argument, dass nur berufstätigen Eltern eine soziale Vorbildfunktion zukommt, die einen Nutzen für ihre Kinder stiftet. Dies würde jedoch bedeuten, dass – zugespitzt formuliert – arbeitslosen Eltern a priori keinerlei positive Sozialisationsfunktion zukommt. Dieses Argument trifft jedoch nur unter bestimmten Annahmen bezogen auf das vorherrschende gesellschaftliche Rollenbild, das Geschlecht des betrachteten Elternteils oder auch das Alter der Kinder zu, um nur einige der in diesem Zusammenhang relevanten Faktoren zu nennen. Ebenfalls ist ungewiss, wie groß der Zusatznutzen ausfällt, der sich aus dem stimulierenden und selbstdisziplinierenden Charakter von Erwerbstätigkeit im Vergleich zu alternativen Formen der individuellen Zeitverwendung ergibt.²² Zusammengefasst lässt sich der mit Lohnsubventionen verbundene Nettonutzen letztlich nur empirisch klären. Der Versuch einer entsprechenden Quantifizierung findet sich bei Phelps allerdings nicht.

Hinzu kommt, dass auch die Erfassung der mit Lohnsubventionen verbundenen privaten wie gesellschaftlichen Kosten vergleichsweise ungenau erfolgt. Dies trifft zum einen auf jene Kosten zu, die mit der Aufnahme einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit verbunden sein können. So reicht häufig im Niedrig-

²¹ Siehe zu dieser Einschätzung auch die Kritik von Lewis (2001; S. 6): „Phelps appears to be applying the logic of cost-benefit analysis to his wage subsidy plan and seems to think it would generate a net gain. From a welfare economic point of view, however, Phelps' analysis is problematic“. Des Weiteren wird von Lewis (2001; S. 1) festgestellt: „Phelps missapplies the tools of welfare economics [...] a theoretically appropriate application of them shows that Phelps' justification of wage subsidies might be unwarranted“.

²² So merkt auch Lewis (2001; S. 9) diesbezüglich an: „Thus, if as the result of a wage subsidy, some move from non-wage work activities that stimulate them and give them a sense of belonging to a job that does so to the same extent, there would be no net gain in stimulation and a sense of belonging for such person“.

lohnsektor eine Arbeitsstelle allein nicht aus, um den Lebensunterhalt einer ganzen Familie zu bestreiten.²³ Dies führt dazu, dass Personen gerade in diesem Segment des Arbeitsmarktes meist mehr als nur einer Berufstätigkeit nachgehen müssen, was jedoch in der Tendenz zu einer Erhöhung des Arbeitsleids und damit der Opportunitätskosten einer (subventionierten) Erwerbstätigkeit führt. Zum anderen hängen die mit einer solchen Berufstätigkeit verbundenen Kosten von den konkreten Umständen ab, unter denen dieser Tätigkeit nachgegangen wird. Diesbezüglich ist beispielsweise von Bedeutung, ob der Weg zur Arbeit regelmäßig die Benutzung überfüllter Züge oder das Durchfahren von Verkehrsstaus erfordert. Angesichts solcher „Überfüllungskosten“ (congestions costs) kann der Zusatznutzen von Lohnsubventionen in Abhängigkeit von den regionalen Gegebenheiten stark variieren oder sogar negativ ausfallen. Beispielhaft kann hier auf den – empirisch nachgewiesenen – negativen Zusammenhang zwischen Lebenszufriedenheit und berufsbedingtem Pendeln verwiesen werden.²⁴ Mit Blick auf die gesellschaftlichen Kosten von Lohnsubventionen sollte zudem nicht vernachlässigt werden, dass sie in aller Regel dazu beitragen, bestehende Markt- und Wirtschaftsstrukturen zu konservieren. D.h. der jede dynamische Wirtschaftsentwicklung kennzeichnende Zwang zur Anpassung auf einzelwirtschaftlicher Ebene wird durch Lohnsubventionen verringert.²⁵

Schließlich setzt die Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse voraus, dass hinreichend zwischen wohlfahrtsrelevanten und rein transferbezogenen Effekten einer wirtschaftspolitischen Maßnahme unterschieden wird. Vor diesem Hintergrund ist zu kritisieren, dass Phelps (1994; S. 57) den mit Lohnsubventionen verbundenen Rückgang an Sozialausgaben und die daraus resultierenden Steuersparnisse für Dritte als einen weiteren Nutzeneffekt wertet. Aus streng wohlfahrtsökonomischer Sicht führt ein solcher Effekt jedoch zu keinem zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen, da es sich hierbei um eine bloße Umverteilung von bestehenden Konsumenten- bzw. Produzentenrenten handelt.²⁶ Von Bedeutung wären solche Einkommenstransfers im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse nur dann, wenn mit ihnen zugleich eine Vermeidung von Nettowohlfahrtsverlusten verbunden wäre. Die genannten Kritikpunkte gewinnen an Gewicht, wenn auch die Wirkungsweise von Lohnsubventionen nicht eindeutig bestimmt werden kann.

²³ Siehe hierzu auch den Beitrag von Zimmermann (1997) zu den Auswirkungen niedriger Markteinkommen.

²⁴ Siehe Stutzer/Frey (2008). Siehe hierzu auch Huschka/Wagner (2010; S. 7)

²⁵ Siehe hierzu ausführlich Siebert und Klodt (1991; S. 6ff.).

²⁶ In ähnlicher Weise stellt auch Lewis (2001; S. 10) fest: „Phelps also suggests that the increase in work and income induced by the wage subsidy would lead to second-class workers needing less public assistance and, therefore, other workers would paying less in taxes to finance such assistance. The problem here is that Phelps is counting as a benefit what is really a change in income transfer“.

3

Zu den Beschäftigungseffekten von Lohnsubventionen aus ökonomischer Sicht

3.1

Theoretische Überlegungen zur Wirksamkeit von Lohnsubventionen

Die ökonomische Wirksamkeit und damit die arbeitsmarktpolitische Effektivität von Lohnsubventionen ist dann besonders hoch, wenn die mit ihrem Einsatz intendierten positiven Beschäftigungseffekte in möglichst vollem Umfang eintreten. Aus theoretischer Sicht hängen die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen an Arbeitgeber, wie sie von Phelps (1994) und (1997a) präferiert werden, sowohl von den Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage als auch von den Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes ab. Der direkte Effekt einer Lohnsubvention, der bei einem gegebenen Bruttolohn in einer Senkung der Lohnkosten besteht, kann dabei durch die oben genannten Einflussgrößen mehr oder weniger stark verändert werden.²⁷

Bei einer unternehmensbezogenen Lohnsubventionierung im Niedriglohnsektor ist der Beschäftigungseffekt dann am größten, wenn von der Annahme konstanter Lohnforderungen der Arbeitnehmer ausgegangen wird. In diesem Fall würde es zu einer unmittelbaren Ausweitung der Arbeitsnachfrage kommen. Geht man dabei von einem vollkommen elastischen Arbeitsangebot aus, steigt die Beschäftigung im Ausmaß der gestiegenen Arbeitsnachfrage. Reagiert das Arbeitsangebot demgegenüber nicht vollkommen elastisch, sind Lohnsteigerungen die Folge und der Beschäftigungseffekt fällt entsprechend geringer aus. Diese Sichtweise, die der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie folgt, kann in leicht modifizierter Form wie in Abbildung 1 dargestellt werden.²⁸

Unterstellt man Angebots- und Nachfragekurven mittlerer Elastizität (A^A und A^N), können Lohnsubventionen sich positiv auf das Beschäftigungsniveau auswirken. Liegt – wie in der linken Grafik von Abbildung 1 – der Reallohn in der Ausgangssituation bei l_1 und werden Subventionen an die Unternehmen in Höhe von $l_1|_2$ gewährt, kommt es zu einem positiven Beschäftigungseffekt im Umfang der Strecke BC. Inwieweit dabei die mit der zusätzlichen Beschäftigung verbundene Mehrproduktion auch am Markt abgesetzt werden kann, bleibt in dieser Partialbetrachtung allerdings unberücksichtigt.

²⁷ Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Steiner (2007), Buslei und Steiner (2003), Hujer und Caliendo (2003) oder auch Buslei und Steiner (2000). Die Autoren verweisen neben den bereits genannten Bestimmungsfaktoren der Wirksamkeit von Lohnsubventionen zudem auf die Zielgruppenorientierung, die zeitliche Befristung sowie die Anrechnung auf andere Sozialtransfers bzw. Subventionen als weitere Einflussgrößen, die es in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen gilt.

²⁸ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen Zimmermann et al. (2009; S. 432f.).

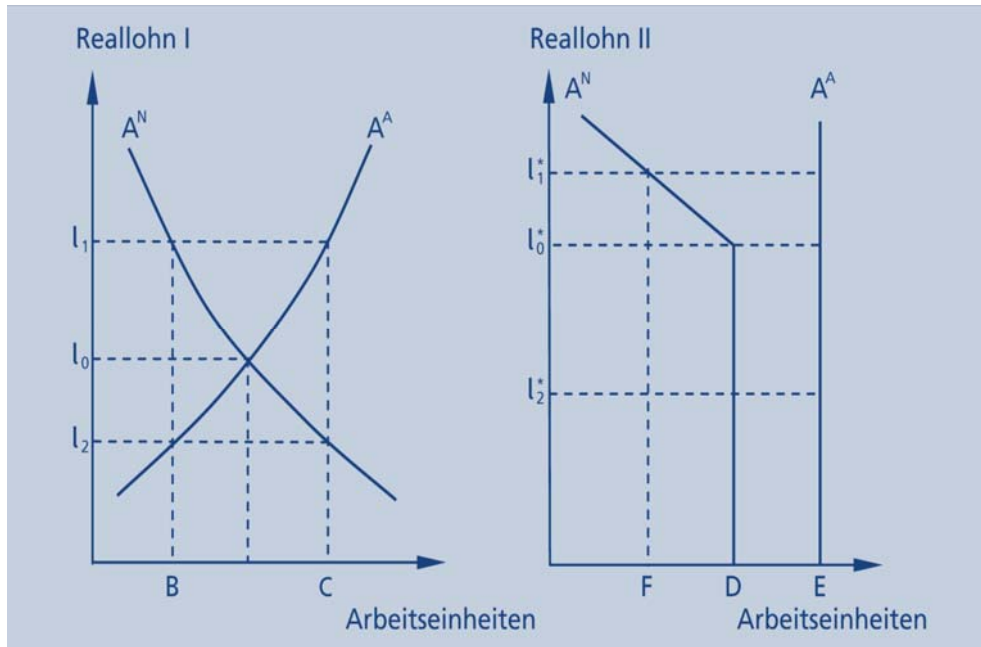


Abbildung 1: Direkte Auswirkungen von Lohnsubventionen auf die Beschäftigung aus neoklassischer und aus keynesianischer Sicht, entnommen aus Zimmermann et al. (2009; S. 433).

Wird demgegenüber – wie in der keynesianischer Arbeitsmarkttheorie (siehe die rechte Grafik von Abbildung 1) – davon ausgegangen, dass die Arbeitsnachfrage der Unternehmen von den bestehenden Absatz- und Renditeerwartungen abhängt, müssen von einer Veränderung der Reallohne nicht zwingend auch entsprechende Beschäftigungseffekte verbunden sein. Vielmehr wäre danach die Arbeitsnachfrage bis zu einer Obergrenze, oberhalb der die Produktion bei gegebenen Güterpreisen nicht mehr gewinnbringend erfolgen kann, nicht vom Reallohn abhängig (bezogen auf A^N betrifft dies z.B. den Bereich zwischen l_0^* und l_2^*). Erst bei einem Reallohn, der über dem Niveau von l_0^* (z.B. l_1^*) liegt, führt eine Lohnsubvention aufgrund der damit verbundenen Kostensenkung zu mehr Beschäftigung im Umfang der Strecke FD .

Nicht nur für die Arbeitsnachfrage, auch für das Arbeitsangebot kann gelten, dass es vollkommen unelastisch auf Reallohnveränderungen reagiert (siehe A^A in der rechten Grafik von Abbildung 1). Während manche Arbeitnehmer mit steigendem Reallohn mehr Arbeit anbieten, weil Freizeit mit höherem Lohnverzicht verbunden wäre (Substitutionseffekt), andere ihr Arbeitsangebot reduzieren, damit sie bei konstantem Einkommen mehr Freizeit haben (Einkommenseffekt) und bei wieder anderen sich die beiden Effekte gerade

kompensieren, ist auch die Annahme einer reallohnunabhängigen Arbeitsangebotskurve nicht ausgeschlossen. Damit wären jedoch positive Beschäftigungseffekte durch Lohnsubventionen von vorneherein ausgeschlossen. Inwieweit diese gesamtwirtschaftliche Sicht auch auf den Niedriglohnsektor zutrifft, kann letztlich nur empirisch geklärt werden.

Neben den direkten Beschäftigungswirkungen einer Lohnsubvention sind allerdings noch weitere Effekte zu berücksichtigen. So ist für die Wirkung einer Lohnsubvention zudem von Bedeutung, ob durch die Förderung bestehende Beschäftigungsverhältnisse negativ beeinträchtigt werden. Dies kann zum einen innerhalb des Unternehmens selbst erfolgen („Substitutionseffekt“). Dieser Effekt kann zum anderen aber auch in Konkurrenzunternehmen auftreten, die von der Lohnsubvention nicht profitieren („Verdrängungseffekt“). Auch ist denkbar, dass es zu „Mitnahmeeffekten“ kommt, d.h. es werden Arbeitslose eingestellt, die auch ohne Lohnsubvention eingestellt worden wären. Die Netto-Beschäftigungswirkung wäre dann abhängig vom Ausmaß der drei genannten Effekte und im Extrem gleich Null.²⁹ Darüber hinaus kann es zu „Stigma-Effekten“ kommen. Danach kann die Tatsache, dass eine Person förderungsberechtigt ist, beim Arbeitgeber als Signal für eine besonders niedrige Produktivität aufgefasst werden. Die Beschäftigungswirkung hängt dann davon ab, ob der Arbeitgeber erwartet, dass die niedrige Produktivität durch die Lohnsubvention kompensiert wird. Des Weiteren kann sich bei zeitlich befristeten Subventionen ein „Drehtüreffekt“ einstellen. Dies wäre dann der Fall, wenn nach dem Auslaufen der staatlichen Förderung ein unmittelbarer Rückgang der Arbeitsnachfrage eintreten würde.³⁰ Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass durch die Finanzierung von Lohnsubventionen mittels Steuern und Abgaben (negative) Beschäftigungseffekte ausgelöst werden können. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Lohnsubvention mit einem Selbstfinanzierungseffekt verbunden sein sollte.³¹

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Überlegungen wird deutlich, dass die Beschäftigungswirkung von Lohnsubventionen aus theoretischer Sicht nicht eindeutig bestimmt ist. Aussagen zu den Beschäftigungseffekten dieses Instrument können daher nur unter Rückgriff auf empirische Untersuchungen getroffen werden.

²⁹ Siehe zum Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekt die Ausführungen in Hujer und Caliendo (2003) sowie Buslei und Steiner (2003).

³⁰ Siehe zum Stigma-Effekt Burtless (1985). Siehe zum Drehtüreffekt Minford (1997).

³¹ Siehe hierzu auch Buslei und Steiner (1999).

3.2 Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit von Lohnsubventionen

In vielen westlichen Industrieländern werden Lohnsubventionen unter den Zielen der Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnsektor schon seit Jahren eingesetzt. Beispielhaft kann hier auf den Earned Income Tax Credit (EICT) in den USA, den Working Families Tax Credit (WFTC) in Großbritannien, das Earning Supplements Programme (ESP) und Self-Sufficiency Project (SSP) in Kanada oder auch entsprechende Lohnsteuernachlässe für Geringverdiener in Frankreich verwiesen werden.³² Empirische Studien zur Evaluation dieser Instrumente zeigen, dass – jenseits gewisser Unterschiede im Detail – die entsprechenden Maßnahmen im Zeitablauf sowohl zu einer nachweisbaren Erhöhung der Zahl der Beschäftigten beigetragen als auch (wenngleich in geringerem Umfang) zu einer Steigerung der geleisteten Arbeitsstunden geführt haben.³³ Der Beschäftigungseffekt variiert allerdings erheblich und hängt von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ab. Die Studien zeigen auch, dass die gewährten Subventionen durch eine merkliche Umverteilungswirkung zugunsten ärmerer Einkommensgruppen gekennzeichnet sind, was auf deren hohe sozialpolitische Treffsicherheit zurückgeführt wird. Der Grund hierfür kann darin gesehen werden, dass es sich bei den genannten Programmen – entgegen dem Vorschlag von Phelps – um Lohnsubventionen an Arbeitnehmer handelt, die dazu dienen, die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung zu verbessern.

Auch in Deutschland existieren bereits seit langem verschiedene Formen der Lohnsubventionierung im Niedriglohnsektor, von denen ein Teil auch auf die Arbeitgeber als Zielgruppe ausgerichtet ist. Hierzu zählen die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), aber auch Strukturanpassungsmaßnahmen zugunsten ostdeutscher Unternehmen (SAM), das Sofortprogramm zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit (JUMP) oder auch verschiedene betriebsbezogene Einstellungshilfen.³⁴ Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit dieser verschiedenen Instrumente liegen allerdings lediglich für die zuletzt genannte Form von Lohnsubvention vor. Auf der Basis eines Vergleichs von subventionierten Unternehmen mit solchen, die keine Förderung in Anspruch genommen haben, konnten empirisch keine langfristig positiven Beschäfti-

³² Siehe zum Überblick Pearson und Scarpetta (2000) oder auch Steiner (2007).

³³ Siehe zu den einzelnen Studien Holz und Scholz (2000), Dilnot und McCrae (2000), Greenwood und Voyer (2000) sowie Fitoussi (2000).

³⁴ Neben diesen bundesweit gelten Maßnahmen bestehen zudem weitere Formen der Lohnsubventionierung auf Länderebene, wie etwa die in Rheinland-Pfalz und Sachsen praktizierte (degressiv gestaffelte) Subventionierung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung von Geringqualifizierten (SGI-Modell). Dieses Instrument wurde aufgrund einer engen Zielgruppendefinition jedoch nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Siehe hierzu auch Buslei und Steiner (2003; S. 100).

gungseffekte dieser Form der Lohnsubventionierung festgestellt werden.³⁵ Ein Grund für dieses Ergebnis kann darin gesehen werden, dass – folgt man entsprechenden empirischen Schätzungen – die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit weitgehend unelastisch auf Veränderungen des Reallohns reagiert.³⁶

Neben diesen Studien zu älteren Formen der Lohnsubventionierung in Deutschland liegen auch Untersuchungen zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen vor, zu deren Zielsetzungen unter anderem eine stärkere Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor zählt. Dabei zeigt sich, dass die Beschäftigungswirkungen in Abhängigkeit von der jeweils betrachteten Einzelmaßnahme zum Teil erheblich schwanken. Richtet man den Blick zunächst auf die Reform der Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld I und II), kann vor allem ein deutlicher Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt werden. Vergleichbare Effekte auf die kurzfristige Arbeitslosigkeit sind demgegenüber empirisch nicht feststellbar.³⁷ Im Unterschied dazu kommt eine Evaluierung der „Mini-Jobs“-Reform, die eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung vorsieht, zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahme zu keiner Erhöhung der Zahl der Beschäftigten geführt hat. Erkennbar sind vielmehr Substitutions- und Verdrängungseffekte von regulärer durch subventionierte Beschäftigung, von der vor allem in Teilzeit beschäftigte Frauen besonders stark betroffen sind.³⁸ Aus empirischer Sicht als erfolgreich kann demgegenüber die Förderung gründungswilliger Arbeitsloser bewertet werden, die sowohl das sogenannte Überbrückungsgeld (ÜG) als auch den Existenzgründungszuschuss (ExGZ) umfasst. Beide Formen der Subventionierung haben sich im Vergleich zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang als besonders erfolgreich hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit erwiesen.³⁹

Neben der Untersuchung konkreter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland liegen zudem empirische Simulationsrechnungen zu unterschiedlichen Modellen der Gewährung von Lohnsubventionen an Arbeitgeber mit dem Ziel der Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor vor. Trotz

³⁵ Siehe hierzu die empirische Studie von Hujer et al. (2002). Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen auch Schmid et al. (1999). Zwar weisen die Autoren nach, dass die untersuchte Form der Lohnsubventionierung einen Beitrag zum Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit geleistet hat. Der gemessene Beschäftigungseffekt fällt jedoch marginal aus.

³⁶ Buslei und Steiner (1999) haben für Deutschland Nachfrageelastizitäten ermittelt, die deutlich niedriger als Eins sind. Siehe hierzu auch Steiner (2000; S. 393).

³⁷ Siehe die Studie von Schmitz und Steiner (2007). Siehe auch Steiner (2007; S. 6ff.). Die Reform der Arbeitslosenunterstützung enthält im Kern ein „Kombilohn-Modell“, das angesichts der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung eine Lohnsubvention an Arbeitnehmer darstellt.

³⁸ Siehe die Studien von Caliendo und Wrohlich (2006) sowie Freier und Steiner (2007). Siehe ebenso Steiner (2007; S. 8ff.).

³⁹ Siehe Caliendo und Steiner (2007). Siehe auch Steiner (2007; S. 11f.).

gewisser Ausgestaltungsunterschiede im Detail ist diesen Modellen gemeinsam, dass sie durch eine unbefristete Subventionierung der Beschäftigten im gesamten Niedriglohnbereich unter der Vorgabe einer deutlichen Steigerung der Einstellungszahlen von Geringqualifizierten gekennzeichnet sind. Die Studien kommen dabei zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass die mit den verschiedenen Subventionsmodellen verbundenen Beschäftigungseffekte eher gering ausfallen. Demgegenüber fallen nicht nur die ermittelten fiskalischen Kosten der jeweiligen Maßnahmen hoch aus. Diese Lohnsubventionen an Arbeitgeber weisen zudem unter verteilungspolitischen Aspekten eine geringe Zielgenauigkeit auf, da in erheblichem Umfang auch Personen gefördert werden, die über ein relativ hohes Haushaltseinkommen verfügen.⁴⁰

Die in den verschiedenen empirischen Untersuchungen erfolgende negative Bewertung der von Phelps präferierten Lohnsubventionen an Arbeitgeber dürfte in erheblichem Maß auf die unerwünschten Nebeneffekte dieses Förderinstruments zurückzuführen sein. So werden bezogen auf Lohnsubventionen an Arbeitgeber in den westlichen Industrieländern erhebliche Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte empirisch nachgewiesen.⁴¹ Das bedeutet, dass diese Art der Lohnsubventionierung – trotz vergleichsweise hoher Kosten – nur selten zu positiven Netto-Beschäftigungswirkungen führt.

⁴⁰ Siehe hierzu die Studien von Buslei und Steiner (1999), Bender et al. (1999), Schupp et al. (1999), Jacobbebinghaus und Steiner (2000). Lediglich Riphan et al. (1999) kommen hier zu einem abweichenden Simulationsergebniss. Siehe für eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Studien auch Buslei und Steiner (2000).

⁴¹ Siehe hierzu etwa Martin (2000). Siehe auch Altmann (2004; S. 236). Allein der Mitnahmeeffekt von entsprechenden Lohnsubventionen wurde in einer international vergleichenden Studie von Stern et al. (1995) teilweise mit über 50 % des jeweiligen Förderprogramms quantifiziert.

4

Bestimmungsfaktoren einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik

Die empirisch negative Bewertung einer Beschäftigungsförderungspolitik im Niedriglohnsektor, die sich vor allem des Instruments von Lohnsubventionen an Arbeitgeber bedient, legt die Frage nahe, welche Bestimmungsfaktoren für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausschlaggebend sind. Eine wesentliche Einflussgröße ist hierbei zum einen, inwieweit die praktizierten Maßnahmen gemessen an den Ursachen von Arbeitslosigkeit als problemadäquat anzusehen sind. Unter den meisten Arbeitsmarktökonomern besteht Einigkeit darüber, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Industrieländern auf ein Zusammenwirken von makroökonomischen Bedingungen (Energiepreisschocks, Zinsentwicklung, Veränderungen in den Güter- und Finanzmärkten etc.) und den institutionellen Strukturen des Arbeitsmarktes (Kündigungsschutz, Verhalten der Gewerkschaften, System der Arbeitslosenunterstützung etc.) zurückgeführt werden kann.⁴²

Im Einklang damit steht auch die Analyse von Phelps (1997a; S. 64ff.), der mit Blick auf die Ursachen der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor zum einen auf den Strukturwandel in Richtung einer Informationsgesellschaft hinweist, der zu einer Verschiebung der Nachfrage weg von den wenig qualifizierten Arbeitskräften hin zu den Höherqualifizierten beigetragen hat. Dieser aus ökonomischer Sicht qualifikatorisch verzerrte technische Fortschritt wird durch die Intensivierung der Arbeitsteilung im Zuge einer voranschreitenden Globalisierung noch weiter intensiviert. Zum anderen weist Phelps (1997a; S. 83ff.) auf die negativen Anreizwirkung der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme aus Sicht der Arbeitnehmer hin, die zu einer nachhaltigen „Entwertung“ aktiver Beschäftigung führen (sollen).⁴³ Dies gelte insbesondere für diejenigen Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation, die am stärksten unter Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen leiden. Der Vorschlag einer Gewährung arbeitgeberbezogener Lohnsubventionen zur Förderung der Geringqualifizierten scheint dabei vor allem dem zuletzt genannten Verursachungsfaktor geschuldet zu sein. In dem Maße, wie damit das Einstellungsverhalten von Unternehmen positiv beeinflusst werden soll, können weitere negative Anreize auf Seiten der Arbeitnehmer, wie sie von den sozialen Sicherungssystemen ausgehen, vermieden werden. Es ist jedoch fraglich, ob damit auch dem erstgenannten Verursachungsfaktor hinreichend Rechnung getragen wird.

⁴² So Gartner (2004), der hier stellvertretend Blanchard und Wolfers (2000), Fitoussi et al. (2000), Chen et al. (2003) oder auch Nickel et al. (2003) verweist.

⁴³ Phelps (1994; S. 57) stellt hierzu fest: „In a society rich enough to put up a safety net, the widespread availability of welfare entitlements and access to those of family and partners undermines the interest of the disadvantaged in careful and sustained performance at work, and this diminished attachment to jobholding ultimately increases the shortage of jobs“.

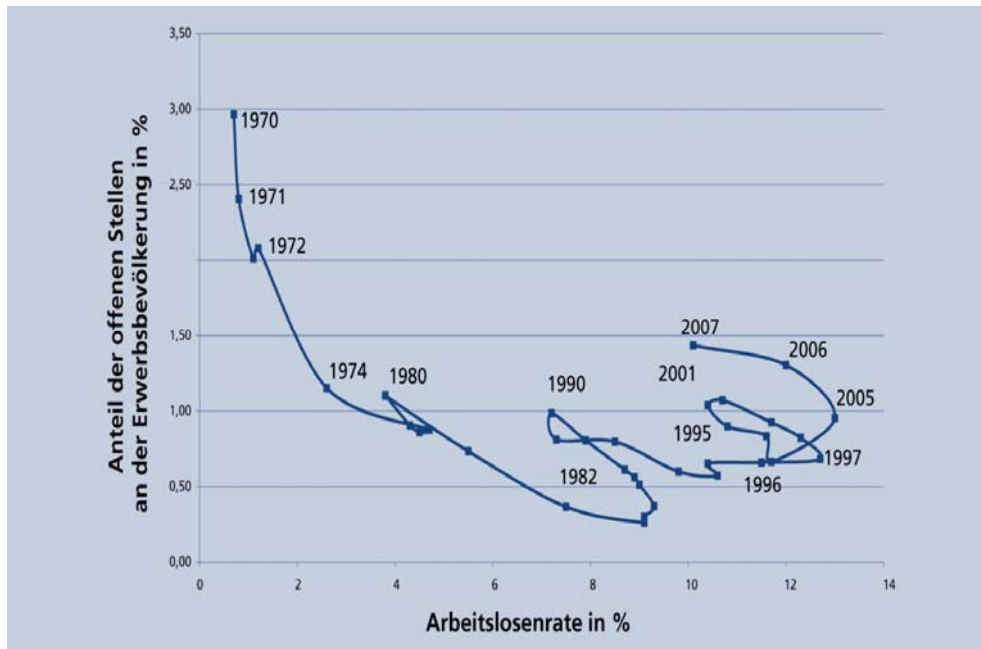


Abbildung 2: Beveridge-Kurve für Deutschland (1970 bis 2007 – ausgewählte Jahre, 1970-1990 früheres Bundesgebiet ohne Berlin, ab 1991 Gesamtdeutschland), entnommen aus Zimmermann et al. (2009; S. 429)

Betrachtet man den in Abbildung 2 dargestellten Verlauf der Beveridge-Kurve für Deutschland, zeigt sich, dass sich im Zeitraum zwischen 1974 und 2007 der Anteil der offenen Stellen an der Erwerbsbevölkerung nur wenig verändert hat. Ein solcher Kurvenverlauf deutet jedoch darauf hin, dass nicht vorrangig die Zahl an verfügbaren Arbeitsplätzen als zu gering anzusehen ist und durch entsprechende Subventionen gefördert werden sollte. Vielmehr kann die Kurve als Hinweis dafür angesehen werden, dass „es den arbeitslosen Arbeitskräften für die Besetzung der vorhandenen Arbeitsplätze entweder an der erforderlichen Mobilitätsbereitschaft oder an der notwendigen Qualifikation“⁴⁴ fehlt. Vor diesem Hintergrund sind zum einen solche Maßnahmen zu bevorzugen, die das Suchverhalten der Arbeitslosen positiv beeinflussen (wie dies etwa auf einen Teil der Hartz-Reformen zutrifft). Zum anderen besteht die Notwendigkeit, die Qualifikation der Arbeitskräfte durch entsprechende Investitionen in das Humankapital zu verbessern.

Arbeitgeberbezogene Lohnsubventionen sind in beiderlei Hinsicht nicht das geeignete Instrument, da sie keine Auswirkungen auf das Suchverhalten haben und in qualifikatorischer Hinsicht lediglich zu einem „learning on the job“

⁴⁴ Vgl. Zimmermann et al. (2009; S. 429).

beitragen können. Ein Wechsel in andere Berufsfelder, der angesichts des voranschreitenden Strukturwandels früher oder später erforderlich ist, dürfte jedoch weitreichendere Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erfordern, als dies ein Arbeitsplatz mit geringer Qualifikationsanforderung bietet. Entsprechend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass nur durch grundlegende Qualifizierungsmaßnahmen auf Dauer die Produktivität von Arbeitskräften gesteigert und die Realisierung höherer Marktlöhne ermöglicht werden kann. Dies gilt umso mehr für den Fall, dass arbeitgeberbezogene Lohnsubventionen lediglich befristet gewährt werden.⁴⁵ Insbesondere in der langfristigen Sicht gibt es kein funktionales Äquivalent für Maßnahmen der Qualifikationssteigerung, wenn das Beschäftigungs- als auch das Verteilungsziel simultan erreicht werden sollen.⁴⁶ Lohnsubventionen kommt diesbezüglich lediglich eine kurzfristige Überbrückungsfunktion zu. Eine dauerhafte Problemlösung ist vom Einsatz dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments nicht zu erwarten. Umso erstaunlicher ist, dass Phelps auch in seinen neueren Schriften entsprechenden Maßnahmen der Qualifikationsförderung von gering Verdienenden oder Arbeitslosen keinen besonderen Stellenwert beizumessen scheint.⁴⁷

Schließlich gilt es bei der Frage nach einer problemadäquaten Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik noch einen weiteren Aspekt zu berücksichtigen. Blickt man auf Industrieländer wie Finnland, Schweden oder auch Österreich, die allesamt in der jüngeren Vergangenheit die bestehende Arbeitslosigkeit erfolgreich gesenkt haben, ist – folgt man Gartner (2004; S. 5) – erkennbar, dass „sie auf mehreren Ebenen gleichzeitig Reformen durchgeführt haben“. Der wechselseitige Verstärkungseffekt einzelner Maßnahmen führt hierbei dazu, dass die Wirkung des gesamten Reformpakets größer ausfällt als der Effekt der einzelnen Maßnahmen. So ist beispielsweise eine Reduzierung der Lohnnebenkosten wirksamer, wenn gleichzeitig die Arbeitslosenunterstützung reduziert wird und zudem die Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften höher ist. Ähnlich wie bei Euckens (1952, 1960) „Interdependenz der Ordnungen“ sollten auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik die Interaktionseffekte einzelner Maßnahmen in Rechnung gestellt bzw. ergebnisorientiert genutzt werden. Es ist daher nicht sinnvoll, nur einen Parameter verändern zu wollen,

⁴⁵ Siehe hierzu bereits Steiner (2000; S. 393). In ähnlicher Weise kritisiert auch Maloney (1998; S. 247) den Vorschlag von Phelps: „Yet human capital investment overcome one of the key drawbacks of employment subsidies. It is possible to raise the earnings of the poor without increasing their productivity; but training and education raise can raise their earnings by increasing their productivity. Worst of all, employment subsidies might discourage the accumulation of human capital, since narrowing the wage distribution reduces the incentives of individuals to pay for training and education. Because employment subsidies decline with higher wages, firms also have fewer incentives to train their workforce“.

⁴⁶ In diesem Zusammenhang stellt auch Gartner (2004; S. 6) fest: „Mehr Wachstum und mehr Gerechtigkeit lässt sich erreichen, indem die Möglichkeiten, selber Einkommen zu erwirtschaften, für alle Personen in einer Gesellschaft möglichst gut ausgebaut und gleich verteilt werden. Das wichtigste Instrument, mit dem das erreicht werden kann, ist Bildung“.

⁴⁷ Siehe etwa Phelps (2003) oder auch Edlin und Phelps (2009).

wenn erst die gleichzeitige Variation mehrere Parameter einen Reformerfolg erwarten lässt. In Anbetracht dessen sind Lohnsubventionen zwar ein mögliches, aber nicht das einzige Instrument, auf das eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik zurückgreifen sollte.

5 Literatur

- Abel, J., Hirsch-Kreinsen, H. und P. Ittermann (2009): Einfacharbeit in der Industrie – Status Quo und Entwicklungsperspektiven, Technische Universität Dortmund, Soziologisches Arbeitspapier, 24/2009, Dortmund.
- Altmann, G. (2004): Aktive Arbeitsmarktpolitik – Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Andel, N. (1984): Zum Konzept der meritorischen Güter, Finanzarchiv N.F. 42, S. 630–648.
- Beckmann, K. (2011): Edmund Phelps und die Arbeitsmarktpolitik, in: Pies, I. und M. Leschke (Hrsg.), Edmund Phelps' strukturalistische Ökonomik, Tübingen (erscheint demnächst).
- Belke, A., Geissleithner, K. und T. Polleit (2006): Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften 2006 an Edmund S. Phelps, Hohenheimer Diskussionsbeiträge Nr. 278-2006, Stuttgart.
- Bender, S., Kaltenborn, B., Rudolph, H. und U. Walwei (1999): Förderung eines Niedriglohnsektors – Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, IAB-Kurzbericht Nr. 6, Nürnberg.
- Blanchard, O. und J. Wolfers (2000): The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment – The aggregate evidence, in: The Economic Journal, Vol. 110, S. 1-33.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Lebenslagen in Deutschland – Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Burtless, G. (1985): Are Targeted Wage Subsidies Harmful? – Evidence from a Wage Voucher Experiment, in: Industrial and Labor Relations Review, Vol. 39, S. 105-114.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Baden-Baden.
- Buslei, H. und V. Steiner (2000). Beschäftigungseffekte und fiktale Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnsektor, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Jg. 33, S. 54-67.
- Buslei, H. und V. Steiner (2003): Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, S. 94-108.
- Caliendo, M. und K. Wrohlich (2006): Evaluating the German 'Mini-Jobs' Reform Using a True Natural Experiment, IZA Discussion Papers No. 2041, Bonn.
- Caliendo, M. und V. Steiner (2007): Ich-AG und Überbrückungsgeld – neue Ergebnisse bestätigen Erfolg, in: DIW Wochenbericht 03/07, S. 25-32.

- Chen, Y.F., Snower, D. und G. Zoega (2003). Labour-market institutions and macroeconomic shocks, in: *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 17, S. 247-270.
- Clark, A. und A. Oswald (2002): A simple statistical method for measuring how life events affects happiness, in: *International Journal of Epidemiology*, Vol. 31, S: 1139-1144.
- Di Tella, R., MacCulloch, R. und A. Oswald (2001): Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness, in: *American Economic Review*, Vol. 91, S. 335-341.
- Dilnot, A. und J. McCrea (2000): The Family Credit System and the Working Families Tax Credit in the United Kingdom, in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 69-84.
- Edlin, A. und E. Phelps (2009): Getting Serious about Job Creation: Part I, in: *The Economist's Voice* (www.bepress.com/ev) April 2009.
- Eucken, W. (1952, 1960): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Tübingen und Zürich.
- Fitoussi, J.-P. (2000): Payroll Tax Reductions for the Low Paid, in: *OECD Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 115-131.
- Franz, W. *Arbeitsmarktökonomik*, 6. Auflage, Berlin et al.
- Freier, R. und V. Steiner (2007): Marginal Employment – stepping stone or dead end? Evaluating the German experience, *DIW Discussion Papers* No. 744, Berlin.
- Frey, B. S. und A. Stutzer (2002): *Happiness and economics. How the economy and institutions affect well-being*, Princeton.
- Fritsch, M. (2011): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 8. überarbeitete Auflage, München.
- Futoussi, J.P., Jestaz, D., Phelps, E.S. und G. Zoega (2000): Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms or Private Sector Forces?, in: *Brooking Papers on Economic Activity* (1), S. 237-291.
- Gartner, H. (2004): *Arbeitsmarkt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit*, Vortrag auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 14. Mai 2004 in Kochel.
- Greenwood, J. und J.-P. Voyer (2000): Experimental Evidence on the Use of Earnings Supplements as a Strategy to 'Make Work Pay', in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 43-67.
- Grözinger, G. und W. Matiaske (2004): Regional Unemployment and Individual Satisfaction, in: Grözinger, G. und A. van Aaken (Hrsg.), *Inequality – New Analytical Approaches*, Marburg, S. 87-104.
- Head, J.G. (1988): On Merit Wants - Reflections on the Evolution, Normative Status and Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept, in: *Finanzarchiv N.F.* 46, S. 1–37.
- Hotz, V.J. und J.K. Scholz (2000): Not Perfect, But Still Pretty Good – The EITC and Other Policies to Support the US Labour Market, in: *Economic Studies*, No. 31, 2000/2, S. 25-42.

- Hujer, R. und M. Caliendo (2003): Lohnsubventionen in Deutschland – Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, S. 109-123.
- Hujer, R., Caliendo, M. und D. Radic (2002): Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany Using the IAB-Establishment Panel, in: ifo Studien, Jg. 47, S. 163-199.
- Huschka, D. und G.G. Wagner (2010): Sind Indikatoren zur Lebensqualität und zur Lebenszufriedenheit als politische Zielgrößen sinnvoll?, RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Research Note Nr. 43, Berlin.
- Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2000): Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge, in: ZEW-News, März 2000, S. 1-2.
- Kratzsch, U. (2006): Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, in: ifo Dresden berichtet, 3/2006, S. 42-45.
- Lewis, M.A. (2001): A Critique of Phelps' Welfare Economic Justification of Wage Subsidies, USBIG Discussion Paper No. 005-May 2001.
- Ludwig-Mayerhofer, W. (2008): Arbeitslosigkeit, in: Abraham, M. und T. Hinz (Hrsg.), Arbeitsmarktsoziologie – Probleme, Theorien, Empirische Befunde, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 199-239.
- Maloney, T. (1998): From Welfare to Wage Subsidy, in: Agenda – A Journal of Policy Analysis and Reform, Vol. 5, S. 245-247.
- Martin, J.P. (2000): What Works among Active Labour market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences, in: OECD Economic Studies, No. 30, 2000/1, S. 79-113.
- Mathis, K. (2006): Effizienz statt Gerechtigkeit?, 2. Auflage, Berlin.
- Minford, P. (1997): Discussion of Layard, R.: Preventing long-term unemployment – An Economic Analysis, in: Snower, D.J. und G. de al Dehesa (Hrsg.), Unemployment Policy – Government Option for the Labour Market, Cambridge, S. 351-356.
- Nickel, S., Nunziata, L., Ochel, W. und G. Quintini (2003): The Beveridge Curve – Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in: Aghion, P., Frydman, R., Stiglitz, J. und M. Woodford (Hrsg.), Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics, New Jersey, S. 394-431.
- OECD (2005): OECD Employment Outlook 2005, Statistical Annex, Paris.
- OECD (2009): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? – Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern, Paris.
- Pearson, M. und S. Scarpetta (2000): An Overview – What Do We Know About Policies to Make Work Pay?, in: Economic Studies, No. 31, 2000/2, S. 11-24.
- Phelps E.S. (2003): Introduction, in: Phelps, E.S. (Hrsg.), Designing Inclusion – Tools to Raise Low-end Pay and Employment in Private Enterprise, Cambridge (MA), S. 1-15.

- Phelps, E.S. (1967): Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time, in: *Economica*, Vol. 34, S. 254-281.
- Phelps, E.S. (1968): Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 76, S. 678-711.
- Phelps, E.S. (1994): Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State, in: *American Economic Review*, Vol. 84 (2), S. 54-58.
- Phelps, E.S. (1997a): *Rewarding Work – How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge (MA).
- Phelps, E.S. (1997b): *Rewarding Work – The Case for Subsidizing Worker Pay*, Interview mit Edmund Phelps in: *Challenge*, July-August 1997, S. 15-26.
- Riphan, R., Thalmeier, A. und K.F. Zimmermann (1999): *Schaffung von Arbeitsplätzen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn.
- Ruckriegel, K. (2010): Glücksforschung – Erkenntnisse und Konsequenzen, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Jg. 39, S. 1140-1147.
- Schlichting, G. und N. Reinbach (2007): Wie arm ist Deutschland wirklich? – Anmerkungen zur „Neuen Armut“ in Deutschland, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 36, S. 522-526.
- Schmidt, K. (1988): Mehr zur Meritorik – Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 108, S. 383-403.
- Schmied, G., Mosley, H., Hilbert, C. und H. Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Jg. 32, S. 547-563.
- Schmitz, H. und V. Steiner (2007): *Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment – An Ex-ante Evaluation of recent Labour Market Reforms in Germany*, DIW Discussion Papers No. 678, Berlin.
- Schupp, J., Volz, J., Wagner, G. und R. Zwiener (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich, in: *DIW Wochenbericht* 27/99, S. 499-509.
- Siebert, H. und H. Klodt (1991): *Qualifizierungsgutscheine: Eintrittskarten in den Arbeitsmarkt*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 175, Kiel.
- Steiner, V. (2000): Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Anreize gestärkt werden? – Eine ökonomische Analyse für Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Jg. 33, S. 385-395.
- Steiner, V. (2007): *Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich – Wege und Irrwege*, DIW Discussion Papers No. 747, Berlin.
- Stern, J., Willis, C., Francis, N. und R. Goodyer (1995): *OECD wage subsidy evaluations: Lessons for workstart*, London.

- Stutzer, A. und B.S. Frey (2008): Stress that Doesn't Pay: the Commuting Paradox, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 110, S. 339-366.
- Zimmermann, H. (1997): Niedrige Markteinkommen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 42, S. 125-143.
- Zimmermann, H., Henke, K-D. und M. Broer (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, München.