

Beschäftigungseffekte niedrigerer Lohnnebenkosten

Einleitung

In allen Industrieländern macht die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit einen erheblichen Anteil an den gesamten Arbeitskosten aus. Eine Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit insbesondere auf Arbeitgeberseite könnte ein Weg sein, um Arbeitgeber dazu zu bewegen, mehr Arbeitnehmer einzustellen oder Personal zu halten, das ansonsten freigesetzt worden wäre. Beschäftigungsbeihilfen zur Einstellung neuer Arbeitskräfte funktionieren ähnlich - damit werden die Anreize für Arbeitgeber zur Schaffung von Arbeitsplätzen erhöht. Beide Arten von Maßnahmen - Beschäftigungsanreize und die Verringerung der Lohnnebenkosten - wurden seit Ausbruch der Krise in vielen EU-Mitgliedstaaten eingesetzt. Sie wurden entweder allgemein zur Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften oder gezielt für bestimmte Kategorien ergriffen. Dabei handelt es sich häufig um Gruppen mit schwacher Verankerung auf dem Arbeitsmarkt, wie Jugendliche, gering qualifizierte oder schlecht bezahlte Arbeitnehmer sowie Langzeitarbeitslose.

Das vorrangige Ziel dieses Berichts besteht darin, die Effizienz von Anreizen auf Arbeitgeberseite zur Schaffung positiver Arbeitsmarktergebnisse zu bewerten. In dem Bericht wird der derzeitige Wissensstand bezüglich der Effizienz von Veränderungen in der Gestaltung der Arbeitgebersozialbeiträge, der Lohnsummensteuer für Arbeitgeber und der funktionell vergleichbaren Arbeitgeberanreize als beschäftigungswirksame politische Maßnahmen zusammengefasst. Bei der Bewertung wurden 68 methodisch fundierte Evaluierungen spezifischer politischer Maßnahmen einschließlich einer ausführlichen Metaanalyse überprüft. Die Evaluierungen beziehen sich auf politische Maßnahmen, die seit 2000 in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Der Bericht enthält außerdem einen Überblick über die Maßnahmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren (2008-2014) umgesetzt wurden.

Politischer Kontext

In einer von hoher Arbeitslosigkeit, einer hohen Steuerlast und geringem Wachstum geprägten Zeit haben die politischen Entscheidungsträger der EU die Bedeutung politischer Reformen - einschließlich Reformen im Bereich der Besteuerung des Faktors Arbeit -, die wachstums- und beschäftigungsfreundlich sind, hervorgehoben. Dieses Thema zog sich wie ein roter Faden durch den Prozess der politischen Koordinierung des Europäischen Semesters der EU. Zu den in den letzten Jahren an viele Mitgliedstaaten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen gehören auch spezielle Handlungsempfehlungen für die Reform des Systems der Besteuerung des Faktors Arbeit, wobei eine Verlagerung der Abgabenbelastung vom Faktor Arbeit in Richtung anderer Besteuerungsgrundlagen im Vordergrund stehen sollte. Darunter fallen Vermögens-, Verbrauchs- und Ökosteuern. Vor dem Hintergrund einer gedämpften Nachfrage nach Arbeitskräften lag der Schwerpunkt in politischer Hinsicht auf einer Senkung der steuerlichen Belastung der Arbeitgeber, insbesondere zwischen 2011 und 2013/2014. Wie die politische Überprüfung zeigt, besteht mehr als früher ein Trend hin zu gezielten Maßnahmen - selbst wenn die Beschäftigungskategorien, die dabei die Zielgruppen sind, nicht immer auch diejenigen sind, in denen die Evaluierungsliteratur darauf hinweist, dass hier wahrscheinlich positivere Beschäftigungseffekte erzielt werden können.

Wichtigste Erkenntnisse

In den überprüften Evaluierungsstudien sind die Beschäftigungseffekte niedrigerer Sozialbeiträge der Arbeitgeber oder funktioneller Entsprechungen wie z. B. Einstellungsbeihilfen eher mäßig. In knapp über 40 % der bei der Metaanalyse erfassten Schätzungen der Beschäftigungseffekte wurde kein signifikanter positiver Effekt festgestellt. Allerdings ist diese Politik dann, wenn sie funktioniert, auch wirksam: in den Fällen, in denen ein positives beschäftigungspolitisches Ergebnis erzielt wurde, fiel dieses auch deutlich positiv aus.

Gezielte politische Maßnahmen für bestimmte Gruppen waren wirksamer als allgemeine oder nicht zielgerichtete Maßnahmen. Die Zielgruppen, die am stärksten davon profitieren dürften, sind Langzeitarbeitslose und Beschäftigte mit befristetem Arbeitsverhältnis (Übernahme in eine unbefristete Festanstellung). Die Reformen für jüngere und ältere Arbeitnehmer waren weniger effizient, ebenso Maßnahmen, die auf bestimmte Gruppen von Unternehmen zugeschnitten waren (eingeteilt nach Wirtschaftszweig, Unternehmensgröße oder Region).

Die Ergebnisse der Metaanalyse weisen darauf hin, dass die positiven Beschäftigungseffekte weniger mittel- oder langfristig, sondern eher kurzfristig auftreten, was darauf schließen lässt, dass Beschäftigungseffekte im Laufe der Zeit nachlassen dürften.

Im Bericht werden aber auch mögliche Rückschläge aufgezeigt, die die Wirksamkeit solcher Maßnahmen einschränken. Bedenken bestanden insbesondere hinsichtlich einer Verschwendung bzw. Ineffizienz bei der Umsetzung, eines opportunistischen Verhaltens der Unternehmen, die davon profitieren, und der potenziell gegenläufigen oder wettbewerbsverzerrenden Effekte auf Unternehmen oder Wirtschaftsteilnehmer, die daran nicht teilnehmen. Jeder dieser Faktoren kann die Kosteneffizienz der Maßnahmen potenziell untergraben oder die politischen Ziele gefährden. So dürften insbesondere erhebliche Wohlfahrtsverluste (neue Arbeitsplätze, die ohnehin geschaffen worden wären, auch ohne die Subvention) auftreten, auch wenn gezielte Maßnahmen solche Verluste verringern dürften.

Empfehlungen für die Politik

- Die Anreize für Arbeitgeber waren in beschäftigungspolitischer Hinsicht in den meisten einzelnen Evaluierungsschätzungen erfolgreich, aber nicht in einer überwiegenden Mehrheit.
- Stark positive Beschäftigungseffekte waren eher auf eine Politik zurückzuführen, die auf geringeren Arbeitgebersozialabgaben beruhte (im Vergleich zu Maßnahmen wie Einstellungsbeihilfen) sowie eine Politik, die Teil eines Reformpakets war (im Vergleich zu Einzelmaßnahmen). Alles in allem gab es jedoch kaum Anzeichen dafür, dass eine bestimmte Politik von all denjenigen, die überprüft wurden, systematisch zu besseren Beschäftigungsergebnissen führte als eine andere.
- Reduzierte Abgaben für Arbeitgeber oder höhere Subventionen müssen finanziert werden. Aufgrund der erforderlichen Haushaltsneutralität, einer besonders wichtigen Einschränkung in Zeiten einer stark angespannten Haushaltslage, könnten neue Steuern erforderlich werden, etwa auf den privaten Verbrauch. Die sich daraus ergebenden sekundären Beschäftigungseffekte könnten positive Effekte infolge der Steuererleichterungen für Arbeitgeber wieder aufheben.
- Solche potenziell gegenläufigen Auswirkungen - ebenso wie Wohlfahrtsverluste und Verdrängungseffekte - lassen sich nur schwer abschätzen, sind jedoch bei einer Kosten-Nutzen-Bewertung solcher politischer Maßnahmen entscheidend. Solche Berechnungen sind nur in ganz wenigen Evaluierungen enthalten.
- Offenbar steigt bei einem insgesamt positiven gesamtwirtschaftlichen Umfeld die Wahrscheinlichkeit, dass Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten für Arbeitgeber ihr Ziel, die Beschäftigung zu fördern, auch erreichen.

Dieser letzte Punkt könnte als Argument gegen solche Maßnahmen angeführt werden, wenn diese in der Theorie bestens geeignet und in der Praxis am dringendsten benötigt werden - bei einer gedämpften Nachfrage nach Arbeitskräften während oder nach einer Rezession. Dies bedeutet auch, dass sie in Zeiten wie diesen - bei einer nur mäßigen Verbesserung der Leistungskennzahlen und des Beschäftigungswachstums - möglicherweise effizienter sind.

Weitere Informationen

Der Bericht *Employment effects of reduced employer non-wage labour costs* (Beschäftigungseffekte niedrigerer Lohnnebenkosten) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an John Hurley, Forschungsleiter, unter joh@eurofound.europa.eu.