

Steiner, Viktor

Working Paper

Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege

DIW Discussion Papers, No. 747

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Steiner, Viktor (2007) : Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege, DIW Discussion Papers, No. 747, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27271>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Discussion Papers

747

Viktor Steiner



DIW Berlin

German Institute
for Economic Research

**Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung
im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege**

Berlin, November 2007

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the institute.

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2007

DIW Berlin

German Institute for Economic Research

Mohrenstr. 58

10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0

Fax +49 (30) 897 89-200

<http://www.diw.de>

ISSN print edition 1433-0210

ISSN electronic edition 1619-4535

Available for free downloading from the DIW Berlin website.

Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich - Wege und Irrwege

Viktor Steiner

DIW und Freie Universität Berlin

vsteiner@diw.de

Zusammenfassung:

Staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich durch „Kombilohn-Modelle“ existieren auch in Deutschland schon seit längerem und wurden im Zuge der jüngsten Arbeitsmarktreformen ausgeweitet. Diese haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern. Eine spezielle Form dieser Lohnsubventionen ist die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung („Mini Jobs“). Aktuelle Vorschläge aus Politik und Wissenschaft, die vom Kombilohn-Modell des Sachverständigenrats bis zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns reichen, haben die weiterführende Reform des Niedriglohnbereichs in Deutschland zum Ziel. In diesem Beitrag werden die theoretisch zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich dargestellt, empirische Evaluationsergebnisse zu den Effekten der wichtigsten im Zuge der „Hartz-Gesetze“ umgesetzten Arbeitsmarktreformen präsentiert und aktuelle Reformvorschläge zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich bewertet.

JEL-Klassifikation: H24, H31, I38, J22

Kennworte: Lohnsubventionen, Kombi-Löhne, „Mini Jobs“, Mindestlohn, Niedriglohnbereich

Danksagung: Der Autor bedankt sich bei Kai-Uwe Müller für hilfreiche Hinweise und für die finanzielle Förderung bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Forschungsprojekts „Arbeitsmarktflexibilisierung durch Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich“ (Ste 681/5-1).

1. Einleitung

Staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich stehen in vielen OECD Staaten seit Jahren auf der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Agenda. Mit dem *Earned Income Tax Credit* (EITC) in den USA und lohnbezogenen Einkommenstransfers für Familien (*family credits*) in Großbritannien existieren schon seit vielen Jahren so genannte „Kombilohn-Modelle“ („*in-work credits*“), die zunehmend auch in Deutschland als ein erfolgversprechendes Instrument der Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich angesehen werden. Kombilohn-Modelle haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und damit entweder – wie in den USA – das Armutsrisiko unter den Geringverdienern („*working poor*“) zu reduzieren oder – wie in Wohlfahrtsstaaten mit einem relativ hohen Einkommenssicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit – die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern. In Deutschland existiert ein Kombilohn in Form der Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Eine spezielle Form einer Lohnsubvention bzw. eines Kombilohns ist die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bis zu einem bestimmten Schwellenwert (untere Sozialversicherungsgrenze bzw. „Geringfügigkeitsgrenze“). Diese existiert in Deutschland in Form der „geringfügigen“ Beschäftigung („Mini-/Midi-Jobs“) und ebenfalls schon seit vielen Jahren und wurden im Rahmen der jüngsten Arbeitsmarktreformen ausgeweitet.

Die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich steht in Deutschland weiterhin auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Dazu liegen verschiedene aktuelle Reformvorschläge vor. So hat der Sachverständigenrat kürzlich erneut einen Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Aufnahme einer geringentlohten Tätigkeit durch Bezieher von Arbeitslosengeld II bei gleichzeitiger Absenkung des Einkommens von Arbeitslosen vorsieht (Sachverständigenrat, 2006). Wie bereits ähnliche Vorschläge in der Vergangenheit (vgl. Sinn u.a., 2002; Steiner, 2002; 2003a) wurde auch dieser durch die Politik nicht aufgegriffen, vor allem wohl deshalb, weil die Absenkung des Transfereinkommens für Arbeitslose als politisch äußerst heikel angesehen wird. Auf vergleichsweise große Zustimmung ist hingegen ein aktueller Vorschlag gestoßen, der auf einem Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit beruht und von einer Gruppe um den „Wirtschaftsweisen“ Peter Bofinger in die Diskussion eingebracht wurde. Dieser Vorschlag hat zum Ziel, die Rahmenbedingungen am unteren Ende der Lohn- und Einkommensskala so auszugestalten, dass möglichst viele Menschen einer Existenz sichernden Beschäftigung auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt nachgehen können und möglichst wenige Personen allein oder überwiegend auf den Bezug von Transferleistungen angewiesen sind (Bofinger et al., 2006, S. 6). Dazu sieht der Reformvorschlag eine Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich bei gleichzeitiger Abschaffung der für Bezieher von

Arbeitslosengeld II bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten sowie der Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung (Mini- und Midi-Jobs) vor. Der Vorschlag bezieht auch einen gesetzlichen Mindestlohn in die Überlegung ein, über dessen Einführung mit noch ungewisser Ausgestaltung zur Zeit kontrovers diskutiert wird. Darüber hinaus liegt eine Reihe von Vorschlägen zur Reform des Niedriglohnbereichs auf dem Tisch, die von zielgruppenorientierten Lohnsubventionen für ältere Arbeitslose bis zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes für Deutschland reichen.

In diesem Beitrag wird untersucht, welchen Beitrag Kombilohn-Modelle zur Förderung der Beschäftigung und zur Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich leisten können, was die jüngsten Arbeitsmarktreformen in Deutschland in diesem Bereich bewirkt haben und wie weiterführende aktuelle Reformvorschläge zu bewerten sind. Dazu werden im nächsten Abschnitt die theoretisch zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich dargestellt. In Abschnitt 3 werden empirische Ergebnisse zu den Arbeitsmarkteffekten der Reform des Niedriglohnbereichs in Deutschland durch die so genannten „Hartz-Gesetze“ präsentiert. Aktuelle Reformvorschläge zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich werden in Abschnitt 4 dargestellt und bewertet. Abschnitt 5 enthält eine zusammenfassende Bewertung der jüngsten Arbeitsmarktreformen und der aktuellen Reformvorschläge im Bereich zur Förderung des Niedriglohnbereichs.

2. Arbeitsmarktwirkungen von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

In den meisten Ländern der OECD werden Lohnsubventionen entweder als einkommensabhängige Zuschüsse an Arbeitnehmer, durch die geringe Erwerbseinkommen ergänzt werden („Kombilohn-Modelle“), oder durch die Freistellung von den Sozialbeiträgen im Niedriglohnbereich gewährt (vgl. OECD, 2003, 2005; Steiner, 2006). Daneben gibt es in den meisten Ländern der OECD schon seit längerem eine Vielzahl spezifischer Lohnsubventionen, die sich meist auf bestimmte eng abgegrenzte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (ältere Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne Berufsabschluss, eingeschränkt vermittelbare Arbeitslose) beziehen (vgl. z.B. für Deutschland und im internationalen Vergleich Hagen und Steiner, 2000; Caliendo und Steiner, 2005).

Lohnsubventionen zur Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung werden meist damit begründet, dass die Differenz zwischen dem Nettohaushaltseinkommen, das ein Geringqualifizierter in Vollzeitbeschäftigung erzielen kann, und dem Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) häufig keine ausreichenden Arbeitsanreize setzt. Dieser als „Lohnabstand“ bezeichnete Differenz wird insbesondere bei größeren Haushalten mit nur einem potenziell gering qualifizierten Erwerbstätigen häufig sehr gering sein, wenn das Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit den relativen Lebensstandard absichern soll und bei vorhandenem eigenen Einkommen oder Vermögen rasch entzogen wird, wie dies

auch in Deutschland der Fall ist. Das Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit setzt damit implizit einen effektiven Mindestlohn.

Die Wirkung lohnbezogener Transfers auf das Gesamtarbeitsangebot ist theoretisch nicht eindeutig bestimmt (vgl. z.B. Moffitt 2002, Steiner 2004). Eindeutig positiv wirkt die Einführung bzw. Erhöhung eines lohnbezogenen Transfers auf das Arbeitsangebot bei bisher nicht-erwerbstätigen Personen. Anders ist dies jedoch für Personen, die bereits Arbeit anbieten. Sind sie bei Einführung der Lohnsubvention transferberechtigt, dann ist mit dieser sowohl ein Substitutionseffekt als auch ein Einkommenseffekt verbunden. Der Substitutionseffekt führt isoliert betrachtet zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots. Der Einkommenseffekt kann zu einer Senkung des Arbeitsangebots führen. Für den Fall, dass der (negative) Einkommenseffekt den Substitutionseffekt überwiegt, ist der Gesamteffekt der Lohnsubvention auf das Arbeitsangebot dieser Gruppe negativ. Darüber hinaus kann der Fall eintreten, dass bereits Beschäftigte ihr Arbeitsangebot reduzieren, um subventionsberechtigt zu werden. Für die Veränderung des gesamten Arbeitsangebots ist es offensichtlich von erheblicher Bedeutung, wie hoch die Anteile der genannten Gruppen an der Erwerbsbevölkerung vor Einführung der Maßnahme sind. Der Gesamteffekt ist theoretisch unbestimmt.

Keine eindeutigen Aussagen über die Wirkungen von Lohnsubventionen ergeben sich auch, wenn berücksichtigt wird, dass in Mehrpersonenhaushalten gemeinsam über das Gesamtarbeitsangebot des Haushalts entschieden wird. Zwar treten hierbei ähnliche Effekte auf, wie sie für den Fall der individuellen Arbeitsangebotsentscheidung beschrieben wurden. Hinzu kommt jedoch, dass die Aufteilung des Arbeitsangebots innerhalb des Haushalts in diesem Fall durch die lohnbezogenen Transfers verändert werden kann. Beispielsweise kann bei Paarhaushalten die Anpassung des Arbeitsangebots dadurch erfolgen, dass ein Partner das Stundenangebot einschränkt und der andere eine subventionierte geringfügige Beschäftigung annimmt (vgl. z.B. Steiner 2000). Diese Effekte werden in hohem Maße von der spezifischen Gestaltung lohnbezogener Transfers und dem Steuer- und Transfersystem beeinflusst.

Die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer hängen natürlich auch von der Reaktion der Arbeitsnachfrage und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab. Erhöht sich in Folge der Gewährung eines lohnbezogenen Transfers das effektive Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, ist die Beschäftigungsänderung umso größer, je elastischer die Arbeitsnachfrage reagiert. Bei einer ausreichenden Anzahl bisher unbesetzter offener Stellen im Niedriglohnbereich kann das zusätzliche Arbeitsangebot auch bei konstanten Marktlöhnen beschäftigt werden, anderenfalls ist eine Beschäftigungszunahme nur bei sinkenden Marktlöhnen möglich. Besteht ein gesetzlich festgelegter oder faktischer Mindestlohn, dann führt ein lohnbezogener Transfer nicht zu einer Beschäftigungsänderung. Ein Arbeitnehmer kann in diesem Fall nur weiter zum Mindestlohn Arbeit anbieten, durch die Subvention entsteht keine zusätzliche Beschäftigung.

Die Begründung für eine Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich wird im Allgemeinen darin gesehen, dass hohe Sozialabgaben vor allem die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich stark belasten und damit negative Beschäftigungswirkungen haben. Dabei wird implizit angenommen, dass die von den Unternehmen zu zahlenden Sozialbeiträge („Arbeitgeberanteil“) von diesen auch effektiv getragen wird. Dies ist aber nur unter speziellen Bedingungen der Fall. Bekanntlich hängt die ökonomische Inzidenz bei flexiblen Löhnen und Preisen nur von den Arbeitsangebots- und -nachfrageelastizitäten ab. Geht man entsprechend empirischer Schätzungen der relevanten Elastizitäten davon aus, dass das Arbeitsangebot zumindest der „primären“ Erwerbstätigen (Männer, alleinstehende Frauen) ziemlich unelastisch auf Reallohnänderungen reagiert (Steiner, 2000; Haan und Steiner, 2006), tragen bei flexiblen Löhnen die Arbeitnehmer den Großteil der Sozialbeiträge. Wenn diese seitens der Arbeitnehmer als versicherungsäquivalente Beiträge für die Leistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung angesehen werden, liegt auch bei elastischem Arbeitsangebot die ökonomische Inzidenz der Sozialbeiträge überwiegend oder vollständig bei den Arbeitnehmern. Werden die Sozialbeiträge vollständig in die Marktlöhne überwälzt, sind von einer Subventionierung der Sozialbeiträge keine Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Insbesondere für Geringqualifizierte dürfte jedoch aufgrund gesetzlicher oder tariflicher Mindestlöhne die Lohnflexibilität nach unten beschränkt sein, so dass eine Überwälzung der Sozialbeiträge in geringere Löhne nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Dies gilt auch dann, wenn zwar kein gesetzlicher oder tariflicher Mindestlohn existiert, die Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit aber einen effektiven Mindestlohn setzen. Außerdem stehen für Bezieher von Einkommensersatzleistungen bei Aufnahme einer Beschäftigung den zu leistenden Sozialbeiträgen keine äquivalenten Gegenleistungen gegenüber, wenn diese Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung in Anspruch nehmen können und für sie auch Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden. Ersteres ist in der Regel der Fall, letzteres dann, wenn die Einkommensersatzleistung bei Arbeitslosigkeit als Versicherungsleistung ausgestaltet ist. Für Bezieher von Arbeitslosenunterstützung hängen die Anreizwirkungen einer Subventionierung der Sozialbeiträge jedoch auch wie oben beschrieben von den jeweiligen Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Transferleistung ab.

Werden Lohnsubventionen auf bestimmte Gruppen, z.B. gering qualifizierte Arbeitnehmer oder Langzeitarbeitslose beschränkt, besteht die Gefahr so genannter „Verdrängungseffekte“. Damit ist im populären Sprachgebrauch gemeint, dass reguläre Beschäftigungsverhältnisse durch subventionierte ersetzt („substituiert“) werden. Dies ist umso wahrscheinlicher, je besser die Möglichkeiten der Substitution in der Produktion und je geringer die Lohnflexibilität bei den nicht subventionierten Arbeitskräften ist. So zeigen z.B. empirische Untersuchungen für Deutschland (vgl. Freier und Steiner, 2007a), dass geringfügig Beschäftigte gute Substitute für geringqualifizierte Arbeit-

nehmer und auch für in Teilzeit beschäftigte Frauen sind. Gleicht die Subvention gerade die Produktivitätsnachteile der geförderten Arbeitssuchenden aus, werden die Verdrängungseffekte auch bei inflexiblen Löhnen eher gering sein. Bei flexiblen Löhnen muss es auch bei einer stärkeren Subventionierung zu keinen Verdrängungseffekten bezüglich der Beschäftigung kommen. Allerdings kann die Lohnsenkung mit negativen Arbeitsangebotseffekten bei den bereits Beschäftigten verbunden sein. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn bei den geringeren Löhnen der Lohnabstand zwischen dem Erwerbseinkommen und dem Transfereinkommen zu gering ist, um ausreichende finanzielle Arbeitsanreize zu setzen.

Andererseits besteht bei allgemeinen Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, die nicht auf eng abgegrenzte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt oder zeitlich befristet sind, die Gefahr erheblicher „Mitnahmeeffekte“. Damit ist gemeint, dass ein mehr oder weniger großer Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Lohnsubvention zustande gekommen wäre oder ein Teil der bereits vor Einführung der Lohnsubvention beschäftigten Person anspruchsberechtigt wird. Diese Mitnahmeeffekte und die damit verbundenen erheblichen fiskalischen Kosten sind vor allem bei Lohnsubventionen bzw. Subventionierung der Sozialbeiträge, die für alle in einem Unternehmen beschäftigten Geringverdiener gezahlt werden, zu erwarten. Eine theoretische Möglichkeit diese Mitnahmeeffekte zu begrenzen, besteht in der Beschränkung der Lohnsubvention auf neu beschäftigte Geringverdiener („marginale Lohnsubvention“). Die praktische Schwierigkeit besteht dabei in der Abgrenzung von durch die Subvention induzierten Neueinstellungen von solchen, die auch ohne diese erfolgt wären.

Ein innovativer Ansatz zur Lösung dieser Problematik wurde von Schöb und Weimann (2002) in Form einer marginaler Lohnsubvention mit „doppelter Förderung“ präsentiert. Dabei sollen die Sozialversicherungsbeiträge nicht nur für den neu eingestellten ehemaligen ALG-II Empfänger, sondern auch für einen bereits Beschäftigten erstattet werden. Dadurch entsteht zum einen in bereits bestehenden Unternehmen ein stärkerer Anreiz zur Neueinstellung von Arbeitskräften als in neu gegründeten Unternehmen, die von dieser doppelten Förderung nicht profitieren können. Zum anderen entstehen durch die Subvention aber auch für die bereits bestehenden Unternehmen Anreize zur Beschäftigungsausweitung.

3. Arbeitsmarktwirkungen der Reform des Niedriglohnbereichs in Deutschland

Durch die im Zuge der *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz-Gesetze“) eingeführten Reformen hat in Deutschland eine partielle Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden, wobei eine stärkere Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich eine wichtige Komponente darstellt (vgl. Caliendo und Steiner, 2005). Im Folgenden werden Forschungsergebnisse zu den Arbeitsmarkteffekten wichtiger Reformen im Niedriglohnbereich, die im Rahmen der

„Hartz-Gesetze“ bereits umgesetzt wurden, präsentiert. Dies betrifft die Reform der Arbeitslosenunterstützung, die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung („Mini Jobs“) und Existenzgründungszuschüsse für Arbeitslose.

3.1 Reform der Arbeitslosenunterstützung

„Kombilöhne“ existieren in Deutschland schon seit längerem durch die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Seit Januar 2005 haben „erwerbsfähige“ Hilfebezieher – das sind Personen, die täglich mindestens drei Stunden arbeiten können – bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf das so genannte „*Arbeitslosengeld II*“ (ALG-II), das die bisherige Arbeitslosenhilfe ersetzt.¹ Das auf die Arbeitslosenunterstützung maximal anrechnungsfreie Einkommen aus einer regulären Beschäftigung wurde erhöht.² Bei Aufnahme einer gemeinnützigen Tätigkeit können Hilfebezieher befristete Zuschüsse („Mehraufwandsentschädigung“) zwischen 1 und 2 Euro erhalten („Ein-Euro Jobs“). Beim „*Arbeitslosengeld I*“, das im Gegensatz zum ALG-II eine Versicherungsleistung darstellt, wurde per Februar 2006 die Anspruchsdauer auf ALG-I, die für ältere Arbeitslose bisher maximal 32 Monate betragen hat, auf allgemein 12 Monate und auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose reduziert. Allerdings wurde diese Kürzung durch die aktuellen Regierungsbeschlüsse für ältere Arbeitslose, für die die Anspruchsdauer wieder auf 24 Monate erhöht werden soll, zum Teil wieder zurückgenommen.

Die Auswirkungen dieser beiden zentralen Reformelemente der so genannten „Hartz-Gesetze“ auf die Langzeitarbeitslosigkeit wurden von Schmitz und Steiner (2007) untersucht. Einerseits hat durch die Reform der Anteil der Arbeitslosen mit langen Anspruchsdauern auf ALG-I deutlich abgenommen. So hatte z.B. ca. 1/6 aller arbeitslosen Männer in Ostdeutschland vor der Reform einen Anspruch auf ALG-I von mehr als 18 Monaten, die durchschnittliche Dauer des Leistungsanspruchs nahm in dieser Gruppe von 10,5 Monaten auf 7,4 Monate ab. Auch bei den Frauen in Ostdeutschland und bei den arbeitslosen Frauen und Männern in Westdeutschland war die Reform mit einem deutlichen Rückgang der Anspruchsdauern auf ALG-I verbunden. Andererseits hat die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG-II dazu geführt, dass in den einzelnen Gruppen nach der Reform zwischen 20 und 30% der Arbeitslosen einen geringeren Leistungsanspruch als vorher haben; ca. 5% der Arbeitslosen haben durch die Reform den Anspruch auf Lohnersatzleistungen ganz verloren.

¹ Nicht-erwerbsfähige bedürftige Hilfebezieher erhalten das so genannte „Sozialgeld“, welches der bisherigen Sozialhilfe entspricht.

² Bei einem Erwerbseinkommen von bis zu 400 Euro bleiben 15 %, zwischen 401 und 900 Euro 30 % und zwischen 901 und 1.500 Euro wieder 15 % anrechnungsfrei. Somit bleiben bei einem Erwerbseinkommen von 1.500 Euro maximal 300 Euro anrechnungsfrei. Vor der Reform konnten Hilfebezieher maximal 165 Euro hinzuverdienen.

Wie die in Tabelle 1 zusammengefassten Simulationsergebnisse von Schmitz und Steiner (2007) zeigen, dürfte die Reform der Arbeitslosenunterstützung zwar keine großen Effekte auf die eher kurzfristige Arbeitslosigkeit – gemessen durch den Median der Arbeitslosigkeitsdauer – haben, die Langzeitarbeitslosigkeit aber deutlich reduziert haben. Insbesondere bei älteren (über 45-jährigen) Arbeitslosen führt die Reduktion der Anspruchsdauern auf ALG-I zu einer erheblichen Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anteil der länger als 2 Jahre Arbeitslosen (24-Monate Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit) reduziert sich nach den Simulationsergebnissen von bei älteren westdeutschen Männern von fast 29 % auf 20 %, der mittlere Wert (Median) der abgeschlossenen Arbeitslosigkeitsdauer sinkt in dieser Gruppe von 12 Monaten auf) 9,5 Monate. Eine deutliche Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich auch für westdeutsche Frauen, während in den neuen Bundesländern sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich schwächer ausgeprägt ist. Für die jüngeren Arbeitslosen sind die simulierten Effekte der Reformen ebenfalls gering, so dass der gesamte Effekt der Reform überwiegend auf die älteren Arbeitslosen in Westdeutschland entfällt. In Ostdeutschland sind die (geringeren) Effekt auch gleichmäßiger auf die Altersgruppen verteilt, was mit der stärkeren Betroffenheit von Kürzungen beim ALG-II in den neuen Ländern zusammenhängt.

Tabelle 1: Simulierte Effekte der Reform auf die Verbleibsquoten in Arbeitslosigkeit und die Arbeitslosigkeitsdauer (Median)

		Vor der Reform					Nach der Reform				
		Verbleibsquote (in %)				Median (Monate)	Verbleibsquote (in %)				Median (Monate)
		6	12	18	24		6	12	18	24	
Alle	Männer/Westen	45	26	16	11	5,0	45	25	15	10	5,0
	Männer/Osten	38	16	9	5	4,0	37	14	7	3	4,0
	Frauen/Westen	55	30	17	11	7,0	54	29	14	8	7,0
	Frauen/Ostent	59	33	21	13	7,5	58	30	16	9	7,5
über 45-jährige	Männer/Westen	68	50	37	29	12,0	62	43	29	20	9,5
	Männer/Osten	55	31	20	12	7,0	49	23	12	6	6,0
	Frauen/Westen	76	55	38	28	13,5	71	49	29	18	11,5
	Frauen/Osten	70	47	34	24	11,0	70	43	26	16	10,8

Anmerkungen: Die 12-Monate Verbleibsquote gibt z.B. den Anteil der Arbeitslosen an, der nach 12 Monaten noch immer arbeitslos ist. Der Median der Arbeitslosigkeitsdauer gibt die Dauer an, die 50% der Arbeitslosen maximal arbeitslos sind.

Quelle: Schmitz und Steiner (2007).

Die präsentierten Simulationsergebnisse zeigen, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen ALG-II sowie die Reduktion der Anspruchsdauern auf ALG-I die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote nur in geringem Umfang reduziert haben dürfte. Jedoch dürften diese Reformen die Langzeitarbeitslosigkeit der Älteren deutlich reduziert haben. Dies trifft insbesondere auf die alten Bundesländer zu, wo die Reduktion vor allem auf die Kürzung der Anspruchsdauern beim ALG-I zurückzuführen ist. Darüber hinaus sollte die Kürzung der Anspruchs-

dauern auch die Anreize für Kündigungen reduzieren und damit zu einem weiteren Rückgang der hohen Arbeitslosigkeit Älterer beitragen. Allerdings werden durch die aktuellen Beschlüsse der Koalitionsregierung zur erneuten Erhöhung der Anspruchsdauer auf ALG-I für ältere Arbeitslose auf 24 Monate die beschriebenen Effekte auf die Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit wieder abgeschwächt.

3.2 Subventionierung geringfügiger Beschäftigung – die „Mini Jobs“-Reform

Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich durch Subventionierung der Sozialbeiträge bei „geringfügiger Beschäftigung“ existiert in Deutschland in größerem Umfang schon seit gut zehn Jahren (vgl. Steiner, 2003b).³ Im Zuge der „Hartz-Gesetze“ wurden per 1. April 2003 die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung von 325 auf 400 Euro angehoben und die bisherige Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf maximal 15 Wochenstunden aufgehoben. Für Arbeitnehmer bleiben diese „Mini Jobs“ bis zu dieser Grenze steuer- und abgabenfrei. Dies gilt nun auch wieder für die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung, die seit deren Reform 1999 sozialversicherungspflichtig war. Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben von 25 % statt wie bisher 22 %. Im Bereich zwischen 401 und 800 Euro monatlichem Erwerbseinkommen – den so genannten „Midi-Jobs“ – steigt der Arbeitnehmerbeitrag progressiv von ca. 4 % auf den vollen Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von gut 20 % an. Der Arbeitgeberbeitrag fällt ab 401 Euro in vollem Umfang an. Das Erwerbseinkommen aus „Mini Jobs“ ist wie übriges Einkommen zu versteuern.⁴

Durch die „Mini Jobs“-Reform haben sich zwar die Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für bestimmte Personengruppen erhöht, insbesondere auch in Form einer Nebentätigkeit. Andererseits werden aber auch negative Anreize zur Ausdehnung der Beschäftigung über wenige Arbeitsstunden hinaus gesetzt. Entscheidend ist jedoch, dass sich für arbeitslose Bezieher von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe die finanziellen Arbeitsanreize durch die Reform gegenüber dem Status quo nicht verbessert haben (vgl. Steiner und Wrohlich 2005). Außerdem entstehen durch die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung auch für bereits Beschäftigte Anreize zur Verkürzung der Arbeitszeit (vgl. Abschnitt 2).

³ Es soll hier nicht thematisiert werden, inwieweit durch die Freistellung geringer Erwerbseinkommen von der Sozialversicherungspflicht tatsächlich eine „Subventionierung“ vorliegt. Zum einen sind geringe Einkommen über den Freibetrag auch von der Einkommensteuer befreit, zum anderen haben nichterwerbstätige Familienangehörige über die Mitversicherung in der Sozialversicherung häufig Anspruch auf Versicherungsleistungen, ohne dass dafür Beiträge entrichtet werden.

⁴ Für „haushaltsnahe Dienstleistungen“ werden reduzierte Pauschalabgaben von nur 12 % erhoben. Darüber hinaus können private Haushalte Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen in beschränktem Umfang von dem zu versteuernden Einkommen abziehen.

Tatsächlich weisen die Ergebnisse einer ex-ante Evaluation der „Mini Jobs“-Reform durch Steiner und Wrohlich (2005) darauf hin, dass bei einer geringen Zunahme von bisher nichtbeschäftigten Personen von ca. 50.000 Personen der Gesamteffekt auf das Arbeitsvolumen negativ ausfällt. Dies resultiert daraus, dass ein Teil der bereits beschäftigten Personen aufgrund der Lohnsubvention ihr Arbeitsangebot einschränkt und dieser Effekt den positiven Partizipationseffekt kompensiert (vgl. Tabelle 2). Auch ist davon auszugehen, dass die zusätzlich Beschäftigten ganz überwiegend bisher Nichterwerbstätige ohne Anspruch auf Lohnersatzleistung sind, da bei einem bestehenden Leistungsanspruch durch einen „Mini-Job“ kaum ein Einkommensanstieg realisiert werden kann.⁵

Tabelle 2: Arbeitsangebotseffekte der „Mini-Jobs“-Reform

	Paare		Alleinstehende		Summe
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	
Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen	42 (31 - 52)	9 (7 - 12)	2 (1 - 4)	0	53 (40 - 67)
Veränderung der geleisteten Arbeitsstunden (pro Woche)	-409 (-829 - 11)	412 (305 - 520)	-82 (-125 - -40)	0	-79 (-127 - -32)
davon: zusätzlich Beschäftigte	957 (727 - 1 187)	381 (289 - 474)	58 (30 - 87)	0	1 396 (-1 044 - 1 747)
davon: Stundenänderung der bereits vor der Reform Beschäftigten	-1 367 (-1 719 - -1 014)	31 (13 - 49)	-140 (-253 - -94)	0	-1 476 (-1 970 - -930)

Anmerkungen: Auf die Gesamtpopulation hochgerechnete Effekte (in 1.000), gerundet; Zahlen in Klammern geben 95%-Konfidenzintervalle an.

Quelle: Steiner und Wrohlich (2005).

Die Ergebnisse von Steiner und Wrohlich (2005) werden auch durch zwei neuere empirische Studien zu den Effekten der „Mini Jobs“-Reform bestätigt (vgl. Bargain et al., 2005; Caliendo und Wrohlich, 2006). In ihrer statistischen Analyse der kurzfristigen Beschäftigungseffekte der Einführung der „Mini Job“-Reform im Jahr 2003 stellen Caliendo und Wrohlich (2006) außerdem fest, dass die Reform mit einer signifikanten Zunahme der in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung verbunden war.

Von Kritikern subventionierter geringfügiger Beschäftigung (vgl. z.B. Bofinger et al., 2006; Schöb und Weimann, 2002) wird diese eher als Sackgasse, denn als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung angesehen. Von Freier und Steiner (2007b) wurden auch die längerfristigen Effekte der Aufnahme einer geringfügigen subventionierten Beschäftigung auf die zukünftige individuelle Erwerbskarrieren und Einkommensentwicklung untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Aufnahme einer subventionierten geringfügigen Beschäftigung über einen ca. dreijährigen Beobachtungszeitraum zwar nicht dazu führt, dass sich die Dauer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Vergleich zu einer statistischen Kontrollgruppe erhöht. Allerdings war die Aufnahme einer gering-

⁵ Allerdings wurde in der Studie die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung nicht berücksichtigt.

fügigen Beschäftigung in diesem Zeitraum mit einer deutlich geringeren Arbeitslosigkeitsdauer und im Durchschnitt auch mit einer leichten Zunahme der in diesem Zeitraum insgesamt erzielten Erwerbseinkommen verbunden. Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit über einen Dreijahreszeitraum, so waren früher Arbeitslose, die eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben, im Folgezeitraum ca. 9 Monate kürzer arbeitslos als die statistische Vergleichsgruppe (vgl. Tabelle 3). Für ältere Arbeitslose ist dieser Effekt besonders stark ausgeprägt: Für diese reduziert sich die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer im Zeitraum von 3 Jahren um insgesamt ca. 1,3 Jahre.

Tabelle 3: Arbeitsmarkteffekte der geringfügigen Beschäftigung

Ergebnisvariable	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Alle	über 50-jährige	Alle	über 50-jährige
Sozialvers.-pflichtige Beschäftigung (Tage/Jahr)	-1	-10	9	-2
Geringfügige Beschäftigung (Tage/Jahr)	90	166	70	142
Arbeitslosigkeit (Tage/Jahr)	-90	-157	-81	-142
Lohn in sozialvers.-pfl. Beschäftigung (Euro/Monat)	-166	-110	-58	-31
Kumulierter Lohneffekt (Euro/Jahr)	189	-643	733	779

Anmerkungen: Kursiv gedruckte Effekte sind auf dem 5 %-Niveau nicht statistisch signifikant von Null verschieden.

Quelle: Freier und Steiner (2007b), Tabellen 4 und 5.

Aus Tabelle 3 ist auch ersichtlich, dass die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Anschluss an eine geringfügige Beschäftigung mit einem geringen durchschnittlichen Lohnabschlag von 166 Euro in den alten und 60 Euro in den neuen Bundesländern verbunden ist; für die über 50-jährigen Männer ist dieser Effekt aber nicht statistisch signifikant von Null verschieden. Da durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung die im Folgezeitraum in Arbeitslosigkeit verbrachte Zeit deutlich reduziert wird, ist der durchschnittliche kumulierte Lohneffekt positiv, wenn auch sehr gering: In den alten Bundesländern beträgt er ca. 190 Euro, in Ostdeutschland 730 Euro pro Jahr. Nur bei älteren Männern in Westdeutschland wird der etwas geringere Monatslohn in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht durch die kürzere Arbeitslosigkeitsdauer kompensiert.

Aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sicht zeigen diese Ergebnisse, dass die Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich insbesondere auch für ältere Arbeitslose ein effektives Instrument der Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit sein kann, auch wenn sie nicht mit mehr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbunden ist. Verdrängungseffekte aufgrund der Substitution regulärer durch subventionierte geringfügige Beschäftigung können dabei jedoch nicht ausgeschlossen werden. Dies trifft vor allem auf in Teilzeit beschäftigte Frauen zu, da die empirische Substitutionselastizität zwischen diesen und subventionierter geringfügiger Beschäftigung relativ hoch ist (vgl. Freier und Steiner, 2007b).

3.3 Existenzgründungszuschüsse für Arbeitslose

Bis zum 1.8.2006 gab es in Deutschland für gründungswillige Arbeitslose zwei Förderinstrumente: das *Überbrückungsgeld* (ÜG) und den *Existenzgründungszuschuss* (ExGZ), der in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion besser als „*Ich-AG*“ bekannt ist. Das ÜG wurde bereits Mitte der 1980er Jahre, der ExGZ zum 1.1.2003 mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingeführt. Beim ÜG erhielten anspruchsberechtigte Personen (Bezieher von Lohnersatzleistungen sowie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen) über eine Regelförderdauer von sechs Monaten einen Förderbetrag in Höhe der zuvor bezogenen Arbeitslosenunterstützung zuzüglich eines pauschalierten Sozialversicherungsbeitrages. Für ihre soziale Absicherung waren die neuen Selbständigen selbst verantwortlich. Der ExGZ, auf den Bezieher von Lohnersatzleistungen Anspruch hatten, wurde in abnehmender Höhe für maximal drei Jahre gewährt, solange das zu erwartende Jahreseinkommen 25.000 Euro nicht überschritt. Er war steuerfrei und betrug im ersten/zweiten/dritten Jahr monatlich 600/360/240 Euro. Während der Förderung war die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung verpflichtend vorgeschrieben. Ob der ExGZ oder das ÜG für den Arbeitslosen günstiger war, hing von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung, der steuerlichen Belastung des Haushalts und der erwarteten Arbeitslosigkeitsdauer ab (vgl. Koch und Wießner, 2003).

Tabelle 4: Effekte von Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld

Ergebnisvariable	Existenzgründungszuschuss				Überbrückungsgeld			
	West		Ost		West		Ost	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Nicht-Arbeitslosigkeit								
nach 6 Monaten	54,2	52,8	56,1	59,9	44,2	44,3	51,2	45,4
nach 16 Monaten	35,1	30,7	38,8	44,4	24,3	21,9	30,8	26,5
nach 28 Monaten	27,6	19,9	30,3	34,9	19,8	17,9	23,9	21,3
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbständigkeit								
nach 6 Monaten	64,5	72,2	68,2	73,6	55,8	59,4	65,2	62,2
nach 16 Monaten	46,1	53,5	48,6	56,7	33,8	39,7	41,5	45,9
nach 28 Monaten	35,8	43,1	42,9	49,4	27,8	33,7	36,6	39,4

Anmerkungen: Die ausgewiesenen Effekte geben die durchschnittlich Differenz (in Prozentpunkten) in der jeweiligen Ergebnisvariablen zwischen der Gruppe der geförderten ehemaligen Arbeitslosen und einer Kontrollgruppe zum angegebenen Zeitpunkt nach Beginn der Förderung an. Die Schätzung des durchschnittlichen Maßnahmeeffekts in der Gruppe der geförderten Personen basiert auf der Methode des „statistischen Matching“. Alle Effekte sind auf einem Signifikanzniveau von mindestens 5 % statistisch signifikant.

Quelle: Caliendo und Steiner (2007), Tab. 3.

Die Evaluationsergebnisse zu den beiden Programmen zeigen, dass diese hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit relativ zu anderen Programmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland erfolgreich waren (vgl. Caliendo und Steiner, 2007). Wie Tabelle 4 zeigt, haben die

durch ÜG oder ExGZ geförderten Existenzgründer/innen im Vergleich zur Vergleichsgruppe der Nicht-Geförderten sowohl eine höhere Wahrscheinlichkeit auch längerfristig nicht wieder arbeitslos zu werden (1. Erfolgskriterium), als auch eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit zukünftig sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig (2. Erfolgskriterium) zu sein.

Zwar nehmen die Maßnahmeeffekte im Vergleich zu den ersten Monaten nach Förderbeginn mit zunehmender Förderdauer deutlich ab. Aber auch nach 28 Monaten sind beide Programme hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit erfolgreich. Beim ExGZ ergeben sich Effekte zwischen knapp 20 Prozentpunkten (Frauen in Westdeutschland) und 35 Prozentpunkten (Frauen in Ostdeutschland), beim ÜG zwischen knapp 18 Prozentpunkten (Frauen in Westdeutschland) und 24 Prozentpunkten (Männer in Ostdeutschland). Gemessen am 2. Erfolgskriterium variieren die Effekte zwischen knapp 30 Prozentpunkten für durch ÜG geförderte Männer in Westdeutschland und 50 Prozentpunkten für durch ExGZ geförderte Frauen in Ostdeutschland.

Betrachtet man die monetäre Effizienz der beiden Programme, die auch die mit der Existenzgründungsförderung verbundenen monetären Kosten und durch die Maßnahmeeffekte induzierten Einsparungen für die Bundesanstalt für Arbeit einbezieht, ist diese zumindest beim ÜG aus Sicht der Bundesanstalt deutlich positiv. Die monatlichen Nettokosten des ExGZ sind mit monatlich 200-300 Euro moderat und im Vergleich zu anderen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eher günstig (vgl. Caliendo und Steiner, 2007, Tab. 5).

Trotz dieser relativ positiven Evaluationsergebnisse wurden beide Programme zum 1.8.2006 durch den Gründungszuschuss (GZ) ersetzt. Gefördert werden nur Gründungen, die im Haupterwerb erfolgen. Der GZ wird in zwei Phasen geleistet: zunächst für neun Monate mit einem monatlichen Zuschuss in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes I (ALG-I) zuzüglich 300 Euro zur sozialen Absicherung; anschließend können unter bestimmten Voraussetzungen für weitere sechs Monate 300 Euro pro Monat zur sozialen Absicherung geleistet werden. Bezüglich der sozialen Absicherung besteht keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, die weitere freiwillige Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung ist möglich.

Die Zusammenlegung des ExGZ mit dem ÜG erscheint vor dem Hintergrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse fragwürdig. Zum einen waren die beiden Programme auf sehr unterschiedliche Personengruppen ausgerichtet. Beim Überbrückungsgeld waren die Verbleibsquoten in Selbständigkeit auch längerfristig sehr hoch und die Maßnahmeneffekte im Vergleich zur Kontrollgruppe eindeutig positiv. Es bestand daher kein Grund, die Anspruchsdauer zu verlängern bzw. die kumulierte Fördersumme zu erhöhen, wie dies beim Gründungszuschuss im Vergleich zum ÜG der Fall ist. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch den Gründungszuschuss die Effektivität und monetäre Effizienz der Gründungsförderung von Arbeitslosen gegenüber den bisher existierenden Förderinstrumenten verschlechtern wird.

4. Aktuelle Vorschläge zur Reform des Niedriglohnssektors

Wie aktuelle Vorschläge aus Politik und Wissenschaft zeigen, steht die weiterführende Reform des Niedriglohnssektors in Deutschland weiterhin auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Einige dieser Vorschläge basieren auf älteren Kombilohn-Modellen, die im Zuge der „Hartz-Gesetze“ nicht oder nur in verwässerter Form umgesetzt wurden. Dazu zählen das Kombilohn-Modell des Sachverständigenrats, das so genannte „Bofinger-Modell“, der „Beschäftigungsbonus“ und auch zielgruppenorientierte Kombilohn-Modelle, insbesondere Lohnsubventionen für ältere Arbeitslose. Aktuell wird in Deutschland über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns beraten.

4.1 Kombilohn-Modell des Sachverständigenrats

Dieser Vorschlag greift Reformvorschläge auf (vgl. z.B. Sinn et al., 2002, Steiner 2002, 2003a), die durch die „Hartz-Gesetze“ nur in verwässerter Form umgesetzt wurden, und verknüpft sie mit einer Reform der Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung. Der Vorschlag hat die Förderung der nachhaltigen Integration in den ersten (nicht-subventionierten) Arbeitsmarkt durch die Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize zum Ziel. Das Kombilohn-Modell des SVR besteht aus drei Komponenten:

- a) *Kürzung der Freibeträge beim ALG-II* durch die Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle von monatlich 200 Euro; geringere Erwerbseinkommen sollen voll auf das ALG-II angerechnet, darüber liegende sollen geringer als im Status quo angerechnet werden.
- b) *Absenkung des ALG-II Regelsatzes* um 30 % bei verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten für am ersten Arbeitsmarkt erzielte Erwerbseinkommen durch *geringere Transferenzzugsraten*, wobei der reduzierte Regelsatz durch Aufnahme einer Tätigkeit im staatlichen Beschäftigungssektor („Arbeitsgelegenheit“) ausgeglichen werden kann.
- c) *Reform der geringfügigen Beschäftigung* (Mini- und Midi-Jobs) durch Anpassung der Gleitzone subventionierter Sozialbeiträge auf den Bereich 200 bis 800 Euro monatlich, wobei der Arbeitnehmerbeitrag (Arbeitgeberbeitrag) zur Sozialversicherung in der unteren Gleitzone 15 % (0 %) betragen und die Subventionierung der in Nebentätigkeit ausgeübten Mini-Jobs abgeschafft werden sollen.

Nach Schätzungen des Sachverständigenrats (2006) könnte bei Einführung dieses Reformvorschlags das effektive Arbeitsangebot in Deutschland insgesamt um rund 380.000 Personen erhöht werden. Dies wäre bei den angenommenen Lohnelastizitäten der Arbeitsnachfrage mit einer Beschäftigungszunahme von etwa 350.000 Personen verbunden.⁶ Da sich die simulierten Arbeitsmarkteffekte auf eine neue Gleichgewichtssituation beziehen nachdem die durch die Reform induzierten

⁶ Dies entspricht ziemlich genau den Effekten, die von Steiner (2003a) für einen ähnlichen Reformvorschlag ebenfalls auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells berechnet wurden; dieser Reformvorschlag enthält allerdings nicht die Komponente c) des SVR-Vorschlags.

Anpassungen beim Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage abgeschlossen sind, wird kurzfristig ein Bedarf von ca. 700.000 Arbeitsgelegenheiten erwartet, der nach Einschätzung des SVR in der mittleren und längeren Frist durch die höhere Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt jedoch deutlich reduziert werden dürfte. Wie lange dieser Anpassungsprozess dauern könnte, lässt sich auf Basis der präsentierten Simulationsergebnisse nicht abschätzen.

4.2 „Bofinger-Modell“

Auch dieser aktuelle Reformvorschlag hat die Konzentration der Lohnsubventionen auf die Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel. Er sieht eine Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich bei gleichzeitiger Abschaffung der Förderung geringfügiger Beschäftigung vor. Er hat drei Kernelemente:

- a) *Kürzung der Freibeträge beim ALG-II* auf nur noch 15% der Verdienste bis zu einer monatlichen Einkommensgrenze von 750 Euro (Alleinstehende) bzw. 1.300 Euro (Paarhaushalte).
- b) *Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung* in voller Höhe bis zu einem Bruttohaushaltseinkommen von 750 Euro bei Alleinstehenden und von 1.300 Euro bei Paarhaushalten bei einer Arbeitszeit von mindestens 30 Wochenstunden. Bei weniger als 15 Wochenstunden wird keine, bei weniger als 30 Wochenarbeitsstunden nur die halbe Subvention gewährt. Oberhalb dieser Einkommensgrenzen wird der Zuschuss abgeschmolzen, so dass dieser bei 1.300 (Alleinstehende bzw. Alleinerziehende) bzw. 2.000 Euro (Paarhaushalte) vollkommen entzogen ist. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung (Mini- und Midi-Jobs) wird abgeschafft.
- c) Bei Anspruch auf den Sozialversicherungszuschuss besteht auch ein Anspruch auf *erhöhtes Kindergeld*, das die Differenz zwischen dem bisherigen Kindergeld nach Steuerrecht und den jeweiligen Bedarfsätzen nach SGB II ausgleichen soll. Es beträgt für Kinder bis vierzehn Jahre monatlich 54 Euro, für ältere Kinder 122 Euro pro Monat. Bis zu den oben erwähnten Einkommensgrenzen von 1.300 bzw. 2.000 Euro wird das erhöhte Kindergeld in voller Höhe gewährt, oberhalb dieser Einkommensgrenzen wird das erhöhte Kindergeld in einer eigenen Gleitzone, deren Spanne 400 Euro pro Kind beträgt, entzogen. Der derzeit geltende Kinderzuschlag wird abgeschafft.

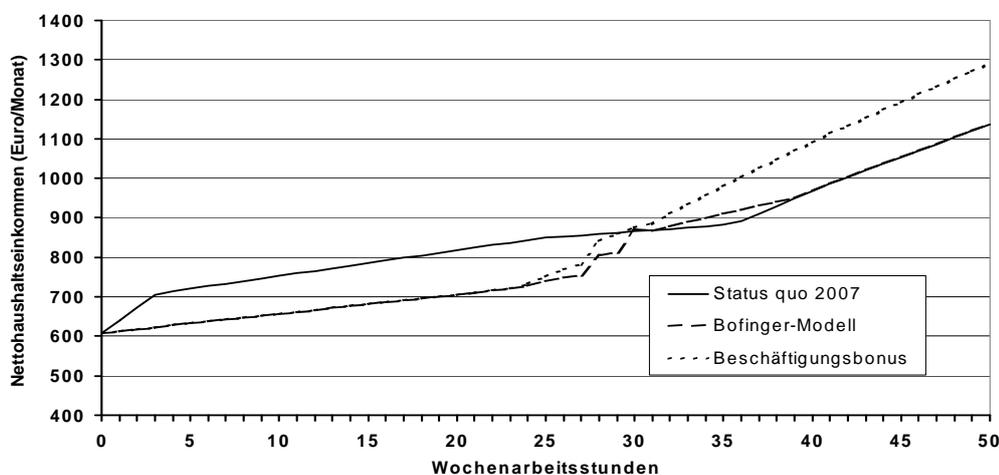
Ein spezifisches Merkmal dieses Reformvorschlags besteht darin, dass die Einkommensanrechnung haushaltsbezogen erfolgt, obwohl der Anspruch auf den Sozialversicherungszuschuss individuell entsteht.

Insgesamt verschlechtert sich die Einkommenssituation für geringfügig Beschäftigte durch die Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit bzw. der Gleitzone für Midi-Jobs sowie für Personen mit geringen Erwerbseinkommen aufgrund geringer Arbeitszeiten, die ergänzend ALG-II beziehen. In Abbildung 1 sind die Einkommenswirkungen im Bofinger-Modell relativ zum Status quo für

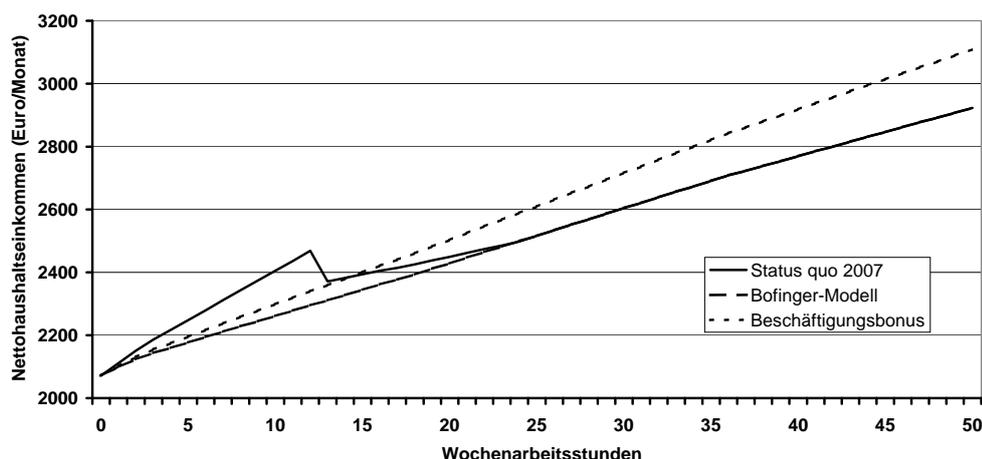
zwei Haushaltstypen dargestellt.⁷ Bei einem angenommenen Bruttostundenlohn von 7,50 Euro wird beim Bofinger-Modell von Alleinstehenden das Einkommensniveau im Status quo erst bei ca. 30 Wochenarbeitsstunden erreicht, und auch bei einer Ausweitung der Arbeitszeit über 30 Stunden ergibt sich aufgrund des Transferentzugs in diesem Bereich nur ein sehr geringer Anstieg des Nettoeinkommens. Der von Bofinger et al. (2006) als begleitende Maßnahme zu ihrem Modell vorgesehene gesetzliche Mindestlohn von 4,5 Euro wäre für ALG II-Bezieher vollkommen wirkungslos, da bei diesem Stundenlohn auch bei 40 Wochenarbeitsstunden das ALG II-Leistungsniveau in der Regel nicht erreicht wird.

Abbildung 1: Einkommenswirkungen alternativer Kombilohnmodelle im Vergleich zum Status quo

a) Alleinstehende/r ohne Kind (Stundenlohn = 7,50 Euro)



b) Zweiverdiener-Paarhaushalt mit 1 Kind (Stundenlohn Erstverdiener: 15 Euro, Zweitverdiener: 7,5 Euro)



Quelle: Haan/Steiner (2007).

⁷ Zum Vergleich sind auch die Einkommenswirkungen der im nächsten Abschnitt beschriebenen Reformalternative „Beschäftigungsbonus“ dargestellt. Für weitere Haushaltstypen vgl. Haan und Steiner (2007), Abbildung 1.

Für Zweiverdiener-Paarhaushalte mit einem Kind ergeben sich beim Bofinger-Modell bei einer geringfügigen Beschäftigung des Zweitverdieners im Vergleich zum Status quo wegen der Abschaffung der sozialversicherungsrechtlichen Regelungen bei den Mini- und Midi-Jobs Einkommensverluste. Auch sind längere Wochenarbeitszeiten des Zweitverdieners aufgrund der haushaltsbezogenen Einkommensanrechnung gegenüber dem Status quo mit keinem höheren Nettohaushaltseinkommen verbunden. Das intendierte Ziel, Vollzeittätigkeiten im Vergleich zur geringfügigen Beschäftigung stärker zu fördern, wird auch beim Bofinger-Modell erreicht.

Die Beschäftigungswirkungen dieses Reformvorschlags wurden von Haan und Steiner (2007) mittels eines empirischen Simulationsmodells untersucht. Nach deren Simulationsergebnissen würde die Einführung des Bofinger-Modells zu einem leichten Beschäftigungsrückgang um ca. 50.000 Personen führen, allerdings verbunden mit einem Anstieg des gesamten Arbeitsvolumens um ca. 25.000 Vollzeitäquivalente. Zwar wird durch den Vorschlag das intendierte Ziel der stärkeren Förderung von Vollzeittätigkeiten relativ zur geringfügigen Beschäftigung erreicht. Der Grund dafür ist die Abschaffung der bestehenden sozialversicherungsrechtlichen Begünstigung der Mini- und Midi-Jobs und der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von ALG-II. Auch ergeben sich durch die Beschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Leistungsbezieher erhebliche fiskalische Einspareffekte beim ALG-II. Die finanziellen Anreizwirkungen für arbeitslose Leistungsbezieher sind aber nicht ausreichend, um die Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang reduzieren zu können. Einkommensverbesserungen gegenüber dem Status quo ergeben sich nur für Einverdiener-Paarhaushalte mit Kindern. Da die Einkommensanrechnung haushaltsbezogen erfolgt, ergeben sich negative Arbeitsanreizeffekte für in Paarhaushalten lebende Zweitverdiener.

4.3 „Beschäftigungsbonus“

Als Alternative zum Bofinger-Modell analysieren Haan und Steiner (2007) eine als „Beschäftigungsbonus“ bekannte Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich, wie er in ähnlicher Form als *Bonus à l'emploi* auch in Belgien existiert (vgl. Bargain et al., 2005; Orsini, 2006). Der Beschäftigungsbonus unterscheidet sich vom Bofinger-Modell insbesondere dadurch, dass die Förderung nicht an das Haushaltseinkommen, sondern an das individuelle Erwerbseinkommen gebunden ist und Arbeitnehmer mit niedrigen Stundenlöhnen auch bei geringen Arbeitsstunden darauf Anspruch haben. Er ist so ausgestaltet, dass die fiskalischen Aufkommenswirkungen der beiden Reformmodelle nach Berücksichtigung der Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot annähernd gleich sind.

Wie der Vergleich der Einkommenswirkungen beim Beschäftigungsbonus und beim Bofinger-Modell in Abbildung 1 zeigt, wird auch beim Beschäftigungsbonus von Alleinstehenden bei einem angenommenen Bruttostundenlohn von 7,50 Euro das Einkommensniveau im Status quo erst

bei ca. 30 Wochenarbeitsstunden erreicht. Allerdings resultiert bei einer Ausweitung der Arbeitszeit über 30 Stunden beim Beschäftigungsbonus ein deutlicher Einkommensanstieg. Für Zweiverdiener-Paarhaushalte mit einem Kind setzt der Beschäftigungsbonus auch für Zweitverdiener finanzielle Anreize, eine Vollzeitätigkeit aufzunehmen.

Die Simulationsergebnisse in Haan und Steiner (2007) zeigen, dass es auch beim Beschäftigungsbonus zu keiner Zunahme der Beschäftigten kommt, da sich die negativen Partizipationseffekte bei den Frauen und die positiven bei den Männern annähernd ausgleichen. Allerdings ergibt sich mit rund 100.000 Vollzeitäquivalenten ein deutlich stärkerer Anstieg des gesamten Arbeitsvolumens. Dieser verteilt sich zu gut 2/3 auf die Frauen, wovon wiederum der Großteil auf in Paarhaushalten lebende Frauen entfällt. Der Beschäftigungsbonus wäre mit positiven fiskalischen Aufkommenswirkungen von rund 1 Mrd. Euro pro Jahr verbunden, was annähernd den von Haan und Steiner (2007) für das Bofinger-Modell berechneten fiskalischen Effekten entspricht.

4.4 Zielgruppenorientierte Lohnsubventionen: Ältere Arbeitslose

Ältere Arbeitslose sind in Deutschland, aber auch in anderen OECD Ländern, besonders stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Gründe dafür werden vermutet in altersspezifischen Kündigungsschutzbestimmungen, Klauseln in Tarifverträgen und institutionellen Regelungen, wie hohen Einkommensersatzquoten und Anspruchsdauern auf Arbeitslosenunterstützung. Relativ stark steigende Alters-Lohnprofile, wie sie auch in Deutschland vorliegen, und hohe Einkommensersatzquoten sind für ältere Arbeitslose mit geringen finanziellen Anreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich verbunden. Um dem entgegenzuwirken und die Arbeitslosigkeit Älterer zu reduzieren, wurde die so genannte „Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“ durch das erste „Hartz-Gesetz“ mit befristeter Geltung ab Januar 2003 als neues Förderinstrument aufgenommen und zwischenzeitlich bis Ende 2007 verlängert. Dieses sieht eine zeitlich befristete Lohnsubvention für über 50-jährige Arbeitslose vor. Die Subvention beträgt 50% der Differenz zwischen dem Nettolohn im früheren und dem neuen Beschäftigungsverhältnis, die Dauer der Subventionierung hängt von der ALG-I Restanspruchsdauer ab. Obwohl nach den Evaluationsergebnissen von Ammermüller et al. (2006) von dieser Regelung nur sehr wenige Anspruchsberechtigte Gebrauch gemacht haben, steht die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für ältere Arbeitslose weiterhin auf der arbeitsmarktpolitischen Agenda.

In einer neueren Studie haben Haan und Steiner (2006) mehrere Kombilohn-Modelle für ältere Arbeitslose evaluiert:

- A) *Stundenlohnsubvention*: Ähnlich wie die „Entgeltsicherung“ für ältere Arbeitslose soll dadurch die Differenz zwischen dem Erwerbseinkommen im früheren Beschäftigungsverhält-

nis und dem bei Wiederbeschäftigung zum Teil ausgeglichen werden; die Subvention bezieht sich jedoch auf den Stundenlohn (statt auf das monatliche Erwerbseinkommen).

B) *Einkommensbezogene Subvention*: Die maximale Subvention in Höhe von 7.100 Euro wird bis zu einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 6.750 Euro gewährt, bei höheren Einkommen wird die Subvention mit einer Rate von knapp 40 % entzogen. Bei mehr als 30 Wochenarbeitsstunden erhöht sich die Subvention um 990 Euro.

C) *Beschäftigungsbonus*: Dieser ist ähnlich wie der oben beschriebene ausgestaltet.

In allen Fällen haben nur über 50-jährige Arbeitslose, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, Anspruch auf die Subvention. Diese wird maximal bis zur Erreichung des gesetzlichen Rentenalters gewährt. Die drei Kombilohn-Modelle sind hinsichtlich der Einkommensgrenzen und Transferentzugsraten so ausgestaltet, dass sie nach Berücksichtigung der Anpassungen beim Arbeitsangebot annähernd kostenneutral sind.

Tabelle 5: Effekte alternativer Kombilohn-Modelle für ältere Arbeitslose

	Frauen			Männer		
	Zusätzlich Beschäftigte	Arbeitsvolumen (Vollzeit-äquivalente)		Zusätzlich Beschäftigte	Arbeitsvolumen (Vollzeitäquivalente)	
		Gesamt	Zusätzlich Beschäftigte		Gesamt	Zusätzlich Beschäftigte
A) Stundenlohnsubvention	27 (13 - 41)	25 (11 - 36)	24 (12 - 35)	24 (18 - 29)	26 (20 - 32)	26 (21 - 32)
B) Einkommensbezogene Subvention	22 (12 - 30)	13 (7 - 19)	14 (8 - 18)	13 (6 - 17)	10 (5 - 15)	12 (8 - 17)
C) Beschäftigungsbonus	21 (12 - 28)	19 (10 - 25)	18 (9 - 23)	16 (12 - 19)	17 (13 - 22)	16 (12 - 20)

Anmerkungen: Hochgerechnete Effekte (in 1.000), gerundet; Zahlen in Klammern geben 95%-Konfidenzintervalle an. Vollzeitäquivalente sind auf Basis von 40 Wochenarbeitsstunden berechnet.

Quelle: Haan und Steiner (2006).

Die von Haan und Steiner (2006) simulierten Arbeitsangebotseffekte sind für alle drei Kombilohn-Modelle annähernd gleich und eher gering (vgl. Tabelle 5): Sie liegen bei den Frauen zwischen 21.000 and 27.000, bei den Männern zwischen 13.000 and 24.000 zusätzlich beschäftigten Personen. Alle drei Reformalternativen wären auch mit positiven Einkommens- und Wohlfahrtseffekten⁸ verbunden, wobei die Einkommensbezogene Subvention in dieser Hinsicht am günstigsten abschneidet (Haan und Steiner, 2006, Tab. 3).

Diese Ergebnisse hängen jedoch wesentlich von der Annahme ab, dass die Inanspruchnahme der Subvention auf bereits Arbeitslose, die eine gering entlohnte Beschäftigung aufnehmen, be-

⁸ Die Wohlfahrtseffekte, gemessen durch „Kompensierende Variation“, unterscheiden sich von den Einkommenseffekten durch die Berücksichtigung der Nutzeneinbuße, die mit dem durch die jeweilige Reform induzierten zusätzlichen Arbeitsangebot verbunden ist (vgl. Haan und Steiner, 2006).

schränkt werden kann. Da im Prinzip Anspruch auf die Subvention bis zur Erreichung des gesetzlichen Rentenalters besteht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Kombilohn-Modelle einen erhöhten Zugang von älteren Personen in die Arbeitslosigkeit induzieren. Diese könnte mit einem erheblichen Anstieg der fiskalischen Kosten dieser Kombilohn-Modelle verbunden sein. Darüber hinaus besteht bei zielgruppenorientierten Lohnsubventionen immer die Gefahr, dass dadurch nicht geförderte durch subventionierte Arbeitskräfte substituiert werden. Dies kann auch bei den hier betrachteten Kombilohn-Modellen nicht ausgeschlossen werden.

4.5 Mindestlöhne

Aktuell wird in Deutschland über die Einführung eines gesetzlichen oder als allgemeinverbindlich erklärter tariflicher Mindestlöhne diskutiert.⁹ Als Begründung dafür wird zum einen vorgebracht, dass mit der staatlich geförderten Ausweitung des Niedriglohnbereichs Wettbewerbsverzerrungen zulasten der tariflich organisierten Bereiche verbunden sind. Als Beispiele dafür gelten das Reinigungsgewerbe, wo kürzlich ein allgemeinverbindlicher Tariflohn eingeführt wurde, und die Postdienstleistungen, wo sich die Regierungskoalition bisher jedoch nicht auf die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des bestehenden Tarifvertrags einigen konnte. Zum anderen wird aus normativer Sicht argumentiert, dass durch eine Vollzeittätigkeit auch ohne Transferleistungen bzw. „Kombilöhne“ der Lebensstandard einer Familie gesichert sein muss, und dies durch die zunehmende Verbreitung von Niedriglöhnen immer weniger gewährleistet sei.

Dass durch Kombilöhne und andere Formen der staatlichen Förderung geringfügiger Beschäftigung Verdrängungseffekte auftreten können, lässt sich natürlich nicht ausschließen (vgl. Abschnitt 2). Setzt die Förderung bei der Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit, d.h. beim effektiven Arbeitsangebot an, ist eine Beschäftigungszunahme nur zu erwarten, wenn sich der Marktlohn nach unten anpassen kann. Bestehen zwischen den Geförderten und den nicht geförderten Arbeitnehmern keine Produktivitätsunterschiede, müssen letztere Lohnabschläge in Kauf nehmen, auch wenn diese nicht durch eine staatliche Förderung ausgeglichen werden. Ist die Lohnanpassung bei den bereits Beschäftigten durch Tarifverträge eingeschränkt, kann es zu Verdrängungseffekten kommen. Ob die staatliche Förderung zu „Wettbewerbsverzerrungen“ führt, hängt allerdings vom Grad des bestehenden Wettbewerbs auf dem betroffenen Arbeitsmarkt ab. So wird man beispielsweise bei den Postdienstleistungen kaum davon ausgehen können, dass der Tarifvertrag unter Bedingungen des „vollkommenen Wettbewerbs“ abgeschlossen wurde.

⁹ Zu den Voraussetzungen für die staatlich festgesetzte „Allgemeinverbindlichkeitserklärung“ eines Tarifvertrags gehört vor allem, dass die Tarifparteien die Mehrheit der Arbeitnehmer im jeweiligen Tarifgebiet repräsentieren.

Ob durch die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne insgesamt negative Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien, die sich aber meist auf die USA beziehen, kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten der neueren Studien negative Beschäftigungseffekte finden, auch wenn diese meist quantitativ nicht sehr bedeutsam sind (vgl. Neumark und Wascher, 2007).¹⁰ Diese Ergebnisse sind aufgrund der sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen und Sozialsysteme aber kaum auf Deutschland übertragbar. Auch lässt sich aus der Tatsache, dass in mehreren anderen EU Ländern bereits Mindestlöhne existieren, nichts über die Arbeitsmarktwirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes oder allgemein-verbindlich erklärter Tariflöhne in Deutschland ableiten. Diese hängen wesentlich vom Zusammenwirken mit den bestehenden Arbeitsmarktinstitutionen und dem System der Einkommenssicherung ab.

So würde beispielsweise die Einführung eines Mindestlohnes in der im „Bofinger-Modell“ vorgeschlagenen Höhe von 4,5 Euro/Stunde für Personen mit Anspruch auf ALG-II keinerlei Wirkung haben, da dieser Stundenlohn bei einer Vollzeittätigkeit gerade dem ALG-II Niveau entspricht (vgl. Abschnitt 4.2). Für größere Haushalte mit Alleinverdiener würde auch ein deutlich höherer gesetzlicher Mindestlohn nicht ausreichen, um den durch das ALG-II definierten Lebensstandard abzusichern: Dieser beträgt bei einem 4-Personenhaushalt mit zwei Kindern monatlich gut 1.600 Euro. Dies impliziert bei einer 38-Stundenwoche einen Nettostundenlohn von ca. 10 Euro und einen Bruttostundenlohn (einschließlich Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung) von ca. 15 Euro. Da im deutschen Sozialsystem insbesondere für größere bedürftige Haushalte ein relativ hoher impliziter Nettostundenlohn angelegt ist, wäre für diese auch ein relativ hoher, weit über den aktuell diskutierten 7,50 Euro/Stunde liegender Mindestlohn wirkungslos.

Auch aus verteilungspolitischer Sicht sind Mindestlöhne im Vergleich zum ALG-II und anderen einkommensbezogenen Transfers (Sozialgeld, Wohngeld) kein effektives Instrument der Einkommenssicherung, da sie nicht zwischen den Haushalten differenzieren können und daher wenig zielgenau sind. Wie empirische Studien für die USA gezeigt haben (vgl. z.B. Burkhauser, Couch und Glenn 1996; MaCurdy und McIntyre, 2004), besteht zwischen den individuellen Löhnen und dem Haushaltseinkommen ein nur sehr schwacher Zusammenhang. Häufig sind Arbeitnehmer mit geringen Löhnen nicht die Hauptverdiener im Haushalt und die Einkommenssituation eines Haus-

¹⁰ Für Deutschland wurden meines Wissens die Arbeitsmarkteffekte der Einführung eines Mindestlohns bisher empirisch nur von König und Möller (2007) untersucht. Nach dieser Studie hat die Einführung der Mindestlohnregelungen, die im Jahr 1997 durch das Entsendegesetz für die Bauwirtschaft für allgemeinverbindlich erklärt wurden, im Bauhauptgewerbe in Ostdeutschland zu positiven Lohn- und negativen Beschäftigungseffekten geführt, während sich für andere Bereiche der Bauwirtschaft insignifikante Lohn- und Beschäftigungseffekte bzw. sogar schwach positive Beschäftigungseffekte ergaben. Aus meiner Sicht unterliegen die Ergebnisse dieser Studie aus methodischen Gründen – die Daten enthalten weder Angaben zu den Arbeitsstunden noch zur geringfügigen Beschäftigung, der verwendete Schätzansatz gilt nur unter sehr speziellen Annahmen, Rückwirkungen auf andere Branchen werden nicht berücksichtigt – jedoch erheblichen Einschränkungen.

halts hängt von einer Vielzahl anderer Faktoren ab, nicht zuletzt von staatlichen Einkommenstransfers. Obwohl für Deutschland diese Zusammenhänge meines Wissens bisher nicht empirisch erforscht wurden, dürfte auch hierzulande nur ein eher schwacher Zusammenhang zwischen Stundenlöhnen und Armut im Haushaltszusammenhang bestehen.

5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich durch „Kombilohn-Modelle“ haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern. Eine spezielle Form dieser Lohnsubventionen ist die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung („Mini Jobs“). Kombilohn-Modelle existieren auch in Deutschland schon seit längerem und wurden im Zuge der jüngsten Arbeitsmarktreformen („Hartz-Gesetze“) ausgeweitet.

Wie die Wirkungsanalyse von Kombilohn-Modellen bzw. einkommensbezogenen Transfers gezeigt hat, sind deren Effekte auf das Gesamtarbeitsangebot theoretisch nicht eindeutig bestimmt. Sie hängen wesentlich von der Ausgestaltung des gesamten Steuer- und Transfersystem, der Reaktion der Arbeitsnachfrage und der Funktionsweise der Arbeitsmärkte ab. Werden Lohnsubventionen auf bestimmte Gruppen, z.B. gering qualifizierte Arbeitnehmer oder Langzeitarbeitslose beschränkt, besteht die Gefahr so genannter „Verdrängungseffekte“. Andererseits besteht bei allgemeinen Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, die nicht auf eng abgegrenzte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt oder zeitlich befristet sind, die Gefahr erheblicher „Mitnahmeeffekte“. Besteht ein gesetzlich oder tarifvertraglich festgelegter Mindestlohn, dann sind von Kombilohn-Modellen in der Regel keine positiven Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Durch die „Hartz-Gesetze“ hat in Deutschland eine partielle Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden, wobei eine stärkere Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich eine wichtige Komponente darstellt. Dies betrifft vor allem die Reform der Arbeitslosenunterstützung, die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung („Mini Jobs“) und Existenzgründungszuschüsse für Arbeitslose.

Die Einführung von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) und die Verkürzung der Anspruchsdauer auf ALG I für ältere Arbeitslose dürften die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote zwar nur in geringem Umfang reduziert haben, jedoch zu dem deutlichen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit unter den Älteren beigetragen haben. Durch die aktuellen Beschlüsse der Koalitionsregierung zur erneuten Erhöhung der Anspruchsdauer auf ALG-I für ältere Arbeitslose wird dieser positive Effekt aber vermutlich wieder abgeschwächt werden.

Die „Mini Jobs“-Reform dürfte zwar die Anzahl der beschäftigten Personen leicht erhöht haben, der Effekt auf das Arbeitsangebot dürfte aber gering oder sogar leicht negativ sein, da für einen Teil der bereits beschäftigten Personen aufgrund der Lohnsubvention Anreize zur Einschränkung des Arbeitsangebots bestehen. Auch ist davon auszugehen, dass die zusätzlich Beschäftigten ganz überwiegend bisher Nichterwerbstätige ohne Anspruch auf Lohnersatzleistung sind. Durch die Reform wurde vor allem in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung begünstigt. Andererseits zeigen empirische Evaluationsergebnisse zu den längerfristigen Effekten der Aufnahme einer geringfügiger Beschäftigung, dass die Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich insbesondere auch für ältere Arbeitslose ein effektives Instrument der Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit sein kann, auch wenn sie nicht mit mehr sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbunden ist.

Mit dem „Existenzgründungszuschuss“ wurde neben dem „Überbrückungsgeld“ Anfang 2003 ein zweites Förderinstrument für gründungswillige Arbeitslose eingeführt. Empirische Evaluationsergebnisse zu den beiden Programmen zeigen, dass diese hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit relativ zu anderen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland erfolgreich waren. Die mittlerweile erfolgte Zusammenlegung der beiden Programme zu einem einheitlichen „Gründungszuschuss“ erscheint vor dem Hintergrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse fragwürdig, da sich dadurch die Effektivität und monetäre Effizienz der Gründungsförderung von Arbeitslosen verschlechtern könnten.

Die Reform des Niedriglohnsektors steht in Deutschland weiterhin auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Vorschläge aus Politik und Wissenschaft dazu sind das Kombilohn-Modell des Sachverständigenrats, das so genannte „Bofinger-Modell“, der „Beschäftigungsbonus“ und zielgruppenorientierte Kombilohn-Modelle, insbesondere Lohnsubventionen für ältere Arbeitslose.

Das Kombilohn-Modell des SVR hat die Förderung der nachhaltigen Integration in den ersten (nicht-subventionierten) Arbeitsmarkt durch die Verbesserung der finanziellen Arbeitsanreize zum Ziel. Nach Schätzungen des Sachverständigenrats (2006) könnte dadurch die Beschäftigung um etwa 350.000 Personen erhöht werden. Wie bereits ähnliche frühere Vorschläge wurde jedoch auch dieser durch die Politik nicht aufgegriffen, vor allem wohl deshalb, weil die vorgesehene Absenkung des Transfereinkommens für Arbeitslose als politisch äußerst heikel angesehen wird.

Auf vergleichsweise große Zustimmung ist hingegen das nach dem „Wirtschaftsweisen“ Peter Bofinger benannte Kombilohn-Modell gestoßen, das keine Absenkung des Transfereinkommens für Arbeitslose vorsieht. Allerdings zeigen aktuelle Simulationsergebnisse zu diesem Vorschlag, dass von diesem keine Zunahme in der Anzahl der Beschäftigten zu erwarten ist, auch wenn das Arbeitsvolumen insgesamt leicht steigt. Eine stärkere Zunahme des Arbeitsvolumens könnte bei annähernd gleichen fiskalischen Aufkommenswirkungen dadurch erzielt werden, dass die Förderung

nicht an das Haushaltseinkommen, sondern an das individuelle Erwerbseinkommen gebunden wird, wie dies beim belgischen „Beschäftigungsbonus“ der Fall ist. Insgesamt zeigen aber die präsentierten Simulationsergebnisse, dass diese Modelle das „Sozialstaatsdilemma“ nicht auflösen können: Bei Beschränkung der fiskalischen Kosten erfordert eine merkliche Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung in Deutschland eine Reduktion des Transfereinkommens für Arbeitslose, was politisch kaum durchsetzbar erscheint.

Dieses Sozialstaatsdilemma lässt sich partiell auflösen, wenn die Lohnsubvention auf bestimmte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt werden kann. In Deutschland ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter älteren Erwerbstätigen relativ hoch. Ein Grund dafür besteht darin, dass die Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit für ältere Arbeitslose aufgrund der relativ hohen Einkommensersatzquoten und langen Anspruchsdauern beim Arbeitslosengeld häufig mit keiner finanziellen Verbesserung verbunden ist. Wie die präsentierten Simulationsergebnisse zu Lohnsubventionen für Ältere gezeigt haben, könnten diese die Beschäftigung dieser Zielgruppe erhöhen und wären auch mit positiven Einkommens- und Wohlfahrtseffekten verbunden. Diese positive Beurteilung zielgruppenorientierter Lohnsubventionen hängt jedoch wesentlich von der Annahme ab, dass die Inanspruchnahme der Subvention auf bereits Arbeitslose, die eine gering entlohnte Beschäftigung aufnehmen, beschränkt werden kann.

Aktuell wird in Deutschland auch über die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne bzw. allgemeinverbindlich erklärter Tariflöhne entschieden. Von den Befürwortern werden „Wettbewerbsverzerrungen“ durch bestehende Lohnsubventionen und die Einkommenssicherungsfunktion eines Mindestlohnes genannt. Obwohl „Verdrängungseffekte“ durch Lohnsubventionen nicht ausgeschlossen werden können, rechtfertigt dies aus allokativer Sicht nicht unbedingt einen Mindestlohn. Durch diesen soll häufig nur der Marktzugang beschränkt werden. Auch aus verteilungspolitischer Sicht sind Mindestlöhne kein effektives Instrument der Einkommenssicherung, da der Zusammenhang zwischen geringen Löhnen und Einkommensarmut im Haushaltszusammenhang eher schwach ist.

Literaturverzeichnis

- Ammermüller, A., B. Boockmann, M. Maier, T. Zwick (2006), Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für Ältere - Analysen auf der Basis von natürlichen Experimenten, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75 (3), 49-66.
- Bargain, O., M. Caliendo, P. Haan und K. Orsini (2005), Making work pay in a rationed labour market: The Mini-Job reform in Germany, *DIW Discussion Paper No. 536*, Berlin.
- Bofinger, P. et al. (2006), Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA). Dresden.
- Burkhauser, R. V., K. Crouch, A. J. Glenn (1996), Public policies for the working poor: The Earned Income Tax Credit versus minimum wage legislation. In: S. W. Polachek (ed.), *Research in Labor Economics* 15, 65-109, JAI Press.
- Buslei, H. und V. Steiner (1999), Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, *Nomos-Verlag*, Baden-Baden.
- Caliendo, M. und V. Steiner (2005), Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38, 2/3, 386-418.
- Caliendo, M. und V. Steiner (2007), Ich-AG und Überbrückungsgeld – neue Ergebnisse bestätigen Erfolg, *DIW Wochenbericht Nr. 3/2007*, 25-32.
- Caliendo, M., K. Wrohlich (2006), Evaluating the German 'Mini-Jobs' Reform Using a True Natural Experiment'. *IZA Discussion Papers No. 2041*, Bonn.
- Freier, R., V. Steiner (2007a), 'Marginal Employment' and the demand for heterogeneous labour: Empirical evidence from a multi-factor labour demand model for Germany. *IZA Discussion Paper No. 2577*, Bonn.
- Freier, R., V. Steiner (2007b), 'Marginal employment': stepping stone or dead end? Evaluating the German experience. *DIW Discussion Paper No. 744*, Berlin.
- Haan, P. und V. Steiner (2006), Making Work Pay for the Elderly Unemployed – Evaluating alternative policy reforms for Germany, *DIW Discussions Papers*, 641.
- Haan, P., V. Steiner (2007), Mehr Beschäftigung durch Subventionierung der Sozialbeiträge? Eine empirische Evaluation aktueller Reformvorschläge, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8(4), 378-388.
- Hagen, T., V. Steiner (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, *Nomos-Verlag*, Baden-Baden.
- Koch, S., F. Wießner (2003), Ich-AG oder Überbrückungsgeld? Wer die Wahl hat, hat die Qual. *IAB Kurzbericht Nr. 2/2003*. Nürnberg.
- König, M., J. Möller (2007), Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes? Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft. Mimeo, Universität Regensburg.
<http://www.zew.de/en/publikationen/dfgflex/PaperMoeller7.pdf> (letzter Zugriff: 19.11.07)
- MaCurdy, T., F. McIntyre (2004), Helping working-poor families. Advantages of wage-based tax credits over the EITC and minimum wages. *Employment Policies Institute*, März 2004.
- Moffitt, R. (2002): Welfare programs and labor supply. In: A. J. Auerbach, M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, Elsevier Science, Amsterdam etc.
- OECD (2003), *Employment Outlook*, Chapter 3: Making work pay—making work possible, 113-170.

- OECD (2005), Employment Outlook; Chapter 3: Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits, 125-171.
- Orsini, K (2006), Is Belgium Making Work Pay?, CES working Paper, 05/06.
- Sachverständigenrat (2006) [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung], Arbeitslosengeld II reformieren. Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Wiesbaden.
<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikat/expertise.php> (letzter Zugriff: 19.11.07).
- Schmitz H., V. Steiner, Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment - An Ex-ante Evaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany, DIW Discussion Paper No. 678, Berlin
- Schöb, R., Weimann, J. (2004), Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. Verlag Janos Stekovics, Döbel.
- Sinn, H.-W. et al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung, ifo Schnelldienst, 55, 2002/9, 1-52.
- Steiner, V. (2000), Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? – Eine ökonometrische Analyse für Deutschland; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33 (3), 385- 395.
- Steiner, V. (2002), Kombilohnmodelle – Ein Weg zur Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland?, ifo-Schnelldienst, 4/2002, 5 – 9.
- Steiner, V. (2003a), Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, DIW Wochenbericht Nr. 19/2003, 309 – 315.
- Steiner, V. (2003b): Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern; in W. Schmähl (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Band 294, Duncker-Humblot, Berlin
- Steiner, V. (2004), Social Welfare Reform and the Low-Wage Labor Market in Germany: What Works and What Doesn't? Applied Economics Quarterly Supplement, 55, 57-78.
- Steiner, V. (2006), Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich - Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise? Wirtschaftspolitische Blätter, 53(2), 213-228.
- Steiner, V., K. Wrohlich (2005), Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany, Empirica, 32, 91-116.