

Berthold, Norbert; Coban, Mustafa

**Working Paper**

## Mini- und Midijobs in Deutschland: Lohnsubventionierung ohne Beschäftigungseffekte?

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 119

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Coban, Mustafa (2013) : Mini- und Midijobs in Deutschland: Lohnsubventionierung ohne Beschäftigungseffekte?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 119, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/71283>

**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.*

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Mini- und Midijobs in Deutschland:  
Lohnsubventionierung ohne  
Beschäftigungseffekte?**

**Norbert Berthold**

**Mustafa Coban**

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge  
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,  
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 119

2013

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

**Mini- und Midijobs in Deutschland:  
Lohnsubventionierung ohne Beschäftigungseffekte?**

**Norbert Berthold  
Mustafa Coban**

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-31 86177

Fax: 0931-31 82774

Email:

[norbert.berthold@uni-wuerzburg.de](mailto:norbert.berthold@uni-wuerzburg.de)

[mustafa.coban@uni-wuerzburg.de](mailto:mustafa.coban@uni-wuerzburg.de)

# Mini- und Midijobs in Deutschland: Lohnsubventionierung ohne Beschäftigungseffekte?

*Norbert Berthold\**      *Mustafa Coban†*

Februar 2013

## **Zusammenfassung**

Mit der Einführung von Mini- und Midijobs kam es 2003 zur abschließenden Implementierung eines subventionierten Niedriglohnssektors in Deutschland. Zum 1. Januar 2013 wurden nun nach knapp 10 Jahren die Grenzregelungen dieser Beschäftigungsformen angepasst, um der zwischenzeitlichen Lohnentwicklung gerecht zu werden. In unserem Beitrag erläutern wir zunächst die theoretischen Wirkungskanäle von Lohnsubventionen und untersuchen hiernach mittels einer Metaanalyse der bisherigen Forschungsergebnisse die Effekte der Mini- und Midijobs auf die Beschäftigung. Für die beiden Beschäftigungstypen lassen sich jedoch nur bedingt positive Ergebnisse konstatieren. Sie bilden weder eine „Brücke“ aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt noch dienen sie als „Sprungbrett“ in ein normales Beschäftigungsverhältnis. Aufbauend auf den arbeitsmarktpolitischen Schwächen der Mini- und Midijobs schlagen wir zwei Reformvarianten vor, welche diese Zielsetzungen im Bereich der niedrigen Einkommensniveaus erzielen können.

Schlagwörter:            Lohnsubvention, Minijob, Midijob, Kombilohnmodell,  
Arbeitslosengeld II  
JEL-Klassifikation:    H25, H31, J22  
Adresse:                Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
97070 Würzburg  
Tel.: (49) 931 31 86177  
E-Mail: mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

---

\*Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

†Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Theoretische Wirkungen von Lohnsubventionen</b>	<b>4</b>
2.1	Lohnsubventionen an Arbeitgeber . . . . .	5
2.2	Lohnsubventionen an Arbeitnehmer . . . . .	7
<b>3</b>	<b>Aktuelle Ausgestaltung der Mini- und Midijobs, Zielsetzungen und Risiken</b>	<b>9</b>
3.1	Einführung der Mini- und Midijobs ab 2003 . . . . .	9
3.2	Zielsetzungen der aktuellen Regelung . . . . .	11
3.3	Risiken der aktuellen Ausgestaltung . . . . .	12
<b>4</b>	<b>Bewertung der Reformziele</b>	<b>14</b>
4.1	Brückenfunktion der Minijobs . . . . .	14
4.2	Sprungbrettfunktion der Minijobs . . . . .	15
4.3	Verdrängung regulärer Beschäftigung . . . . .	16
4.4	Eindämmung der Schwarzarbeit . . . . .	18
<b>5</b>	<b>Neuausrichtung der Lohnsubvention in Deutschland</b>	<b>19</b>
5.1	Reformalternative I: Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge . . . . .	20
5.2	Reformalternative II: Einkommenssubvention . . . . .	27
<b>6</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>30</b>

# 1 Einleitung

Die Einführung einer abgabenfreien geringfügig entlohnten Beschäftigung<sup>1</sup> geht weit in die 60er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück und wurde damals geschaffen, um den akuten Arbeitskräftemangel aufzufangen. Heutzutage zielt diese Beschäftigungsform darauf ab insbesondere gering qualifizierte Personen in ein Arbeitsverhältnis zu bringen. Hierfür wird der Arbeitnehmer bei Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung von Steuerzahlungen an den Staat und Beiträgen zu den Sozialversicherungen befreit. Sein Nettoeinkommen gleicht praktisch seinem Bruttoeinkommen. Als wesentlichstes Merkmal dieser Beschäftigungsform gilt die *Geringfügigkeitsgrenze*. Sie bestimmt, ab welchem Bruttomonatseinkommen die Abgabenfreiheit entweder sukzessive oder abrupt aufgehoben wird. In den letzten Jahren haben die geringfügigen Beschäftigungen stark an Bedeutung zugenommen. Von 2003 bis 2011 stieg die Anzahl der Arbeitnehmer in diesem Segment von 5,7 Mio. auf knapp 7,4 Mio. Der enorme Anstieg ist hauptsächlich auf die geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb<sup>2</sup> zurück zu führen. Während die Zahl der Hauptbeschäftigten um 11,5% zunahm, verdoppelte sich die Zahl der geringfügig Beschäftigten im Nebenerwerb.<sup>3</sup> Letztlich subventioniert der Staat über diese Beschäftigungsart derzeit 20,6% aller Arbeitsverhältnisse in Deutschland.<sup>4</sup> Zwei Kernelemente der gesetzlichen Regelung fallen hierbei besonders auf. Zum einen bezieht sich die Lohnsubvention praktisch auf keine bestimmte Zielgruppe, da sowohl Arbeitslose als auch bereits Erwerbstätige eine geringfügige Beschäftigung zu denselben Konditionen aufnehmen dürfen. Somit können auch Mittel- bzw. Hochqualifizierte einer geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb nachgehen, obwohl diese Beschäftigungsform primär nicht für diese Zielgruppe geschaffen wurde. Zum anderen handelt es sich um eine angebotsseitige Subvention, da die Abgabenfreiheit beim Arbeitnehmer und nicht beim Arbeitgeber zum Tragen kommt.

In wie weit sich eine arbeitgeberseitige bzw. arbeitnehmerseitige Lohnsubvention auf den Arbeitsmarkt auswirkt und welche Effekte mit diesen einhergehen wird in Kapitel 2 beschrieben. Eine kurze Übersicht zu den aktuellen Bestimmungen findet sich in Kapitel 3. Dort erfolgt auch eine Erläuterung der Zielssetzungen und Risiken der Minijob-Reform in 2003. In Kapitel 4 untersuchen wir anhand einer Metaanalyse bereits vorliegender Forschungsergebnisse die Zielerreichung der Reform und bewerten diese abschließend. In Folge dieser Erkenntnisgewinne stellen wir in Kapitel 5 zwei Reformvorschläge zur Neuausrichtung der Beschäftigungsverhältnisse im unteren Einkommensbereich vor. Der Beitrag endet mit einem Fazit in Kapitel 6.

---

<sup>1</sup>Im Folgenden werden die Begriffe *geringfügig entlohnte Beschäftigung* und *geringfügige Beschäftigung* äquivalent verwendet.

<sup>2</sup>Als Beschäftigungsverhältnisse im Nebenerwerb bzw. Nebenbeschäftigte werden diejenigen Arbeitnehmer bezeichnet, welche neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zusätzlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Bei Hauptbeschäftigten handelt es sich um Personen, die im Durchschnitt über das gesamte Jahr hinweg Bruttomonatseinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze realisieren.

<sup>3</sup>Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2012c).

<sup>4</sup>Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2012d).

## 2 Theoretische Wirkungen von Lohnsubventionen

In der Praxis lässt sich international eine Fülle an verschiedenen Lohnsubventionen aufzeigen, die teilweise sehr unterschiedliche gesetzliche Ausgestaltungen ausweisen. In Europa einmalig, erfolgt in Deutschland die Subventionierung geringer Einkommen über eine volle bzw. anteilige Steuer- und Abgabefreiheit. Im Allgemeinen zielen jedoch alle Subventionsformen auf die Erhöhung der Beschäftigung ab und versuchen gezielt Anreize auf dem Arbeitsmarkt zu setzen, so dass insbesondere Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte in Beschäftigungen kommen.

Die Tabelle 1 gibt eine kurze Zusammenfassung darüber, welche Entscheidungen der Staat im Rahmen der Einführung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments treffen muss und welche Möglichkeiten ihm dabei zur Verfügung stehen. Die wichtigste Entscheidung ist

**Tabelle 1:** Entscheidungsvariablen einer Lohnsubvention

Entscheidungsvariable	Möglichkeiten
Begünstigte Marktseite	Arbeitgeber
	Arbeitnehmer
Zielgruppe	Alle Beschäftigten
	Bestimmte Personengruppe (z.B. Alleinerziehende)
Form der Gewährung	Fester Betrag
	Prozentualer Anteil vom Stundenlohn
	Prozentualer Anteil vom gesamten Arbeitseinkommen
Zahlungsweise	Direkter Zuschuss
	Steuererleichterung bzw. Steuergutschrift
	Volle bzw. anteilige Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge
Dauer	befristet (z.B. 12 Monate)
	unbefristet
Förderhöhe	Keine Anpassung (fix)
	Jährliche Anpassung (dynamisch)
Verhältnis zu anderen Sozialtransfers	Keine Anrechnung bzw. Berücksichtigung
	Volle bzw. anteilige Anrechnung

Quelle: Eigene Darstellung

hierbei, welcher Marktseite die Lohnsubvention gewährt werden soll. Zwar beeinflusst eine Lohnsubvention unabhängig von der begünstigten Partei stets beide Seiten des Arbeitsmarktes, dennoch gehen mit der Entscheidung für den Arbeitgeber oder für den Arbeitnehmer verschiedene Probleme und Hebelwirkungen einher.<sup>5</sup> Die Unterscheidung

<sup>5</sup>Einen Überblick zu den theoretischen Wirkungen von Lohnsubventionen findet man unter anderem bei Buslei/Steiner (1999) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006).

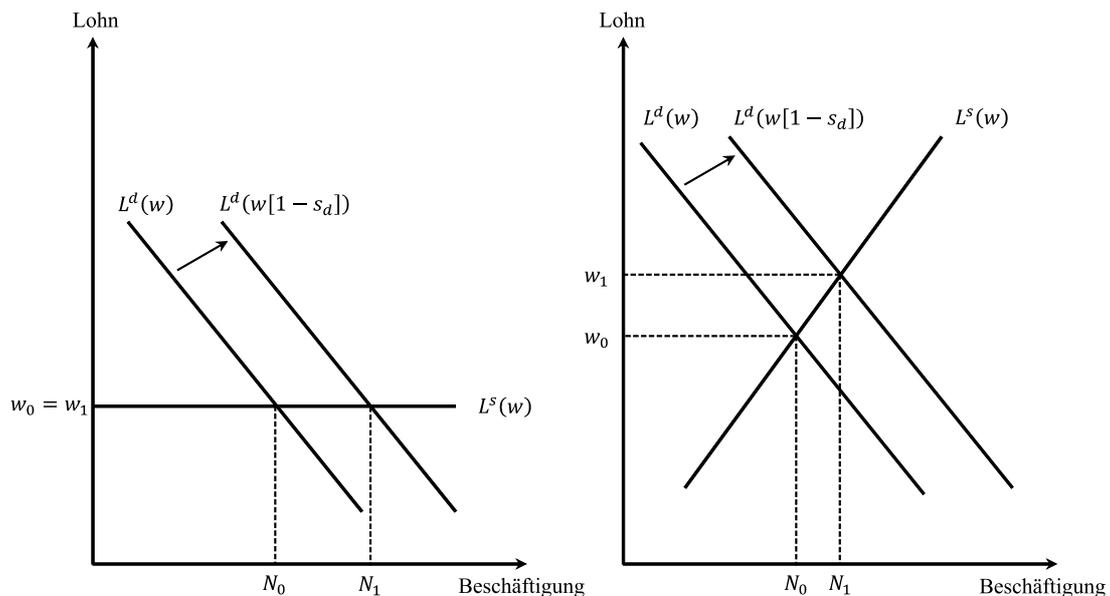
zwischen Lohnsubventionen an Arbeitgeber und Lohnsubventionen an Arbeitnehmer soll unsere Herleitung der theoretischen Effekte in den folgenden Kapiteln gliedern.

## 2.1 Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Die Zielsetzung einer Subventionierung der Arbeitgeber ist die Senkung derer Lohnkosten. Grundlegend gehen hiermit zwei Effekte einher. Erstens, verbilligt sich die geförderte Arbeit im Vergleich zu den restlichen Produktionsfaktoren, wodurch der Arbeitgeber nun einen Anreiz hat, die relativ kostenintensiveren Faktoren durch geförderte Arbeitnehmer zu ersetzen. Zweitens, führt die Faktorpreisreduktion zu einer Senkung der gesamten Arbeitskosten eines Unternehmens. Zieht dies eine Ausweitung der Produktion nach sich, so erhöht sich in Folge des Skaleneffekts die Arbeitsnachfrage.

Der Abbildung 1 kann man nun entnehmen, wie sich eine Subventionierung der Arbeitgeber in einem neoklassischen Partialmodell des Arbeitsmarktes auswirkt. In beiden Teilen

**Abbildung 1:** Partialmodell des Arbeitsmarkts



Quelle: Hujer/Caliendo (2003), eigene Darstellung

der Abbildung führt die Lohnsubvention in Höhe von  $s_d$  zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage  $L^d$  nach rechts, wobei die Reaktionsstärke unter anderem von der Lohnelastizität des Arbeitsangebots  $L^s$  abhängt. Liegt ein vollkommen elastisches Arbeitsangebot (linke Teilabbildung) vor, so führt die Lohnsubvention zur maximalen Ausdehnung der Beschäftigung ( $N_1$ ) bei einem gleichbleibenden Lohnsatz. Weicht man von der Annahme eines vollkommen elastischen Arbeitsangebots ab, kann man zwei Effekte beobachten (rechte Teilabbildung). Die Lohnsubvention führt zu einer geringeren Beschäftigungsausweitung als im ersten Teil der Abbildung und der markträumende Lohn erhöht sich von  $w_0$  auf  $w_1$ . Demnach hängt die durch eine Lohnsubvention induzierte Ausweitung der Be-

schäftigung maßgeblich von den Lohnelastizitäten der beiden Arbeitsmarktkurven ab.<sup>6</sup> In der Realität wirken den positiven Beschäftigungseffekten jedoch verschiedene unerwünschte Effekte entgegen.<sup>7</sup>

So kann es bei der Einführung einer Lohnsubvention zu *Mitnahmeeffekten* kommen, wenn ein Unternehmen einen geförderten Arbeitnehmer einstellt, welcher auch ohne Vorhandensein einer Förderung eingestellt worden wäre. Der Effekt verkleinert sich jedoch, je geringer die Beschäftigungschancen des geförderten Arbeitnehmers sind. Folglich lassen sich die Mitnahmeeffekte begrenzen, indem eine relativ kleine Zielgruppe mit geringen Beschäftigungschancen für die Lohnsubvention bestimmt wird, z.B. Langzeitarbeitslose mit besonderen Beschäftigungshemmnissen. Allerdings kann ein solches Vorgehen eine *Stigmatisierung* der Subventionsberechtigten auslösen. In diesem Fall bewerten die Arbeitgeber bereits die Förderberechtigung als Signal für eine besonders geringe Arbeitsproduktivität. Demzufolge wird der Förderberechtigte nur dann eingestellt, wenn der Arbeitgeber davon ausgeht, dass die vermutete Produktivität durch die gewährte Lohnsubvention überkompensiert wird. Seine Erwartungen werden jedoch von den Stigmatisierungseffekten negativ beeinflusst, so dass letztlich die positive Wirkung der Lohnsubvention bedeutend verringert wird.

Des Weiteren rufen arbeitgeberseitige Lohnsubventionen, wie bereits erwähnt, Substitutionseffekte hervor. Die Unternehmen haben demnach einen Anreiz bereits beschäftigte Arbeitnehmer durch förderberechtigte Personen zu ersetzen. Auf Branchenebene kann dieses Verhalten wiederum zur *Verdrängung* einzelner Betriebe führen. Ersetzt nämlich ein Unternehmen seine bestehende Belegschaft sukzessive durch subventionierte Personen, so kann es seine Arbeitskosten senken und sich mittels einer Produktionsausweitung gegenüber den Konkurrenzunternehmen in der Branche besser stellen. Unternehmen mit einem relativ geringen Anteil an geförderten Arbeitnehmern können somit nicht mehr am Markt bestehen und verlassen ihn. Der Konkurs führt schließlich zu Entlassungen und der Beschäftigungseffekt der Lohnsubvention verpufft. Ein solcher Effekt müsste jedoch relativ gering ausfallen, da Unternehmen, die an Marktanteilen verlieren über den Substitutionseffekt beginnen würden ungeforderte Arbeitnehmer durch Förderberechtigte zu ersetzen um am Markt bestehen zu bleiben. Diese Strategie würde zwar das Überleben des Unternehmens am Markt garantieren, jedoch keinen positiven Beschäftigungseffekt mehr nach sich ziehen.

---

<sup>6</sup>Nach Katz (1996, S. 7ff.) lässt sich folgender Zusammenhang zwischen einer Lohnsubvention und der Beschäftigung bzw. Lohnsatzes festhalten:

$\frac{dL}{ds_d} = \frac{\eta \cdot \epsilon}{\eta + \epsilon}$  und  $\frac{d \ln w}{ds_d} = \frac{\eta}{\eta + \epsilon}$ , wobei mit  $\eta$  die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage und mit  $\epsilon$  die Lohnelastizität des Arbeitsangebots wiedergegeben werden.

<sup>7</sup>Eine gute Übersicht zu den Effekten von Lohnsubventionen in unterschiedlichen Arbeitsmarktmodellen bietet unter anderem Bohlen (1993). Die beschäftigungshemmenden Wirkungen von arbeitgeberseitigen Lohnsubventionen findet man unter anderem bei Layard/Nickell/Jackman (1991), Hujer/Caliendo (2003) und Buslei/Steiner (1999, 2003), an denen sich die nachfolgenden Ausführungen orientieren.

## 2.2 Lohnsubventionen an Arbeitnehmer

Mit der Subventionierung der Arbeitnehmerseite verfolgt man das Ziel, den Reservationslohn eines Beschäftigten bzw. eines Arbeitslosen zu senken, so dass Ersterer einen Anreiz hat seine Arbeitszeit auszuweiten und Letzterer bereit ist zu geringeren Marktlöhnen eine Beschäftigung aufzunehmen. Hierfür ist das Zusammenspiel von Lohnsubventionen und anderen Sozialtransfers besonders wichtig. Die Einführung einer arbeitnehmerseitigen Förderung ohne eine Abstimmung auf die bestehenden Sozialtransfers kann letztlich die gewünschten Beschäftigungseffekte verpuffen lassen.<sup>8</sup>

Abgesehen von der Ausgestaltung einer arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention muss zunächst festgehalten werden, dass ihre Auswirkung auf das Arbeitsangebot ex ante unbestimmt ist.<sup>9</sup> Während die Lohnsubvention einen positiven Effekt bei den arbeitslosen Personen auslöst, bleibt der Gesamteffekt für bereits Beschäftigte vorab offen.<sup>10</sup> Sollten sich der Einkommens- und Substitutionseffekt vollkommen kompensieren, erhöht sich durch die Lohnsubvention das Nettoeinkommen eines bereits Beschäftigten, ohne dass dieser hierauf mit einer Arbeitszeitausweitung reagiert. Man spricht hierbei von *Mitnahmeeffekten*. Des Weiteren ist vorstellbar, dass der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt übersteigt. In diesem Fall reduziert der Arbeitnehmer sogar sein Angebot, was die Zielsetzung der Lohnsubvention vollkommen untergräbt. Dem Staat entstehen hierdurch nicht nur zusätzliche Kosten, sondern ihm entgehen aufgrund der Angebotsreduktion auch bestehende Einnahmen, wie z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Letztlich hängt jedoch die Veränderung des Gesamtarbeitsvolumen von den Anteilen der jeweiligen Personengruppen an der Erwerbsbevölkerung ab.

Ausgehend von einem „normalen“ Arbeitsangebot<sup>11</sup> skizzieren wir in Abbildung 2 die Auswirkungen einer arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention im neoklassischen Partialmodell des Arbeitsmarktes. Unter der Annahme vollkommen flexibler Löhne und der Abwesenheit eines Mindestlohns bzw. sonstiger Rigiditäten bildet sich ein Marktgleichgewicht bei  $(N_0, w_0)$ . Es liegt Vollbeschäftigung vor und die Einführung einer Lohnsubvention ist hinfällig. Über das Arbeitslosengeld II (ALG II) als garantiertes soziales Existenzminimum wird jedoch ein Mindesteinkommensniveau definiert, welches in Verbindung mit den Hinzuverdienstregeln einen Anspruchslohn bzw. einen Reservationslohn bestimmt. Liegt dieser faktische Mindestlohn oberhalb des vormaligen markträumenden Lohns, haben Arbeitslose keinen Anreiz unterhalb dieser Grenze Arbeit auf dem Markt anzubieten. Die

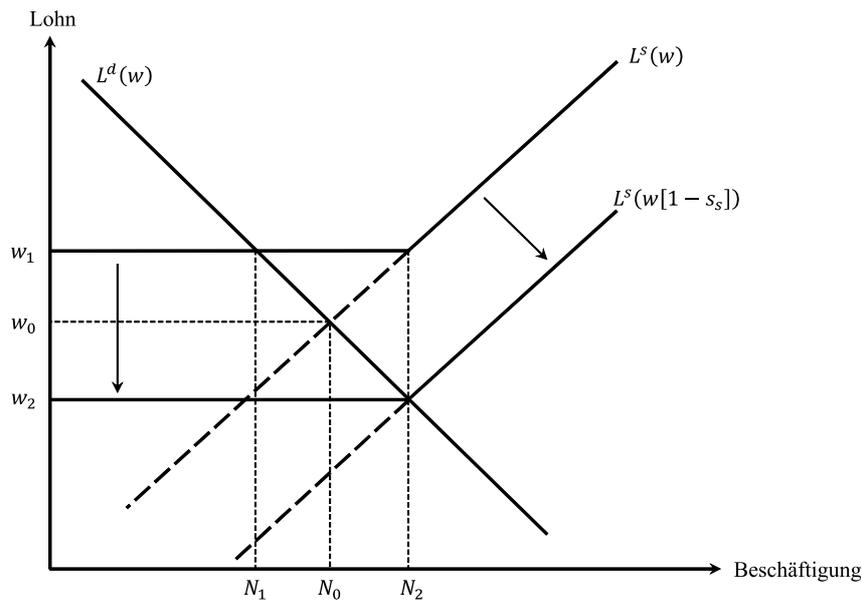
<sup>8</sup>Dieses Problems nehmen wir uns im Kapitel 5 an. Beide Reformalternativen beinhalten eine Neuregelung der Arbeitslosengeld II (ALG II) - Bestimmungen, so dass mit den Reformen positive Beschäftigungseffekte einhergehen.

<sup>9</sup>Vgl. unter anderem *Akerlof* (1978), *Moffitt* (1985) und *Siebert/Stähler* (1994).

<sup>10</sup>Die Gewährung einer Lohnsubvention löst beim Arbeitnehmer zwei gegenläufige Effekte aus. Einerseits verteuert sich das Gut „Freizeit“ im Vergleich zum Konsum, wodurch der Wert der Erwerbstätigkeit steigt („Substitutionseffekt“). Andererseits präferieren die Arbeitnehmer bei einer Einkommenerhöhung sowohl mehr Konsum als auch mehr Freizeit, wodurch das Arbeitsangebot sinkt („Einkommenseffekt“).

<sup>11</sup>Bei einem normalen Arbeitsangebot geht man davon aus, dass der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, womit eine Lohnsubvention zu einem steigenden Arbeitsangebot führt.

**Abbildung 2:** Lohnsubvention an Arbeitnehmer im Partialmodell



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), eigene Darstellung

Arbeitsangebotskurve  $L^s(w)$  knickt bei  $w_1$  nach links ab. Es entsteht strukturelle Arbeitslosigkeit in Höhe von  $N_2 - N_1$ . Die Einführung einer Lohnsubvention  $s_s$  in Form eines fixen Transfers führt nun zum Anstieg des Nettoeinkommens bei gleichbleibenden Arbeitskosten. Die „normale“ Arbeitsangebotskurve verschiebt sich folglich nach rechts außen. Außerdem senkt der Transfer den Anspruchslohn der Erwerbspersonen, wodurch sich die Lohnuntergrenze von  $w_1$  nach  $w_2$  verschiebt. Ein sinkender Lohnsatz bewirkt wiederum eine Erhöhung der nachgefragten Arbeit und die Beschäftigung weitet sich auf  $N_2$  aus.<sup>12</sup>

Vergleicht man nun abschließend die vorgestellten Lohnsubventionsformen miteinander, so lässt sich festhalten, dass eine arbeitnehmerseitige Lohnsubvention der arbeitgeberseitigen Förderung vorzuziehen ist. Bereits die Fülle an konterkarierenden Effekten bei einer Lohnsubvention an Unternehmen lässt an ihrer Effektivität zweifeln. Zieht man ferner die deutsche Lohnpolitik hinzu, ergibt sich zusätzlich ein *Insider-Outsider-Problem*. Denn im Zuge der Einführung einer arbeitgeberseitigen Lohnsubvention könnten die Gewerkschaften bei den Lohnverhandlungen durchsetzen, dass ein Teil der Fördergelder in höhere Tariflöhne einfließen. Dies wiederum führt zu einer schwächeren Anhebung der Arbeitsnachfrage und somit zu kleineren Beschäftigungseffekten. Aus diesen Gründen beinhalten die Reformalternativen in Kapitel 5 lediglich arbeitnehmerseitige Lohnsubventionen. Zudem entschieden wir uns für eine unbefristete Förderung, da eine zeitliche Befristung

<sup>12</sup>Der positive Beschäftigungseffekt verbleibt auch dann, wenn man vom neoklassischen Modell abweicht und die Lohnsubvention in ein *quasi-equilibrium rate of unemployment model*, kurz *QERU-Modell*, integriert. Eine ausführliche Beschreibung hierfür findet sich in *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2006). Für eine Einführung in das QERU-Modell siehe unter anderem *Layard/Nickell/Jackman* (1991), *Lindbeck* (1994) und *Franz* (1996)

zwei klare Nachteile aufweist. Erstens geht man bei einer Befristung implizit davon aus, dass der betroffene Arbeitnehmer während der Förderdauer seine Produktivität so stark ausweiten kann, so dass diese am Ende den Marktgegebenheiten entspricht und das Unternehmen den Arbeitnehmer übernimmt. Dies könnte zwar auf Personen zutreffen, die noch nicht all zu lange sich in Arbeitslosigkeit befinden und eventuell eine Ausbildung abgeschlossen haben. Problematisch wird die Annahme jedoch bei Langzeitarbeitslosen und unqualifizierten bzw. gering qualifizierten Personen. Legt man nun die Förderhöchstdauer für alle Personen unabhängig von ihren individuellen Merkmalen gleich lang fest, wird man den unterschiedlichen Ausgangsproduktivitäten nicht gerecht und kann schließlich nicht davon ausgehen, dass alle Geförderten mit der gleichen Wahrscheinlichkeit von den Unternehmen übernommen werden.

Zweitens kann eine Befristung der Lohnsubvention *Drehtüreffekte* auslösen.<sup>13</sup> Hierbei entlässt das Unternehmen die geförderte Person sobald dessen Förderdauer abgelaufen ist und stellt danach eine andere förderberechtigte Person bzw. diesselbe Person, sobald die Voraussetzungen für ihre neue Förderung erfüllt wurden, ein. Mit diesem Verfahren können die Unternehmen ihr Personal systematisch auf subventionierte Arbeitnehmer umstellen. Als letztes möchten wir hinzufügen, dass auch die Finanzierung einer Lohnsubvention über Steuern oder zusätzliche Abgaben Rückwirkungen auf die Beschäftigung hat.

### **3 Aktuelle Ausgestaltung der Mini- und Midijobs, Zielsetzungen und Risiken**

Mit der geringfügigen Beschäftigung und der Gleitzzone existieren in Deutschland zwei stark subventionierte Beschäftigungsformen. Ihre aktuelle gesetzliche Ausgestaltung soll Bestand des nächsten Kapitels werden. Im Anschluss hieran werden kurz die politischen Ziele der derzeitigen Lohnsubventionierung in Deutschland dargelegt und auf mögliche Risiken hingewiesen.

#### **3.1 Einführung der Mini- und Midijobs ab 2003**

Im Zuge der sogenannten *Hartz-Reformen* kam es 2003 zu einer Neuausrichtung der geringfügigen Beschäftigung. Die Geringfügigkeitsgrenze wurde auf einen monatlichen Bruttolohn von 400€ angehoben und die zusätzliche Bedingung einer Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden pro Woche abgeschafft. Beschäftigungsverhältnisse innerhalb dieses Einkommensbereichs nennt man seitdem *Minijobs*. Sie sind für die Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfrei und können auch neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung aufgenommen werden. Lediglich der Arbeitgeber tätigt pauschale Beiträge an die Rentenversicherung in Höhe von 12% und an die gesetzliche Krankenversicherung in

---

<sup>13</sup>Vgl. *Minford* (1997).

Höhe von 11%. Ferner muss dieser eine pauschale Lohnsteuer in Höhe von 2% abführen. Mit einer weiteren Anpassung im Jahr 2006 wurden der Beitrag zur Rentenversicherung auf 15% und der Beitrag zur Krankenversicherung auf 13 % erhöht, während die pauschale Lohnsteuer unverändert blieb. Somit summiert sich die Belastung des Arbeitgebers aus einem Minijob derzeit auf 30%, wenn man von den marginalen Umlagen bei Krankheit, Schwangerschaft und Insolvenz absieht. Für die Beschäftigung in Privathaushalten gelten jedoch verringerte Pauschalbeiträge. Hier entrichtet der Privathaushalt als Arbeitgeber neben einer pauschalen Steuer von 2% jeweils 5% an die gesetzliche Rentenversicherung und Krankenversicherung. Die zu entrichtenden Beiträge und Abgaben der Arbeitgeber werden an die hierfür eingerichtete Minijob-Zentrale weitergeleitet und von dort an die einzelnen Empfängerinstitutionen verteilt.

Zum Abschwächen der *Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle*<sup>14</sup> wurde zudem in 2003 eine *Gleitzone* für Bruttomonatseinkommen zwischen 400 € und 800 € eingerichtet. Als Midijob wird demnach ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bezeichnet, falls das hieraus erzielte Arbeitsentgelt zwischen 400,01 € und 800 € im Monat liegt. Bei mehreren Beschäftigungsverhältnissen ist das insgesamt erzielte Arbeitsentgelt maßgebend. Die vom Arbeitgeber zu entrichtenden Beiträge an die Sozialversicherungen verhalten sich wie bei normalen Beschäftigungsverhältnissen und bleiben demnach über die gesamte Gleitzone konstant. Somit ergibt sich eine Gesamtbelastung für den Arbeitgeber in Höhe von 19,28%.<sup>15</sup>

Die Beitragszahlungen des Arbeitnehmers erweisen sich in ihrer Berechnung als um einiges komplizierter. Da der Sinn und Zweck der Gleitzone darin besteht, Beschäftigungsverhältnisse in diesem Lohnintervall attraktiver für potenzielle Arbeitnehmer zu gestalten, wurde eine sukzessive Erhöhung des Beitragssatzes vorgenommen. Die Tabelle 2 gibt eine Übersicht zu ausgewählten Monatseinkommen in der Gleitzone und den damit verbundenen Sozialversicherungssätzen. Während der Arbeitgeberanteil über alle Einkommen hinweg konstant bleibt, zeigt der Arbeitnehmersatz einen degressiven Verlauf auf. Da in 2013 die Verdienstgrenzen für Mini- und Midijobs um 50 € erhöht wurden, bezieht sich die Tabelle 2 auf die aktuellen Grenzen in Höhe von 450 € und 850 €. Der Gesetzgeber begründet diese Anhebung mit der allgemeinen Lohnentwicklung in den letzten 10 Jahren. Um ferner der Gefahr einer zukünftigen *Altersarmut* abzumildern, soll des Weiteren der Arbeitnehmer 4,9% seines Bruttolohns aus dem Minijob eigenständig an die Rentenversicherung abführen, während der Beitragssatz für den Arbeitgeber weiterhin auf eine Höhe von 15% festgeschrieben wird. Der einzelne Minijobber kann diese Mehrbelastung jedoch umschiffen, indem er schriftlich eine solche Aufstockung ablehnt (*Opting-Out*) und hierdurch der

<sup>14</sup>Die klassische Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle entsteht bei einer sofortigen Aufhebung der Abgabefreiheit für Einkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Die Einkommen unmittelbar nach dieser Grenze werden somit für den Arbeitnehmer vollkommen unattraktiv, da dieser trotz höheren Bruttoeinkommen nun ein geringeres Nettoeinkommen als zuvor realisiert. Vgl. *Fuest/Huber* (1998), S. 647.

<sup>15</sup>Vgl. *Arntz/Feil/Spermann* (2003), S. 273.

**Tabelle 2:** Sozialversicherungssätze und Gesamtbeitrag in der Gleitzzone

Bruttolohn	Gesamtbeitrag	Arbeitgeber- satz	Arbeitnehmer- satz
450,01	135,01	19,28%	10,73%
500	160,04	19,28%	12,73%
600	210,12	19,28%	15,75%
700	260,20	19,28%	17,90%
800	310,28	19,28%	19,51%
850	335,33	19,28%	20,18%

*Quelle:* Eigene Berechnungen

*Anmerkung:* Wenn nicht weiter bestimmt, handelt es sich bei den Werten um €-Beträge.

Minijob weiterhin abgabenfrei bleibt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass etwa 90% der Minijobber von diesem Recht Gebrauch machen werden.

Für Arbeitsverhältnisse im Grenzbereich, d.h. 400 € bis 450 € bzw. 800 € bis 850 €, gelten ferner Bestands- und Übergangregelungen, die eine Behandlung nach der aktuellen Regelung bis zum 31. Dezember 2014 garantieren. Außerdem schätzt man, dass den Sozialversicherungen durch diese Reform jährlich 90 Mio. € Einnahmen entgehen, der Bundeshaushalt ab 2015 in der Grundsicherung Mehrausgaben in Höhe von 70 Mio. € tätigen muss und die jährlichen Steuerausfälle sich auf 95 Mio. € belaufen werden.<sup>16</sup>

### 3.2 Zielsetzungen der aktuellen Regelung

Mit der Reformierung der geringfügigen Beschäftigung in 2003 verfolgte die Bundesregierung damals sowie heute mehrere Ziele:<sup>17</sup>

1. Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor<sup>18</sup> durch Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeiten auf Seiten der Unternehmen
2. Integration von Arbeitslosen durch die Schaffung stärkerer Arbeitsanreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung
3. Eindämmung der illegalen Beschäftigung bzw. Schwarzarbeit, insbesondere in Privathaushalten

Die Attraktivität der Mini- und Midijobs liegt darin, dass der Bruttolohn dem Nettoverdienst entspricht bzw. ein geringerer Arbeitnehmersatz zur Sozialversicherung fällig ist. Infolgedessen sind Erwerbslose bereit auch zu geringeren Löhnen diese Beschäftigungsformen aufzunehmen. Die Unternehmen wiederum können auf der Ebene der Bruttostundenlöhne Arbeitskosten einsparen. Aufgrund der geringeren Entlohnung beschränkt sich

<sup>16</sup>Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012b), S. 5-10.

<sup>17</sup>Vgl. *Fertig/Kluve/Schmidt* (2005), S. 7.

<sup>18</sup>Nach der allgemeinen OECD-Definition entspricht der Niedriglohn genau zwei Dritteln des Medianlohns aller Beschäftigten eines Landes.

ein Großteil der Mini- und Midijobs auf einfache Tätigkeiten<sup>19</sup>, womit vorerst auf der Angebotsseite Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Erwerbslose als potenzielle Personengruppen in Frage kommen. Bedingt durch eine elastischere Arbeitsnachfrage nach einfachen Tätigkeiten im Vergleich zu qualifizierten Tätigkeiten, fallen Unternehmen, die hauptsächlich einfache Arbeit nachfragen, stärker in den Fokus der Reform.<sup>20</sup> Sie können nun aufgrund der Arbeitskostensparnisse ihre Arbeitsnachfrage ausweiten und neue Arbeitsplätze für Geringqualifizierte schaffen.

Außerdem erhalten sie mittels der Mini- und Midijobs ein flexibles Beschäftigungsinstrument. Arbeitgeber im Gastronomiegewerbe können beispielsweise schneller und kosteneinsparender auf „Stoßzeiten“ reagieren und Industrieunternehmen haben die Möglichkeit, neben den voll sozialversicherungspflichtigen Mitarbeitern eine Randbelegschaft aufzubauen, mittels welcher sie Auftragsfluktuationen und Konjunkturschwankungen ausgleichen können.

Für Arbeitslose wiederum kann die Aufnahme eines Mini- oder Midijobs zum „Sprungbrett“ in eine reguläre Beschäftigung<sup>21</sup> werden. Während der Beschäftigungsphase stellen sie ihre Arbeitsfähigkeit wieder her und können diese stabilisieren. Außerdem eignen sie sich bei ihren Tätigkeiten neue Fertigkeiten an und können somit ihre Beschäftigungschancen verbessern.

### 3.3 Risiken der aktuellen Ausgestaltung

Neben den angeführten Chancen ist dennoch die aktuelle Implementierung eines subventionierten Niedriglohnsektors mit Risiken verbunden. So besteht die Gefahr, dass ein Arbeitgeber insbesondere bei den Minijobs einen gesetzeswidrigen Lohnabschlag tätigt, um an Personalkosten zu sparen. Zwar gilt nach dem Benachteiligungsverbot<sup>22</sup>, dass der Mini- bzw. Midijobber einen Anspruch auf den gleichen Bruttostundenlohn wie ein vergleichbarer voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter hat, dennoch wären flächendeckende Kontrollen mit enormen Kosten für den Staat verbunden.

Wenn in einem solchen Fall der Minijobber einen Stundenlohn unterhalb seiner Produktivität erhält, eignet sich faktisch der Arbeitgeber die Lohnsubvention des Arbeitnehmers an und wälzt somit seine Personalkosten auf den Staat über.<sup>23</sup> Die Tabelle 3 gibt ein Beispiel dafür, wie ein solcher Lohnabschlag aussehen könnte, damit der Arbeitgeber sich die Subvention aneignen kann. Hier wird eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit dem Fall eines Minijobs unter Lohnabschlag und dem Fall eines gesetzeskonformen

<sup>19</sup>So erforderten in 2010 knapp 65% der Minijobs in Deutschland nicht einmal einen Ausbildungsabschluss. Vgl. *Eichhorst et al.* (2012), S. 23.

<sup>20</sup>*Schneider et al.* (2002, S. 43.) ermitteln für die geringfügige Beschäftigung eine Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage in Höhe von 2,04% und für Beschäftigungsverhältnisse mit einem Einkommen oberhalb von 1280 € einen Wert von lediglich 0,11%.

<sup>21</sup>Im Folgenden werden die Begriffe *reguläre* bzw. *normale Beschäftigung* als Äquivalente für eine voll sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle verwendet.

<sup>22</sup>Vgl. § 4 TzBfG (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)

<sup>23</sup>Vgl. *Voss/Weinkopf* (2012), S. 6.

**Tabelle 3:** Gesetzeswidriger Lohnabschlag beim Minijob

	Arbeitszeit	Std.lohn	Bruttolohn	Nettolohn	Arbeitskosten
Sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung	25 Std.	16	400	281,5	480
Minijob mit Lohnabschlag	25 Std.	11,26	281,5	281,5	365,95
Minijob ohne Lohnabschlag	25 Std.	16	400	400	520

*Quelle:* Eigene Berechnungen

*Anmerkung:* Wenn nicht weiter bestimmt, handelt es sich bei den Werten um €-Beträge.

Minijobs verglichen.

Vernachlässigt wird in dieser einfachen Betrachtung jedoch, dass es sich bei Mini- und Midijobs in der Regel um einfache Tätigkeiten handelt, welche letztlich bereits mit einer geringen Qualifikation ausgeführt werden können und deren Einarbeitungszeit relativ kurz ist. Hieraus kann man schließen, dass Unternehmen nicht nur innerhalb einer Branche, sondern auch branchenübergreifend auf die gleichen Personengruppen zurückgreifen, nämlich die Geringqualifizierten. Diese können wiederum aufgrund der kurzen Einarbeitungszeit und der geringen Voraussetzungen in Bezug auf branchenspezifische Kenntnisse zu geringen Kosten auf eine Lohnkürzung oder einen Lohnabschlag durch Abwanderung in einen besser bezahlten Minijob reagieren.

Durch den Wechsel von einem Minijob in den nächsten Minijob entsteht jedoch zugleich die Gefahr, dass der Geringqualifizierte nur bedingt seine Position auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Zum einen kann ein Erwerbsverlauf mit langen Abschnitten in der geringfügigen Beschäftigung zu Stigmatisierungseffekten führen, so dass der Arbeitnehmer aus Sicht des Arbeitgebers für unbefristete Vollzeitstellen uninteressant wird. Zum anderen kann ein langer Verbleib in einer Mini- bzw. Midijobstelle nicht uneingeschränkt mit einer starken Aneignung betriebsspezifischer bzw. branchenspezifischer Fähigkeiten verbunden werden.

Dies liegt unter anderem daran, dass diese Beschäftigten (in der Regel) nur bestimmte Tage in der Woche den Betrieb aufsuchen und meistens weniger Verantwortung für betriebliche Abläufe übernehmen als Vollzeitbeschäftigte, die zudem eine längere Betriebszugehörigkeit aufzeigen.<sup>24</sup> Mini- und Midijobber genießen somit nur eine relativ schwache Stellung innerhalb eines Betriebs und haben letztlich, falls das Arbeitsverhältnis im Nebenerwerb ausgeführt wird, nur ein geringes Interesse an den betrieblichen und kollektiven Regelungen. In Krisenzeiten sind sie ferner der Gefahr ausgesetzt, dass die voll sozial-

<sup>24</sup>Ein durchschnittlicher Minijobber arbeitete in 2010 zwischen 9,4 Std. (hauptbeschäftigt) und 6 Std. (nebenbeschäftigt) in der Woche. Vgl. *Eichhorst et al.* (2012), S. 18.

versicherungspflichtige Kernbelegschaft für einen Ausgleich über diese Arbeitsverhältnisse plädiert, um die eigenen Arbeitsplätze abzusichern.<sup>25</sup>

Ein letztes Risiko besteht darin, dass ein subventionierter Niedriglohnsektor vermehrt normale Arbeitsstellen verdrängen könnte. Zum einen könnten bestehende reguläre Arbeitsplätze in mehrere Minijobstellen umgewandelt werden, um hierdurch auf der Stundenebene an Arbeitskosten zu sparen und zugleich die Flexibilität in Bezug auf die Umsatzebene des Unternehmens zu erhöhen. Zum anderen hat der Unternehmer bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze die Wahl zwischen einer sozialversicherungspflichtigen und einer geringfügigen Beschäftigung. Die Entscheidung orientiert sich letztlich an der gewünschten Arbeitszeit, den Arbeitskosten und den Suchkosten des Unternehmers.

## 4 Bewertung der Reformziele

In den nachfolgenden Kapiteln soll anhand ausgewählter empirischer Forschungsergebnisse die Reform aus dem Jahr 2003 untersucht und bewertet werden. Hierbei orientieren wir uns hauptsächlich an der Frage, ob die gewünschten Effekte und Ziele der Reform bisher erreicht wurden. Da es sich bei nahezu 85% der subventionierten Arbeitsverhältnisse um Minijobs handelt, fokussieren wir unsere Analyse ausschließlich auf diese Beschäftigungsform.

### 4.1 Brückenfunktion der Minijobs

Die staatliche Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung sowohl vor der Minijobreform 2003 als auch danach zielte darauf ab, Geringqualifizierte sowie Arbeitslose in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Inwieweit diese *Brückenfunktion* durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung erfüllt wird, wurde in den letzten Jahren in mehreren Studien untersucht.

So stellen sich in der Studie von *Fertig/Kluve* (2006) die Autoren die Frage, in wie weit sich die gesamtwirtschaftliche Anzahl an Mini- und Midijobs geändert hätte, falls es zu keiner Reform in 2003 gekommen wäre. Durch einen Vergleich zwischen der tatsächlichen Anzahl an Mini- und Midijobs nach der Reform und ihren geschätzten Werten können sie zeigen, dass der Reformeffekt für die Mini- und Midijobs signifikant positiv ausfiel. Während die Minijobs an Attraktivität stärker zulegten als die Midijobs, weisen die Autoren darauf hin, dass der stärkere Anstieg zum Teil auf Redefinitionseffekte zurück zu führen sei. In Folge der 2003er Reform wurde die Geringfügigkeitsgrenze von 325 € auf 400 € angehoben, womit Arbeitsverhältnisse in diesem Einkommensintervall zu Minijobs deklariert wurden, ohne dass die betroffenen Personen ihr Arbeitsangebot veränderten.<sup>26</sup> Demnach hatte die Reform zwar einen positiven Effekt auf die Anzahl der Mini- und Midijobs, aber

---

<sup>25</sup>Vgl. *Voss/Weinkopf* (2012).

<sup>26</sup>Vgl. *Fertig/Kluve* (2006), S. 101-111.

bisher kann man noch keine Aussage darüber treffen, ob die neuen Arbeitsverhältnisse von Erwerbs- bzw. Arbeitslosen oder von bereits Beschäftigten als Nebenerwerb besetzt wurden.

Diese Frage beantworten schließlich *Caliendo/Wrohlich* (2006) in einer ex post Evaluation der 2003er Reform. Für ihre Analyse verwenden die Autoren als Datengrundlage das *Sozio-Oekonomische Panel* (SOEP). Da innerhalb dieses Panels die Befragungen der Personen über das ganze Jahr verteilt werden, können die Autoren ein natürliches Experiment zur Untersuchung der Effekte der Minijob-Reform zum 1. April 2003 konstruieren. Hierfür definieren sie die Personen, welche sowohl vor dem 1. April 2003 als auch vor dem 1. April 2002 befragt wurden als Kontrollgruppe. Für diese Gruppe hat sich innerhalb des einen Jahres hinsichtlich der gesetzlichen Rahmenbedingungen nichts verändert. Die Untersuchungsgruppe bilden somit diejenigen Personen, die sowohl in 2002 als auch in 2003 nach dem 1. April befragt wurden. Für diese Gruppe haben sich mit der Minijob-Reform sehr wohl die gesetzlichen Rahmenbedingungen verändert. Um ferner Redefinitionseffekte - wie bereits oben näher erläutert - zu vermeiden, wird für den gesamten Untersuchungszeitraum die damalige Geringfügigkeitsgrenze von 400 € angesetzt. Die beiden Autoren kommen mittels ihrer Schätzungen zum Ergebnis, dass die Reform im Jahr 2003 keine signifikanten Effekte (über einen Zeitraum von 9 Monaten) hatte, d.h. die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung vor und nach der Reform ist nicht signifikant verschieden.<sup>27</sup> Demnach setzte die Minijob-Reform in 2003 keine nachweisbaren Anreize für Erwerbs- und Arbeitslose eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt aufzunehmen. Der Reform lässt sich ex post nur eine begrenzte Brückenfunktion konstatieren.

## 4.2 Sprungbrettfunktion der Minijobs

Mit der Minijob-Reform wurde neben der Brückenfunktion auch die Hoffnung verknüpft, dass Mini- und Midijobs den Beschäftigten als *Sprungbrett* in ein reguläres Arbeitsverhältnis dienen. Für eine Bewertung der Minijobs an dieser Funktion stellen sich demnach zwei Fragen. Erstens, ob Minijobs eine Chance darstellen, um in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln, oder ob die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit beendet werden. Zweitens, ob es sich bei einem Übertritt aus der geringfügigen Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis um eine langfristige Anstellung handelt, oder ob diese Arbeitsplätze nur von kurzer Dauer und relativ instabil sind.

Diese beiden Fragen versuchen *Freier/Steiner* (2008) in ihrer Studie zu beantworten. Hierfür bilden sie vier Kohorten aus Personen, die sich zum Ausgangszeitpunkt bereits seit mindestens drei Monaten in Arbeitslosigkeit befanden. Zur Untersuchungsgruppe werden diejenigen gezählt, die innerhalb von neun Monaten nach dem Startpunkt eine geringfügi-

---

<sup>27</sup>Vgl. *Caliendo/Wrohlich* (2006), S. 12.

ge Beschäftigung aufnehmen. Die Kontrollgruppe bilden demnach die übrigen Personen, welche in diesem Zeitraum arbeitslos bleiben oder eine reguläre Beschäftigung aufnehmen. Schließlich werden die Erwerbsverläufe der beiden Gruppen für die kommenden drei Jahre beobachtet und miteinander verglichen. Zwar erhalten die Autoren in ihren Schätzungen ein signifikantes Ergebnis dafür, dass die Untersuchungsgruppe im Durchschnitt 90 Tage pro Jahr weniger in Arbeitslosigkeit verbrachte als die Kontrollgruppe, jedoch hinsichtlich der Chance auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in den beobachteten drei Jahren weisen die beiden Gruppen keine signifikanten Unterschiede zu einander auf.<sup>28</sup>

Auch die Studie von *Caliendo/Künn/Uhlendorff* (2009) beschäftigt sich mit den beiden oben genannten Fragestellungen. Die Autoren wählen einen ähnlichen Ansatz wie oben und beobachten die Personen aus ihrem Datensatz über vier Jahre hinweg. Bereits eine einfache deskriptive Analyse der Daten lässt die Autoren auf ähnliche Ergebnisse schließen. Die empirischen Schätzungen der Autoren ergeben zwei interessante Ergebnisse. Erstens ist die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels aus der Arbeitslosigkeit in eine reguläre Beschäftigung für die Untersuchungsgruppe um 10% geringer als für die Kontrollgruppe, d.h. Personen, die neben der Arbeitslosigkeit einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen (Untersuchungsgruppe), haben sogar seltener die Chance in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln als Personen, die während ihrer Arbeitslosigkeit keine geringfügige Beschäftigung aufnehmen (Kontrollgruppe). Zweitens beeinflusst das Vorhandensein einer geringfügigen Beschäftigung in keinsten Weise die Stabilität einer zukünftigen regulären Beschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts aus einer regulären Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit ist für die Kontrollgruppe nicht signifikant verschieden zur Untersuchungsgruppe, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Verlusts einer regulären Beschäftigung kann nicht dadurch verringert werden, dass man vor dieser einer geringfügigen Beschäftigung nachging.<sup>29</sup> Demzufolge bildet die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung kein bzw. kein stabiles Sprungbrett in eine reguläre Beschäftigung.

### 4.3 Verdrängung regulärer Beschäftigung

Im wissenschaftlichen Diskurs wird ferner auf die Gefahr hingewiesen, dass mit einem stark subventionierten Niedriglohnsektor es zu einer Verdrängung von bestehenden regulären Arbeitsverhältnissen in diesem Segment kommen kann. Für den Niedriglohnsektor im Allgemeinen konstatiert das *Institut der deutschen Wirtschaft* (2011) in ihrem Gutachten, dass es in den letzten Jahren mit einem Anstieg der Beschäftigten in diesem Segment zu keiner Verdrängung kam. So ermitteln sie für die Jahre 1994 bis 2009 einen stabilen Kern von 44% bis 48% der Erwerbsbevölkerung, welcher oberhalb der Niedriglohnschwelle beschäftigt war. Den Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung führt man auf den Rückgang

---

<sup>28</sup>Vgl. *Freier/Steiner* (2008), S. 225-233.

<sup>29</sup>Vgl. *Caliendo/Künn/Uhlendorff* (2009), S. 3-15.

der Anteile der Rentner<sup>30</sup> und der Nichterwerbstätigen<sup>31</sup> an der Erwerbsbevölkerung zurück. Untermauert wird diese Begründung mit Hilfe der steigenden Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen von 56% auf 70% in den Jahren 1996 bis 2009. Die Aktivierung der stillen Reserve wiederum spiegelt sich unter anderem in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen von 63% auf knapp 72% in den Jahren 1998 bis 2009 wider.<sup>32</sup>

Inwieweit explizit die geringfügige Beschäftigung zu einer Verdrängung regulärer Vollzeitstellen führt, untersucht die Studie von *Jacobi/Schaffner* (2008). In ihrem Beitrag schätzen die Autoren die Arbeitsnachfrageelastizität verschiedener Beschäftigungsformen. Hierbei diskriminieren sie zwischen geringfügiger Beschäftigung, regulärer Teilzeitbeschäftigung und regulären Vollzeitstellen unqualifizierter, qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitnehmer. Wie erwartet zeigt die geringfügige Beschäftigung die größte Lohnelastizität auf.

Unter Anwendung der geschätzten Kreuzlohnelastizitäten werden hiernach die Auswirkungen einer ein prozentigen Lohnerhöhung für unqualifizierte (reguläre) Vollzeitbeschäftigte auf die übrigen Beschäftigungsformen simuliert. Die Berechnungen der Autoren ergeben, dass die Arbeitsnachfrage nach geringfügig Beschäftigten in der Zeit vor der 2003er Reform um 2427 Personen zunimmt und nach der Reform sich sogar um 5931 Personen erhöht.<sup>33</sup> Somit liegt zwar eine Substituierbarkeit der beiden Beschäftigungsformen vor, knüpft dies jedoch an die Bedingung einer Lohnsteigerung.

Ob es sich letztlich um eine gesamtwirtschaftlich schädliche Verdrängung handelt, muss anhand der Rahmenbedingungen der deutschen Lohnpolitik beantwortet werden. Diese ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass die Gewerkschaften bedingt durch ihre Verhandlungsmacht versuchen die Lohnspreizung zwischen Hoch-, Mittel- und Geringqualifizierten künstlich gering zu halten. Verschärft wird dies durch einen relativ hohen Reservationslohn in Form des staatlich garantierten sozialen Existenzminimums. Geringqualifizierte können somit bei den Tarifverhandlungen mit den Arbeitgebern Löhne oberhalb ihrer Produktivität realisieren.

Verdrängungseffekte lassen sich somit als Ausgleichreaktionen des Marktes begründen, um die Verzerrungen zwischen den Löhnen und den Arbeitsproduktivitäten zu entschärfen. Unternehmen wandeln nicht mehr rentable reguläre Beschäftigungsverhältnisse in Mini- bzw. Midijobs um, um ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten und können somit die bestehenden Arbeitsplätze absichern.

Auch in dem kürzlich erschienenen Beitrag von *Hohendanner/Stegmaier* (2012) weisen die Autoren darauf hin, dass eine Verdrängung normaler Arbeitsverhältnisse durch Mini- und Midijobs eher in kleinen Betrieben (Betriebe mit weniger als neun Beschäftigten)

<sup>30</sup>Folglich handelt es sich per Definition, um frühzeitige Renteneintritte, da das erwerbsfähige Alter zwischen 15 und 65 Jahren liegt.

<sup>31</sup>Hierbei handelt es sich um Personen in der stillen Reserve, d.h. nicht arbeitslos gemeldete Personen, die jedoch erwerbsfähig sind.

<sup>32</sup>Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft* (2011), S. 7-9.

<sup>33</sup>Vgl. *Jacobi/Schaffner* (2008), S. 17-24. Die simulierten Werte beziehen sich ausschließlich auf Westdeutschland in den Zeiträumen von 1999 bis 2003 und von 2003 bis 2005.

als in Großbetrieben (Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten) auftreten.<sup>34</sup> Insbesondere im (Einzel-)Handel und im Gastgewerbe<sup>35</sup> bedingt der intensive Wettbewerb, dass gerade kleinere Unternehmen stetig ihre Kosten zu reduzieren versuchen und infolgedessen vermehrt auf Minijobs zurückgreifen.

#### 4.4 Eindämmung der Schwarzarbeit

Durch die gezielte Ausweitung der Minijobs auf haushaltsnahe Dienstleistungen in 2003, versuchte der Gesetzgeber Herr über die bis dahin stetig steigenden Schwarzarbeit Herr zu werden. Hierzu wurden für die privaten Arbeitgeber Steuerermäßigungen<sup>36</sup> eingeführt und ein vereinfachtes Abwicklungsverfahren eingerichtet. Seit 2004 steigt die Zahl an geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten beständig an. Ende 2012 gab es bereits weit mehr als doppelt so viele Minijobber in Privathaushalten wie in 2004.<sup>37</sup>

Auch *Schneider* (2008) kommt in seiner Studie zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Schwarzarbeit seit 2003 in Deutschland rückläufig sei. So verkleinerte sich der Bestand an Schwarzarbeit zwischen 2003 und 2007 von 17,10% (370 Mrd. €) des Bruttoinlandsprodukts auf 14,64% (349 Mrd. €). Um die Messung von Drogengeschäften, sittenwidrigen Verträgen und Menschenhandel zu vermeiden, definiert der Autor Schwarzarbeit als diejenigen (eigentlich) legalen Beschäftigungen, welche sich jedoch der Kontrolle und der Besteuerung des Staates entziehen. Zur Quantifizierung der Größen verwendet er die in der Literatur gebräuchliche *currency demand*-Methode.<sup>38</sup>

Außerdem ermittelt der Autor, dass die Minijob-Reform aus 2003 zu einer Reduktion der Schattenwirtschaft in 2004 und 2005 um 9 Mrd. € führte. Kritisch merkt er unter anderem an, dass die Erhöhung der Arbeitgeberpauschale von 25% auf 30% im Jahre 2006 die Schattenwirtschaft um mindestens 400 Mio. € in 2006 und um 2,5 Mrd. € in 2007 ansteigen lies.<sup>39</sup>

Diesen Hinweis nehmen wir für das nachfolgende Kapitel mit und plädieren bei unseren Reformalternativen für eine Rücknahme der 2006er Reform. Insgesamt lässt sich dennoch festhalten, dass mit der Reformierung der kleinen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten und den geringeren Abgaben für die betroffenen Arbeitgeber Anreize gesetzt wurden, Haushaltshilfen, Gärtner und andere Erwerbstätige als Minijobber anzumelden.

<sup>34</sup>Vgl. *Hohendanner/Stegmaier* (2012), S. 6-8.

<sup>35</sup>In diesen Wirtschaftszweigen befanden sich Anfang 2013 knapp 30% aller Minijobber. Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2013a).

<sup>36</sup>Eine nähere Beschreibung der Abgabenbelastung privater Arbeitgeber erfolgte bereits in Kapitel 3.1.

<sup>37</sup>Vgl. *Minijob-Zentrale* (2012a).

<sup>38</sup>Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, dass innerhalb der Schattenwirtschaft hauptsächlich Bargeld für die Transaktionen verwendet wird. Im ersten Schritt schätzt man zunächst die Höhe der Geldnachfrage, welche notwendig wäre um das offizielle Bruttoinlandsprodukt herzustellen. Diese wird schließlich mit der tatsächlichen Geldnachfrage verglichen und die Differenz als Indikator für die Größe der Schattenwirtschaft bzw. der Schwarzarbeit verwendet.

<sup>39</sup>Vgl. *Schneider* (2008), S. 91-104.

## 5 Neuausrichtung der Lohnsubvention in Deutschland

Unsere bisherigen Untersuchungen zur Entwicklung der Mini- und Midijobs sowie die Bewertung der Zielsetzungen der 2003er Reform zeigen nur bedingt erfolgreiche Ergebnisse hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten und Arbeitslosen. Für eine anreizkompatible und beschäftigungsfördernde Subventionierung dieser Zielgruppe benötigt eine Neuausrichtung der Lohnsubventionierung in Deutschland nachfolgende Kernelemente:

1. Stärkere qualifikatorische Lohnspreizung des Arbeitsmarkts
2. Stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme und Angebotsausweitung der ALG II-Bezieher
3. Stärkere Anreize zur Arbeitszeitausweitung bereits geringfügig Beschäftigter bzw. Midijobber
4. Entlastung der sozialen Sicherung und des Steuersystems
5. Mitnahme- und Verdrängungseffekte im Bereich der geringfügigen Beschäftigung und der Midijobs senken

Wie bereits in Kapitel 4.3 erläutert, weist die Arbeitsnachfrage nach Geringqualifizierten und nach geringfügiger Beschäftigung eine stärkere Lohnelastizität als die Arbeitsnachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften auf. Dieses Merkmal bedingt letztlich bei einer stärkeren qualifikatorischen Lohnspreizung und Entlohnung der Geringqualifizierten entlang ihrer Produktivität eine stärkere Ausweitung der Arbeitsnachfrage und somit der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Um jedoch eine stärkere Lohnspreizung in Abhängigkeit der Qualifikation zu ermöglichen, muss der Reservationslohn der Arbeitnehmer gesenkt werden. Zwar existiert in Deutschland kein allgemeinverbindlicher Mindestlohn, jedoch wird mittels des ALG II ein soziales Existenzminimum für jede Person definiert und somit ein faktischer Mindestlohn für Arbeitssuchende gesetzt. Eine Erwerbstätigkeit mit einer Entlohnung unterhalb dieser staatlich fixierten Grenze wird somit von keinem Arbeitnehmer angenommen, da das gleiche Einkommen ohne Erwerbstätigkeit und somit ohne weiteres Arbeitsleid vom Staat garantiert wird.

Dieser Zusammenhang gilt genau dann, wenn jeglicher Hinzuverdienst bei ALG II-Bezug dem ALG II-Bezieher vollkommen entzogen würde. Man spricht hierbei von einer Transferenzugsrate in Höhe von 100%. Zwar liegt die Transferenzugsrate durch die aktuelle Ausgestaltung des ALG II-Bezugs nicht bei 100%, jedoch steigt sie degressiv mit steigendem Hinzuverdienst an, d.h. je mehr der ALG II-Bezieher hinzuverdient, desto mehr wird ihm letztlich vom Gesamthinzuverdienst abgezogen. Eine Reform der subventionierten Beschäftigungen kommt demnach nicht daran vorbei, das derzeit anreizfeindliche ALG II anzupassen. Neben den ALG II-Beziehern gibt es auch Personengruppen, die einer

geringfügigen Beschäftigung im Haupterwerb nachgehen und nicht am sozialen Existenzminimum leben. Hierbei handelt es sich meistens um Hausfrauen bzw. Hausmänner, die einen Minijob (seltener einen Midijob) besetzen, um das Haushaltseinkommen aufzubessern. Diese Erwerbstätigen haben aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigung kaum Anreize, ihr Arbeitsvolumen über die 450 €-Grenze auszuweiten. Gerade die volle Subventionierung der Beschäftigungen bis 450 € belasten in erheblichem Maße direkt die soziale Sicherung und indirekt das Steuersystem.

Zum einen entgehen heute den Sozialversicherungen Arbeitnehmerbeiträge, indem die Minijobs vollkommen abgabenfrei abgewickelt werden. Zum anderen könnte es in Zukunft zu einer stärkeren Belastung des Steuersystems kommen, wenn langjährige Mini- und Midijobber bei Renteneintritt zu geringe Rentenansprüche geltend machen und somit abhängig von der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden. Weiterhin gilt es, wie bei jeder Subventionierung auf dem Arbeitsmarkt, darauf zu achten, dass die Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte gering gehalten werden. In den folgenden Kapiteln sollen zwei Reformalternativen vorgestellt werden, welche diese Anreizprobleme und Reformnotwendigkeiten berücksichtigen. Hinsichtlich der fiskalischen Belastungen können derzeit keine expliziten Aussagen getroffen werden, da man hierfür ein geeignetes Mikrosimulationsmodell und umfangreiche Personendaten benötigt.

## **5.1 Reformalternative I: Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge**

Die Reformalternative I besteht aus drei Paketen, welche sich gegenseitig ergänzen und lediglich in gemeinsamer und gleichzeitiger Ausführung die Zielvorgaben erreichen können:

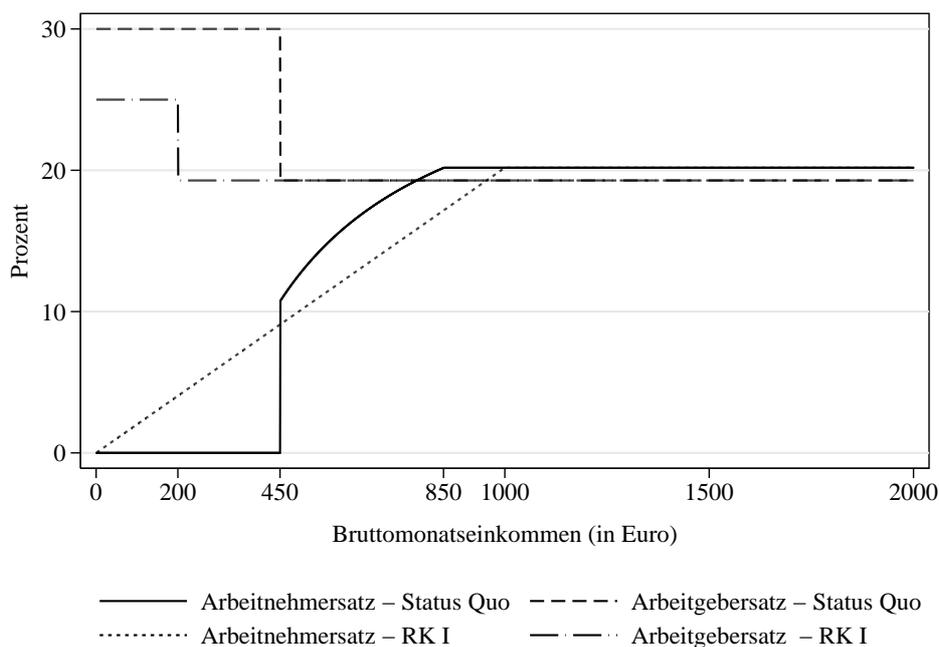
- *Paket 1*: Individuelles Arbeitsvolumen stärken
- *Paket 2*: Soziale Sicherung und Steuersystem entlasten
- *Paket 3*: ALG II-Falle überwinden

Das erste Paket beinhaltet die Rücknahme der Reform aus dem Jahr 2003 hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb und somit die Abschaffung der Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs im Nebenerwerb. Mit einer Lohnsubvention an Arbeitnehmer soll in erster Linie das Ziel verfolgt werden, Geringqualifizierte einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, indem diese bereit sind zu geringeren Löhnen eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Minijobber im Nebenerwerb befinden sich jedoch bereits auf dem Arbeitsmarkt und gehen in ihrer Hauptbeschäftigung entweder einem Midijob oder einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Die derzeitige Regelung fördert somit in keinster Weise die Ausweitung der Erwerbstätigenquote, sondern schafft lediglich günstige Konditionen für bereits Beschäftigte, ihr Haushaltseinkommen aufzubessern.

Das zweite Paket zielt auf die detaillierte Ausgestaltung der Subventionierung ab. Bei der

Reformalternative I erfolgt die Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen mit geringen Bruttomonatseinkommen über eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Steuer- und Abgabefreiheit der geringfügigen Beschäftigung wird ebenso aufgehoben, wie die aktuelle Geringfügigkeitsgrenze. Für Bruttomonatseinkommen zwischen 0 € und 1000 € wird eine Gleitzone eingerichtet, in welcher der Beitragssatz der Arbeitnehmer zu den Sozialversicherungen sukzessive ansteigt und bei der Gleitzonengrenze von 1000 € dem Prozentsatz aus einer regulären Beschäftigung entspricht. Auch der Beitragssatz der Arbeitgeber wird neu geregelt. Für Beschäftigungsverhältnisse bis 200 € muss nun der Arbeitgeber statt derzeit 30% nur noch 25% abführen. Hiervon gehen 2% Lohnsteuerpauschale an das Finanzamt, 12% an die gesetzliche Rentenversicherung und 11% an die gesetzliche Krankenversicherung. Faktisch handelt es sich hierbei um die Rücknahme der Anhebung der Arbeitgeberbelastung aus dem Jahr 2006. Ab einem Beschäftigungsverhältnis von 200 € wird demnach der normale Arbeitgeberbeitragssatz zur Sozialversicherung wirksam. Der Abbildung 3 kann man den Verlauf der Sozialversicherungssätze in der derzeitigen Ausgestaltung und in der Reformalternative I entnehmen.

**Abbildung 3:** Entwicklung des Sozialversicherungssatzes



Quelle: Eigene Berechnungen  
 Anmerkung: RK I = Reformkonzept I

Wir begründen den neuen Arbeitgebersatz mit zwei Zielen. Erstens soll eine Senkung dieser Pauschale es den Arbeitgebern weiterhin ermöglichen, in „Stoßzeiten“ Kleinbeschäftigungsverhältnisse, d.h. Beschäftigungen bis zu 200 €, anzubieten. Zweitens darf die Pauschale den normalen Arbeitgeberbeitragssatz zu den Sozialversicherungen nicht unterschreiten, damit weiterhin Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Bruttomonatseinkommen und somit in der Regel geringem Arbeitsvolumen unattraktiv bleiben. Beschäfti-

gungsverhältnisse bis 200 € sollen sich lediglich auf kurzfristige, saisonale und nicht täglich anliegende Tätigkeiten begrenzen.<sup>40</sup> Durch die Schaffung der neuen Gleitzone wird eine Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle vermieden, so dass mit steigendem Bruttomonatseinkommen auch immer ein steigendes Nettomonatseinkommen einhergeht. Eine Anhebung der Gleitzonengrenze auf 1000 € wird durch die Abschaffung der aktuellen Beitragsfreiheit der Minijobs ermöglicht. Während derzeit den Sozialversicherungsträgern Einnahmen bei Beschäftigungsverhältnissen bis 400 € entgehen, erfolgt in der Reformalternative I eine Entlastung für diese, womit eine Ausweitung der Gleitzonengrenze finanzierbar wird.

Betrachtet man nun die Entwicklung des Arbeitnehmerbeitragssatzes in der Reformalternative I (siehe Abbildung 3), kann man erkennen, dass die Einkommen bis 450 € (ab 450 €) stärker (schwächer) belastet werden als in der derzeitigen Ausgestaltung. Hiermit verfolgen wir das Ziel kleine Beschäftigungsverhältnisse, d.h. Beschäftigungsverhältnisse mit einer lediglich geringen Wochenstundenarbeitszeit, für die Arbeitnehmer unattraktiver und gleichzeitig Arbeitsplätze mit einem hohen Arbeitsvolumen attraktiver zu gestalten. Maßgebend für den anzusetzenden Beitragssatz des Arbeitnehmers in der Gleitzone ist stets das Einkommen aus allen Beschäftigungsverhältnissen während des laufenden Monats. Übersteigt das Einkommen aus mehreren Beschäftigungsverhältnissen die Gleitzonengrenze gilt für alle Beschäftigungsverhältnisse der normale Sozialversicherungsbeitragssatz. Die Reformalternative I beinhaltet zudem die Abschaffung der Steuerfreiheit für alle Beschäftigungsverhältnisse. Die steuerlichen Belastungen der Erwerbseinkommen in der Gleitzone fallen jedoch gering aus, da Beschäftigungsverhältnisse bis 677 € unterhalb des Grundfreibetrags<sup>41</sup> zur Lohnsteuer liegen und beispielsweise ein lediger Erwerbstätiger in der Steuerklasse I bei einem Bruttomonatseinkommen von 1000 € gerade einmal 13 € an Steuern abführen muss.

Das letzte Paket (Paket 3) setzt an der Regelung des ALG II-Bezugs an. Der Sinn und Zweck einer Subventionierung geringer Bruttomonatseinkommen liegt darin, Beschäftigungsmöglichkeiten zu niedrigeren Löhnen auszuweiten und zeitgleich bestimmten Personengruppen einen Anreiz zu setzen, diese Tätigkeiten trotz geringerer Löhne aufzunehmen. Das *Institut der deutschen Wirtschaft* (2011, S. 13.) hält in seiner Studie fest, dass 46% der Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsektor keinen Abschluss und 47% eine Lehre bzw. etwas Äquivalentes erfordern. In Frage kommen demnach für solche Beschäftigungsverhältnisse fast ausschließlich geringqualifizierte Personen, welche bedingt durch die Globalisierung, den technischen Fortschritt und den strukturellen Wandel seit Beginn der 1990er Jahre immer stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Diese Tendenz spiegelt sich insbesondere in den Zahlen zum Personenkreis im SGB (Sozialgesetzbuch) II wider. Hier sammeln sich die ALG II- und Sozialgeld-Bezieher. Im Januar 2013 besaßen über die Hälfte der Arbeitslosen im SGB II keine abgeschlossene Berufsaus-

<sup>40</sup>Ähnlich wird auch in *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2006) argumentiert.

<sup>41</sup>Seit dem 1. Januar 2013 beträgt der Grundfreibetrag 8130 €. Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012a), S. 1.

bildung und knapp drei Viertel aller Personen in diesem Rechtskreis bezogen ALG II.<sup>42</sup> Eine Subventionierung der geringeren Einkommenniveaus muss demnach elementar auf den Kreis der Geringqualifizierten und demnach auch auf den Kreis der ALG II-Bezieher fokussiert werden. Die derzeitige Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bezug des ALG II und der Regelsätze schaffen jedoch keinen Anreiz zur Aufnahme einer Arbeitstätigkeit bzw. zur Ausweitung des individuellen Arbeitsvolumens. Dies kann man unter anderem daran festmachen, dass im April 2012 gerade einmal 30% der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten<sup>43</sup> neben dem ALG II-Bezug erwerbstätig waren. Interessanterweise verdienten über die Hälfte der Erwerbstätigen ein Monatseinkommen von weniger als 400 € und gerade einmal knapp 20% ein Einkommen zwischen 400 € und 800 €. <sup>44</sup> Auch hier kann man wiederum anschaulich beobachten, wie sich die Steuer- und Abgabefreiheit der Minijobs auf die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens auswirken. Die Kombination einer hohen Transferentzugsrate für Hinzuverdienste im ALG II und die derzeitige Ausgestaltung der Minijobs setzt demnach Anreize zur freiwilligen Arbeitsangebotsreduktion frei. Unser Vorschlag zur Neuregelung der Hinzuverdienstbestimmungen für ALG II-Bezieher sieht - in Abhängigkeit des Bruttomonatseinkommens - demnach wie folgt aus:

(1) 0 € - 200 €:	100% Transferentzugsrate
(2) 200 € - 1000 €:	50% Transferentzugsrate
(3a) 1000 € - 1200 € (kinderlos):	80% Transferentzugsrate
(3b) 1000 € - 1500 € (mit Kind):	80% Transferentzugsrate

Der Abbildung 4 können die Grenzbelastungen und effektiven Transferentzugsraten der derzeitigen Ausgestaltung des ALG II und unseres Reformvorschlags I entnommen werden. Die effektiven Transferentzugsraten der beiden Modelle sind aussagekräftiger, da sie den faktischen Transferentzug in Abhängigkeit des erworbenen Bruttomonatseinkommens angeben. Wie man unweigerlich der Abbildung entnehmen kann, kehrt unser Reformvorschlag die derzeitige Ausgestaltung um. Während die aktuelle Regelung für den Leistungsberechtigten Anreize schafft im Bereich der geringeren Einkommenslevel einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, setzen wir in unserem Reformmodell I dem ALG II-Bezieher Anreize, sein Arbeitsvolumen und somit seinen Hinzuverdienst auszuweiten.

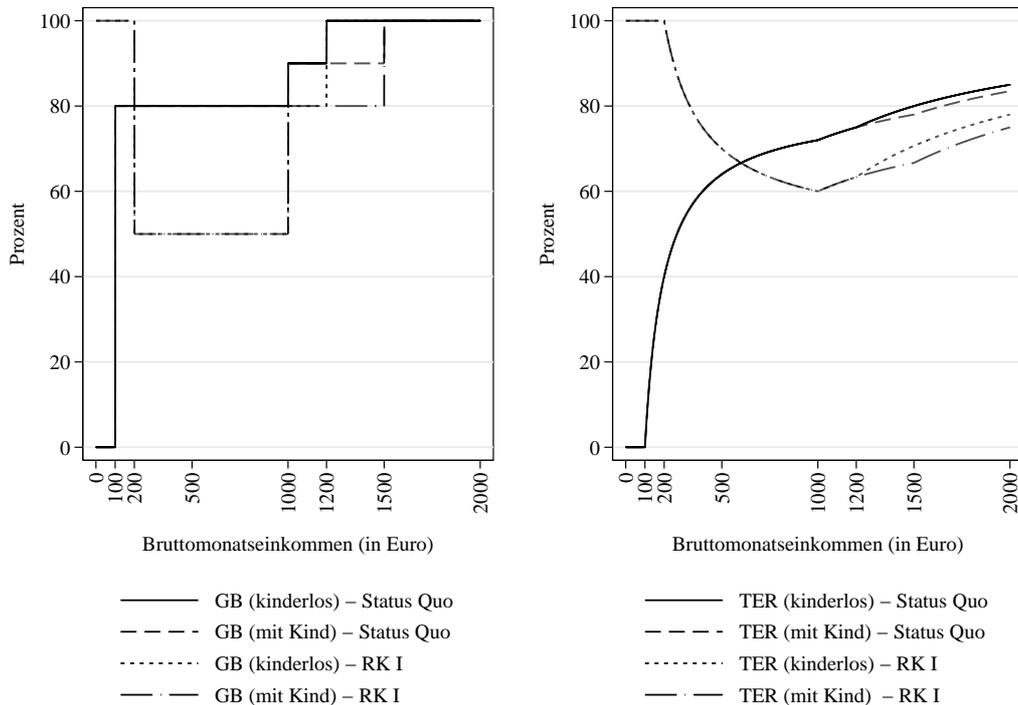
Für Bruttomonatseinkommen bis einschließlich 200 € wurde die Transferentzugsrate auf 100% gesetzt. Diese Beschäftigungsverhältnisse führen beim Leistungsberechtigten zu keinem faktischen Hinzuverdienst. Damit soll gewährleistet werden, dass ALG II-Bezieher keinen Kleinstbeschäftigungen mehr nachgehen, die weder die Belastung des Steuersystems merklich reduzieren noch dem ALG II-Bezieher eine Chance zur langfristigen Integration in den Arbeitsmarkt bieten, da es sich hierbei meistens um kurzfristige, saisonale oder

<sup>42</sup>Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2013b), S. 3, 40.

<sup>43</sup>Im Folgenden werden die Begriffe *erwerbsfähiger Leistungsberechtigter*, *ALG II-Bezieher* und *Leistungsberechtigter* äquivalent verwendet.

<sup>44</sup>Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2012a).

**Abbildung 4:** Grenzbelastung des Hinzuverdiensts eines ALG II-Beziehers („Aufstocker“) und effektive Transferenzzugsrate



Quelle: Eigene Berechnungen

Anmerkung: GB = Grenzbelastung, TER = Transferenzzugsrate, RK I = Reformkonzept I

nicht-tägliche Tätigkeiten handelt. Ab der 200€-Schwelle sinkt mit jedem dazuverdienten € der prozentuale Anteil, den der ALG II-Bezieher von diesem an die Bundesagentur übergeben muss. Mit Ende der Gleitzone bei 1000€ fängt die effektive Transferenzzugsrate wieder an, sukzessive anzusteigen, da für Beschäftigungsverhältnisse oberhalb dieser Grenze bereits die normalen Arbeitnehmerbeitragsätze zur Sozialversicherung gelten und eine langfristige Integration in das Erwerbsleben wahrscheinlicher wird.

An den Regelungen zum Ende des letzten Transferenzzugsbereichs ändert sich zur heutigen Ausgestaltung durch die Reformalternative I nichts. Es gilt weiterhin die Grenze von 1200€ für kinderlose erwerbstätige ALG II-Bezieher und die Grenze von 1500€ für erwerbstätige ALG II-Bezieher mit mindestens einem Kind. Eine zweite unabdingbare Maßnahme ist die Senkung der Regelbedarfsleistungen um 20%. Hiermit sinkt zwar das soziale Existenzminimum der ALG II-Bezieher, jedoch kann in Kombination mit den verbesserten Hinzuverdienstregeln ein effektiverer Anreiz zur Arbeitsaufnahme bzw. Arbeitsausweitung erzielt werden. Da sich die Mehrbedarfsleistungen Alleinerziehender ALG II-Bezieher prozentual an den Regelbedarfsleistungen orientieren, kommt es somit auch bei diesen zu marginalen Senkungen.

Der Tabelle 4 kann man die aktuellen Regelbedarfs- und Mehrbedarfsleistungen für ausgewählte Bedarfsgemeinschaften entnehmen. Außerdem findet man in der Spalte (4) die

**Tabelle 4:** Regelbedarfs-, Mehrbedarfsleistungen und Kosten der Unterkunft und Heizung

Bedarfs- gemeinschaft	Regelbedarf	Mehrbedarf	Kosten der Unterkunft und Heizung*	Gesamtbelastung
Single	382	0	289	671
Alleinerziehend (1 Kind, 6 Jahre)	637	138	395	1170
Paar ohne Kind (volljährige Partner)	690	0	365	1055
Paar mit 1 Kind (6 Jahre)	945	0	485	1430
Paar mit 2 Kindern (14 und 15 Jahre)	1268	0	559	1827

\* Es handelt sich hierbei um die durchschnittlichen Wohnkosten im Juli 2012 nach *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2012b, S. 55.). Wenn nicht weiter bestimmt, handelt es sich bei den Werten um €-Beträge.

Quelle: Bundesregierung (2012), eigene Darstellung

durchschnittlichen Kosten der Unterkunft und Heizung, welche von der Bundesagentur getragen werden. Spalte (5) gibt demnach die Gesamtbelastung der Arbeitsagentur durch die betrachtete Bedarfsgemeinschaft an. Da die Zusammensetzung einer Bedarfsgemeinschaft sehr unterschiedlich ausfallen kann, beschränken wir unsere weitere Analyse auf die Alleinerziehende-Bedarfsgemeinschaft mit einem Kind und auf die Single-Bedarfsgemeinschaft. Zusammen decken diese beiden Typen derzeit (Stand: Juli 2012) etwa 65% aller Bedarfsgemeinschaften ab und dienen somit als Approximation der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte unserer Reformalternativen.<sup>45</sup> Um ferner eine bessere Aussage über die Arbeitsangebotseffekte treffen zu können, unterstellen wir den beiden Bedarfsgemeinschaften jeweils einen Bruttostundenlohn von 10€ bei Aufnahme einer Beschäftigung. Hierbei orientieren wir uns an der Niedriglohnschwelle für 2010 in Höhe von 9,15€.<sup>46</sup>

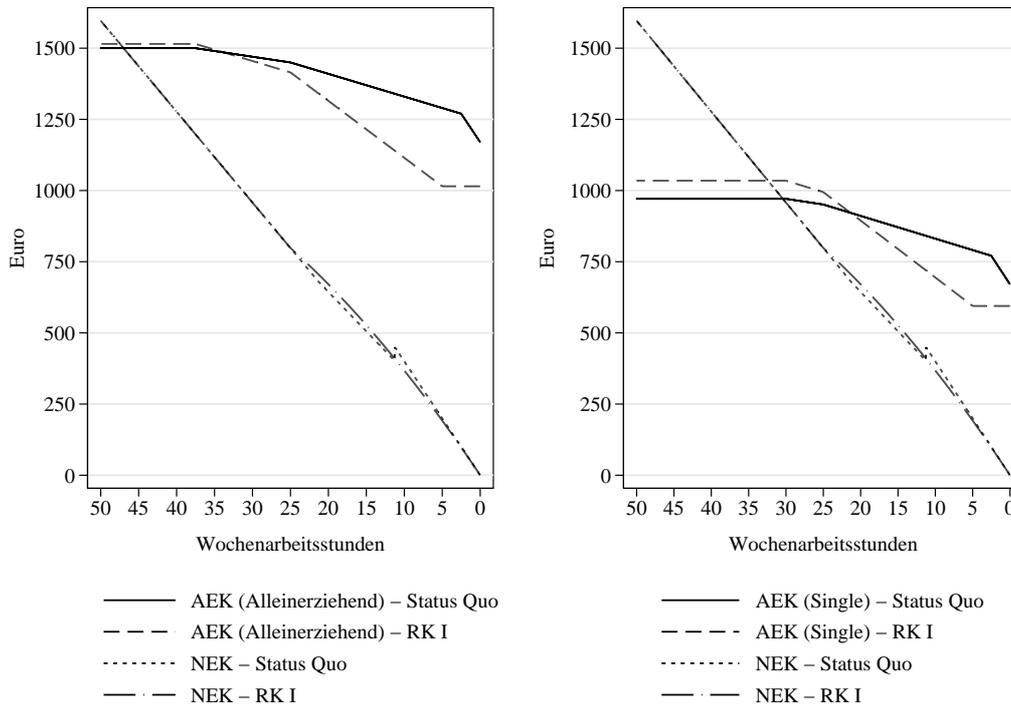
Für beide Bedarfsgemeinschaften kann man der Abbildung 5<sup>47</sup> entnehmen, dass unser Reformvorschlag zu einem signifikanten Einbruch der Haushaltseinkommen im Bereich der geringen Wochenarbeitsstunden führt. Trotzdem erzielt unser Reformkonzept einen steileren Anstieg der Hinzuverdienste ab der 200€-Schwelle im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung. Dennoch bleibt eine Alleinerziehende-Bedarfsgemeinschaft auch bei einer

<sup>45</sup>Vgl. *Statistik der Bundesagentur für Arbeit* (2012b), S. 55.

<sup>46</sup>Die Niedriglohnschwelle ist der Studie von *Kalina/Weinkopf* (2012, S. 1.) entnommen.

<sup>47</sup>Für die Abbildungen 5 und 7 wurden bei der Ermittlung der Nettoeinkommen die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um sehr kleine Beträge handelt.

**Abbildung 5:** Budgetrestriktion eines Alleinerziehenden- und eines Single-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Quelle: Eigene Berechnungen

Anmerkung: AEK = Aufstockereinkommen, NEK = Nettoeinkommen, RK I = Reformkonzept I

Vollzeitbeschäftigung (40 Stunden) bedürftig, während die Single-Bedarfsgemeinschaft bereits ab einer Wochenarbeitszeit von 32,5 Stunden die Grundsicherung verlässt.

Beide Teilabbildungen haben jedoch eine markante Eigenschaft gemeinsam. In der aktuellen Ausgestaltung ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die beiden Haushaltstypen für eine Randlösung entscheiden. Diese wird durch einen „Knick“ der durchgezogenen Budgetgeraden bei minimaler Wochenarbeitsstundenzahl dargestellt. In diesem Fall würde sich unter der Annahme eines normalen Arbeitsangebots und einer konkaven, streng monotonen Nutzenfunktion die konvexe Indifferenzkurve<sup>48</sup> des betrachteten Haushalts soweit nach recht außen verschoben bis sie schließlich die Randlösung tangiert.

Mit Einführung der Reformalternative I gehen nun zwei Veränderungen einher. Die Senkung des Regelbedarfs im ALG II wirkt sich wie eine Einkommensenkung unter gleichbleibendem Lohnsatz aus. Demnach beläuft sich der Substitutionseffekt auf Null und der negative Einkommenseffekt veranlasst eine Arbeitsangebotsausweitung. Durch die Schaffung anreizkompatibler Hinzuverdienstmöglichkeiten erhalten wir nun eine steilere Budgetgerade als im Status Quo. Effektiv handelt es sich für die erwerbstätigen ALG II-Bezieher um eine Lohnsatzsteigerung, mit welcher wiederum bei einem normalen Arbeitsangebot eine

<sup>48</sup>In hiesigem Kontext verstehen wir unter einer Indifferenzkurve alle Wochenarbeitsstunden-Einkommenskombinationen des Haushalts, die zu einem identischen Nutzenniveau führen.

Arbeitszeiterhöhung einhergeht. Insgesamt kann man feststellen, dass unser Reformkonzept I leistungsfördernd im Sinne einer Arbeitsangebotsausweitung des ALG II-Beziehers ist.

## 5.2 Reformalternative II: Einkommenssubvention

Auch die Reformalternative II besteht aus drei Paketen, welche sich gegenseitig ergänzen und lediglich in gemeinsamer und gleichzeitiger Ausführung die Zielvorgaben erreichen können:

- *Paket 1*: Individuelles Arbeitsvolumen stärken
- *Paket 2*: Effektive Einkommenssubventionen
- *Paket 3*: ALG II-Falle überwinden

Die beiden Reformalternativen I und II stimmen im Wesentlichen miteinander überein. Das Paket I ist bei beiden Reformvarianten identisch, d.h. beide Male wird für eine Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb plädiert. Einen ersten Unterschied gibt es jedoch im zweiten Paket. Statt einer Ausweitung der Gleitzone, stimmen wir in diesem Vorschlag für eine restlose Abschaffung der Mini- und Midijobs in ihrer aktuellen Form. Die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen löst nämlich zwei unerwünschte Effekte aus.

Zum einen kommt es auf der Einnahmeseite bestimmter Sozialversicherungen zu Verzerrungen, wenn Midijobber bereits zu einem Eingangsbeitragssatz von 4,5% zur gesetzlichen Krankenversicherung den vollen Umfang an medizinischen Leistungen erhalten. Minijobber tätigen sogar überhaupt keinen Beitrag und wären trotz allem voll krankenversichert.<sup>49</sup> Zum anderen kann es zu zukünftigen Belastungen des Steuersystems kommen, wenn Arbeitnehmer lange Zeit in Mini- und Midijobs verharren und somit nur relativ geringe Rentenansprüche geltend machen. Diese Personen werden demnach mit hoher Wahrscheinlichkeit bei Renteneintritt auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sein, wodurch letztlich der zukünftige Steuerzahler stärker belastet wird.

Dass die derzeitige Abgabefreiheit der geringfügigen Beschäftigung diese Tatsache fördert, erkennt man daran, dass gerade einmal 5% der Minijobber (in 2012) im gewerblichen Bereich freiwillig eine Aufstockung ihrer Rentenversicherungsbeiträge beantragen.<sup>50</sup> Die Abschaffung der vollständigen bzw. anteiligen Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen im unteren Einkommensbereich schafft somit eine echte Teilhabeäquivalenz in der Rentenversicherung, entlastet die gesetzliche Krankenversicherung und verhindert die Umwälzung der Lasten auf zukünftige Steuerzahler. Für alle Einkommensniveaus gilt somit der volle Arbeitnehmerbeitragssatz zur Sozialversicherung. Der Abgabensatz der Arbeitgeber orientiert sich wiederum an der Reformalternative I. Die Belastung der geringen

<sup>49</sup>Das würde jedoch bedeuten, dass der Erwerbstätige über das ganze Jahr hinweg einen einzigen Minijob ausübt. In diesem Fall wäre er in der Regel ALG II berechtigt, womit die Krankenversicherungsbeiträge wiederum von der Arbeitsagentur getragen werden.

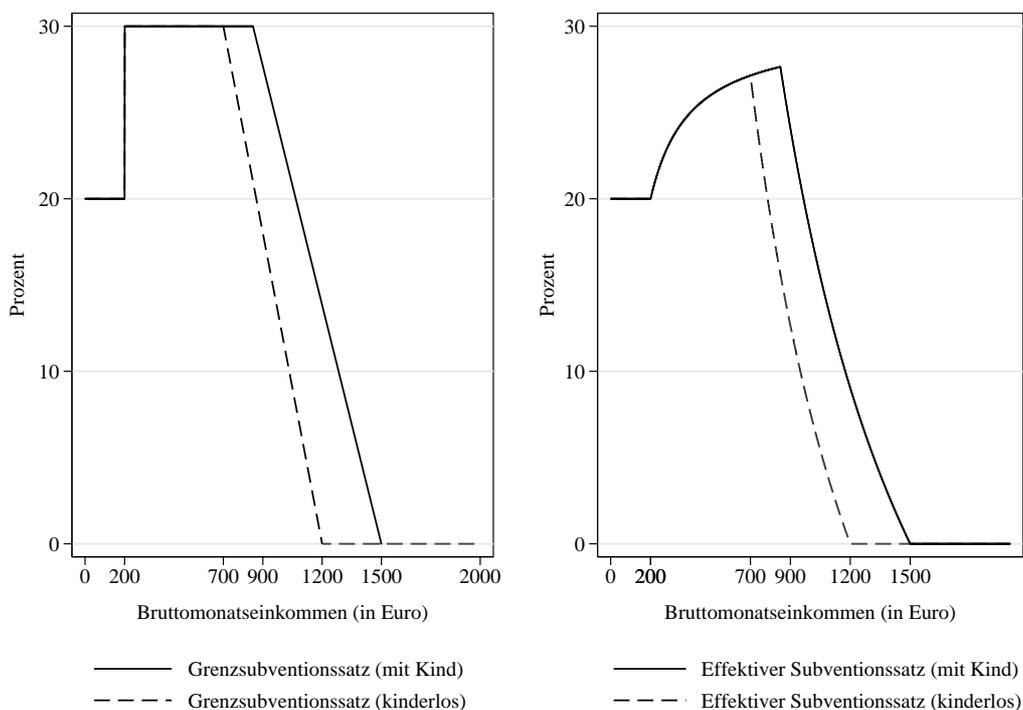
<sup>50</sup>Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012b), S. 9.

Einkommen mit dem vollen Sozialversicherungssatz verteuert jedoch den Produktionsfaktor Arbeit in diesem Segment immens und trifft insbesondere die Geringqualifizierten. Um für diese Personengruppe weiterhin Arbeitsmöglichkeiten zu eröffnen, benötigt es weiterhin einer Förderung. Diese erfolgt in der Reformvariante II über eine negative Einkommenssteuer (Einkommenssubvention), welche aus dem Steuersystem finanziert wird. Sie wirkt in die gleiche Richtung wie eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge, jedoch ohne die sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf Umverteilungen und Einnahmen zu verzerren. Folgende Grenzsубventionssätze sieht unsere zweite Reformvariante - in Abhängigkeit des Bruttomonatseinkommens - vor:

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| (1) 0 € - 200 €:                 | 20% Grenzsубventionssatz                                     |
| (2a) 200 € - 750 € (kinderlos):  | 30% Grenzsубventionssatz                                     |
| (2b) 200 € - 900 € (mit Kind):   | 30% Grenzsубventionssatz                                     |
| (3a) 750 € - 1200 € (kinderlos): | Proportionaler Abbau der Grenzsубventionssatz von 30% auf 0% |
| (3b) 900 € - 1500 € (mit Kind):  | Proportionaler Abbau der Grenzsубventionssatz von 30% auf 0% |

Bei der Ausgestaltung verfolgen wir wiederum den Ansatz, höhere Einkommensniveaus stärker zu subventionieren, um Anreize für eine Ausweitung des Arbeitsvolumens zu gewährleisten. So steigt die Grenzsубvention nach Überschreiten der 200 €-Grenze von 20%

**Abbildung 6:** Grenzsубventionssätze und effektive Subventionssätze



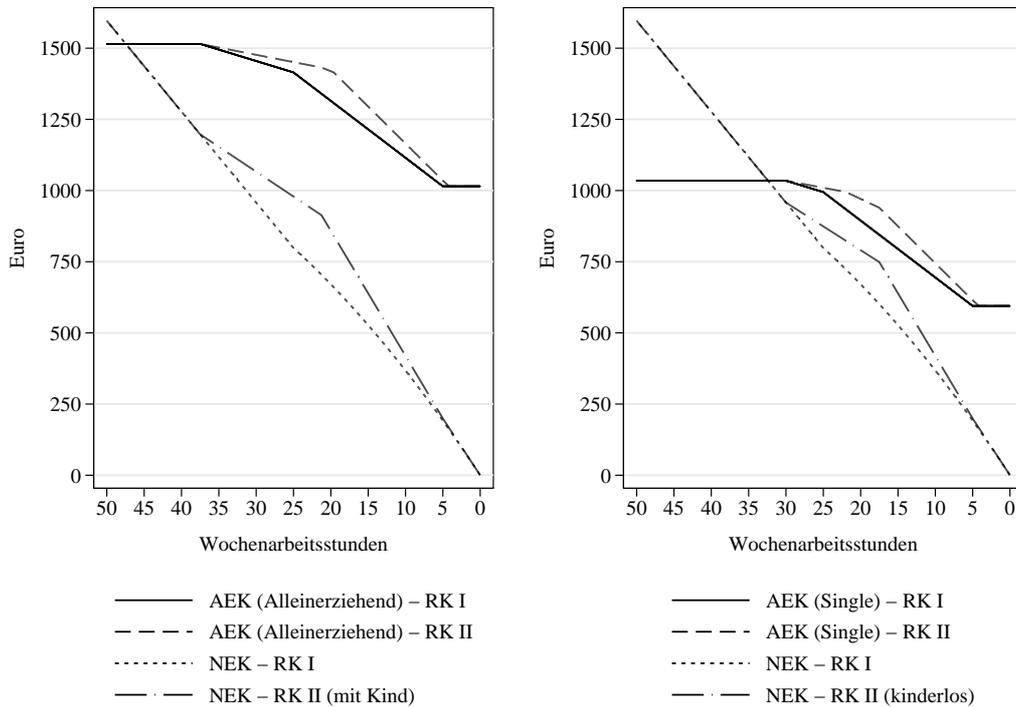
Quelle: Eigene Berechnungen

auf 30% an, d.h. für jeden €, der nach einem Bruttomonatseinkommen von 200€ verdient wird, erhält der Arbeitnehmer 30 Cent aus der Steuerkasse. Der Abbildung 6 können die Grenzubventionssätze und die effektiven Subventionssätze in Abhängigkeit des Gesamteinkommens pro Monat entnommen werden. Die effektiven Subventionssätze sind hier aussagekräftiger als die Grenzubventionssätze, da sie die faktische Subvention in Abhängigkeit des erworbenen Bruttomonatseinkommens angeben. Die praktische Umsetzung der Einkommenssubvention könnte über eine Steuergutschrift, die am Ende des Jahres mit der zu entrichtenden Einkommenssteuer verrechnet wird, erfolgen. Bei Einkommenssteuerfreiheit wird sie letztlich direkt an den Arbeitnehmer ausgezahlt. Auch die Reformalternative II beinhaltet zudem die Abschaffung der Steuerfreiheit für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Es gelten hier die gleichen Ausführungen wie zur Reformalternative I.

Das letzte Paket (Paket 3) ist mit dem Paket 3 aus der Reformalternative I identisch, bis auf die Tatsache, dass sich die ausschlaggebenden Einkommensniveaus bei der Reformalternative II an den Bruttomonatseinkommen *inklusive* der Subventionen orientieren. An der grundlegenden Intension des Pakets verändert sich hierdurch nichts. Es kommt lediglich zu einer geringfügigen Linksverschiebung der effektiven Transferentzugskurven. Die Einberechnung der Einkommenssubventionen dient lediglich dazu, dem Effekt der geringeren Entzugsraten nicht entgegen zu wirken und somit den ALG II-Beziehern keinen Anreiz zu setzen, ihr Arbeitsangebot im Vergleich zur Reformalternative I zurückzufahren. Auch bei der Reformalternative II gilt wiederum die Senkung der Regelbedarfsleistung um 20%. In der Abbildung 7 werden die beiden Reformalternativen I und II anhand eines Bruttostundenlohns von 10€ jeweils für Single- und Alleinerziehende-Bedarfsgemeinschaften miteinander verglichen. Wie die Reformalternative I gewährleistet auch die Reformvariante II, dass ein Single-Haushalt bei einem Bruttostundenlohn in Höhe der Niedriglohnschwelle (etwa 10€) die Grundsicherung durch Aufnahme einer Vollzeitstelle verlässt.

Vergleicht man nun die beiden Alternativen für beide Haushaltstypen miteinander, kann man erkennen, dass bei niedrigen Haushaltseinkommen die ALG II-Bezieher durch die Reformalternative II einen stärkeren Anreiz haben ihr Arbeitsangebot auszuweiten. Da für die ersten 200€ eine Transferentzugsrate von 100% angesetzt wurde, fehlt jeglicher Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung von weniger als 5 Wochenarbeitsstunden. Ab dieser Marke weist jedoch die Alternative II eine größere Steigung der Budgetgeraden auf als die Alternative I. Dies wirkt im mikroökonomischen Sinne wie eine Lohnsteigerung und ausgehend von einem normalen Arbeitsangebot, kommt es hierdurch zu einer Arbeitszeitausweitung der betrachteten Person.

**Abbildung 7:** Vergleich zwischen den beiden Reformkonzepten für Single- und Alleinerziehenden-Haushalte bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Quelle: Eigene Berechnungen

Anmerkung: AEK = Aufstockereinkommen, NEK = Nettoeinkommen, RK I = Reformkonzept I, RK II = Reformkonzept II

## 6 Schlussbemerkungen

Unsere beiden Reformvarianten gleichen sich in ihrer Grundstruktur und unterscheiden sich lediglich in der Finanzierungsform der Subvention geringer Einkommensbezieher. Beide plädieren für eine Abschaffung der Subventionierung geringfügiger Beschäftigung im Nebenerwerb und stellen ein stärker anreizkompatibles Kombilohnmodell für ALG II-Bezieher auf. Die Reformalternative I finanziert die Subventionierung über Mindereinnahmen der Sozialversicherungen und führt in unserem Vorschlag zu geringeren fiskalischen Kosten für den Staat als die Reformalternative II. Mit ihr (Reformalternative I) gehen jedoch zugleich Verzerrungen auf der Beitragsseite einzelner Sozialversicherungen einher. Der Weg über eine Einkommenssubvention hingegen gewährleistet, dass es auf der Beitragsseite der Sozialversicherungen zu keinen Verzerrungen mehr kommt und dass die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung entlastet werden. Aufgrund ihrer Ausgestaltung führt sie jedoch zu höheren fiskalischen Kosten und belastet, da sie über Steuermittel finanziert wird, die Steuerzahler von heute umso stärker.

Um eine gesicherte Aussage über die Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Kosten treffen zu können, müssten die beiden Reformalternativen mittels eines Mikrosimulations-

modells des deutschen Steuer- und Transfersystems geschätzt werden. Für unterschiedliche Kombilohnvarianten wurden derartige Simulationsberechnungen bereits in *Dietz et al.* (2011) vorgenommen. In dieser Studie gleicht insbesondere die Variante 5<sup>51</sup> unserem Reformvorschlag am ehesten. Die Autoren schätzen, dass mit dieser Alternative positive Partizipations-<sup>52</sup> sowie Arbeitsangebotseffekte<sup>53</sup> einhergehen. Die Teilnahme aus der Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit steigt ihren Berechnungen nach um 34,2 Tsd. Personen und das Arbeitsvolumen nimmt um 84 Tsd. Vollzeitäquivalente zu. Zudem kommt es zu einer Gesamtentlastung des Staates in Höhe von 14 Mio. €. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Studie von *Peichl/Schneider/Siegloch* (2010), die insgesamt drei Varianten analysiert, wobei unser Vorschlag hier am ehesten dem Modell „IW“<sup>54</sup> entspricht. Die Autoren schätzen für diese Variante einen Partizipationseffekt von 12 Tsd. Personen und einen Arbeitsangebotseffekt von 22 Tsd. Vollzeitäquivalenten. Ausgehend von den Ergebnissen der beiden Studien ist demnach bereits unser Paket 3 der beiden Reformalternativen mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden. Verstärkt wird dieser Effekt durch die gezielte Abstimmung der arbeitnehmerseitigen Lohnsubventionen auf die neuen Hinzuverdienstregeln im ALG II. Insgesamt gehen folglich mit beiden Reformvarianten eine Arbeitsangebotsausweitung einher.

Abgesehen von der aktuell fehlgeleiteten Ausgestaltung der Mini- und Midijobs in Verbindung mit dem ALG II, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass unsere Reformalternativen und ihre Wirkungsentfaltungen unmittelbar mit der Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitsmarktes verknüpft sind. So würde die Einführung eines allgemeingültigen gesetzlichen Mindestlohns jegliches Kombilohnmodell *ad absurdum* führen und in Verbindung mit der aktuellen Ausgestaltung der Grundsicherung jedwede Arbeitsplatzbemühungen der ALG II-Bezieher im Keim ersticken. Auch eine restriktivere Tariflohnpolitik für geringqualifizierte würde schließlich die qualifikatorische Lohnspreizung auf dem deutschen Arbeitsmarkt künstlich verkleinern und die Schaffung neuer Vollzeitstellen für einfache Tätigkeiten drastisch hemmen.

<sup>51</sup>In der Variante 5 werden die Hinzuverdienste der ALG II-Bezieher wie folgt ausgestaltet: Für die ersten 200 € gilt eine Transferentzugsrate von 100%. Hiernach wird die Grenzbelastung auf 60% für Einkommen oberhalb der 200 €-Grenze gesetzt. Dieser Prozentsatz gilt für kinderlose Leistungsberechtigte bis zu einer Einkommengrenze von 1200 € und für ALG II-Bezieher mit mindestens einem Kind bis zu einem Einkommen von 1500 €. Einkommen oberhalb der letzten Grenze werden letztlich wieder mit 100% belastet. Vgl. *Dietz et al.* (2011, S. 9.).

<sup>52</sup>Der Partizipationseffekt misst die Abnahme in der Null-Stunden-Erwerbskategorie im Vergleich zum Status Quo. Ein positiver Partizipationseffekt bedeutet somit, dass die Zahl der Personen, die eine positive Stundenanzahl anbieten möchten, durch die Politikmaßnahme gestiegen ist.

<sup>53</sup>Der Arbeitsangebotseffekt weist hingegen die Änderung des angebotenen Stundenvolumens in Vollzeitäquivalenten (Personen mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden) aus.

<sup>54</sup>In der Variante „IW“ werden die Hinzuverdienstmöglichkeiten der ALG II-Bezieher wie folgt ausgestaltet: Für die ersten 200 € (abgesehen von einem geringfügigen Freibetrag in Höhe von 20 €) gilt eine Transferentzugsrate von 100%. Hiernach wird die Grenzbelastung auf 60% für Einkommen oberhalb der 200 €-Grenze gesetzt. Dieser Prozentsatz gilt bis zu einem Einkommen von 1000 €. Ab dieser Grenze erhöht sich die Transferentzugsrate auf 90% und gilt für kinderlose Leistungsempfänger bis zu einer Einkommengrenze von 1200 € und für ALG II-Bezieher mit mindestens einem Kind bis zu einem Einkommen von 1500 €. Einkommen oberhalb der letzten Grenze werden letztlich wieder mit 100% belastet. Vgl. *Peichl/Schneider/Siegloch* (2010, S. 4.).

Auch darf der Blick auf die individuellen Arbeitsmarkthemmnisse der ALG II-Bezieher nicht vernachlässigt werden. So weisen *Achatz/Trappmann* (2011) in ihrer Studie darauf hin, dass Bildung, Gesundheit, Alter und Deutschkenntnisse der ALG II-Bezieher mitunter wichtige Determinanten für ihre Beschäftigungschancen sind. Des Weiteren schätzen sie, dass sich mit jedem zusätzlichen beschäftigungshemmenden Merkmal, das ein Leistungsberechtigter auf sich vereinigt, die Wahrscheinlichkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt halbiert.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>Vgl. *Achatz/Trappmann* (2011), S. 28-30.

# Literatur

- ACHATZ, J. / TRAPPMANN, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren, *IAB-Discussion Paper*, Nr. 2.
- AKERLOF, G.A. (1978): The Economics of „Tagging“ as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning, *American Economic Review*, Vol. 68(1), S. 8-19.
- ARNTZ, M. / FEIL, M. / SPERMANN, A. (2003): Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs - eine ex-ante Evaluation, *Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 36(3), S. 271-290.
- BOHLEN, C. (1993): *Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen*, Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2012): *Grundsicherung. Mehr Geld für Arbeitssuchende und Sozialhilfeempfänger*. Stand: 12. Oktober 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/09/2012-09-19-regelbedarf-erhoeht-mehr-geld-fuer-arbeitssuchende.html> (abgerufen am 16. Dezember 2012).
- BUSLEI, H. / STEINER, V. (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, *ZEW Wirtschaftsanalysen*, Band 42.
- BUSLEI, H. / STEINER, V. (2003): Anreizwirkungen von Lohnsubventionen - Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 72(1), S. 94-108.
- CALIENDO, M. / WROHLICH, K. (2006): Evaluating the German „Mini-Job“ Reform Using a True Natural Experiment, *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 2041.
- CALIENDO, M. / KÜNN, S. / UHLENDORFF, A. (2009): *Marginal Employment, Unemployment Duration and Employment Stability. Evidence from a Multivariate Duration Model*, Working Paper, Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2012a): *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression*, Drucksache 17/8683, Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2012b): *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung*, Drucksache 17/10773, Berlin.
- DIETZ, M. / KOCH, S. / RUDOLPH, H. / WALWEI, U. / WIEMERS, J. (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen, *Sozialer Fortschritt*, Vol. 60(1), S. 4-15.
- EICHHORST, W. / HINZ, T. / MARX, P. / PEICHL, A. / PESTEL, N. / SIEGLOCH, S. / THODE, E. / TOBSCH, V. (2012): Geringfügige Beschäftigung. Situation und Gestaltungsoptionen, *IZA Research Report Series*, Nr. 47.

- FERTIG, M. / KLUVE, J. (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland. Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 75(3), S. 97-117.
- FERTIG, M. / KLUVE, J. / SCHMIDT, C.M. (2005): Der erweiterte Minijob für Arbeitslose. Ein Reformvorschlag, *RWI-Materialien*, Nr. 17.
- FRANZ, W. (1996): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995? GAHLEN, B. / HESSE, H. / RAMSER, H.J. (Eds.): *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*, Tübingen, S. 3-45.
- FREIER, R. / STEINER, V. (2008): 'Marginal Employment'. Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience, *Journal for Labour Market Research*, Vol. 41(2-3), S. 223-243.
- FUEST, C. / HUBER, B. (1998): Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 78(11), S. 645-651.
- HOHENDANNER, C. / STEGMAIER, J. (2012): Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Minijobs, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 24.
- HUJER, R. / CALIENDO, M. (2003): Lohnsubventionen in Deutschland: Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 72(1), S. 109-123.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (2011): *Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe*, Berlin.
- JACOBI, L. / SCHAFFNER, S. (2008): Does Marginal Employment Substitute Regular Employment. A Heterogeneous Dynamic Labor Demand Approach for Germany, *Ruhr Economic Papers*, Nr. 56.
- KALINA, T. / WEINKOPF, C. (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010. Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn, *IAQ-Report*, Nr. 1.
- KATZ, L.F. (1996): Wage Subsidies For The Disadvantaged, *NBER Working Paper Series*, Nr. 5679.
- LAYARD, R. / NICKELL, S. / JACKMAN, R. (1991): *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, New York et al.
- LINDBECK, A. (1994): *Unemployment and Macroeconomics*, 2.Auflage, Cambridge (MA)
- MINFORD, P. (1997): Discussion of Layard, R.: Preventing long-term unemployment: an economic analysis, SNOWER, D.J. / DE LA DEHESA, G. (Eds.): *Unemployment Policy. Government Options for the Labour Market*, Cambridge, S. 351-356.
- MINIJOB-ZENTRALE (2012a): *Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. III. Quartal 2012*, Essen.
- MINIJOB-ZENTRALE (2012b): *4. Trendreport. Heimliche Helfer. Schwarzarbeit in Haus und Garten*, Essen.
- MOFFITT, R. (1985): A Problem with the Negative Income Tax, *Economics Letters*, Vol. 17(3), S. 261-265.

- PEICHL, A. / SCHNEIDER, H. / SIEGLOCH, S. (2010): Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung. Kein Entkommen aus der Transferfalle, *IZA Standpunkte*, Nr. 26.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2006): *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*.
- SCHNEIDER, F. (2008): The Shadow Economy in Germany. A Blessing or a Curse for the Official Economy, *Economic Analysis and Policy*, Vol. 38(1), S. 89-111.
- SCHNEIDER, H. / ZIMMERMANN, K.F. / BONIN, H. / BRENKE, K. / HAIKEN-DeNEW, J. / KEMPE, W. (2002): Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, *IZA Research Report Series*, Nr. 5.
- SIEBERT, H. / STÄHLER, F. (1994): Sozialtransfer und Arbeitsangebot, *Kiel Working Papers*, Nr. 648.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012a): *Aktuelle Daten aus der Grundsicherung. Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern*, September 2012.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012b): *Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende*, November 2012.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012c): *Beschäftigungsstatistik. Geringfügig entlohnte Beschäftigung nach ausgewählten Merkmalen*, Juni 2012.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012d): *Beschäftigungsstatistik. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach ausgewählten Merkmalen*, Juni 2012.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2013a): *Beschäftigungsstatistik. Länderreport-Deutschland*, Januar 2013.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2013b): *Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen*, Januar 2013.
- VOSS, D. / WEINKOPF, C. (2012): Niedriglohnfalle Minijob, *WSI-Mitteilungen*, Vol. 65(1), S. 5-12.