

Ordnungspolitische Beurteilung geringfügig entlohnter Beschäftigung (Minijobs)

*Norbert Berthold** *Mustafa Coban†*

1. Februar 2013

Zusammenfassung

Mit den Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur geringfügigen Beschäftigung am 1. April 2003 kam es zur abschließenden Implementierung eines subventionierten Niedriglohnsektors in Deutschland. Zum 1. Januar 2013 sollen nun nach knapp 10 Jahren die Grenzregelungen der sogenannten Mini- und Midi-Jobs angepasst werden, um der zwischenzeitlichen Lohnentwicklung gerecht zu werden. Ferner sollen geringfügig Beschäftigte ihre Rentenversicherungsansprüche mit einem eigenen Anteil von 4,6% aufstocken. Dieser Regelung können sie sich jedoch auf Antrag entziehen. In unserer Expertise untersuchen wir die bisherigen Wirkungen dieser Gesetzesänderung mittels einer Meta-Analyse der bisherigen Forschungsergebnisse. Hinsichtlich der Umsetzung der Reformziele lassen sich jedoch nur bedingt positive Ergebnisse konstatieren. Aufbauend auf den arbeitsmarktpolitischen Schwächen der Mini- und Midijobs schlagen wir zwei Reformvarianten vor, welche die Zielsetzungen im Bereich der niedrigen Einkommensniveaus erzielen können.

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

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

Inhaltsverzeichnis

1	Aktueller Stand und historischer Abriss	3
1.1	Die geringfügige Beschäftigung bis 2003	3
1.2	Die Reformen von 2003 und 2006	4
2	Chancen und Risiken	6
2.1	Chancen der aktuellen Regelung	6
2.2	Risiken durch die aktuelle Ausgestaltung	7
3	Bewertung der Reformziele	8
3.1	Sprungbrettfunktion der Minijobs	8
3.2	Brückenfunktion der Minijobs	10
3.3	Verdrängung regulärer Beschäftigung	12
3.4	Eindämmung der Schwarzarbeit	13
4	Gesetzesänderung zur geringfügigen Beschäftigung ab 2013	15
5	Neuausrichtung der geringfügigen Beschäftigung	15
5.1	Neuausrichtung	15
5.2	Reformalternative I: Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge	17
5.3	Reformalternative II: Einkommenssubvention	31
6	Schlussbemerkungen	41

1 Aktueller Stand und historischer Abriss

1.1 Die geringfügige Beschäftigung bis 2003

Die Einführung einer abgabenfreien geringfügig entlohnten Beschäftigung¹ geht weit in die 60er Jahre des letzten Jahrhunderts zurück und wurde damals geschaffen, um den akuten Arbeitskräftemangel aufzufangen. Als elementares Merkmal dieser Beschäftigungsform soll zunächst die sogenannte *Geringfügigkeitsgrenze* genannt werden. Sie bestimmt, ab welchem Bruttomonatseinkommen die Abgabenfreiheit entweder sukzessive oder abrupt aufgehoben wird. Bis zur ersten einschneidenden Reform im Jahr 1999 orientierte sich diese Grenze an der allgemeinen Einkommensentwicklung in Deutschland und kann somit als eine dynamische Schranke verstanden werden. Weiterhin wurde die Abgabenfreiheit bis dahin an die Bedingung geknüpft, dass die maximale Wochenarbeitszeit der Beschäftigung 15 Stunden nicht überschreiten darf. Dies galt sowohl für Beschäftigungsverhältnisse im Haupterwerb als auch im Nebenerwerb.² Im Reformjahr 1999 lag die Geringfügigkeitsgrenze bei 630 DM für Westdeutschland und bei 530 DM für Ostdeutschland. Der Arbeitgeber musste dem Finanzamt für Hauptbeschäftigte eine Pauschalsteuer in Höhe von 20% abführen oder das Einkommen wurde bei einer Nebenbeschäftigung seitens des Arbeitnehmers im Rahmen der individuellen Einkommensbesteuerung angegeben. Mit Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze schloss sich eine volle Sozialversicherungspflicht für Arbeitnehmer und Arbeitgeber an. Beschäftigungsverhältnisse zwischen 630 DM und 1000 DM waren für den Arbeitnehmer somit finanziell nicht mehr attraktiv. Man spricht hierbei von der *Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle*.³ Im Zuge der Reformen im Jahr 1999 hob die damalige Bundesregierung die Dynamisierung der Geringfügigkeitsgrenze auf und legte sie statisch auf einen Wert von 325€ für Gesamtdeutschland fest. Die Abgabenfreiheit wurde aufgehoben, womit die Beschäftigungsverhältnisse voll sozialversicherungspflichtig und seitdem wie Überstunden behandelt wurden. Lediglich Hauptbeschäftigte konnten sich weiterhin den Sozialabgaben durch eine Freistellungsbescheinigung entziehen, womit die Abgabenfreiheit faktisch auf diese Personengruppe beschränkt wurde. Der Arbeitgeber musste statt einer Pauschalsteuer nun Abgaben an die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von 12 % und an die gesetzliche Krankenversicherung in Höhe von 10% abführen. Faktisch erhöhten sich demnach die Lohnnebenkosten von 20% auf 22%.⁴

¹Im Folgenden werden die Begriffe *geringfügig entlohnte Beschäftigung* und *geringfügige Beschäftigung* äquivalent verwendet.

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

³Vgl. *Fuest/Huber* (1998), S. 647.

⁴Vgl. *Arntz/Feil/Spermann* (2003), S. 272-273.

1.2 Die Reformen von 2003 und 2006

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 Einkommenbereichs 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 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 Minijobzentrale weitergeleitet und von dort an die einzelnen Empfängerinstitutionen verteilt.

Zur Verringerung der Abgabefalle wurde außerdem eine *Gleitzone* für Bruttomonatseinkommen zwischen 400 € und 800 € eingerichtet. Beschäftigungsverhältnisse innerhalb dieses Einkommensintervalls werden als *Midijobs* bezeichnet. 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 19,58%.⁵ Die Beitragszahlungen des Arbeitnehmers erweisen sich in ihrer Berechnung als um einiges komplizierter. Da der Sinn und Zweck einer Gleitzone darin besteht, Beschäftigungsverhältnisse in diesem Lohnintervall attraktiver für potenzielle Arbeitnehmer zu gestalten, wurde eine sukzessive Erhöhung der prozentualen Beiträge vorgenommen.

Der vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber insgesamt zu entrichtende Gesamtbeitrag (GB) wird mit Hilfe des sogenannten *Gleitzoneentgelts* (GZE) und des Gesamtbeitragsatzes (b) ermittelt. Beim Beitragssatz b handelt es sich somit um die Summe aus dem Beitragssatz des Arbeitgebers (b_{ag}) und dem Beitragssatz des Arbeitnehmers (b_{an}) für voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. Dieser liegt für 2012 bei 40,05%. Der

⁵Vgl. *Arntz/Feil/Spermann* (2003), S. 273.

Gesamtbeitrag lässt sich wie folgt ermitteln:

$$(1) \quad GB = GZE \cdot b$$

Die Berechnung des Gleitzoneentgelts erweist sich als etwas komplizierter und hängt vom tatsächlichen Bruttolohn (BL) des Midijobbers sowie von dem sogenannten *Faktor* F (F) ab, welcher jährlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestimmt wird. Dieser ergibt sich, indem der Wert 30% durch den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz für das ausgewählte Jahr geteilt und auf die vierte Dezimalstelle gerundet wird. Für das Jahr 2012 beträgt der Faktor F somit 0,7491.

$$(2) \quad GZE = F \cdot 400 + (2 - F) \cdot (BL - 400)$$

Der Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung GB_{an} lässt sich somit als Differenz aus dem Gesamtbeitrag und dem Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung GB_{ag} ermitteln:

$$(3) \quad GB_{an} = GB - GB_{ag}$$

$$(4) \quad GB_{an} = GZE \cdot b - BL \cdot b_{ag}$$

Die Tabelle 1 gibt eine kurze Übersicht über ausgewählte Bruttolöhne in der Gleitzone und die mit ihnen einhergehenden Sozialversicherungsbeiträge. ⁶

Tabelle 1: Sozialversicherungsbeiträge in der Gleitzone

Bruttolohn	Gleitzoneentgelt	Gesamtbeitrag	Arbeitgeberanteil (%)	Arbeitnehmeranteil (%)
400.01	299.65	120.76	19.58%	10.61%
500	424.73	171.17	19.58%	14.66%
600	549.82	221.58	19.58%	17.35%
700	674.91	271.99	19.58%	19.28%
800	800.00	322.40	19.58%	20.73%

Quelle: Eigene Berechnungen,

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

Wie man der Tabelle 1 entnehmen kann, steigt der Arbeitnehmeranteil innerhalb der Gleitzone sukzessive an und erreicht einen Prozentsatz von 20,73%, was der Belastung eines Normal- bzw. Vollbeschäftigten entspricht. Über die gesamte Gleitzone hinweg bleibt der Arbeitgeberanteil bei einem konstanten Prozentsatz von 19,58%.

⁶Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (2011), S. 32- 35.

2 Chancen und Risiken

2.1 Chancen der aktuellen Regelung

Mit der Reform der geringfügigen Beschäftigung in 2003 verfolgte die damalige Bundesregierung mehrere Ziele:⁷

1. Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor 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 Minijobs liegt darin, dass der Bruttolohn dem Nettoverdienst entspricht. Hierdurch sind Erwerbslose bereit, auch zu niedrigeren Löhnen eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen und Unternehmen können auf der Ebene der Bruttostundenlöhne Arbeitskosten einsparen. Aufgrund der geringeren Entlohnung beschränkt sich ein Großteil der geringfügigen Beschäftigung auf einfache Tätigkeiten, womit auf der Angebotsseite hauptsächlich Langzeitarbeitslose, Niedrigqualifizierte 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.⁸ Sie können nun aufgrund der Arbeitskostensparnisse durch die subventionierte geringfügige Beschäftigung ihre Arbeitsnachfrage erhöhen und neue Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte schaffen. Außerdem erhalten sie mittels der Minijobs ein flexibles Beschäftigungsinstrument. Arbeitgeber im Gastronomiegewerbe können beispielsweise schneller und kostensparender auf „Stoßzeiten“ reagieren. Industrieunternehmen haben die Möglichkeit, neben den voll sozialversicherungspflichtigen Mitarbeitern eine Randbelegschaft aufzubauen, mittels welcher sie Auftragsfluktuationen ausgleichen können. Nimmt ein Arbeitsloser eine geringfügige Beschäftigung auf, kann diese ihm auch als ein Sprungbrett in eine unbefristete Vollzeitstelle dienen. Schließlich stellt er während seiner Beschäftigungsphase seine Arbeitsfähigkeit wieder her bzw. kann diese stabilisieren. Weiterhin kann der geringfügig Beschäftigte durch Aneignung neuer Fertigkeiten während seiner Beschäftigung seine Ausgangsposition auf dem Arbeitsmarkt deutlich verbessern.

⁷Vgl. *Fertig/Kluve/Schmidt* (2005), S. 7.

⁸*Schneider et al.* (2002, S. 43.) ermitteln für die geringfügige Beschäftigung eine Arbeitsnachfrageelastizität von 2,04% und für Beschäftigungsverhältnisse mit einem Einkommen oberhalb von 1280 € einen Wert von lediglich 0,11%. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse reagieren somit stärker auf Lohnveränderungen.

2.2 Risiken durch die aktuelle Ausgestaltung

Mit der Implementierung eines Niedriglohnsektors durch die Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung verbinden verschiedene politische Institutionen und Ökonomen jedoch auch Risiken und Nachteile sowohl für die betroffenen Individuen als auch für den gesamten Arbeitsmarkt. Dem Benachteiligungsverbot⁹ nach hat ein geringfügig Beschäftigter einen Anspruch auf den gleichen Bruttostundenlohn wie ein vergleichbarer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter. Trotz dieser Regelung besteht weiterhin die Gefahr, dass der Arbeitgeber einen gesetzeswidrigen Lohnabschlag¹⁰ tätigt und trotz der höheren Pauschalabgabe an Personalkosten spart. Wenn demnach in einem solchen Fall der Minijobber einen Stundenlohn unterhalb seiner Produktivität erhält, eignet sich der Arbeitgeber faktisch die Subventionierung des Arbeitnehmers an und kann somit seine Personalkosten auf den Staat überwälzen. Der Tabelle 2 kann entnommen werden, wie ein solcher Lohnabschlag aussehen müsste, 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 Minijobs verglichen.

Tabelle 2: 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.

Vernachlässigt wird in dieser einfachen Betrachtung jedoch, dass es sich bei Minijobs 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 Niedrigqualifizierten. Diese können wiederum aufgrund der kurzen Einarbeitungszeit

⁹Vgl. § 4 TzBfG (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)

¹⁰In diesem Kontext kann auch von einer *Exit*-Option gesprochen werden, da de facto ein Ausnahmetatbestand in einem ansonsten weitgehend regulierten Beschäftigungssystem existiert.

und der geringen Voraussetzungen hinsichtlich branchenspezifischer 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 Niedrigqualifizierte 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 Minijobstelle nicht uneingeschränkt mit einer starken Aneignung betriebsspezifischer bzw. branchenspezifischer Fähigkeiten verbunden werden. Dies liegt unter anderem daran, dass geringfügig Beschäftigte (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 können als die geringfügig Beschäftigten. Diese Charakteristika beschreiben nicht nur die Humankapitalakkumulation der geringfügig Beschäftigten, sondern auch ihre relativ schwache Stellung innerhalb des Betriebs. Da es sich bei vielen Minijobs schließlich um einen Nebenjob der Arbeitnehmer handelt, haben diese zudem nur ein geringes Interesse an den betrieblichen und kollektiven Regelungen. Die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Belegschaft sind auch nicht gerade Verbündete der geringfügig Beschäftigten und würden beispielsweise eine Angleichung der Stundenentlohnung ablehnen, da sie im Gegensatz zu den Minijobbern nicht „brutto = netto“ erhalten. In Krisenzeiten würde diese Arbeitnehmerschaft demnach für einen Ausgleich über die Minijobber plädieren, um ihre eigenen Stellen abzusichern. Der Aufbau einer Solidarität zwischen diesen beiden Arbeitnehmergruppen scheint demnach relativ unwahrscheinlich.¹¹

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vermehrt sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen verdrängen können. Zum einen könnten bestehende sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in mehrere Minijob-Stellen umgewandelt werden, um hierdurch auf der Stundenebene an Arbeitskosten zu sparen und zugleich die Flexibilität in Bezug auf die Umsatzzlage des Unternehmens zu erhöhen.

3 Bewertung der Reformziele

3.1 Sprungbrettfunktion der Minijobs

Die staatliche Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung sowohl vor der Minijobreform 2003 als auch danach zielte darauf ab, Niedrigqualifizierte sowie Arbeitslose in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Inwieweit diese „Sprungbrettfunktion“ durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung erfüllt wird, wurde in den letzten Jahren in mehreren Studien untersucht. Da es sich bei den meisten

¹¹Vgl. *Voss/Weinkopf* (2012), S. 6-10.

geringfügigen Beschäftigungen um niedrig entlohnte Tätigkeiten handelt, ist es sinnvoll sich zunächst diesen Sektor genauer anzuschauen. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) kommt in seinem Gutachten aus dem Jahr 2011 zum Ergebnis, dass die Gruppe der Erwerbs- und Arbeitslosen überproportional oft im Vergleich zur jeweiligen Grundgesamtheit dieser Personengruppe in eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor wechselt. Mit Hilfe einer multivariaten logistischen Regression kann weiterhin für den Zeitraum von 1994 bis 2009 nachgewiesen werden, dass die Eintrittschance in eine Niedriglohnbeschäftigung für Arbeitslose höher ist, wenn auch nur sehr geringfügig.¹² Da in den Bereich der Niedriglohnbeschäftigung auch voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sowie Midijobs fallen können, ist eine differenzierte Analyse der Sprungbrettfunktion notwendig. *Fertig/Kluve* (2006) stellen in ihrer Untersuchung die kontrafaktische Frage, wie sich die gesamtwirtschaftliche Anzahl an Minijobs und Midijobs verändert hätte, wenn es die Minijob-Reform aus dem Jahr 2003 nicht gäbe. Hierfür schätzen sie für den Zeitraum vor der Reform *Fixed Effects*-Panelmodelle und verwenden die geschätzten Parameter, um eine Prognose für die Zeit nach der Reform abzugeben. Durch einen Vergleich zwischen der tatsächlichen Anzahl an Mini- bzw. Midijobs nach der Reform und den geschätzten Werten lässt sich demnach eine Aussage über die Wirkung der Reform treffen. Sowohl im Bereich der Minijobs als auch Midijobs erhalten die Autoren einen positiven Maßnahmeneffekt, welcher zudem signifikant ausfällt. Während die Minijobs an Attraktivität stärker zugelegt haben als die Midijobs, muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass es sich teilweise um Redefinitionseffekte¹³ handelt.¹⁴ Mit Verweis auf die Studie von *Fertig et al.* (2005) werden ferner die Beweggründe zur Aufnahme eines Minijobs sowie die Beschäftigungsperspektive der Minijobber untersucht. Über die Hälfte der Befragten gaben an, den gewählten Minijob lediglich als Hinzuverdienst auszuüben, während gerade einmal 7% sich aus der geringfügigen Beschäftigung einen Wechsel in ein Normalarbeitsverhältnis erhoffen.¹⁵ Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Reform zwar einen positiven Effekt auf die Anzahl der Minijobs hatte, aber bisher noch keine Aussage darüber getroffen werden kann, ob Erwerbs- und Arbeitslose hierdurch die Chance erhalten haben, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Diese Frage beantworten schließlich *Caliendo/Wrohlich* (2006) in einer ex-post Evaluation der kurzfristigen Effekte der 2003er Reform. Für ihre Analyse verwenden die Autoren den Differenz-in-Differenzen Ansatz und als Datengrundlage dient ihnen das *Sozio-Ökonomische 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

¹²Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft* (2011), S. 24-28.

¹³Durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze auf 400 € wurden Arbeitsverhältnisse zwischen 326 € und 400 € zu Minijobs, ohne dass eine Verhaltensänderung seitens der Personen erfolgte

¹⁴Vgl. *Fertig/Kluve* (2006), S. 101-111.

¹⁵Vgl. *Fertig/Kluve* (2006), S. 115.

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 Rahmenbedingung verändert. Um ferner Redefinitionseffekte - wie bereits oben näher erläutert - zu vermeiden, wird für den gesamten Untersuchungszeitraum die aktuell gültige Geringfügigkeitsgrenze von 400 € angesetzt. Die beiden Autoren kommen mittels ihrer Schätzungen zum Ergebnis, dass die Reform im Jahr 2003 keine signifikanten kurzfristigen 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.¹⁶ Somit kann man der damaligen Minijob-Reform ex-post nur eine begrenzte Sprungbrettfunktion konstatieren.

3.2 Brückenfunktion der Minijobs

Mit der Minijob-Reform wurde neben der Sprungbrettfunktion auch die Hoffnung verknüpft, eine „Brücke“ aus der Arbeitslosigkeit über die geringfügige Beschäftigung in eine unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle zu schaffen. Für eine Analyse dieses Ziels stellen sich somit zwei Fragen. Erstens, ob Minijobs eine Chance darstellen, um in eine 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. *Freier/Steiner* (2008) versuchen diese beiden Fragen in ihrer Studie mittels eines Paneldatensatzes, bestehend aus lediglich Männern, zu untersuchen. Die Eingrenzung auf männliche Personen wird damit begründet, dass ihre Arbeitsangebotsentscheidung im Vergleich zu den Frauen stärker von monetären Determinanten abhängt, während bei Frauen oftmals noch der Haushaltskontext und die Erziehung der Kinder eine wichtige Rolle bei der Entscheidung einnehmen. Es werden insofern vier Kohorten von Männern beobachtet, die sich zum Ausgangszeitpunkt bereits seit mindestens drei Monaten in Arbeitslosigkeit befanden. Zur Untersuchungsgruppe zählen diejenigen Personen, welche innerhalb von neun Monaten nach dem Ausgangszeitpunkt eine geringfügige Beschäftigung aufgenommen haben. Die Kontrollgruppe bilden demnach diejenigen Männer, die in diesem Zeitraum arbeitslos blieben oder eine reguläre Beschäftigung aufnahmen. Die Erwerbsverläufe der beiden Gruppen werden dann 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, hinsichtlich der Chance auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in den

¹⁶Vgl. *Caliendo/Wrohlich* (2006), S. 12.

beobachteten drei Jahren jedoch, weisen die beiden Gruppen keine signifikanten Unterschiede zu einander auf.¹⁷

Eine weitere Studie von *Caliendo et al.* (2009) beschäftigt sich mit den beiden oben genannten Fragestellungen. Die Autoren wählen einen ähnlichen Ansatz wie die Studie von *Freier/Steiner* (2008) und begrenzen ihren Datensatz auf männliche Personen, die in Westdeutschland leben und zum Ausgangszeitpunkt in die Arbeitslosigkeit eingetreten sind. Diese Personen werden über einen Erwerbsverlauf von vier Jahren beobachtet und bereits einfache deskriptive Analysen der Daten lassen die Autoren auf ähnliche Ergebnisse schließen. Sie können aufzeigen, dass die Verbleiberate in Arbeitslosigkeit für diejenigen Männer, die eine geringfügige Beschäftigung neben der Arbeitslosigkeit ausführen (Untersuchungsgruppe) unabhängig von der Arbeitslosigkeitsdauer stets höher liegt als bei Personen ohne eine Minijob-Beschäftigung während der Arbeitslosigkeit (Kontrollgruppe).¹⁸ Die empirischen Schätzungen lassen letztlich darauf schließen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels aus der Arbeitslosigkeit in eine reguläre Beschäftigung für die Untersuchungsgruppe um 10% geringer ausfällt als für die Kontrollgruppe, d.h. Personen, die neben der Arbeitslosigkeit einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, haben seltener die Chance in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln als Personen, die während ihrer Arbeitslosigkeit keiner geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Interessanterweise beeinflusst das Vorhandensein einer geringfügigen Beschäftigung in keinsten Weise die Stabilität einer zukünftigen regulären Beschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts 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. Außerdem kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass mit jedem zusätzlichen Monat, den man vor einer regulären Beschäftigung arbeitslos war, die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts aus der regulären Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit sich um 1% erhöht.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass demzufolge die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung kein Sprungbrett in die reguläre Beschäftigung abbildet. Die zukünftige Arbeitslosigkeitsdauer wird jedoch durch Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung merklich reduziert, auch wenn die deskriptive Analyse bei *Caliendo et al.* (2009) zu einem gegensätzlichen Ergebnis kommt. Weiterhin lässt sich feststellen, dass die Wahrscheinlichkeit der Stabilität einer aufgenommenen Beschäftigung in starkem Maße von der vormaligen Arbeitslosigkeitserfahrung und dem Bildungsniveau abhängt.¹⁹

¹⁷Vgl. *Freier/Steiner* (2008), S. 225-233.

¹⁸Vgl. *Caliendo et al.* (2009), S. 3-13.

¹⁹Die weiteren signifikanten Determinanten in diesem Zusammenhang können bei *Caliendo et al.* (2009, S. 24) der Tabelle 3 entnommen werden.

3.3 Verdrängung regulärer Beschäftigung

In der Literatur zur geringfügigen Beschäftigung wird neben den Chancen zur Integration von Niedrigqualifizierten und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt auch die Möglichkeit einer Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse durch die staatliche Subventionierung von Mini- und Midijobs diskutiert. Das Gutachten des *Instituts der deutschen Wirtschaft* (2011) konstatiert für den Niedriglohnsektor im Allgemeinen, dass es in den letzten Jahren durch den Anstieg der Niedriglohnbeschäftigten zu keiner Verdrängung der Normalverdienerstellen kam. Dies wird in der Studie durch einen deskriptiven Vergleich der Beschäftigungsformen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung begründet. So ermittelt man anhand von SOEP-Daten, dass im Beobachtungszeitraum (1994-2009) ein stabiler Kern von 44 bis 48% der Erwerbsbevölkerung vorhanden war, der oberhalb der Niedriglohnschwelle beschäftigt wurde. Den Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung führt man auf den Rückgang der Anteile der Rentner²⁰ und der Nichterwerbstätigen²¹ 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.²²

Inwieweit explizit die geringfügige Beschäftigung zu einer Verdrängung regulärer Vollzeitstellen führt, untersucht die Studie von *Jacobi/Schaffner* (2008). In ihrem Beitrag schätzen die Autoren mit Hilfe eines dynamischen Simulationsmodells die unterschiedlichen Lohnelastizitäten heterogener Arbeitsnachfragefunktionen. Hierbei diskriminieren sie zwischen geringfügiger Beschäftigung, regulärer Teilzeitbeschäftigung, Vollzeitstellen unqualifizierter, qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitnehmer. Wie erwartet zeigt die geringfügige Beschäftigung die größte Lohnelastizität auf und reagiert am stärksten auf Lohnveränderungen bei den unqualifizierten und qualifizierten Vollzeitbeschäftigten. Dies entspricht auch der ökonomischen Intuition, da der Großteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse keine Qualifikation oder lediglich geringe Qualifikationen erfordert. Des Weiteren simulieren die Autoren mit Hilfe der geschätzten Kreuzpreiselastizitäten die Auswirkungen einer 1%-tigen Lohnerhöhung bei den unqualifizierten Vollzeitbeschäftigten auf die anderen Beschäftigungsverhältnisse. Für die geringfügige Beschäftigung erhalten sie im Zeitraum vor der 2003er Reform eine Steigerung der Arbeitsnachfrage um 2427 Personen und im Zeitraum nach der Minijob-Reform eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage um 5931 Personen.²³ Dies lässt mithin darauf schließen, dass zwar eine Substituierbarkeit der beiden Beschäftigungsformen vorliegt, knüpft dies jedoch gleichzeitig an eine Lohnver-

²⁰Folglich handelt es sich per Definition, um frühzeitige Renteneintritte, da das erwerbsfähige Alter zwischen 15 und 65 Jahren liegt.

²¹Hierbei handelt es sich um Personen in der stillen Reserve, d.h. nicht arbeitslos gemeldete Personen, die jedoch erwerbsfähig sind.

²²Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft* (2011), S. 7-9.

²³Vgl. *Jacobi/Schaffner* (2008), S. 17-24.

änderung. Von einer Verdrängung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch geringfügige Beschäftigung zu sprechen, würde der Tatsache eines stark regulierten Arbeitsmarkts nicht gerecht werden. Für den deutschen Arbeitsmarkt kann man zunächst festhalten, dass aufgrund der starken Verhandlungsmacht der Gewerkschaften die Lohnspreizung zwischen hoch-, mittel- und niedrigqualifizierten künstlich gering gehalten wird. Verschärft wird diese Lohnpolitik durch einen hohen Reservationslohn in Form des staatlich garantierten sozialen Existenzminimums. Geringqualifizierte können somit bei den Tarifverhandlungen mit den Arbeitgebern Löhne oberhalb ihrer Produktivität realisieren. Eine attraktive Möglichkeit für die Unternehmen, sich diesen Kosten zu entziehen, besteht somit darin, geringfügig Beschäftigte einzustellen und deren Entlohnung entlang der Produktivität auszurichten.

In einem kürzlich erschienen Artikel von *Hohendanner/Stegmaier* (2012) untersuchten die Autoren auf Betriebsebene den kausalen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Minijobs und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Sie kommen zum Ergebnis, dass es insbesondere in kleinen Betrieben (Betriebe mit weniger als neun Beschäftigten) einen Hinweis auf Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs gibt. In Großbetrieben (Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten) scheinen sich jedoch die beiden Beschäftigungsformen zu ergänzen. In ihrem Fazit stellen die Autoren letztlich die Frage, ob „[...] sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in geringfügige umgewandelt werden, weil die Betriebe aus Kosten- und Organisationsgründen lediglich Minijobs anbieten bzw. weil Arbeitnehmer Minijobs bevorzugen.“²⁴ In beiden Fällen kann man nicht unbedingt von negativen Effekten sprechen. Die erste Ursache spricht dafür, dass Unternehmen nicht mehr rentable voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in Minijobs umwandeln und somit diesen Arbeitsplatz weiterhin absichern. Die zweite Ursache spiegelt lediglich die Präferenzen der Arbeitnehmer wieder.

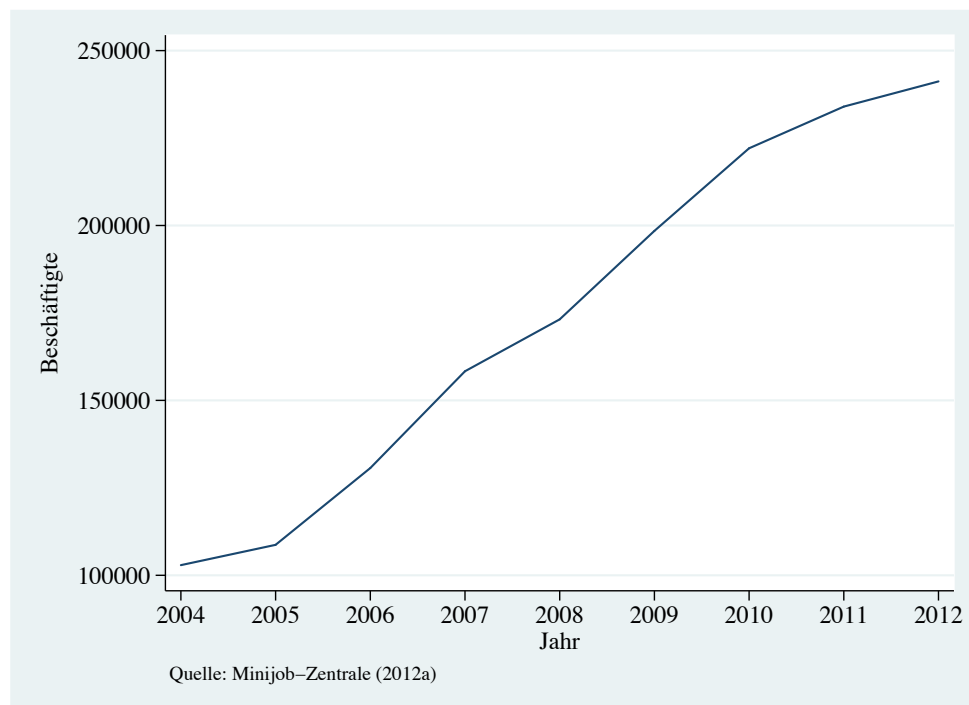
3.4 Eindämmung der Schwarzarbeit

In einer repräsentativen forsa-Umfrage der *Minijob-Zentrale* (2012b) wurden auf der einen Seite die Gründe für Schwarzarbeit in privaten Haushalten als auch die Personenmerkmale der Arbeitgeber von Schwarzarbeit untersucht. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass fast jeder Zehnte Haushalt bereits eine illegale Haushaltshilfe beschäftigt und es sich hierbei meistens um ältere, vermögende und gebildete Arbeitgeber handelt. Die meisten Auftraggeber von Schwarzarbeit geben an, dass eine Anmeldung seitens der Haushaltshilfe abgelehnt wird und der bürokratische Aufwand ihnen zu kompliziert erscheint. Neben diesen individuellen Hemmnissen kommt jedoch *Schneider* (2008) zum Ergebnis, dass der Anteil der Schwarzarbeit seit 2003 in Deutschland rückläufig sei. Ausgehend von einer Größe der Schwarzarbeit von 17,10% (370 Mrd. €) des Bruttoinlandsprodukts in 2003 sank diese sukzessive auf einen Wert von 14,64% (349 Mrd. €). Hierbei definiert der Autor

²⁴*Hohendanner/Stegmaier* (2012), S. 7.

Schwarzarbeit als diejenigen (eigentlich) legalen Beschäftigungen, welche sich jedoch der Kontrolle und der Besteuerung des Staates entziehen. Somit vermeidet er die Messung von Drogengeschäften, sittenwidrigen Verträgen und Menschenhandel. Zur Quantifizierung der Größen wird die in der Literatur gebräuchliche *currency demand*-Methode²⁵ verwendet. Der Autor führt den Rückgang der Schwarzarbeit unter anderem auch auf die Einführung der Minijobs in 2003 zurück. Nach seinen Berechnungen führte diese Reformmaßnahme zu einer Reduktion der Schattenwirtschaft in 2004 und 2005 um 9 Mrd. €. Außerdem führt er weiter an, dass verbunden mit der 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 angestiegen sei.²⁶

Abbildung 1: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten



Anmerkung: Der Wert für das Jahr 2012 gibt den Stand der geringfügigen Beschäftigten zum September 2012 wieder.

Betrachtet man rein deskriptiv die Entwicklung der geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten (Siehe Abbildung 1), kann man 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.

²⁵Dieser 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.

²⁶Vgl. *Schneider* (2008), S. 91-104.

4 Gesetzesänderung zur geringfügigen Beschäftigung ab 2013

Die Regierungsparteien möchten die Verdienstgrenze für die Mini- und Midijobs ab 2013 um 50 € erhöhen. Die neuen Grenzen würden sich demnach auf 450 € und 850 € belaufen. Der Gesetzgeber begründet diese Anhebung mit der allgemeinen Lohnentwicklung in den letzten 10 Jahren. Fügt man das Bruttolohnwachstum seit 2003 auf die derzeitige Grenze von 400 € hinzu erhält man je nach Ausgangsgrundlage Werte zwischen 431 € und 449 €. ²⁷ Um ferner der Gefahr einer zukünftigen *Altersarmut* Herr zu werden, soll der Arbeitnehmer nach dem Gesetzesentwurf 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 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 Bestands- und Übergangregelungen, die eine Behandlung nach der aktuellen Regelung bis zum 31. Dezember 2014 garantieren. Hinsichtlich der Berechnung des Gleitzonealentgelts erfolgt eine geringfügige Anpassung, welche jedoch den Grundgedanken eines desgressiven Anstiegs der Arbeitnehmerbeiträge nicht tangiert. ²⁸ Ferner 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. ²⁹

5 Neuausrichtung der geringfügigen Beschäftigung

5.1 Neuausrichtung

Unsere bisherigen Untersuchungen zur Entwicklung der Beschäftigung in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie die Bewertung der Zielsetzungen der Minijobreform in 2003 zeigen nur bedingt erfolgreiche Ergebnisse hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation der Niedrigqualifizierten und Arbeitslosen. Für eine anreizkompatible und beschäftigungsfördernde Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung benötigt eine Neuausrichtung nachfolgende Kernelemente:

1. Stärkere qualifikatorische Lohnspreizung des Arbeitsmarkts

²⁷Vgl. *Arbeitskreis-VGR der Länder* (2012)

²⁸Für die Berechnung des Gleitzonealentgelts (GZE) gilt ab 2013 nachfolgende Formel:

$$F \cdot 450 + \left(\frac{850}{850-450} - \frac{450}{850-450} \cdot F \right) \cdot (BL - 450)$$

²⁹Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012b), S. 5-10.

2. Stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme und Angebotsausweitung der Arbeitslosengeld II (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 3.3 erläutert weist die Arbeitsnachfrage nach Niedrigqualifizierten und nach geringfügiger Beschäftigung eine stärkere Lohnelastizität als die Arbeitsnachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften auf. Dieses Merkmal bedingt letztlich, dass bei einer stärkeren qualifikatorischen Lohnspreizung und Entlohnung der Niedrigqualifizierten anhand ihrer Produktivität, eine stärkere Ausweitung der Arbeitsnachfrage und somit der Schaffung neuer Arbeitsplätze möglich wird. 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 Transferentzugsrate von 100%. Zwar liegt die Transferentzugsrate durch die derzeitige 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 Reformierung der geringfügigen Beschäftigung 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 400 €-Grenze, ab welcher die Steuer- und Abgabefreiheit entfällt, auszuweiten. Gerade die volle Subventionierung der Beschäftigungen bis 400 € belasten in erheblichem Maße direkt die soziale Sicherung und indirekt das Steuersystem. So entgehen heute den Sozialversicherungen Arbeitnehmerbeiträge und zugleich könnte es in Zukunft zu einer stärkeren Belastung des Steuersystems kommen, wenn langjährige Mini- und Midijobber

bei Renteneintritt zu geringe Rentenansprüche aufgrund der Abgabefreiheit geltend machen und somit wiederum von der *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* abhängig sind. Weiterhin gilt es, wie bei jeder Subventionierung auf dem Arbeitsmarkt, darauf zu achten, dass die Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte gering sind. Verdrängungseffekte liegen dann vor, wenn Unternehmen sozialversicherungspflichtige Stellen in mehrere abgabenfreie und subventionierte Stellen umwandeln oder neue Stellen nur mit subventionierten Arbeitnehmern besetzt werden. Mitnahmeeffekte können sowohl auf der Arbeitnehmerseite als auch auf der Arbeitgeberseite entstehen. Bei Unternehmen spricht man von einem Mitnahmeeffekt, wenn neugeschaffene Stellen auch ohne eine explizite Subventionierung aufgebaut worden wären. Dieser Effekt spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn die Subvention direkt an den Arbeitgeber weitergeleitet wird, was die derzeitige Ausgestaltung der Mini- und Midijobs nicht impliziert. Bei den Arbeitnehmern spricht man von einem Mitnahmeeffekt, wenn ein bereits Erwerbstätiger sein Arbeitsvolumen reduziert um die Subventionszone zu erreichen.³⁰

In den nun folgenden Kapiteln sollen zwei Reformalternativen vorgestellt werden, welche diese Anreizprobleme sowie Reformnotwendigkeiten berücksichtigen. Hinsichtlich der fiskalischen Belastungen können derzeit keine expliziten Aussagen getroffen werden, da es hierfür ein geeignete Mikrosimulationsmodell und umfangreiche Personendaten benötigt.

5.2 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:

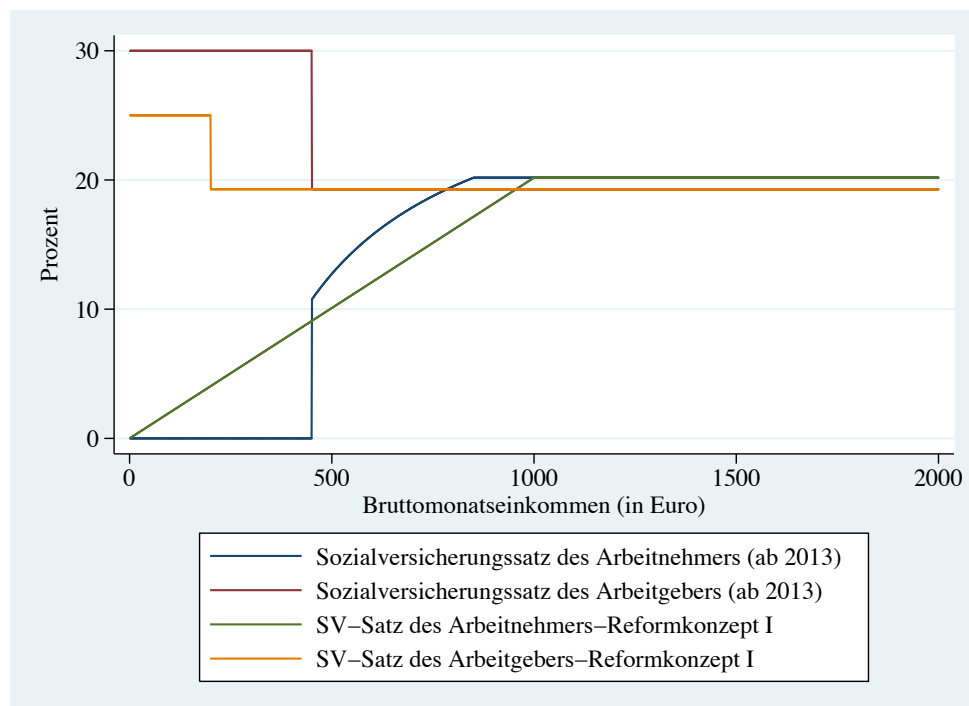
- *Paket 1*: Individuelles Arbeitsvolumen stärken
- *Paket 2*: Soziale Sicherung und Steuersystem entlasten
- *Paket 3*: ALG II-Falle überwinden

Das erste Paket beinhaltet die Rücknahme der Reform aus dem Jahr 2003 hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung im Nebenerwerb und bedeutet somit die Abschaffung der Steuer- und Abgabefreiheit von Minijobs im Nebenerwerb. Mit der Subventionierung der geringfügigen Beschäftigung soll die Zielsetzung verfolgt werden, Niedrigqualifizierten einen Einstieg auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, und zugleich der Anreiz gesetzt werden, zu niedrigeren Löhnen ihre Arbeitsmarktsituation zu verbessern. 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, das Haushaltseinkommen aufzubessern.

³⁰In diesen Kontext fällt der Begriff der Abgaben- bzw. Geringfügigkeitsfalle.

Das zweite Paket zielt auf die detaillierte Ausgestaltung der Subventionierung ab. Bei der Reformalternative I erfolgt eine Subventionierung der Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Bruttomonatseinkommen über eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Steuer- und Abgabefreiheit der geringfügigen Beschäftigung wird aufgehoben sowie auch die Geringfügigkeitsgrenze. Für Bruttomonatseinkommen zwischen 0 € - 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, voll sozialversicherungspflichtigen 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.³¹ 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 2 kann man den Verlauf der Sozialversicherungssätze in der derzeitigen Ausgestaltung und in der Reformalternative I entnehmen.

Abbildung 2: Entwicklung des Sozialversicherungssatzes

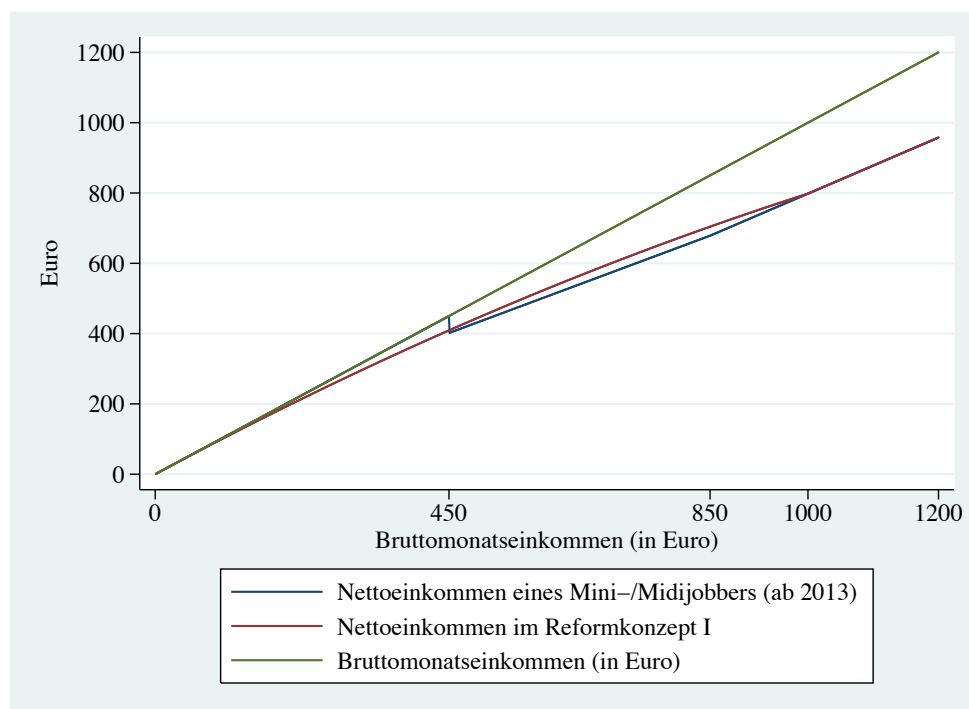


Wir begründen den neuen Arbeitgebersatz mit zwei Zielen. Erstens soll eine Senkung dieser Pauschale es den Arbeitgebern weiterhin ermöglichen, in „Stoßzeiten“ Kleinbeschäftigungsverhältnisse, d.h. Beschäftigungen bis zu 200 €, anzubieten. Zweitens darf die Pauschale den normalen Arbeitgeberbeitragssatz zu den Sozialversicherungen nicht

³¹Private Haushalte als Arbeitgeber von Minijobs müssen lediglich verminderte Pauschalen abführen. Jeweils 5% entfallen an die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung sowie 2% Lohnsteuerpauschale.

unterschreiten, damit weiterhin Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Bruttomonatseinkommen und somit in der Regel geringem Arbeitsvolumen unattraktiv bleiben. Es soll somit erreicht werden, dass Beschäftigungsverhältnisse bis 200 € sich auf kurzfristige, saisonale und nicht täglich anliegende Tätigkeiten begrenzen. Durch die Schaffung einer neuen Gleitzone wird die Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle aufgehoben, so dass mit steigendem Bruttomonatseinkommen auch immer ein steigendes Nettomonatseinkommen einhergeht (Siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen

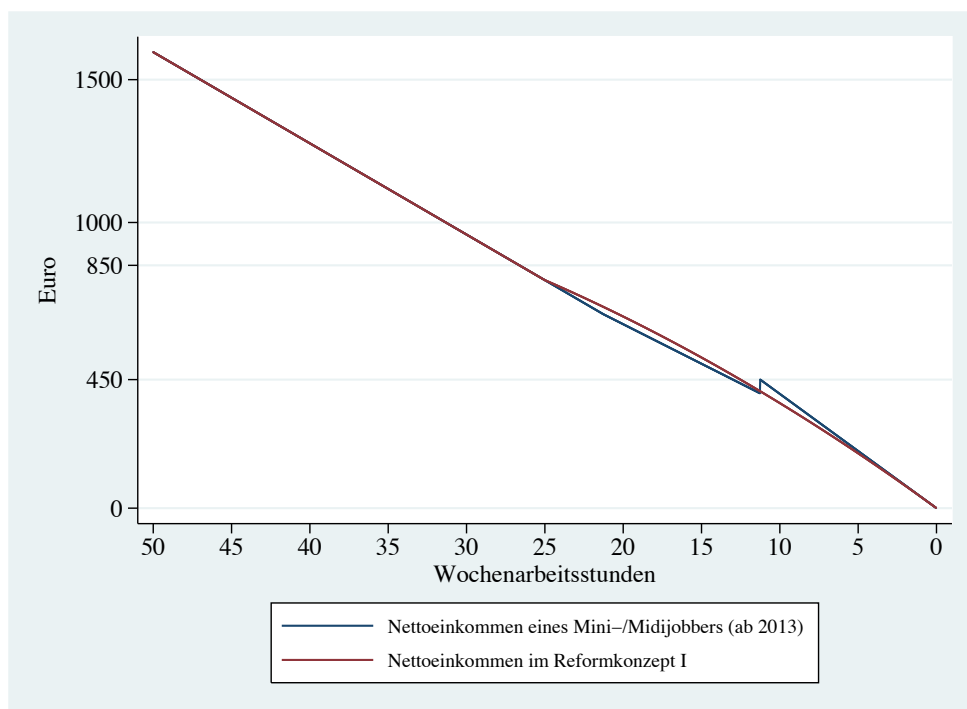


Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

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 2), 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. Übersteigt das Einkommen aus mehreren Beschäftigungsverhältnissen die Gleitzonengrenze gilt der normale Sozialversicherungsbeitragssatz. Die Reformalternative I beinhaltet zudem die

Abschaffung der Steuerfreiheit für Beschäftigungsverhältnisse. Die Belastungen der Erwerbseinkommen in der Gleitzone fallen jedoch gering aus, da Beschäftigungsverhältnisse bis 677 € unterhalb des Grundfreibetrags³² zur Lohnsteuer liegen und beispielsweise ein lediger Erwerbstätiger in der Steuerklasse I bei einem Bruttomonatseinkommen von 1000 € gerade einmal 13 € an Steuern abführen muss. Die Auswirkungen der Reformalternative I auf das Nettoeinkommen in Abhängigkeit von den Wochenarbeitsstunden, werden in den nachfolgenden drei Abbildungen dargestellt.

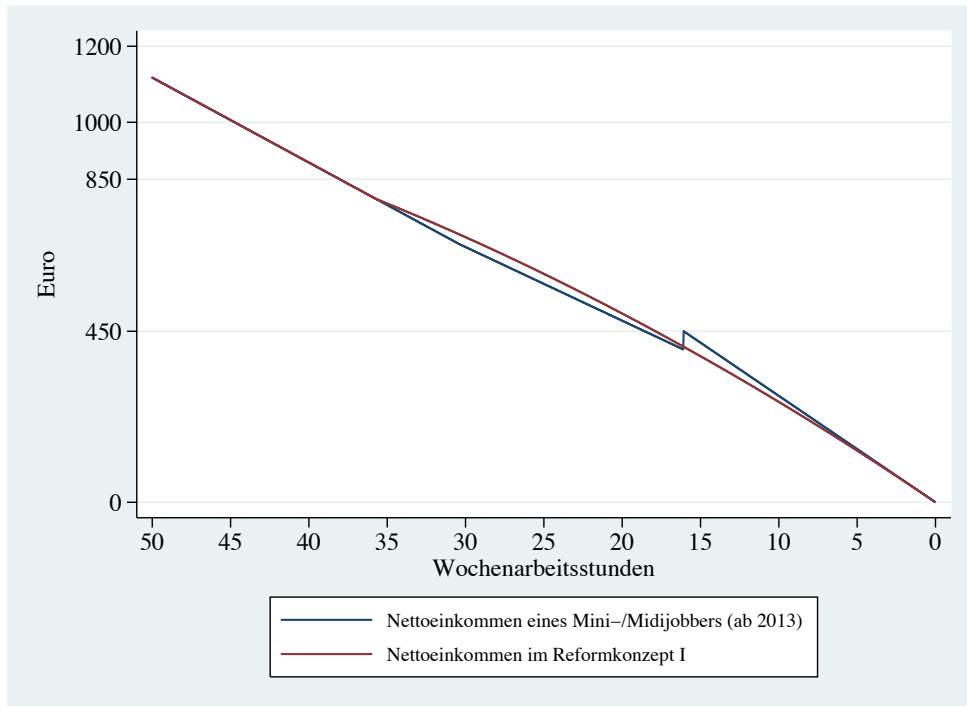
Abbildung 4: Budgetrestriktion bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

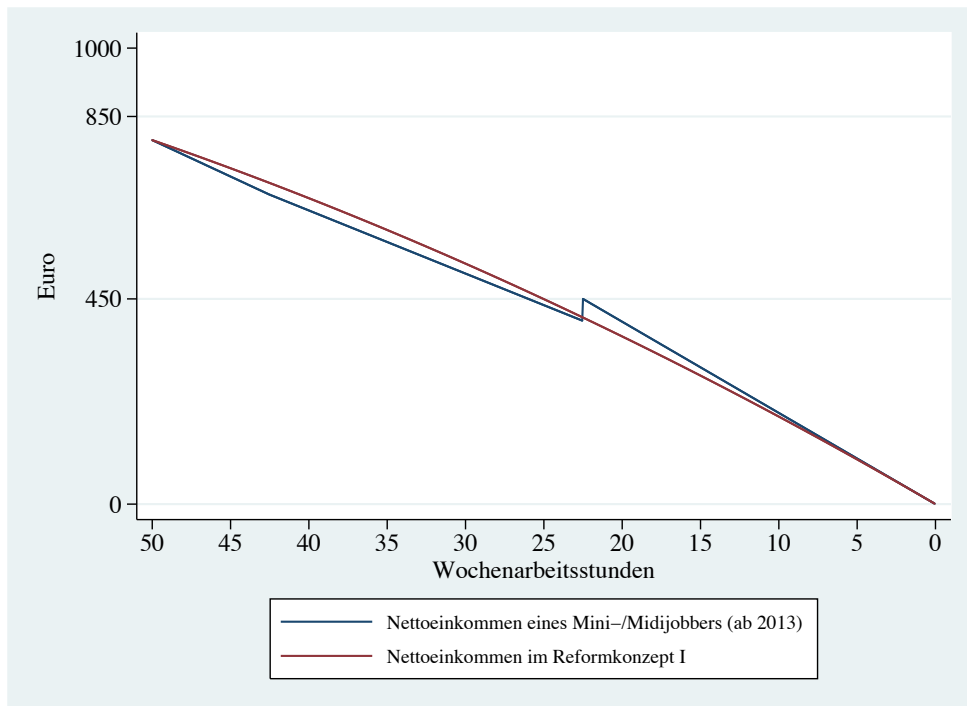
³²Der Grundfreibetrag beträgt ab 1. Januar 2013 8130 € im Jahr (Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012a, S. 1.))

Abbildung 5: Budgetrestriktion bei einem Stundenlohnsatz von 7 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 6: Budgetrestriktion bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Für alle drei Budgetgeraden wird eine Anzahl von 20 Arbeitstagen pro Monat und unterschiedliche Niveaus an Bruttostundenlohnsätzen unterstellt. Für die Abbildung 4 orientieren wir uns an der Niedriglohnschwelle von 9,15 € aus dem Jahr 2010 und setzen

den Verlauf der Einkommenskurven in Abhängigkeit eines Bruttostundenlohnsatzes von 10 €, um somit die Lohnentwicklung der letzten beiden Jahre auszugleichen. Für die Abbildung 5 wählen wir einen Bruttostundenlohnsatz von 7 € und orientieren uns somit am durchschnittlichen Lohnsatz im Niedriglohnsektor von etwa 6,50 € aus dem Jahr 2010. Da 2010 etwa 2,7 Mio. Menschen zu einem Stundenlohn zwischen 5 €-7 € arbeitstätig waren, wählen wir für die Abbildung 6 die Untergrenze als Bruttostundenlohnsatz.³³ Für alle drei Abbildungen kann festgehalten werden, dass der aktuelle „Knick“ in den Budgetrestriktionen, bedingt durch die Abgaben- bzw. Geringfügigkeitsfalle, überwunden wird und die Arbeitnehmer einen Anreiz haben, ihr Arbeitsangebot in Stunden auszuweiten, wenn von einem *normalen Arbeitsangebot*³⁴ ausgegangen wird.

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 erfordern und 47% eine Lehre bzw. etwas Äquivalentes. 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 November 2012 bezogen drei Viertel der Personen im SGB II ALG II. Hiervon besaßen über die Hälfte der Personen keine abgeschlossene Berufsausbildung.³⁵ 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 Leistungsberechtigten³⁶ neben dem ALG II-Bezug erwerbstätig waren. Interessanterweise verdienten über die Hälfte der Er-

³³Die einzelnen Schwellenwerte für die Abbildungen sind der Studie von *Kalina/Weinkopf* (2012, S.1) entnommen.

³⁴Die Veränderung des Lohnsatzes löst beim Arbeitnehmer zwei gegenläufige Effekte aus. Einerseits verteuert (verbilligt) sich das Gut „Freizeit“ bei einer Lohnerhöhung (Lohnsenkung) im Vergleich zum Konsum, wodurch der Wert der Erwerbstätigkeit steigt (sinkt) („Substitutionseffekt“). Andererseits präferieren die Arbeitnehmer bei einer Lohnerhöhung (-senkung) mehr (weniger) Freizeit, wodurch das Arbeitsangebot sinkt (steigt) („Einkommenseffekt“). Bei einem normalen Arbeitsangebot geht man davon aus, dass der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt überwiegt, womit ein steigender (sinkender) Lohn zu einem steigenden (sinkenden) Arbeitsangebot führt.

³⁵Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* (2012a), S. 3, 40.

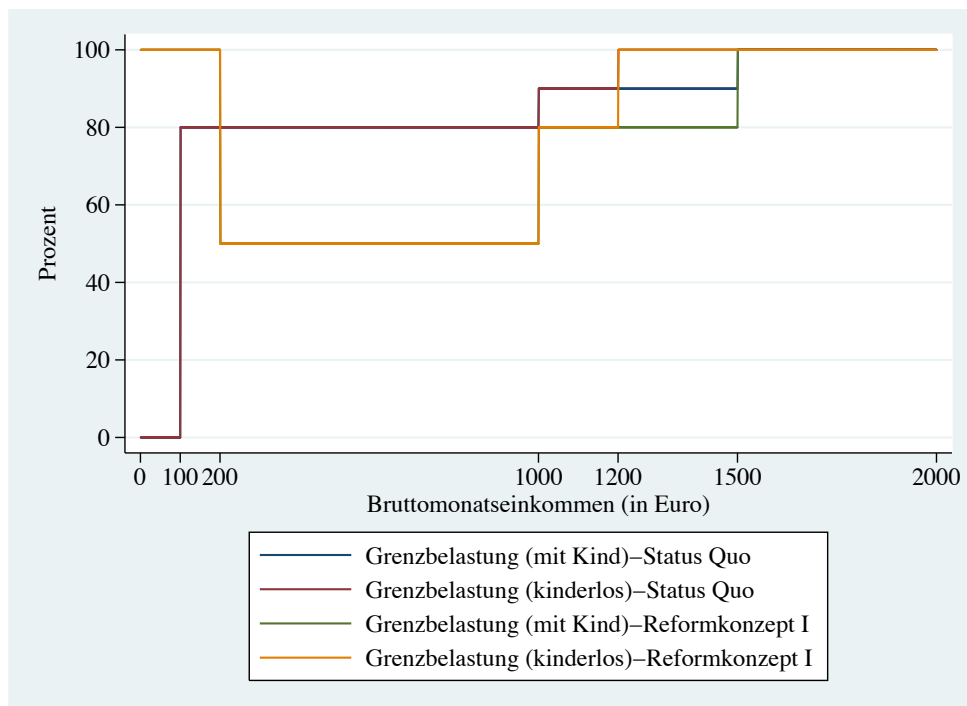
³⁶Im Folgenden werden die Begriffe *Leistungsberechtigter*, *Bedürftigter* und *ALG II-Bezieher* äquivalent verwendet.

werbstätigen ein Monatseinkommen von weniger als 400 € und gerade einmal knapp 20% ein Einkommen zwischen 400 € und 800 €. ³⁷ Auch hier kann man wiederum beobachten, wie sich die Steuer- und Abgabefreiheit der Minijobs auf die Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens auswirken. Für die ALG II-Bezieher kann man festhalten, dass die Kombination einer hohen Transferentzugsrate für Hinzuverdienste und die derzeitige Ausgestaltung der Minijobs Anreize zur freiwilligen Arbeitsangebotsreduktion freisetzt. 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 |

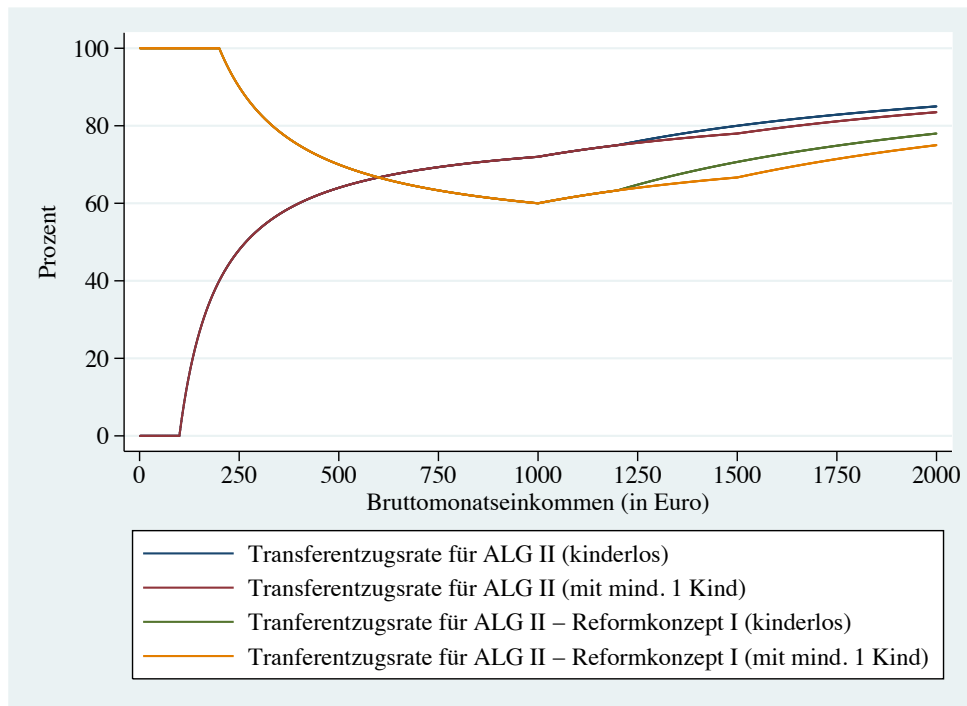
Den nachfolgenden beiden Abbildungen können die Grenzbelastungen und effektiven Transferentzugsraten der derzeitigen Ausgestaltung des ALG II und unseres Reformvorschlags I entnommen werden.

Abbildung 7: Grenzbelastung des Hinzuverdiensts eines ALG II-Beziehers („Aufstocker“)



³⁷Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012b).

Abbildung 8: Effektive Transferenzugsrate



Die effektiven Transferenzugsraten der beiden Modelle sind aussagekräftiger, da sie den faktischen Transferenzug in Abhängigkeit des erworbenen Bruttomonatseinkommens angeben. Wie man unweigerlich der Abbildung 7 entnehmen kann, kehrt unser Reformvorschlag die derzeitige Ausgestaltung um. Während die aktuelle Regelung des ALG II 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 Transferenzugsrate 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 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 Transferenzugsrate wieder an, sukzessive anzusteigen, da für Beschäftigungsverhältnisse oberhalb dieses Werts bereits die normalen Arbeitnehmerbeitragsätze zur Sozialversicherung gelten und eine langfristige Integration in das Erwerbsleben wahrscheinlicher wird. An den Regelungen zum Ende des letzten Transferenzugsbereichs 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 senkt sich zwar das soziale Existenzminimum der ALG II-Bezieher, jedoch kann in Kombination mit den verbesserten Hinzuverdienstregeln somit 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 3 kann man die Regelbedarfs- und Mehrbedarfsleistungen für ausgewählte Bedarfsgemeinschaften ab 1. Januar 2013 entnehmen. Außerdem findet man in der Spalte (4) die 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.

Tabelle 3: 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

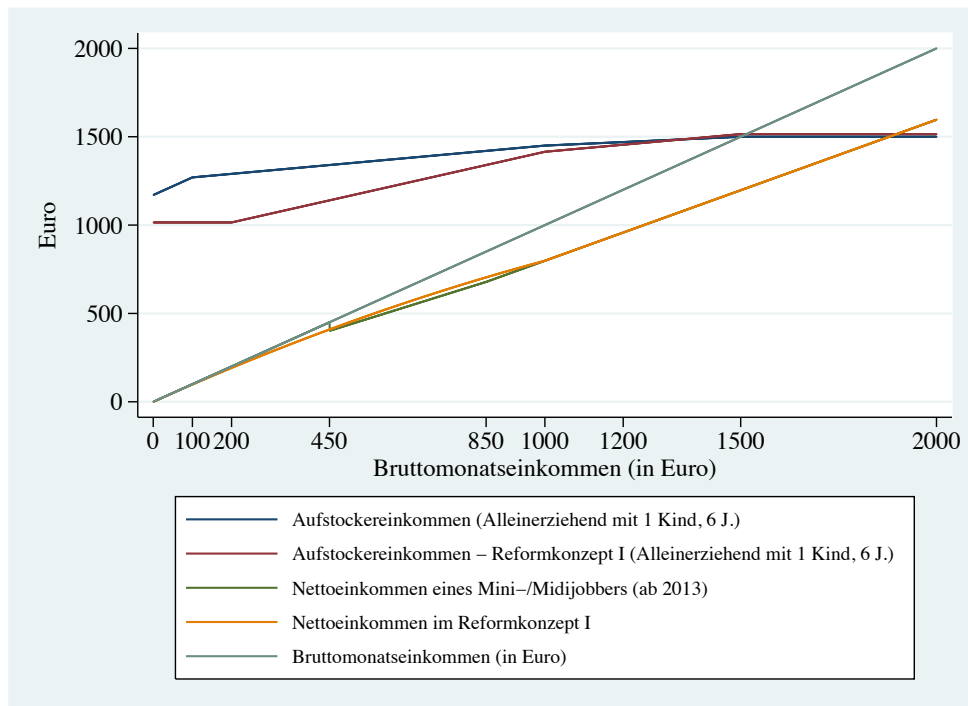
* Es handelt sich hierbei um die durchschnittlichen Wohnkosten im Juli 2012 nach *Bundesagentur für Arbeit* (2012a, S. 55.)

Quelle: Bundesregierung (2012)

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

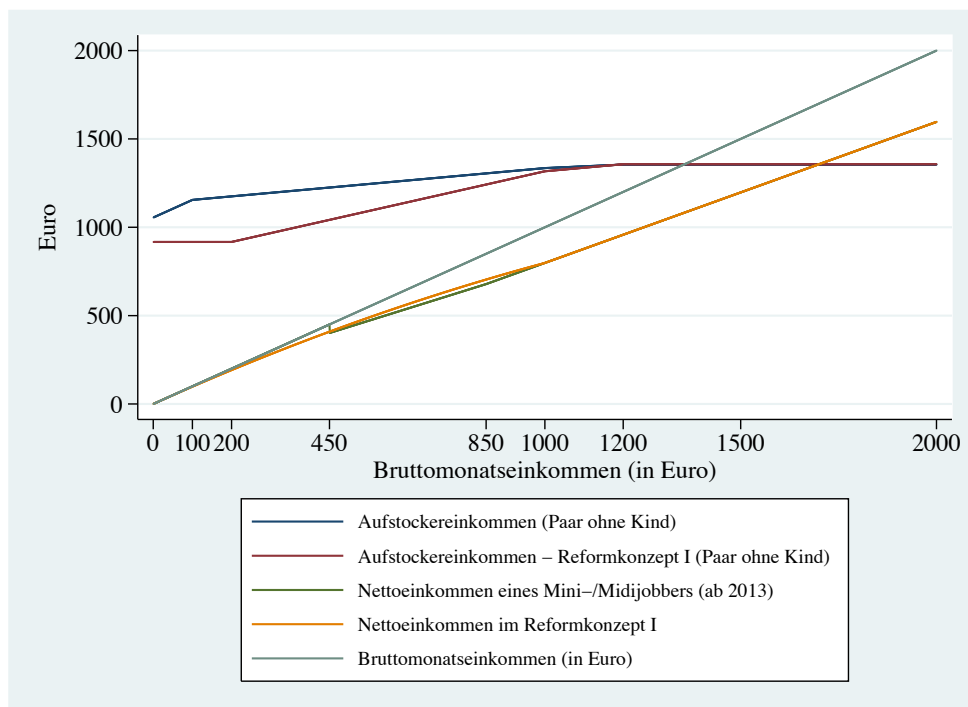
Die nachfolgenden fünf Abbildungen geben den Verlauf des Haushaltseinkommens der fünf Bedarfsgemeinschaften bei derzeitiger Ausgestaltung des ALG II und bei Wechsel zur Reformalternative I wieder.

Abbildung 9: Entwicklung des Aufstockereinkommens eines Alleinerziehenden-Haushalts (mit 1 Kind, 6 Jahre)



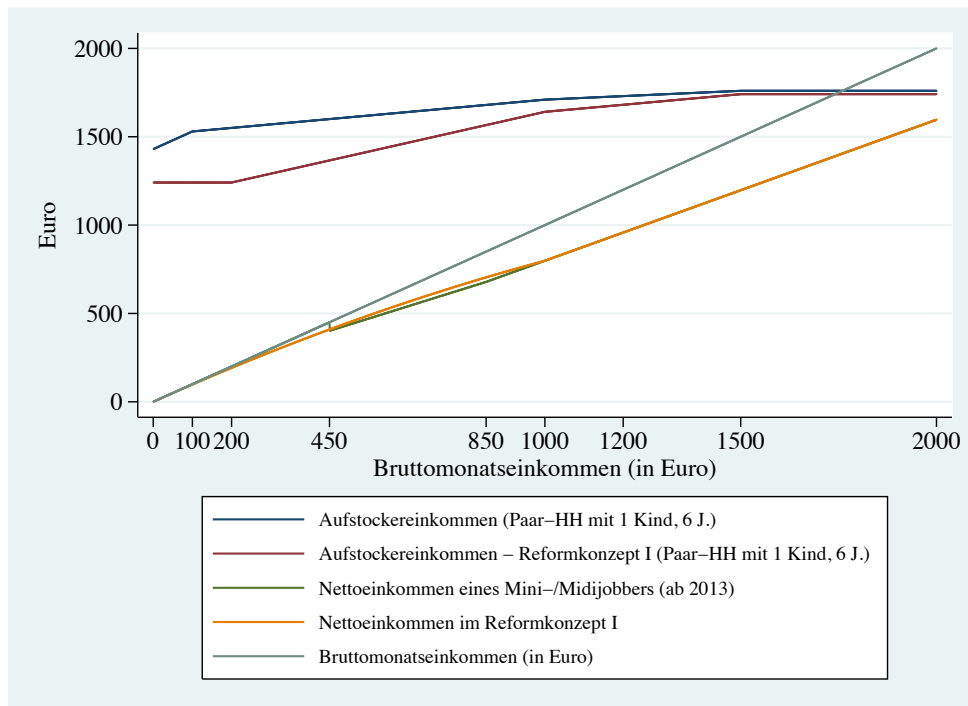
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 10: Entwicklung des Aufstockereinkommens eines Paar-Haushalts (ohne Kind)



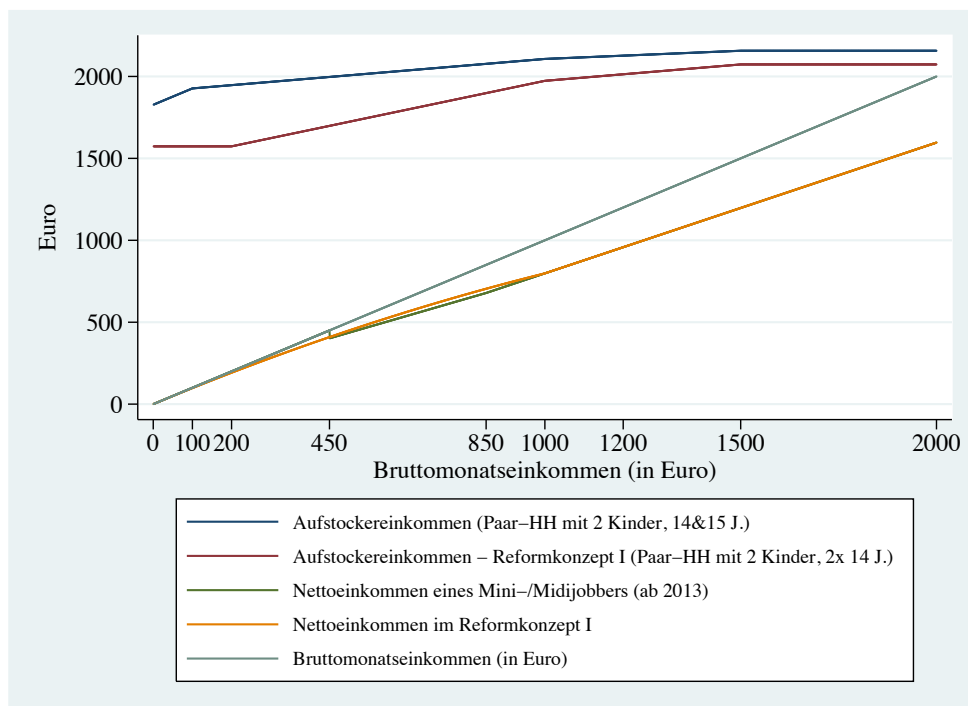
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 11: Entwicklung des Aufstockereinkommens eines Paar-Haushalts mit 1 Kind (6 Jahre)



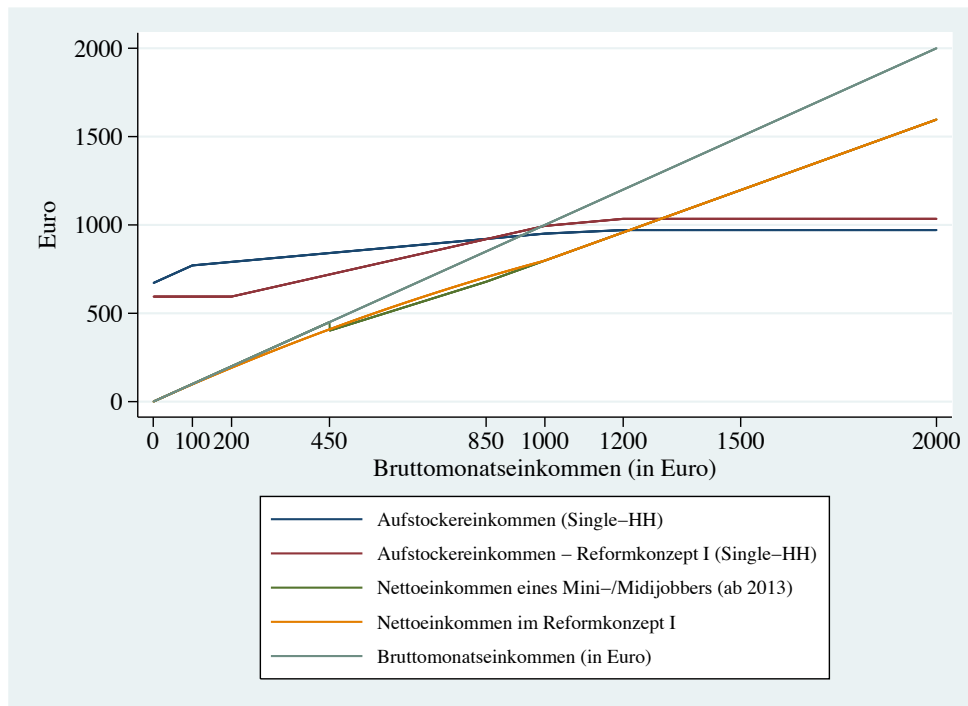
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 12: Entwicklung des Aufstockereinkommens eines Paar-Haushalts mit 2 Kindern (14 und 15 Jahre)



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

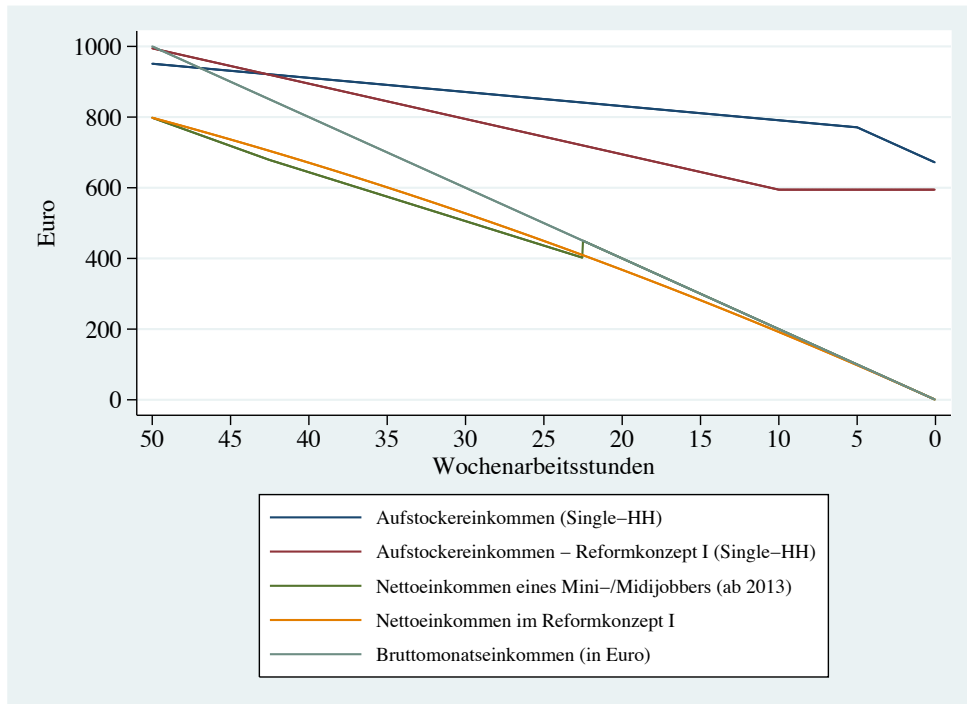
Abbildung 13: Entwicklung des Aufstockereinkommens eines Single-Haushalts



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

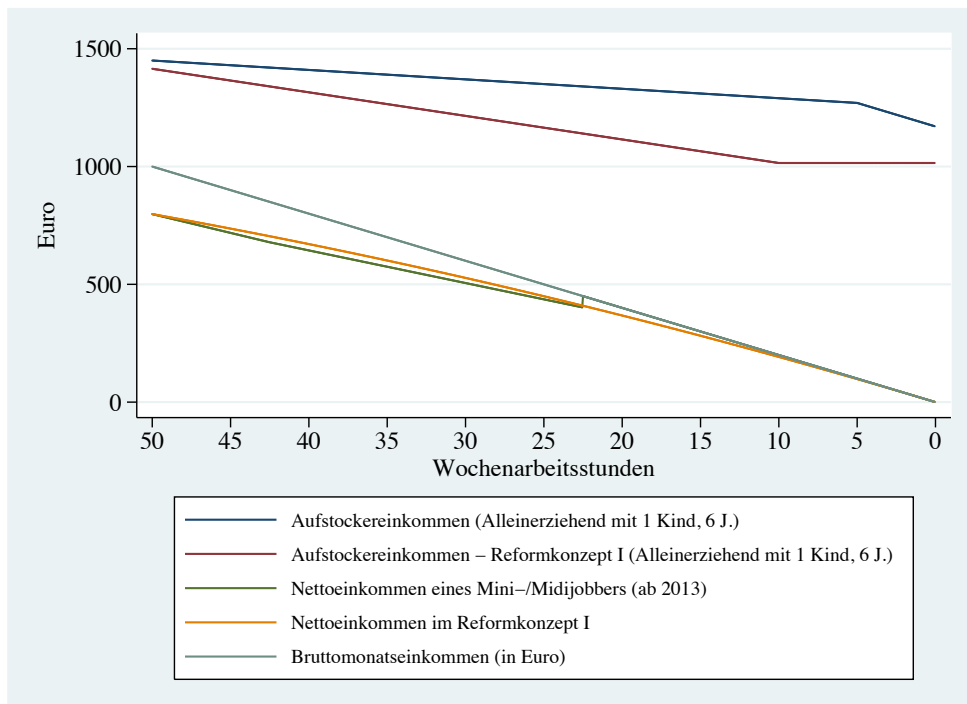
Da die Konstellation einer Bedarfsgemeinschaft sehr unterschiedlich ausfallen kann, haben wir unsere Analyse auf die derzeit (im Juli 2012) vier häufigsten Bedarfsgemeinschaften eingeschränkt. Insgesamt bilden diese etwa 87% aller Bedarfsgemeinschaften im ALG II ab. Bei allen Bedarfsgemeinschaften kann man beobachten, dass unser Reformvorschlag zu einem signifikanten Einbruch der Haushaltseinkommen im Bereich der niedrigen Einkommenslevel führt. Trotzdem führt unser Reformkonzept zu einem steileren Anstieg der Hinzuverdienste ab 200 € im Vergleich zur aktuellen Ausgestaltung. Um eine bessere Aussage über die Arbeitsangebotseffekte treffen zu können, unterstellen wir den einzelnen Bedarfsgemeinschaften jeweils einen Stundenlohnsatz von 5 € und 10 €. Unsere verbale Analyse beschränken wir jedoch auf die Single-Bedarfsgemeinschaften und Alleinerziehende-Bedarfsgemeinschaften, welche zusammen etwa 65% aller Bedarfsgemeinschaften abdecken.

Abbildung 14: Budgetrestriktion eines Single-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



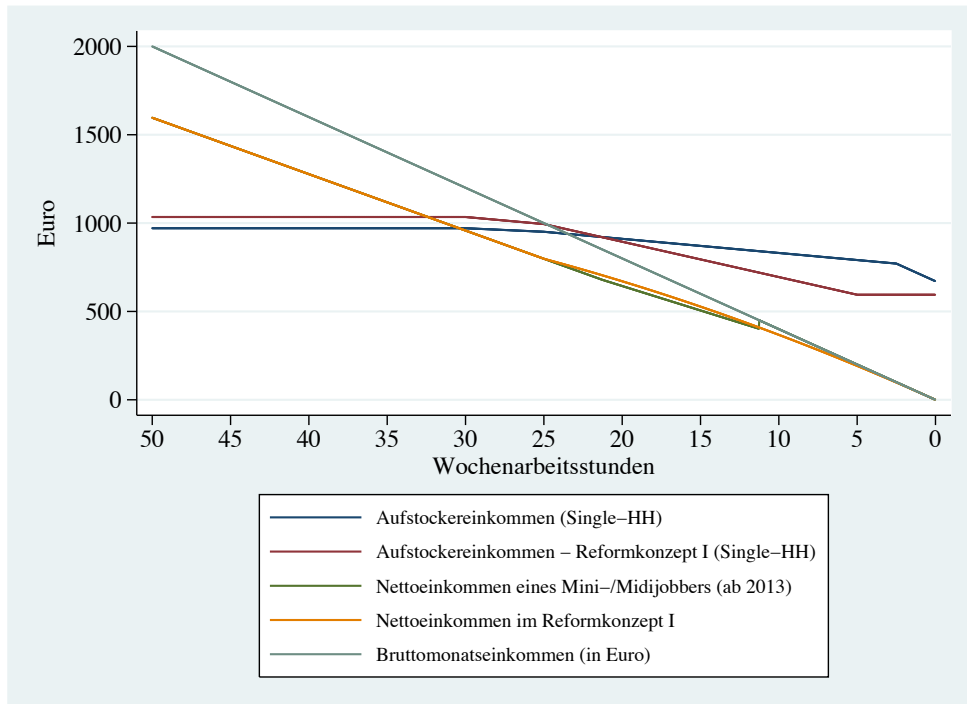
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 15: Budgetrestriktion eines Alleinerziehenden-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



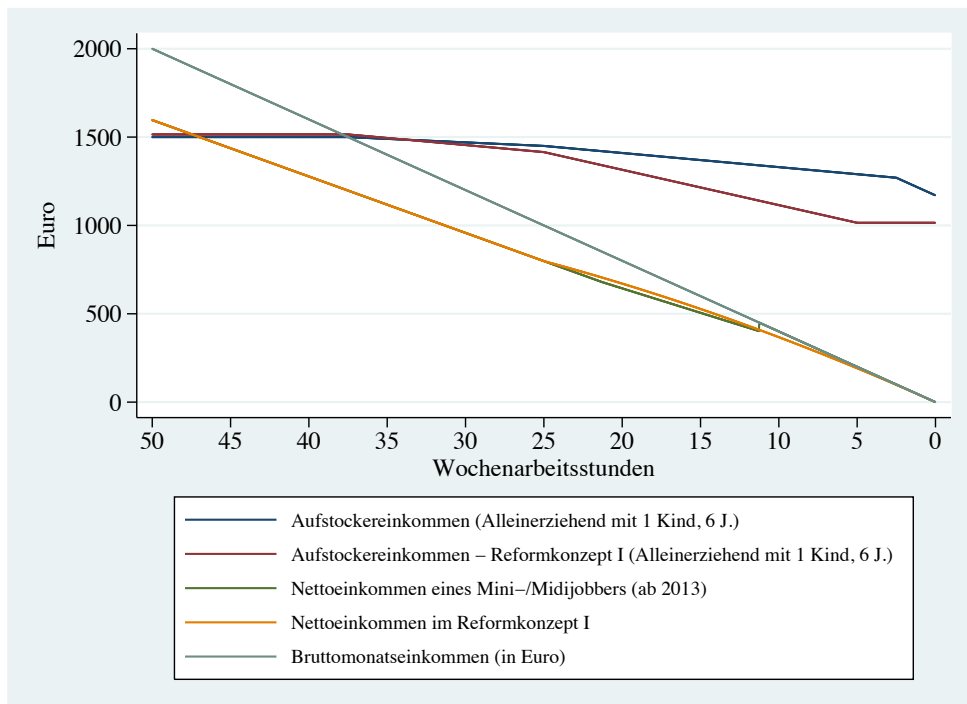
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 16: Budgetrestriktion eines Single-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 17: Budgetrestriktion eines Alleinerziehenden-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Betrachtet man zunächst die Budgetrestriktionen zu einem Lohnsatz von 5 €, kann man erkennen, dass die beiden Haushaltstypen auch bei einer Vollzeitbeschäftigung (40 Wochenstd.) in beiden Modellen bedürftig bleiben. Ist jedoch ein Single-Haushalt zu einem Bruttostundenlohn in Höhe der Niedriglohnschwelle (etwa 10 €) arbeitstätig, kann er bereits ab einer Wochenstundenzahl von 32,5 Stunden die Grundsicherung verlassen. Alle vier Abbildungen haben jedoch eine markante Eigenschaft gemeinsam. In der derzeitigen Ausgestaltung würden sich die beiden Haushaltstypen für eine Randlösung entscheiden, um ihren Nutzen hierdurch zu maximieren. Die Randlösung wird durch den „Knick“ der blauen Budgetgeraden bei minimaler Wochenarbeitsstundenzahl dargestellt. Unter der Annahme eines normalen Arbeitsangebots und einer konkaven, streng monotonen Nutzenfunktion würde sich die konvexe Indifferenzkurve³⁸ des betrachteten Haushalts soweit nach rechts außen verschieben bis sie schließlich die Randlösung tangiert. Mit Einführung der Reformalternative I wäre dieser Punkt jedoch für den Haushalt nicht mehr erreichbar und aufgrund der Tatsache, dass sich die rote Budgetgerade unterhalb dieser Randlösung befindet, wäre der Haushalt bestrebt sein Arbeitsangebot in Wochenstunden auszuweiten.

5.3 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 1 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 beim zweiten Paket. Statt einer Ausweitung der Gleitzzone nach oben und unten hin, stimmen wir in diesem Vorschlag für eine restlose Abschaffung der Gleitzzone und Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge. Der Nachteil einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge liegt darin, dass die Einnahmeseite der Sozialversicherungen zum Teil verzerrt werden und es zu zukünftigen Belastungen des Steuersystems kommen kann. Bei der derzeitigen Ausgestaltung der Mini- und Midijobs erhält ein Arbeitnehmer bei Aufnahme eines Midijobs bereits bei einem Eingangsbeitragsatz von 4,5% zur gesetzlichen Krankenversicherung den vollen Umfang an medizinischen Leistungen. Bei den Minijobs tätigt der Arbeitnehmer gar keine Beiträge zur Krankenver-

³⁸In hiesigem Kontext verstehen wir unter einer Indifferenzkurve alle Wochenarbeitsstunden-Einkommenskombinationen des Haushalts, die zu einem identischen Nutzenniveau führen.

sicherung und ist voll versichert.³⁹ Umgekehrt gilt jedoch die Tatsache, dass Arbeitnehmer aus einem Midijob aufgrund niedrigerer Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung nur geringe Rentenansprüche geltend machen können. Da der Minijobber überhaupt keine Beiträge an die Rentenversicherung abführt, generiert er über seine Erwerbstätigkeit hinweg auch keine Rentenansprüche, kann jedoch die Zeit der Erwerbstätigkeit als Wartezeit geltend machen. Personen mit einer geringen Produktivität und einem langanhaltenden Erwerbsverlauf in Mini- und Midijobs sind demnach mit einer höheren Wahrscheinlichkeit bei Renteneintritt von der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung abhängig, wodurch wiederum die zukünftigen Steuerzahler belastet werden. Dass die derzeitige Abgabefreiheit der geringfügigen Beschäftigung diese Tatsache fördert, erkennt man daran, dass gerade einmal 5% der Minijobber im gewerblichen Bereich freiwillig eine Aufstockung ihrer Rentenversicherungsbeiträge beantragen.⁴⁰ Die Abschaffung der vollständigen bzw. teilweisen Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen im Niedrigeinkommensbereich 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 Arbeitnehmerbeitragsatz zur Sozialversicherung. Der Abgabensatz der Arbeitgeber orientiert sich wiederum an der Reformalternative I. Die Belastung der geringen Einkommen mit dem vollen Sozialversicherungssatz verteuert jedoch den Produktionsfaktor Arbeit in diesem Segment immens und betrifft insbesondere die Geringqualifizierten. Um für diese Personengruppe weiterhin Arbeitsmöglichkeiten zu eröffnen, benötigt es weiterhin einer Subvention. 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% Grenzsубventionsrate
(2a) 200€ - 750€ (kinderlos):	30% Grenzsубventionsrate
(2b) 200€ - 900€ (mit Kind):	30% Grenzsубventionsrate
(3a) 750€ - 1200€ (kinderlos):	Proportionaler Abbau der Grenzsубventionsrate von 30% auf 0%
(3b) 900€ - 1500€ (mit Kind):	Proportionaler Abbau der Grenzsубventionsrate 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 ge-

³⁹Das 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 würden.

⁴⁰Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012b), S. 9.

währleisten. So steigt die Grenzsubvention nach Verlassen der 200 €-Grenze von 20% auf 30% an, d.h. für jeden €, der nach einem Bruttomonatseinkommen von 200 € verdient wird, erhält der Arbeitnehmer 30 Cent aus der Steuerkasse. Den nachfolgenden Abbildungen können die Grenzsubventionssätze, die effektiven Subventionssätze und die Subventionshöhe in Abhängigkeit des Gesamteinkommens pro Monat entnommen werden.

Abbildung 18: Grenzsubventionssätze

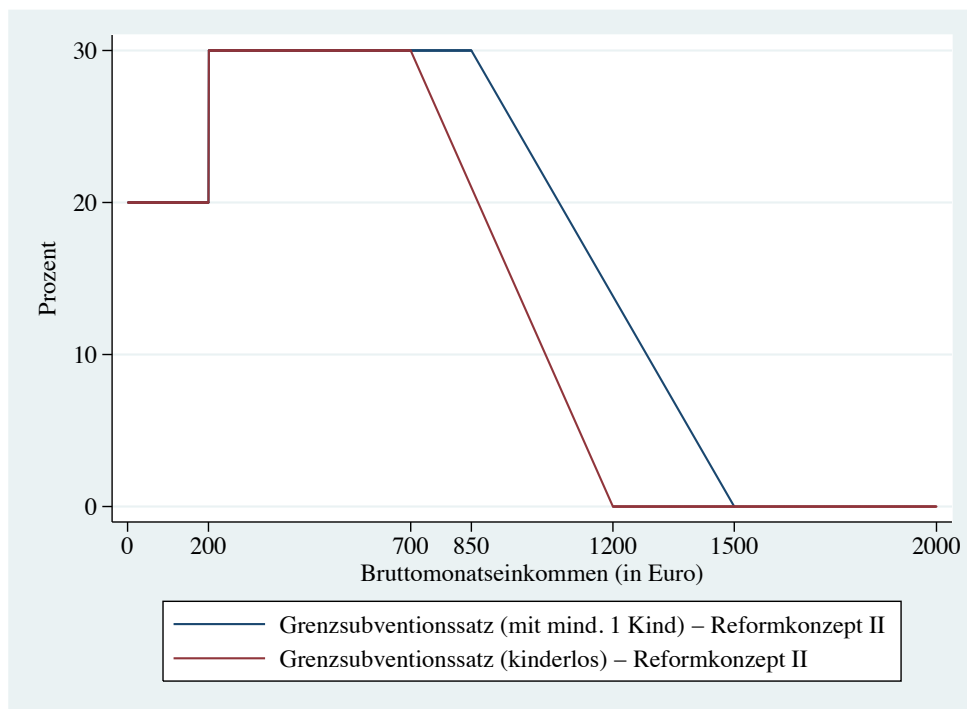


Abbildung 19: Effektive Subventionssätze

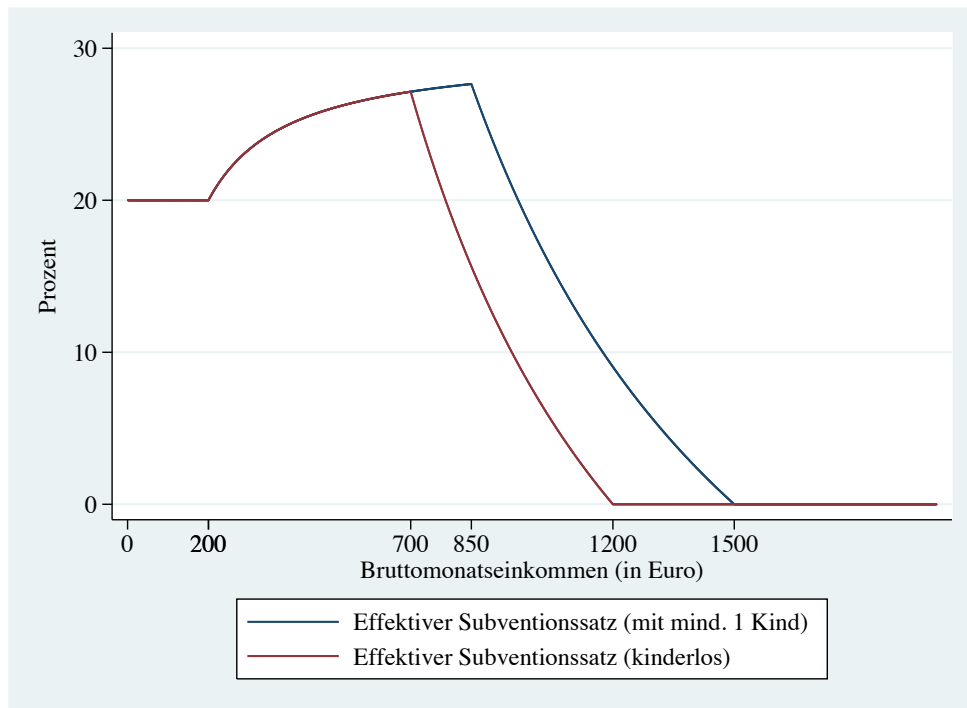
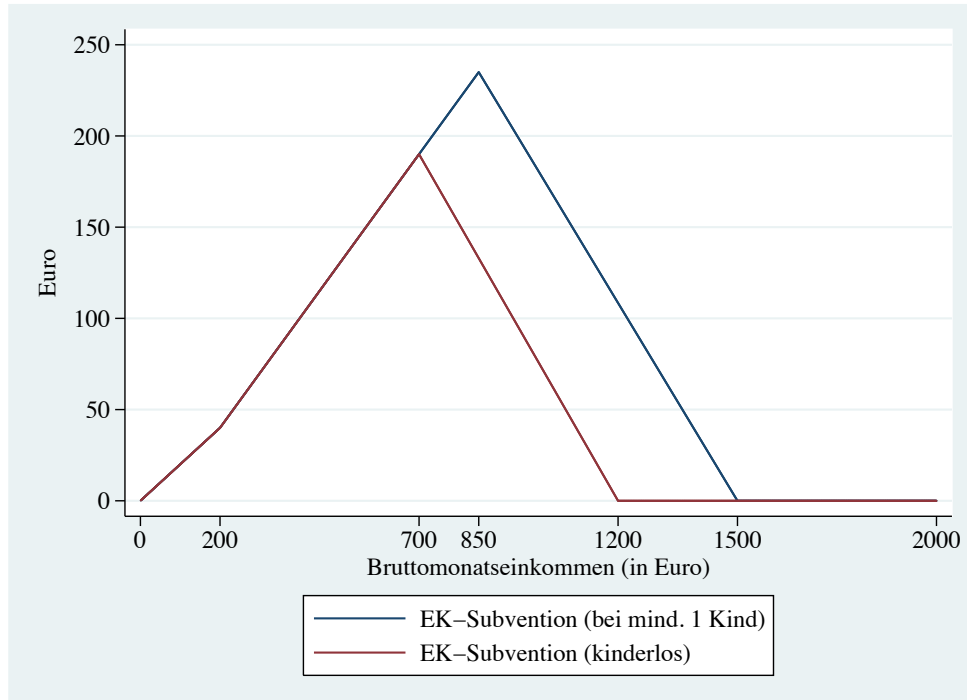


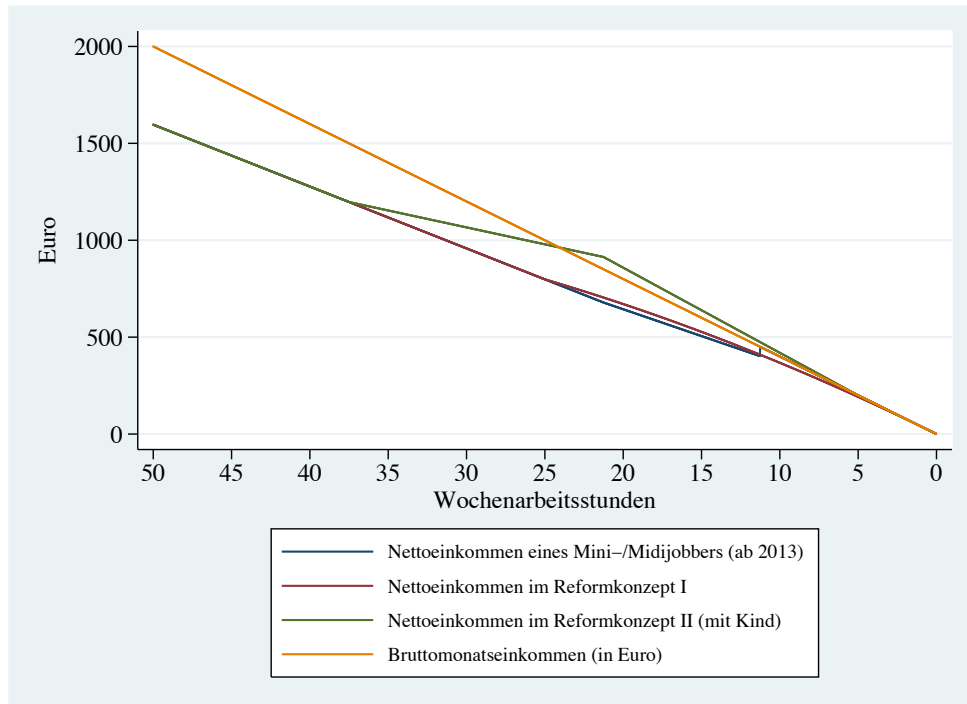
Abbildung 20: Subventionshöhe nach Haushaltsstruktur



Die effektiven Subventionssätze sind 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

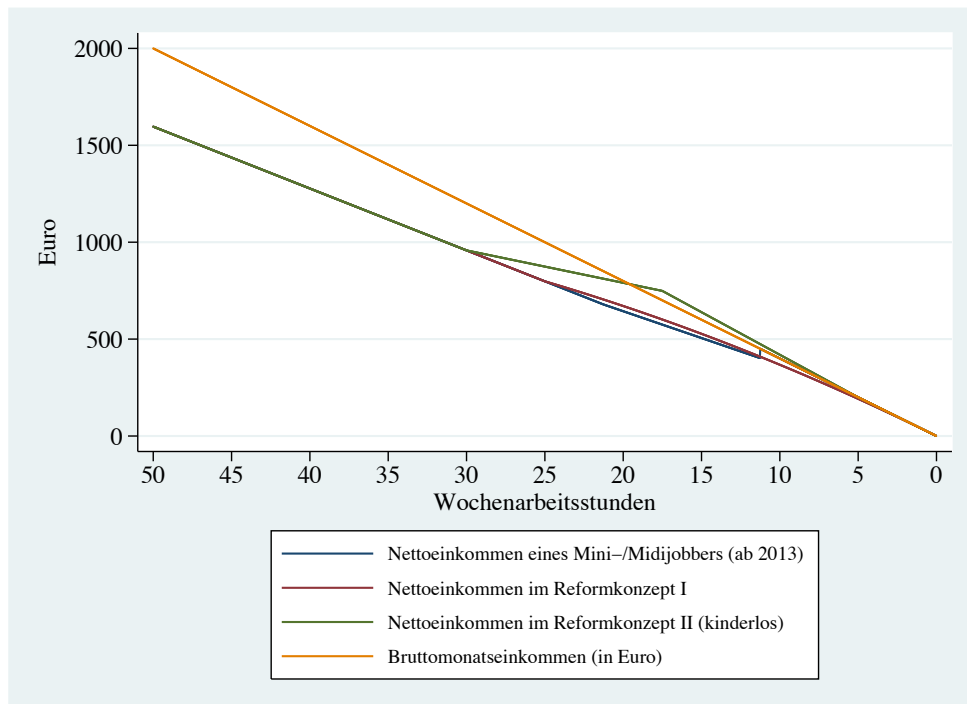
wird, erfolgen. Bei Einkommenssteuerfreiheit wird sie somit an den Arbeitnehmer ausgezahlt. Auch die Reformalternative II beinhaltet zudem die Abschaffung der Steuerfreiheit für Beschäftigungsverhältnisse. Es gelten hierzu die gleichen Ausführungen wie zur Reformalternative I. Die Nettoeinkommen in Abhängigkeit von den Wochenarbeitsstunden und dem Vorhandensein von Kindern im Haushalt wird in den nachfolgenden vier Abbildungen für Stundenlöhne von 5 € und 10 € dargestellt.

Abbildung 21: Budgetrestriktion eines Haushalts mit mindestens 1 Kind bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



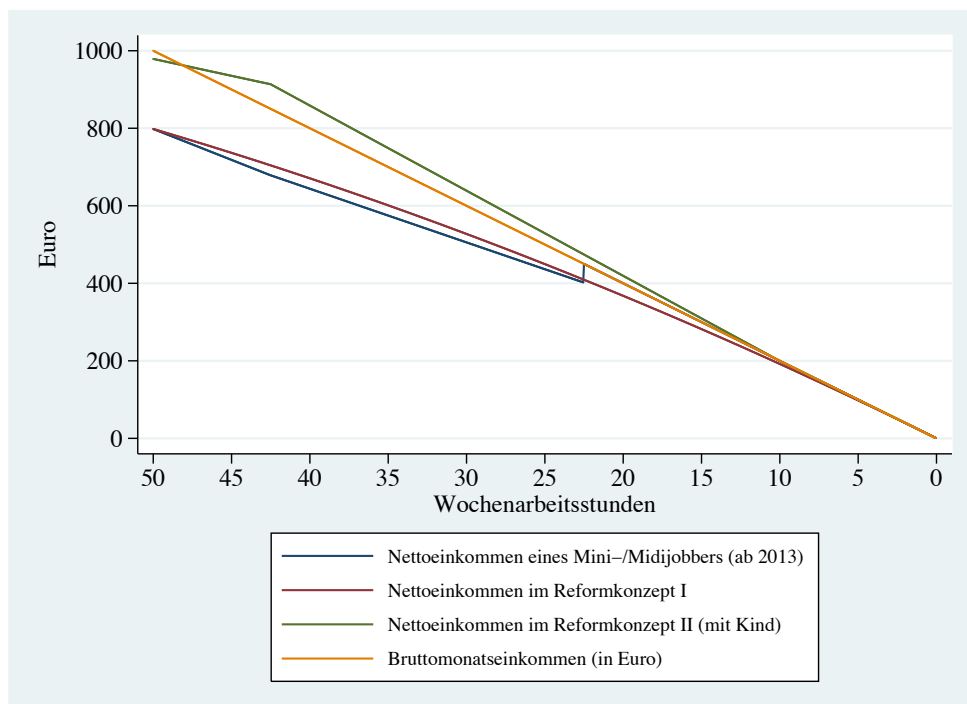
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 22: Budgetrestriktion eines kinderlosen Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



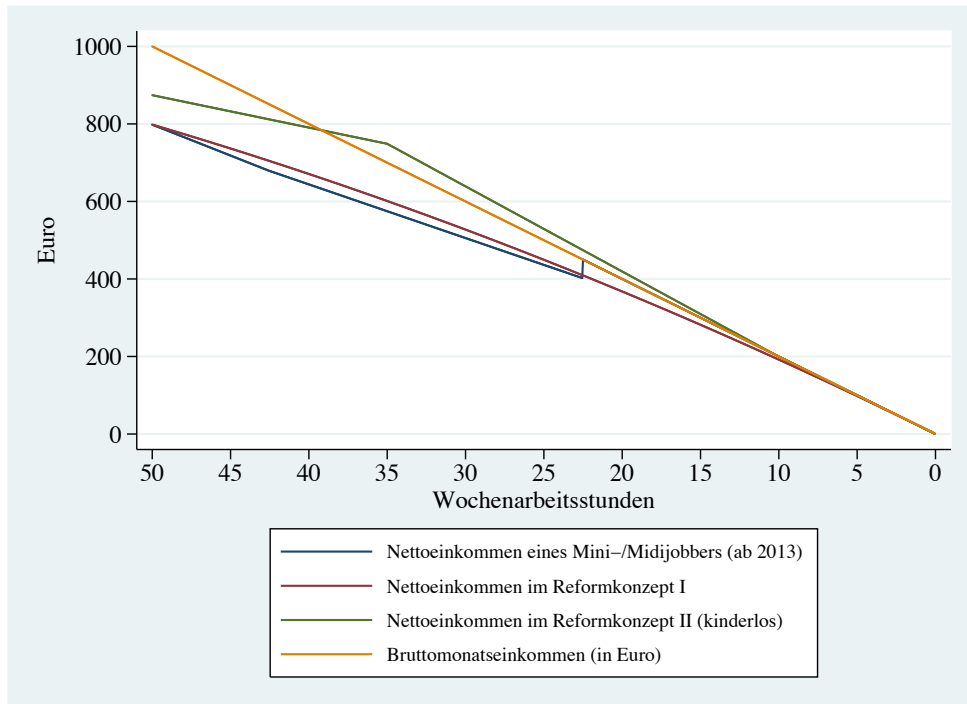
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 23: Budgetrestriktion eines Haushalts mit mindestens 1 Kind bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

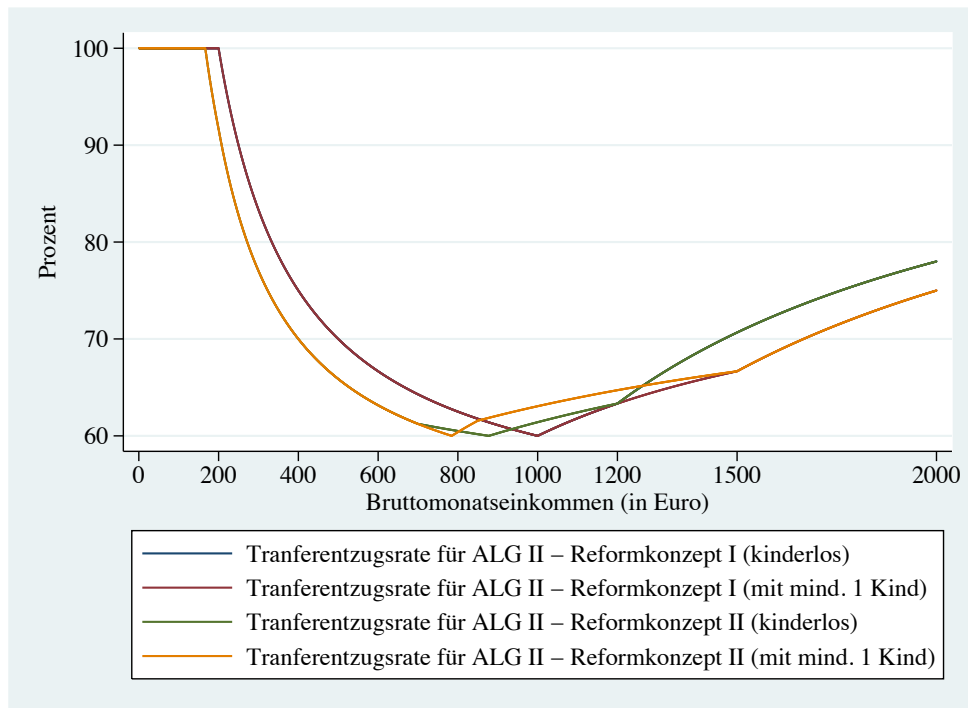
Abbildung 24: Budgetrestriktion eines kinderlosen Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

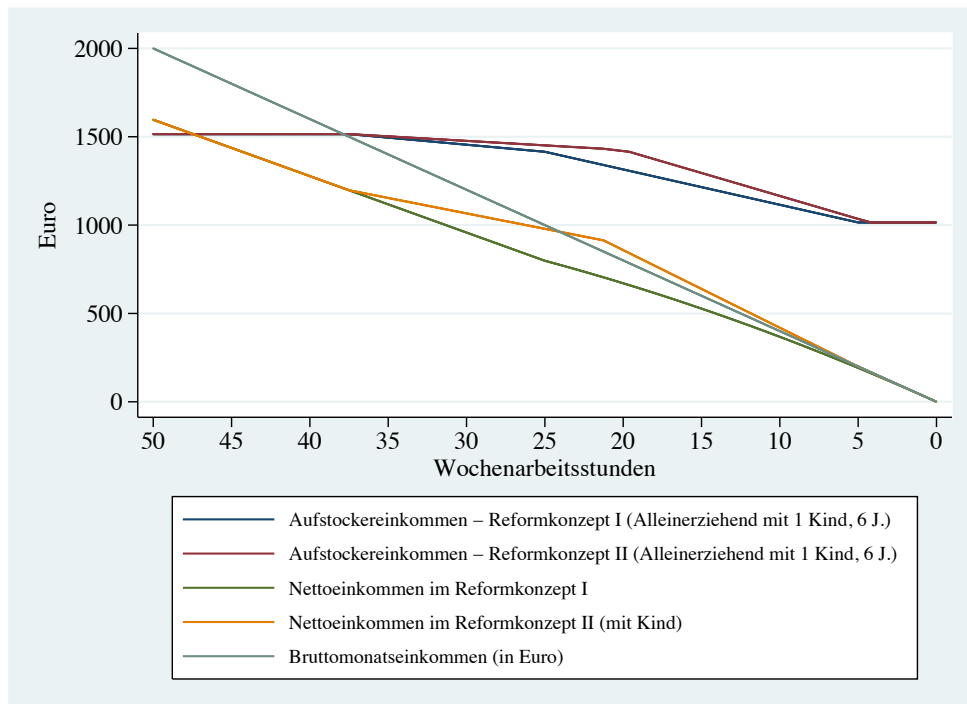
Für alle vier Budgetgeraden kann man festhalten, dass das Nettoeinkommen höher liegt als in der derzeitigen Ausgestaltung. Außerdem kann man erkennen, dass die Reformalternative II zu höheren finanziellen Ausgaben führt als die Reformalternative I. Das letzte Paket (Paket 3) ist mit dem Paket 3 aus der Reformalternative I identisch, bis auf die Tatsache, dass sich bei der Reformalternative II die ausschlaggebenden Einkommensniveaus am Bruttomonatseinkommen *inklusive* der Subventionen orientieren. An der grundlegenden Intension des Pakets 3 verändert sich hierdurch nichts. Es kommt lediglich zu einer Linksverschiebung der effektiven Transferenzugskurven (Siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Effektive Transferentzugsrate



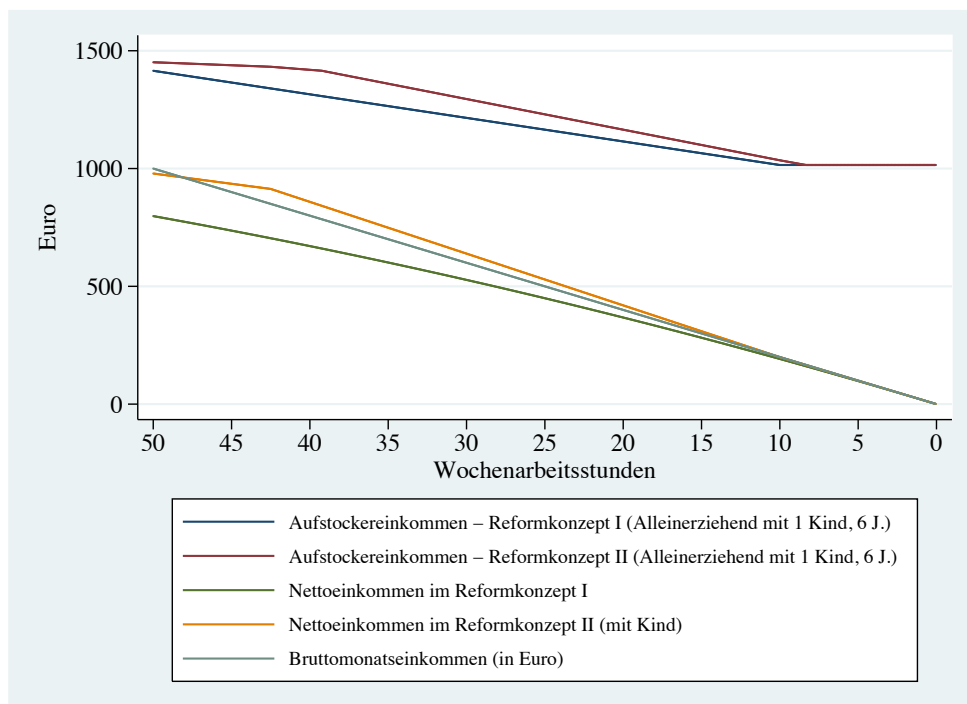
Die Einberechnung der Einkommenssubventionen dient lediglich dazu, dem Effekt der niedrigeren Entzugsraten nicht entgegen zu wirken und somit den ALG II-Beziehern keinen Anreiz zu setzen, ihr Arbeitsangebot im Vergleich zur Reformalternative I zurückzuführen. Auch bei der Reformalternative II gilt wiederum die Senkung der Regelbedarfsleistung um 20%. In den nachfolgenden Abbildungen werden die beiden Reformalternativen I und II anhand von ausgewählten Lohnsätzen für Single- und Alleinerziehende-Bedarfsgemeinschaften miteinander verglichen.

Abbildung 26: Budgetrestriktion eines Alleinerziehenden-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



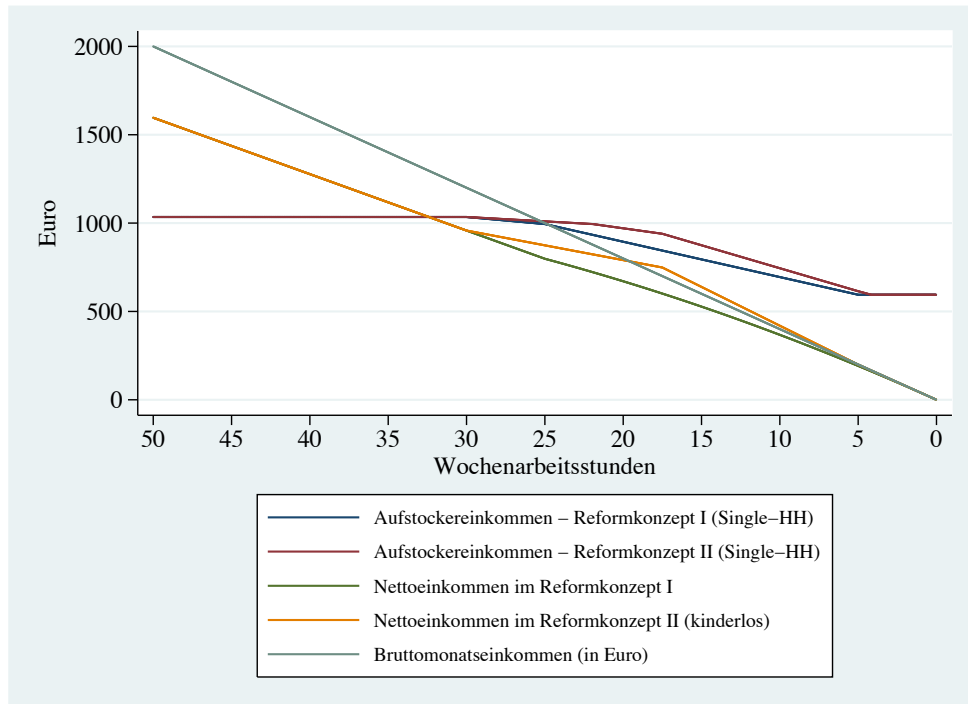
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 27: Budgetrestriktion eines Alleinerziehenden-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



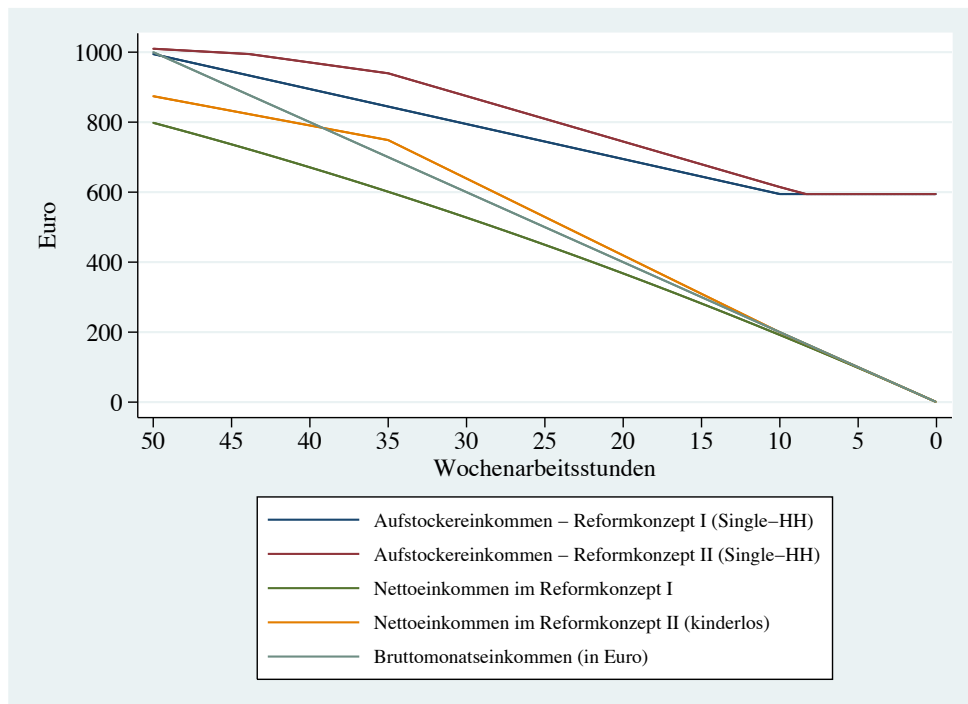
Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 28: Budgetrestriktion eines Single-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 10 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Abbildung 29: Budgetrestriktion eines Single-Haushalts bei einem Stundenlohnsatz von 5 €



Anmerkung: Zur Ermittlung der Nettoeinkommen wurden die eventuell anfallenden Steuerabgaben nicht berücksichtigt, da es sich hierbei im niedrigen Einkommensbereich um kleine Beträge handelt.

Betrachtet man zunächst die Budgetrestriktionen zu einem Lohnsatz von 5 €, kann man auch für die Reformalternative II festhalten, dass die beiden Haushaltstypen bei einer Vollzeitbeschäftigung (40 Wochenstd.) bedürftig bleiben. Ist jedoch ein Single-Haushalt zu einem Bruttostundenlohn in Höhe der Niedriglohnschwelle (etwa 10 €) arbeitstätig, kann er bereits ab einer Wochenstundenzahl von 32,5 Stunden die Grundsicherung verlassen. Vergleicht man alle vier Abbildungen der beiden Reformalternativen miteinander, lässt sich 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 Transferenzugsrate von 100% angesetzt wurde, fehlt jeglicher Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung von weniger als 5 Wochenarbeitsstunden. Ab dieser Marke weist die Alternative II eine größere Steigung der Budgetgerade 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.

6 Schlussbemerkungen

Unsere beiden Reformvarianten gleichen sich in ihrer Grundstruktur und unterscheiden sich lediglich in der Finanzierungsform der Subvention niedriger 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. Hierbei besteht jedoch weiterhin die Gefahr einer Verzerrung der Beitragsseite einzelner Sozialversicherungen. So erhalten niedrige Einkommensbezieher zu einem geringeren Beitragssatz den vollen Leistungsumfang der Krankenversicherung. Außerdem führen die niedrigeren Sätze zur Rentenversicherung zu geringeren Rentenansprüchen bei Renteneintritt dieser Personengruppe. Dies wiederum könnte in Zukunft den Steuerzahler stärker belasten, da über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung den Rentnern ein soziales Existenzminimum garantiert wird. Der Weg über eine Einkommenssubvention gewährleistet, dass es auf der Beitragsseite der Sozialversicherungen zu keinen Verzerrungen mehr kommt und schafft zugleich eine Grundlage zur Entlastung dieser, insbesondere der Kranken- und Rentenversicherung. Aufgrund ihrer Ausgestaltung führt sie jedoch zu höheren fiskalischen Kosten und belastet, da sie über Steuermittel finanziert wird, die derzeitigen Steuerzahler umso stärker. Um eine gesicherte Aussage über die Arbeitsmarkteffekte und die fiskalischen Kosten treffen zu können, müssten die beiden Reformalternativen mittels eines Mikrosimulationsmodells des deutschen Steuer- und Transfersystems geschätzt werden. *Dietz et al.* (2011) untersuchten in ihrer Studie mit Hilfe von Simulationsberechnungen unterschiedliche Kombilohnvarianten, welche der Tabelle 4 entnommen werden können. Das unsererseits vorgeschlagene

Modell gleicht am stärksten der Variante 5.

Tabelle 4: Kombilohnvarianten nach *Dietz et al.* (2011)

Alternative	Einkommenszone 1	Einkommenszone 2	Einkommenszone 3
Status Quo	0-100	100-800	800-1200/1500*
(Grenzbelastung)	0%	80%	90%
Variante 1	0-200	200-800	800-1200/1500*
(Grenzbelastung)	0%	80%	90%
Variante 2	0-100	100-1200/1500*	
(Grenzbelastung)	0%	75%	
Variante 3	0-100	100-600	600-1200/1500*
(Grenzbelastung)	0%	90%	70%
Variante 4	0-800	800-1200/1500*	
(Grenzbelastung)	80%	90%	
Variante 5	0-1200		
(Grenzbelastung)	71%		
Variante 6	0-200	200-1200/1500*	
(Grenzbelastung)	100%	60%	

* Die Grenze von 1500 € bezieht sich lediglich auf ALG II-Bezieher mit mindestens einem Kind.
Anmerkung: Wenn nicht weiter bestimmt, handelt es sich bei den Werten um €-Beträge.

Quelle: Eigene Darstellung, *Daten:* *Dietz et al.* (2011, S. 9.)

Tabelle 5: Mikrosimulationsergebnisse von *Dietz et al.* (2011)

Alternative	Gesamtkosten Diff. SQ in Mio. €	Partizipationseffekt (Tsd. Personen)	Arbeitsangebotseffekt (in Tsd. VZ-Äquivalenten)
Status Quo	30799		
Variante 1	2463	72,3*	-86,3*
Variante 2	1556	43*	-11
Variante 3	44	10,6*	27*
Variante 4	-2363	-12,7	40*
Variante 5	-107	18,3***	29,6**
Variante 6	-14	34,2**	84*

Anmerkung: Signifikanzniveau * 1%, ** 5%, *** 10%

Quelle: Eigene Darstellung, *Daten:* *Dietz et al.* (2011, S. 12-13.)

Wie man den geschätzten Effekten der Tabelle 5 entnehmen kann, zeigt die Variante 5 positive signifikante Partizipations-⁴¹ und Arbeitsangebotseffekte⁴². Zudem kommt es

⁴¹Der 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 Stundenzahl anbieten möchten, durch die Politikmaßnahme gestiegen ist.

⁴²Der Arbeitsangebotseffekt weist hingegen die Änderung des angebotenen Stundenvolumens in Vollzeit-äquivalenten (Personen mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden) aus.

zu einer Gesamtentlastung des Staates in Höhe von 107 Mio. €. Zu einem äquivalenten Ergebnis kommt auch die Studie von *Peichl et al.* (2010), die insgesamt drei Varianten analysiert, wobei unser Vorschlag am ehesten dem Modell des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) gleicht.

Tabelle 6: Kombilohnvarianten nach *Peichl et al.* (2010)

Alternative	EK-Zone 1	EK-Zone 2	EK-Zone 3	EK-Zone 4
Status Quo (Grenzbelastung)	0-100 0%	100-800 80%	800-1200/1500* 90%	
IW (Grenzbelastung)	20-200 100%	200-1000€ 60%	1000-1200/1500* 90%	
Flat (Grenzbelastung)	0-100 0%	100-1000 60%	1000-1200/1500* 90%	
Step (Grenzbelastung)	40-200 100%	200-400 60%	400-1000 50%	1000-1200/1500* 90%

* Die Grenze von 1500 € bezieht sich lediglich auf ALG II-Bezieher mit mindestens einem Kind.

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

Quelle: Eigene Darstellung, *Peichl et al.* (2010, S.4.)

Tabelle 7: Mikrosimulationsergebnisse von *Peichl et al.* (2010)

Alternative	IW	Flat	Step
Partizipationseffekt (Tsd. Personen)	12	197	114
Arbeitsangebotseffekt (in Tsd. VZ-Äquivalenten)	22	99	81
Mitnahmeeffekt (in Mio. €)	-180	-5172,9	-2317,1
Verdrängungseffekt (in Mio. €)	278,2	-802,1	153,2
Gesamteffekt (in Mio. €)	98,2	-5974,0	-2163,9
Kosten pro VZ-Äquivalent (in Tsd. €)	-4,5	60,4	26,7
Kosten pro Beschäftigten (in Tsd. €)	-8,2	30,3	19,0

Quelle: Eigene Darstellung, *Peichl et al.* (2010, S. 10.)

Ausgehend von den Ergebnissen der beiden Studien kann man davon ausgehen, dass unsere Reformalternativen mit positiven Arbeitsmarkteffekten verbunden sind.

Abgesehen von den Kombilohnmodellen wird in der Literatur das *Workfare*-Modell als eine weitere Möglichkeit zur Ausgestaltung der Grundsicherung diskutiert. Hierbei wird die bedingungslose Gewährung der Grundsicherung bei Bedürftigkeit abgeschafft. Erwerbsfähigen Bedürftigen sollen die Leistungen der Grundsicherung nur dann gewährt werden, wenn eine Gegenleistung in Form von Arbeit erbracht wird. *Bonin/Schneider* (2006) schlagen hierfür vor, dass Leistungsberechtigten Arbeitsstellen seitens des Staates (bspw. Arbeitsgelegenheiten) angeboten werden und bei Ablehnung dieser bzw. fehlender Annahme anderer Stellenangebote das Recht auf Leistungsbezug aus der Grundsicherung erlischt.

Durch diese Maßnahme werden auch gering bezahlte Arbeitsverhältnisse für den ALG II-Berechtigten interessant, da er erst hierdurch sein Recht auf Leistungsbezug aus dem SGB II erhält. Die beiden Autoren schätzen, dass durch eine Umsetzung des Workfare-Modells die Anzahl der Erwerbstätigen um 1,1 Mio. Personen steige.⁴³ Mag diese Ausgestaltungsvariante der Grundsicherung auch starke positive Partizipationseffekte für den Arbeitsmarkt auslösen, so ist ihre Umsetzung in Deutschland sehr unwahrscheinlich, da der politische Widerstand innerhalb des Parteiensystems immens wäre. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Staat in die Pflicht genommen wird, jedem Bedürftigen eine Arbeitsstelle anzubieten. Bei einem derzeitigen Stand von 4,5 Mio. erwerbsfähigen ALG II-Beziehern würde somit der Staat zum größten Arbeitgeber im Bereich der Niedriglohnbeschäftigung zu geringeren Arbeitskosten als die meisten privaten Wettbewerber werden. Eine Verdrängung der privaten Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt kann somit nicht ausgeschlossen werden, was wiederum eine langfristige Integration von ALG II-Beziehern in den Arbeitsmarkt vehement verhindert.

Neben den finanziellen Fehlanreizen der Grundsicherung allerdings dürfen in der Debatte über eine Reform die individuellen Arbeitsmarkthemnisse der ALG II-Bezieher nicht vernachlässigt werden. *Achatz/Trappmann* (2011) machen darauf aufmerksam, dass sich unter den neun stärksten Arbeitsmarkthemnissen der ALG II-Beziehern individuelle Merkmale befinden, auf welche die betroffenen Personen nach Eintritt der Bedürftigkeit nur bedingt Einfluss ausüben können. Zu diesen gehören unter anderem: fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, höheres Alter (+50), nach Deutschland zugewandert und die Pflege von Angehörigen. Ferner schätzen die Autoren, dass sich mit jedem weiteren Merkmal, das ein ALG II-Bezieher auf sich vereinigt, die Wahrscheinlichkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt halbiert wird.⁴⁴

Des Weiteren gilt, dass unsere Reformalternativen und ihre Wirkungsentfaltungen unmittelbar mit der Kompetitivität 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 verringern und die Schaffung neuer Vollzeitstellen für einfache Tätigkeiten drastisch hemmen. Eine Aufrechterhaltung der „Brückenfunktion“ unserer Reformalternativen wäre somit nicht mehr möglich.

⁴³Vgl. *Bonin/Schneider* (2006), S. 10-12.

⁴⁴Vgl. *Achatz/Trappmann* (2011), S. 28-30.

Literatur

- Achatz, J. / Trappmann, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. In: *IAB-Discussion Paper*, Nr. 2.
- Arbeitskreis-VGR der Länder (2012): *Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2010*, Reihe 1(2), Stuttgart.
- Arntz, M. / Feil, M. / Spermann, A. (2003): Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs - eine ex-ante Evaluation. In: *Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 36(3), S. 271-290.
- Bonin, H. / Schneider, H. (2006): Workfare. Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. In: *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 2399.
- Bundesagentur für Arbeit (2012a): *Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen*, November 2012.
- Bundesagentur für Arbeit (2012b): *Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten*, April 2012.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): *Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzzone*, Februar 2011, Bonn.
- 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-arbeitsuchende.html> (abgerufen am 16. Dezember 2012).
- Caliendo, M. / Wrohlich, K. (2006): Evaluating the German „Mini-Job“ Reform Using a True Natural Experiment. In: *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 In: *Sozialer Fortschritt*, Vol. 60(1), S. 4-15.

- Fertig, M. / Kluve, J. (2006): Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland. Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Vol. 75(3), S. 97-117.
- Fertig, M. / Kluve, J. / Scheuer, M. (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr. In: *RWI-Schriften*, Nr. 77.
- Fertig, M. / Kluve, J. / Schmidt, C.M. (2005): Der erweiterte Minijob für Arbeitslose. Ein Reformvorschlag. In: *RWI-Materialien*, Nr. 17.
- Freier, R. / Steiner, V. (2008): 'Marginal Employment'. Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience. In: *Journal for Labour Market Research*, Vol. 41(2-3), S. 223-243.
- Fuest, C. / Huber, B. (1998): Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse. In: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 78(11), S. 645-651.
- Hohendanner, C. / Stegmaier, J. (2012): Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben. Umstrittene Minijobs. In: *IAB-Kurzbericht*, Nr. 24.
- 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. In: *Ruhr Economic Papers*, Nr. 56.
- Kalina, T. / Weinkopf, C. (2012): Niedriglohnbeschäftigung 2010. Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn, *IAQ-Report*, Nr. 1.
- 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.
- Peichl, A. / Schneider, H. / Siegloch, S. (2010): Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung. Kein Entkommen aus der Transferfalle. In: *IZA Standpunkte*, Nr. 26.
- Schneider, F. (2008): The Shadow Economy in Germany. A Blessing or a Curse for the Official Economy. In: *Economic Analysis and Policy*, Vol. 38(1), S. 89-111.
- Schneider, H. / Zimmermann, K.F. / Bonin, H. / Brenke, K. / Haisken-DeNew, J. / Kempe, W. (2002): Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. In: *IZA Research Report Series*, No. 5.
- Voss, D. / Weinkopf, C. (2012): Niedriglohnfalle Minijob. In: *WSI-Mitteilungen*, Vol. 65(1), S. 5-12.