

Fertig, Michael; Kluge, Jochen; Schmidt, Christoph M.

Research Report

Der erweiterte Minijob für Arbeitslose : Ein Reformvorschlag

RWI Materialien, No. 17

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Fertig, Michael; Kluge, Jochen; Schmidt, Christoph M. (2005) : Der erweiterte Minijob für Arbeitslose : Ein Reformvorschlag, RWI Materialien, No. 17, ISBN 3936454418, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-200911023181>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/61124>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Michael Fertig, Jochen Kluge und
Christoph M. Schmidt

Der erweiterte Minijob für Arbeitslose

Ein Reformvorschlag

Heft 17



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,
Dr. Thomas Köster, Hartmut Krebs, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sander-
mann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer

RWI : Materialien Heft 17

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

ISSN 1612-3573 – ISBN 3-936454-41-8

Michael Fertig, Jochen Kluve und
Christoph M. Schmidt

Der erweiterte Minijob für Arbeitslose –
Ein Reformvorschlag

RWI : Materialien

Heft 17

Michael Fertig, Jochen Kluge und
Christoph M. Schmidt

Der erweiterte Minijob für Arbeitslose

Ein Reformvorschlag



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Autoren danken Thomas Bauer und Ulrich Roppel für wertvolle Hinweise und Kommentare

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-41-8

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Finanzielle Anreize im Wohlfahrtssystem	9
3.	Das kanadische SSP – Bestandteile und Resultate	15
4.	Der erweiterte Minijob für Arbeitslose – Ausgestaltung	19
5.	Erwartete Arbeitsmarkteffekte, Kosten und Erträge.	23
5.1	Erwartete Arbeitsmarkteffekte	23
5.2	Erwartete Kosten und Erträge	26

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Budgetrestriktion im konventionellen Wohlfahrtssystem ohne finanzielle Anreize	10
Schaubild 2:	Budgetrestriktion im konventionellen Wohlfahrtssystem mit finanziellen Anreizen	12

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Verdienstmöglichkeiten in einem erweiterten Minijob für Arbeitslose.	21
Tabelle 2:	Vergleich des erweiterten Minijobs mit der derzeitigen Regelung.	22
Tabelle 3:	Mittelfristig erwartete Bruttoarbeitsmarkteffekte der vorgeschlagenen Reform	24
Tabelle 4:	Mittelfristig erwartete Nettoarbeitsmarkteffekte der vorgeschlagenen Reform	25
Tabelle 5:	Mehrbelastung der Sozialversicherungsträger durch Umwandlung von Midijobs in erweiterte Minijobs für Arbeitslose	28
Tabelle 6:	Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch den Übergang der derzeit in einem Minijob beschäftigten Arbeitslosen in einen erweiterten Minijob	31
Tabelle 7:	Arbeitslose nach Dauer der Arbeitslosigkeit	33
Tabelle 8:	Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch neu hinzukommende Personen in einen erweiterten Minijob – Szenario I: 25 % der Zielgruppe werden erreicht	33
Tabelle 9:	Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch neu hinzukommende Personen in einen erweiterten Minijob – Szenario II: 15 % der Zielgruppe werden erreicht	34
Tabelle 10:	Kosten einer Umwandlung von Midijobs in erweiterte Minijobs für Arbeitslose.	35
Tabelle 11:	Einnahmen durch den Übergang aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.	36
Tabelle 12:	Gesamtkosten (-) und -erträge (+) des Reformvorschlags. . . .	37

Der erweiterte Minijob für Arbeitslose – Ein Reformvorschlag

1. Einleitung

Im Zuge der Umsetzung der von der sog. *Hartz-Kommission* vorgelegten Konzepte zur Reform des Arbeitsmarktes (Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: 163–165) durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl I: 4621) sind am 1. April 2003 umfassende Änderungen hinsichtlich des Beitrags- und Meldeverfahrens für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse – sog. *Minijobs* – in Kraft getreten. Der Gesetzgeber verbindet mit dieser Reform vielfältige Ziele. Sie soll einen Beitrag leisten zur:

- Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor durch die Schaffung flexiblerer Gestaltungsmöglichkeiten von Beschäftigungsverhältnissen auf Seiten der Unternehmen und Arbeitnehmer/innen bei Erhaltung der sozialen Absicherung durch Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung; zur
- Integration von Arbeitslosen durch einen erhöhten Anreiz zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, die in eine nicht geringfügige Beschäftigung mündet (Brückenfunktion); und zur
- Eindämmung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vor allem in Privathaushalten.

Die erste empirische Analyse zur Wirksamkeit der Minijob-Reform hat das RWI-Essen im Verlauf des Jahres 2004 im Auftrag der Minijobzentrale der Bundesknappschaft durchgeführt (Fertig et al. 2004a). Die Untersuchung basiert auf einer repräsentativen Stichprobe von mehr als 2 500 Beschäftigten in Minijobs, die im Frühjahr 2004, also ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform, zu ihrer Beschäftigungssituation befragt wurden. Die Studie kommt unter anderem zu der Erkenntnis, dass hinsichtlich des Ziels der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt anhand einer Brückenfunktion der Minijobs erhebliche Zweifel angebracht sind. Zwar lässt sich mit Hilfe der Befragung von Beschäftigten in Minijobs nicht ermitteln, ob arbeitslose Arbeitnehmer/innen,

die im März 2004 eine geringfügige Beschäftigung ausübten, mittlerweile ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis gefunden haben und inwieweit dies mit ihrem Minijob zusammenhängt. Die Analyse der Befragungsergebnisse ergab jedoch deutliche Hinweise, dass die Brückenfunktion von Minijobs nicht überschätzt werden darf, und die Reform der Minijobs in ihrer derzeitigen Ausgestaltung wohl keinen allzu großen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann.¹

Die Studie zeigt, dass die nach der Reform neu hinzugekommenen Beschäftigten in Minijobs zwar stärker aus der Arbeitslosigkeit als aus der Nicht-Partizipation stammten, jedoch besteht der größte Anteil dieser Zuflüsse aus bereits anderweitig erwerbstätigen Personen. Insgesamt ist der Anteil an arbeitslosen Arbeitnehmer/innen in Minijobs eher gering. Die Befragung der Beschäftigten in Minijobs ergab weiterhin, dass frühere Minijobs nur sehr selten aufgegeben wurden, um eine nicht-geringfügige Beschäftigung aufzunehmen. Schließlich wurde auch deutlich, dass die betroffenen Arbeitnehmer/innen selbst mit der Aufnahme eines Minijobs nicht primär die Hoffnung auf ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis verbinden.

Da der in dieser Untersuchung betrachtete Zeitraum von einem Jahr seit Umsetzung der Reform relativ kurz ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich an diesen Befunden mittel- bis langfristig Wesentliches ändert. Weitere Erkenntnisse hierzu können von der Evaluation der Hartz-Reformen durch das BMWA erwartet werden, für die bereits ein Evaluationskonzept entwickelt wurde, das innerhalb der nächsten zwei Jahre in die Tat umgesetzt werden wird (Fertig et al. 2004).

Unabhängig hiervon scheinen relativ viele arbeitslose Arbeitnehmer/innen aufgrund ihrer eher geringen Produktivität zu den gegebenen Löhnen in Deutschland für Arbeitgeber/innen nicht interessant zu sein. Angesichts der ernüchternden Erfahrungen mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Vergangenheit (Schmidt et al. 2001) sind groß angelegte Qualifizierungsprogramme für Arbeitslose wenig erfolgversprechend. Vielmehr erscheint es sinnvoll, Arbeitslose möglichst schnell wieder in ein Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Dies impliziert, dass hierfür zumindest temporär eine geringere Bezahlung ehemals arbeitsloser Arbeitnehmer/innen möglich sein muss. Ein erfolgversprechendes Instrument, um diesen Prozess zu unterstützen und in die Praxis umzusetzen, stellen direkte Lohnsubventionen dar. Fertig et al. (2002) zeigen, dass eine Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik auf dieses Instrument einen signifikanten Beitrag zur Wiedereingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer/innen in den regulären Arbeitsmarkt und damit zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann.

¹ Die Untersuchung der Effekte der Minijob-Reform auf die Eindämmung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit war nicht Teil der Studie. Vgl. zu diesem Thema Schneider 2004a, 2004b.

Neben dem im Arbeitsförderungsrecht (SGB III) vorgesehenen Instrument der sog. Eingliederungszuschüsse erscheint es unseres Erachtens durchaus möglich und auch sinnvoll, durch eine Steigerung der Attraktivität von Minijobs für arbeitslose und arbeitssuchende Arbeitnehmer/innen eine temporäre Subventionierung niedrig entlohnter Beschäftigung zu erreichen und somit zusätzliche Anreize für eine Arbeitsaufnahme zu schaffen. Bislang nutzen nur wenige Arbeitslose die Möglichkeit, ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass für Arbeitslose die anrechnungsfreien Hinzuverdienstmöglichkeiten mit rund 200 € pro Monat relativ bescheiden sind. Dies wird sich im Zuge der Umsetzung von Hartz IV noch weiter verringern. Es wäre daher notwendig, diese Öffnung der Minijobs durch großzügigere Anrechnungsmöglichkeiten auf Leistungen der Bundesagentur für Arbeit, ebenfalls zeitlich begrenzt, zu ergänzen. Einen solchen Vorschlag entwickelt der vorliegende Artikel im Detail.

Unser Reformvorschlag eines erweiterten Minijobs für Arbeitslose sieht eine *zeitlich begrenzte, relativ generöse* Subventionierung der Aufnahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses durch arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldete Personen vor. Die Darstellung des Vorschlags wird ergänzt durch Abschätzungen hinsichtlich der zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte und Kosten bzw. Erträge. In Abschnitt 2 wird zunächst die Wirkungsweise finanzieller Anreizprogramme im Wohlfahrtsstaat erläutert. Hieran anschließend bietet Abschnitt 3 eine Zusammenfassung der Bestandteile und Resultate des kanadischen *Self-Sufficiency Program* (SSP), an dessen Lehren sich unser Reformvorschlag orientiert. In Abschnitt 4 findet sich die detaillierte Darstellung unseres Vorschlages zur Einführung eines „Erweiterten Minijobs für Arbeitslose“ sowie der Auswirkungen dieses Anreizprogramms auf die finanzielle Situation der teilnehmenden Arbeitnehmer/innen. Die Abschätzung der zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte sowie der mit der Umsetzung des Vorschlages voraussichtlich verbundenen Kosten und Erträge wird in Abschnitt 5 dargestellt.

2. Finanzielle Anreize im Wohlfahrtsystem²

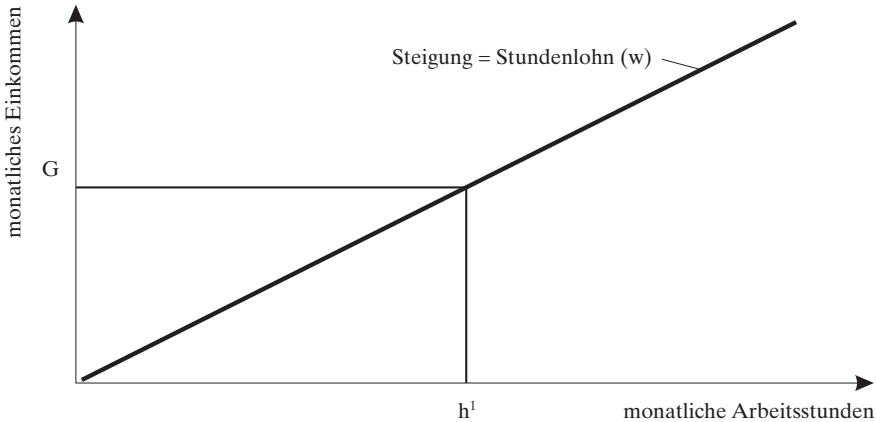
Die grundlegende Problematik finanzieller Anreize im Wohlfahrtsystem lässt sich anhand einer einfachen Graphik (Schaubild 1) illustrieren, die die Budgetrestriktion einer individuellen Person im konventionellen Wohlfahrtsystem ohne finanzielles Anreizprogramm darstellt.

Die Abszisse erfasst die monatlichen Arbeitsstunden der Person, und die Ordinate gibt das monatliche Einkommen an. Der Einfachheit halber wird angenommen, dass die Person keine andere Einkommensquelle außer Transferlei-

² Dieser Abschnitt orientiert sich weitgehend an der Darstellung in Teil II. aus Card 2000.

Schaubild 1

Budgetrestriktion im konventionellen Wohlfahrtsystem ohne finanzielle Anreize



stungen oder Arbeitseinkommen hat. In dieser abstrakten Darstellung soll des weiteren davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der monatlichen Arbeitsstunden bei konstantem Stundenlohn € w frei wählbar ist, dass für Personen ohne Arbeitseinkommen Transferleistungen in Höhe von € G verfügbar sind, und dass diese Transferleistungen für jeden Euro, der aus anderen Einkommensquellen als der Transferleistung erzielt wird, um € t gekürzt werden. Im vorliegenden Fall ist das Arbeitseinkommen die ausschließlich betrachtete Einkommensquelle. Der Parameter t ist dabei nichts anderes als ein impliziter Steuersatz.

In der Abbildung ist $t = 1$, d.h. jeder zusätzliche Euro Arbeitseinkommen reduziert die Transferleistungen um 1 €, wird also vollständig gegengerechnet³. Wenn demnach das Arbeitseinkommen der Person € G übersteigt, erhält diese Person keine Transferleistungen mehr. Im Falle eines Stundenlohns von € w wird dieser „break even“-Punkt bei $h^1 = G/w$ Arbeitsstunden pro Monat erreicht. Er ist umso größer, je geringer der Lohn ist, den die betreffende Person auf dem Arbeitsmarkt erzielen kann, und je höher das Transfereinkommen ist.

Die kritische Eigenschaft dieser Budgetrestriktion ist der flache Teil des Einkommens bis zu Punkt h^1 : Egal ob die Person eine Arbeitsstunde oder etwas knapp unter h^1 Arbeitsstunden anbietet, das Gesamteinkommen bleibt im-

³ Dies war beispielsweise der Fall bei dem US-amerikanischen Programm AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) in den 1980er und 1990er Jahren; vgl. Card 2000.

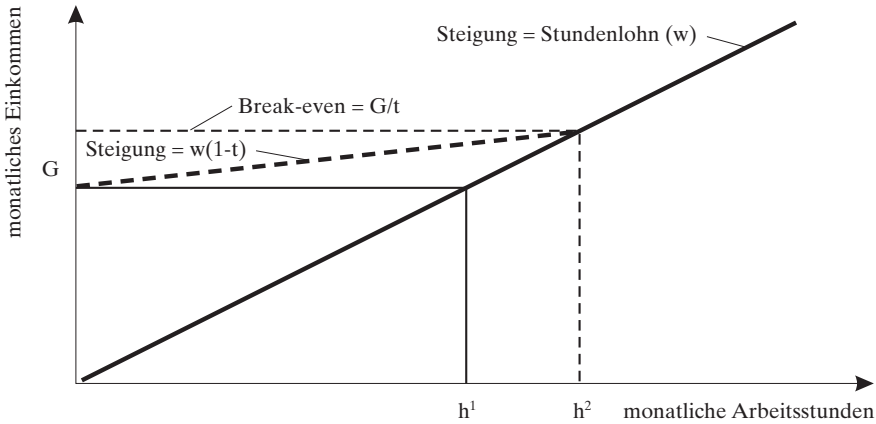
mer gleich. Ganz offensichtlich schafft die 100 %ige Abzugsrate („benefit reduction rate“) somit einen deutlichen negativen Anreiz („disincentive“) zur Arbeitsaufnahme, und man würde nicht erwarten, dass Transferleistungsempfänger unter diesem Wohlfahrtsregime überhaupt eine Tätigkeit aufnehmen. Diese Vorhersage zeigte sich tatsächlich in der empirischen Evidenz aus den USA in den 1980er und 1990er Jahren.

Ökonomen in den USA haben daher argumentiert, dass eine einfache Veränderung der Anrechnung von Arbeitseinkünften bei der Festlegung der Transferleistungen die Beschäftigungsrate der Transferleistungsempfänger erhöhen und das Einkommen der Population im Niedrigeinkommensbereich (der sog. „working poor“) ergänzen kann: Diese Veränderung besteht in der Senkung der Abzugsrate auf eine Höhe unter 100 % (also $t < 1$), um einen finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen. Von jedem erzielten Arbeitseinkommen verbleibt dann wenigstens ein gewisser Teil bei dem/der Arbeitnehmer/in. Dieses Verfahren ist das Standard-Design der so genannten „Negative Income Tax“. Der Effekt dieses veränderten Systems auf die Budgetrestriktion der einzelnen Person ist in Schaubild 2 dargestellt.

In diesem Falle beziehen Individuen weiterhin Transferleistungen, bis zu dem Punkt, an dem ihr Einkommen eine gewisse Schwelle übersteigt. Allerdings liegt diese Schwelle im Vergleich zum System ohne finanzielle Anreize höher. Bei einem konstanten Stundenlohn w ist der „break even“-Punkt der Arbeitsstunden bei $h^2 = G/t$ erreicht, das entsprechende „break even“-Einkommen ist $\epsilon G/t$. Die Person hat also einen Anreiz, ihre monatlichen Arbeitsstunden (und damit ihr monatliches Einkommen) zu erhöhen. Somit ist in Schaubild 2 h^2 auch deutlich größer als h^1 . Ein mit einer Abzugsrate kleiner 1 kann auch als Lohnergänzungsregime dargestellt werden: Ein Individuum mit Einkommen ϵhw unterhalb des Schwelleneinkommens $\epsilon G/t$ erhält anteilige Lohnergänzungszahlungen in Höhe der Differenz zwischen ϵhw und dem „break even“-Einkommen $\epsilon G/t$, wobei jeweils ein Anteil von t vom Staat beigesteuert wird. Je höher das Arbeitseinkommen, desto niedriger fällt die Lohnergänzungsleistung aus, aber desto näher ist das Arbeitseinkommen am „break even“-Einkommen.

Das Senken der Abzugsrate hat potentiell wichtige Anreizeffekte auf zwei unterschiedliche Personengruppen im Niedriglohnbereich: Die erste Gruppe sind diejenigen Personen, die bereits ohne die Einführung eines finanziellen Anreizsystems Transferleistungen empfangen, die sog. „Bisherigen Leistungsempfänger“. Ihr Arbeitseinkommen bzw. ihr Arbeitseinsatz ist gering, denn es liegt grundsätzlich unter h^1 . In einem Wohlfahrtsregime mit 100 % Abzugsrate arbeitet der Grossteil der bisherigen Leistungsempfänger überhaupt nicht. Für diese Gruppe der Nicht-Arbeitenden entsteht durch das Streichen des flachen Bereichs der Budgetrestriktion (Schaubild 2) ein ein-

Schaubild 2

Budgetrestriktion im konventionellen Wohlfahrtsystem mit finanziellen Anreizen

deutig positiver Arbeitsanreiz. Durch die Aufnahme einer Arbeit können sie jetzt erstmals etwas hinzuverdienen.

Für jene Minderheit der bisherigen Leistungsempfänger, die bereits arbeitete, entsteht durch die mit der Senkung der Abzugsrate verbundene Erhöhung des Nettolohns zwar ein Anreiz, mehr zu arbeiten, durch die Erhöhung des Einkommens aber auch ein Anreiz, weniger zu arbeiten.⁴ Da die Größe dieses Einkommenseffekts aber proportional der Einkünfte in Abwesenheit des Anreizsystems ist, und da die meisten arbeitenden Transferleistungsempfänger niedrige Einkommen haben, kann man davon ausgehen, dass der positive Arbeitsanreiz durch die effektive Lohnerhöhung wichtiger ist.

Die zweite Personengruppe, deren Verhalten potentiell durch die Einführung eines Anreizsystems beeinflusst wird, besteht aus jenen Personen, die nicht Transferleistungsempfänger waren und mehr als das Transferzahlungsminimum G verdienten, die aber potentielle Transferempfänger werden, wenn das „break-even“-Einkommensniveau auf G/t erhöht wird. Diese Gruppe wird von Mitnahmeeffekten des Anreizsystems betroffen. Auch hier ist es sinnvoll,

⁴ Auch wenn man angesichts einer 100%igen Besteuerung ihres Einkommens erwarten würde, dass nur sehr wenige Personen arbeiten, so gibt es in der Realität doch einige Personen in dieser Situation. Arbeitende Transferleistungsempfänger könnten beispielsweise in einem Teilzeitjob arbeiten, in der Hoffnung, dass daraus eine dauerhafte Vollzeitbeschäftigung entsteht. Oder aber es gibt andere Vorzüge des Transferbezugs – wie z.B. subventionierte Kinderbetreuung oder Wohngeld – die in der einfachen Budgetanalyse der Schaubilder 1 und 2 nicht berücksichtigt werden.

zwei Untergruppen zu unterscheiden. Die erste Gruppe besteht aus Personen, die vor der Reform weniger als der neue „break-even“ Punkt G/t verdienen: im Falle keiner Verhaltensänderung wird diese Gruppe automatisch berechtigt, Transferleistungen zu erhalten. Die Senkung der Abzugsrate hat einen eindeutig negativen Effekt auf die Arbeitsanreize dieser Gruppe, da ihr Grenzlohn sinkt (von w auf $w(1-t)$) und ihr Einkommen steigt.

Die zweite Untergruppe mit Mitnahmeeffekten besteht aus denjenigen Personen, die ein wenig mehr als das neue „break-even“ Einkommen verdienen: manche von ihnen könnten ihre Anzahl an Arbeitsstunden senken und dadurch in das Transfersystem „einsteigen“. Für diese Gruppe kann die Einführung des finanziellen Anreizes nur Arbeitsstunden senken. Die Größe dieser potentiellen Eintrittsgruppe hängt von der Arbeitsangebotselastizität ab, die empirische Evidenz beispielsweise des „Seattle-Denver Negative Income Tax Experiment“ zeigt aber, dass diese Gruppe relativ klein ist (Ashenfelter 1983).

Trotz starker Argumente seitens der Ökonomen gegen Wohlfahrtsysteme mit einer 100 %igen Abzugsrate kommen diese überraschend häufig vor. Der Hauptgrund dafür liegt in den Kosten. Das Senken der Abzugsrate erhöht den „break even“-Punkt und erweitert den Transferleistungsanspruch auf eine größere Anzahl von Personen im Niedriglohnbereich, was – sofern keine weitreichenden Verhaltensänderungen ausgelöst werden (s.u.) – wiederum die Anzahl der Transferempfänger und die Kosten des Anreizprogramms erhöht. Wenn die Einkommensverteilung die Form einer Glockenkurve aufweist, können die Mitnahmeeffekte, die mit einem Anreizprogramm einhergehen, im Verhältnis zur Anzahl der Transferempfänger im alten Regime mit 100 % Abzugsrate relativ groß sein (Card 2000).

Darüber hinaus kann ein Anreizprogramm auch dazu führen, dass die Gesamtarbeitsstunden und das Gesamteinkommen der Population im Niedriglohnbereich sinkt, wenn die „windfall beneficiaries“⁵ angesichts der erhöhten Transferbezugsmöglichkeiten ihre Einkommen *reduzieren*, um Anspruch auf die Förderung zu haben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Anteil der „windfall beneficiaries“ relativ zu den „incentivized“, d.h. *wirklich vom Anreiz betroffenen*, Begünstigten groß ist. Solch ein „perverse Effekt“ (Card 2000) wurde tatsächlich bei den *Negative Income Tax Experiments* gefunden (z.B. Robins 1985). Daraufhin wurde in den USA (auch durch Kostendruck und politischen Stimmungswandel; Card 2000) das AFDC Programm derge-

⁵ Der Begriff der „windfall beneficiaries“ ist im Deutschen schwer kompakt auszudrücken, weswegen er der Einfachheit halber in dieser Form aus dem Englischen übernommen wird. „Windfall beneficiaries“ sind diejenigen Personen, deren Verhalten sich durch die Förderung nicht oder kaum ändert, die aber dennoch von der Förderung betroffen sind, und zwar dergestalt, dass sie gewissermaßen die Förderung ausnutzen (können) bzw. absichtlich oder auch unabsichtlich von der Förderung profitieren. Dies generiert den Mitnahmeeffekt der Maßnahme.

stalt reformiert, dass Anreizelemente gestrichen wurden und die Abzugsrate von 67 % auf 100 % erhöht wurde. „Ironischerweise“ (ebd.) wurde die darauf folgende niedrige Beschäftigungsrate unter Transferempfängern als Beweis für das Versagen des Wohlfahrtsystems angesehen, was den Reformdruck für die 1990er Jahre erhöhte.

Insgesamt hat es somit in den USA in den letzten zwei Jahrzehnten verschiedene Antworten auf das zentrale Politikproblem gegeben, wie man einerseits die Arbeitsanreize für Niedriglohnbeschäftigte (insbesondere allein erziehende Eltern) erhöht, andererseits aber Größe und Kostenaufwand des Wohlfahrtsystems in Grenzen hält. Eine erste Antwort ist beispielsweise die Einschränkung des Anspruchs auf Transferleistungen durch obligatorische Anforderungen an Arbeitssuche oder Arbeitsaufnahme, oder die zeitliche Begrenzung der Anspruchsdauer. Derartige Elemente sind ein vieldiskutierter Bestandteil der US-Wohlfahrtsreform von 1996, und ein wesentlicher Indikator eines Wandels in der Wohlfahrtsphilosophie von einem „Anspruchs-“, oder „Anrechtssystem“ hin zu einem „Ermessenssystem“, das dem einzelnen Arbeits- und Sozialamtsmitarbeiter deutlichen Spielraum darin lässt, individuelle Transferempfänger zu belohnen oder zu bestrafen.

Eine zweite Antwort liegt in der Schaffung finanzieller Anreize *außerhalb* des traditionellen Wohlfahrtsystems. Ein Beispiel dafür ist der *Earned Income Tax Credit* (EITC), eine variable Einkommenssubvention, die als erstattungsfähige Einkommenssteuergutschrift gezahlt wird (z.B. Eissa, Liebman 1996). In Kombination mit den konventionellen Wohlfahrtszahlungen generiert der EITC eine individuelle Budgetrestriktion, die durch verschiedene effektive Abzugsraten für unterschiedliche Einkommensklassen zwar etwas komplizierter, der in Schaubild 2 dargestellten jedoch grundsätzlich ähnlich ist (Blank et al. 2000).

Das EITC Programm wird aber nicht als „Wohlfahrtsprogramm“ angesehen, so dass die Größe der betroffenen bzw. begünstigten Population sowie die Kosten des Programms nicht die gleiche Aufmerksamkeit erhalten, wie es für eine Kombination aus EITC und Wohlfahrtsystem der Fall wäre. Die Ausgaben für EITC sind mittlerweile drei- bis viermal so hoch wie die Ausgaben für traditionelle Transferleistungen (Card 2000). Die Evidenz zu EITC zeigt, dass dadurch die Beschäftigungsaktivität allein stehender Mütter signifikant gestiegen ist (z.B. Eissa, Liebman 1996). Card (2000) vermutet, dass ein Grossteil des starken Rückgangs an Transferempfängern in den USA seit Mitte der 1990er Jahre dem EITC Programm zugeschrieben werden kann, und weniger der Reform des Transfersystems.

Eine dritte Antwort ist das *Zuschneiden* bzw. *Abzielen* der Anreizprogramme auf bestimmte Problemgruppen, anstelle der gesamten Population im Niedriglohnbereich. Das kanadische *Self Sufficiency Project* (SSP) ist ein Beispiel

für diesen Ansatz. SSP beinhaltet eine auf drei Jahre begrenzte Einkommensergänzung – äquivalent zu einem Wohlfahrtsystem mit 50 %iger Abzugsrate – für Personen, die davor mindestens ein Jahr lang Transferleistungen empfangen haben. Da die meisten Langzeitempänger von Transferleistungen ohne Anreize in Transferabhängigkeit verbleiben würden, gibt es relativ wenige „windfall beneficiaries“ dieses Programms, zumindest in den ersten Monaten nach Anspruchseintritt. Alternativ muss jede Person, die einen Anspruch erhalten möchte, mindestens ein Jahr lang Transferleistungen empfangen haben. Die Ergebnisse des SSP (Abschnitt 3) zeigen, dass diese Einstiegsbarriere die Anzahl der „windfall beneficiaries“ sehr stark in Grenzen hält.

Zusätzlich zur Beschränkung des Anspruchs auf Langzeitempänger von Transferleistungen müssen Personen mindestens 30 Stunden pro Woche arbeiten, um den Einkommensbonus des SSP zu erhalten. Im Verhältnis zu einem uneingeschränkten Anreizprogramm hat diese Vollarbeitszeiterfordernis zwei Effekte: Einerseits grenzt sie die Möglichkeit negativer Arbeitsangebotseffekte unter den „windfall beneficiaries“ wesentlich ein (dies war ein Hauptproblem, das den Erfolg der „Negative Income Tax Experiments“ vereitelte). Tatsächlich müssen manche Individuen, die „windfall beneficiaries“ im Falle eines uneingeschränkten Programms wären, ihre Arbeitsstunden erhöhen, um die Anspruchsberechtigung zu erreichen.

Andererseits begrenzt die Vollarbeitszeiterfordernis auch die Größe des Programms, da nur diejenigen Personen von dem finanziellen Anreiz betroffen werden, die einen Vollzeitjob finden und behalten können. Somit, obwohl also die Vollarbeitszeiterfordernis verhindern kann, dass ein finanzielles Anreizprogramm das Arbeitsangebot verringert, führt sie vielleicht – und vielleicht auch nicht – zu einem Anstieg in der Anzahl an Transferempfängern, die in Reaktion auf das Programm ihr Arbeitsangebot erhöhen, relativ zur Anzahl an „windfall beneficiaries“, die Transferleistungen empfangen können ohne ihre Arbeitsanstrengung zu erhöhen. Dieses Verhältnis ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Nettokosten des Anreizprogramms für den Staat, da „windfall beneficiaries“ die Kosten erhöhen, die *wirklich vom Programm betroffenen* – „incentivized“ – Transferempfänger aber die Kosten verringern.

3. Das kanadische SSP – Bestandteile und Resultate

Aus der im vorigen Abschnitt beschriebenen nordamerikanischen Erfahrung mit finanziellen Anreizprogrammen lässt sich folgendes schließen: Erstens, ohne finanzielle Anreize werden selbst im besten Falle nur wenige Transferleistungsempfänger dazu veranlasst, eine Arbeit aufzunehmen. Stattdessen besteht ein klarer, individuell rationaler Anlass, weiterhin Transferleistungen zu beziehen. Zweitens, Erfahrungen mit den „Negative Income Tax Experiments“ zeigen, dass ein Senken der Abzugsrate zu nicht eindeutigen, insbe-

sondere aber zu potentiell negativen Effekten führen kann. Dies hängt insbesondere von der Höhe der Abzugsrate ab sowie von der Größe der Population der „windfall beneficiaries“. Hinsichtlich ersterer scheint es schwer vorstellbar, dass eine Abzugsrate von bis zu 85 % – wie im Rahmen der ALG II-Regelung vorgesehen – es vermag, für eine Vielzahl von ALG-II Empfängern einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen. Drittens, hinsichtlich der konkreten Gestaltung finanzieller Anreizprogramme erscheint eine Fokussierung des Programms sinnvoll. Dies wird im folgenden Abschnitt anhand der Erfahrungen mit dem kanadischen SSP ausführlicher dargestellt.

Während der 1970er und 1980er Jahre kam es in Kanada zu einem starken Anstieg der aggregierten Transferzahlungen an Familien mit niedrigem Einkommen. Ebenso wie in den USA wurde das Wohlfahrtsystem als ein System kritisiert, dass von Arbeitsaufnahme abhält und Langzeitabhängigkeit von Transferleistungen hervorruft. Daher wurde das SSP als konsequenter Test entworfen, ob stärkere finanzielle Anreize die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Transferempfängern erhöhen und ihren Leistungsbezug senken. Das Hauptziel der Politikmaßnahme, finanzielle Anreizstrukturen im Wohlfahrtsystem zu etablieren, ist es, Arbeit lohnender zu machen als Transferabhängigkeit.

Mit dem SSP erhält eine Person, die eine Vollzeitbeschäftigung annimmt und keine Transferleistungen mehr bezieht, eine Lohnergänzungszahlung in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen Arbeitseinkommen und einem „break even“-Einkommen, das deutlich über der normalen Höhe der Transferleistungen liegt (Card 2000). Die Lohnergänzung ist für maximal drei Jahre erhältlich. Kurzfristig erhöht das SSP deutlich die finanzielle Belohnung einer Arbeitsaufnahme. Langfristig hoffen die Befürworter des SSP, dass die gesammelte Arbeitsmarkterfahrung die Arbeitsmarktchancen erhöht, oder dass durch die Beschäftigung die geförderten Personen Gefallen an mehr Arbeit finden (Card 2000).

Das SSP wurde in zwei Studien durchgeführt und wissenschaftlich begleitet, deren Hauptergebnisse in zwei umfassenden Abschlussberichten (Michalopoulos et al. 2002; Ford et al. 2003) dargestellt sind. In der sog. „Recipient Study“ (Michalopoulos et al. 2002) waren Personen betroffen, die bereits seit mindestens einem Jahr Transferleistungen erhielten. Die Studie untersucht somit den Effekt der *Einführung* eines solchen Programms und versucht die Wirksamkeit des Programms hinsichtlich der schwierigen politischen Aufgabe zu analysieren, Transferleistungsempfang bei solchen Personen zu reduzieren, die bereits seit langer Zeit solche Transfers erhalten. Im zweiten Experiment, der sog. „Applicant Study“ (Ford et al. 2003) wurden Personen, die gerade den Transferbezug beginnen, über die Existenz des Anreizprogramms informiert und ihre Möglichkeit, nach Ablauf eines Jahres in Transferbezug am SSP teilzunehmen. Diese Studie untersucht somit den Effekt eines *bereits lau-*

henden Programms. Beide Studien basieren auf einem langfristig angelegten sozialwissenschaftlichen Experiment, jeweils mit randomisierten Teilnehmer- und Kontrollgruppen. Dieses Studiendesign macht ihre Ergebnisse besonders stichhaltig, und ist das in Nordamerika im Gegensatz zu Europa übliche Verfahren, die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zu bewerten (Kluve, Schmidt 2002). Der Stichprobenumfang der „Recipient Study“ betrug ungefähr 6 000 Personen, die der „Applicant Study“ ungefähr 3 300 Personen. Die Kernelemente des SSP sind:

- *Vollzeitarbeit erforderlich:* Lohnergänzungszahlungen gehen nur an anspruchsberechtigte allein erziehende Eltern, die mindestens 30 Stunden pro Woche arbeiten und keine herkömmlichen Transferleistungen erhalten.
- *Beträchtlicher finanzieller Anreiz:* Die Lohnergänzung entspricht der Hälfte der Differenz zwischen dem Arbeitseinkommen der Person und einer „Einkommensschwelle“. Andere Einkommensquellen wie Kindergeld oder Einkommen anderer Familienmitglieder werden nicht eingerechnet. Die Lohnergänzung verdoppelte ungefähr das Einkommen vieler betroffener Personen im Niedriglohnbereich.
- *Ein Jahr Anspruchszeit:* Eine Person hat nach Eintritt in den Anspruch ein Jahr lang Zeit, eine Vollzeitbeschäftigung zu finden und die Lohnergänzung zu erhalten. Nach Ablauf des Jahres erlischt der Anspruch auf die Lohnergänzung.
- *Lohnergänzungszahlung für maximal drei Jahre* nach Aufnahme der Vollzeitbeschäftigung, gegeben die Person verbleibt in der Beschäftigung und erhält keine konventionellen Transferleistungen.
- *Freiwillige Alternative zu herkömmlichen Transferleistungen:* Es ist für niemand obligatorisch, an dem Lohnergänzungsprogramm teilzunehmen. Auch diejenigen, die Lohnergänzungen erhalten, können jederzeit zu konventionellem Transferbezug zurückwechseln, vorausgesetzt sie geben die Lohnergänzung auf und haben einen Rechtsanspruch auf Transferleistungen.

Im Verhältnis zum herkömmlichen Transferbezug ist das SSP relativ großzügig, da es die Abzugsrate senkt (auf 50 %) und das Basisniveau des Transferbezugs (Parameter G) erhöht. Die Ergebnisse der experimentellen Evaluationsstudien zeigen, dass das SSP Vollzeitbeschäftigung und Einkommen erhöhen und Armut reduzieren konnte. Die folgende Auflistung fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen⁶:

- Ein beträchtlicher Anteil (ein Viertel bzw. ein Drittel in den beiden Studien) der Langzeitempfänger von Transferleistungen, die zur Teilnahme an

⁶ Eine ausführlichere Zusammenfassung der Ergebnisse des SSP findet sich in Fertig et al. 2004a.

SSP berechtigt waren, arbeiteten Vollzeit und nahmen die Lohnergänzungszahlung an.

- Das SSP erhöhte die Beschäftigung und senkte den Transferbezug, auch über den Programmzeitraum hinaus.
- Das SSP erhöhte das Einkommen der Teilnehmergruppe über den gesamten Studienzeitraum deutlich.
- Die Gesamtkosten des SSP, inklusive Lohnergänzungszahlungen und Programmumsetzungskosten, wurden durch zusätzliche Steuereinnahmen und gesunkene Transferzahlungen fast ausgeglichen.
- Der „delayed leaver effect“, der durch die potentielle Teilnahme am SSP hervorgerufen werden könnte (d.h. Personen, die ansonsten in weniger als einem Jahr den Transferbezug verlassen würden, beziehen längere Zeit Transfers, nur um SSP-teilnahmeberechtigt zu werden), ist mit ungefähr 3 % gering (Card 2000).
- Würde man das SSP als permanentes Programm einführen, würde es unmittelbar zu einer Verringerung der Transferleistungsbezieher führen. Darüber hinaus sind zunehmende positive Effekte des SSP im Zeitablauf zu erwarten.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das SSP eine Fülle positiver Effekte auf die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Programmteilnehmer aufweist. Es zeigt sich auch, dass sich durch derartige finanzielle Anreizprogramme eine beträchtliche Zahl an Transferempfängern zur Arbeitsaufnahme bewegen lässt, selbst angesichts der Tatsache, dass diese beim SSP eine Vollzeitbeschäftigung sein muss. Angesichts dieser Effekte zeigte sich das SSP darüber hinaus als kosteneffektives Programm relativ zu konventionellen Transferleistungen. Zusammenfassend lassen sich aus dieser Darstellung von Lohnsubventionsprogrammen folgende Lehren ziehen, die bei der Ausgestaltung unseres Reformvorschlags Berücksichtigung finden.

Transparenz und geringe administrative Komplexität

Da Lohnsubventionsprogramme einen Anreiz zu Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe darstellen, muss der Anreiz für die betroffenen Personen transparent sein. Dies impliziert, dass sich die Komplexität der Regelung in engen Grenzen halten muss, damit die Personen der Zielgruppe die Stoßrichtung der Subvention und ihre konkreten Auswirkungen bei einer Änderung ihres Verhaltens auch erkennen können. Darüber hinaus werden hierdurch die administrative Komplexität und damit die Kosten für die Umsetzung der Subvention auf ein Mindestmaß reduziert.

Notwendigkeit eines generösen Anreizes

Anreizprogramme, die eine Verhaltensänderung bewirken wollen, müssen großzügig sein. Nur wenn Personen, die ihr Verhalten verändern sollen, hier-

durch einen spürbaren Gewinn erzielen, werden sie zu einer Verhaltensänderung bereit sein. Von kleinen Anreizen kann keine große Wirkung ausgehen.

Zielgruppenorientierung

Anreizprogramme müssen sich auf eine klar definierte und überschaubare Zielgruppe beziehen. Andernfalls droht ihre potentiell positive Wirkung durch potentiell beträchtliche Mitnahmeeffekte zunichte gemacht zu werden. Die nordamerikanischen Erfahrungen mit solchen Programmen machen deutlich, dass Anwartschaftszeiten ein geeignetes Mittel darstellen können, um eine Zielgruppenorientierung sicherzustellen und somit die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu verringern.

Zeitliche Begrenzung der Subvention

Anreizprogramme sollten zeitlich begrenzt sein. Dauerhafte Lohnsubventionsprogramme laufen Gefahr, keine Anreize zu einer wachsenden Selbstverantwortlichkeit der geförderten Arbeitnehmer/innen zu erzeugen.

Notwendigkeit der Evaluation

Die Frage nach der adäquaten Höhe eines Anreizes ist ex ante ebenso schwer zu beantworten wie die Frage nach seiner quantitativen Arbeitsmarktwirkung. Hierfür ist eine umfassende, wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Evaluation unabdingbar. Derartige Evaluationskonzepte sind auch im nicht-experimentellen Kontext umsetzbar (Fertig et al. 2004b).

4. Der erweiterte Minijob für Arbeitslose – Ausgestaltung

Der *erweiterte Minijob für Arbeitslose* bedeutet, dass für Personen, die seit mindestens sechs Monaten bei der Bundesagentur für Arbeit als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind, *vorübergehend* und *zeitlich befristet* die Einkommensgrenze für Minijobs erhöht wird. Wir schlagen also vor, eine *zeitlich begrenzte* Subventionierung der Aufnahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen bis 800 € einzuführen. Diese Erhöhung der Hinzuverdienstgrenze würde *nicht* für bereits anderweitig Beschäftigte gelten und auch nicht für Personen, die kein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis suchen. Für diese Personen sollte die bisherige Regelung fortgeführt werden.

Jede/r bei der Bundesagentur für Arbeit seit mindestens sechs Monaten als arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldete Arbeitnehmer/in sollte also die Möglichkeit haben, für einen Zeitraum von beispielsweise insgesamt bis zu 24 Monaten – wobei Unterbrechungen erlaubt sein sollten – für eine Öffnung der Einkommensobergrenze eines Minijobs auf beispielsweise 800 € zu optieren. Wenn dieser Zeitraum ausgeschöpft ist, und die betreffende Person kein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis gefunden hat, kann der/die Arbeitslose wie bisher auf 400 €-Basis geringfügig beschäftigt sein.

Durch diese erhöhte Subventionierung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse erhalten arbeitslose oder arbeitssuchende Personen einen stärkeren finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, mit der sie versuchen können, auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Durch die *zeitlich begrenzte* Gewährung der Subvention haben sie darüber hinaus einen Anreiz, verstärkt nach einer nicht-geringfügigen Beschäftigung zu suchen. Die Anspruchsvoraussetzung von mindestens sechs Monaten gemeldeter Arbeitslosigkeit soll es erschweren, dass Personen, die eigentlich gar nicht an der Aufnahme eines nicht-geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses interessiert sind, die Förderung in Anspruch nehmen („windfall beneficiaries“).

Für Arbeitgeber/innen stellt diese Regelung eine unbürokratische und flexible Möglichkeit dar, durch eine geringfügige Beschäftigung arbeitsloser oder arbeitssuchender Personen in einem größeren zeitlichen Umfang als bisher auf Auftragsspitzen zu reagieren. Darüber hinaus wird Unternehmen hierdurch die Möglichkeit eröffnet, arbeitslose oder arbeitssuchende Arbeitnehmer/innen unter „realistischen“ Bedingungen auf ihre Eignung als nicht-geringfügige Mitarbeiter/in zu überprüfen (*Screening-Instrument*).

Im Detail sieht unser Vorschlag folgendes vor:

- Für Personen, die bei der Bundesagentur für Arbeit seit mindestens sechs Monaten arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind, bleibt ein monatlicher Verdienst bis einschließlich 800 € für einen Zeitraum von höchstens 24 Monaten steuer- und abgabenfrei (erweiterter Minijob). Der Anspruchszeitraum kann unterbrochen werden.
- Arbeitgeber/innen zahlen wie derzeit bei 400 €-Minijobs auf das Arbeitsentgelt eine 25%ige Pauschale an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern an eine zentrale Meldestelle (Minijob-Zentrale).
- Monatliche Arbeitsentgelte aus einem erweiterten Minijob bis 200 € werden nicht auf den Leistungsbezug angerechnet.
- Bei monatlichen Arbeitsentgelten über 200 € werden von jedem weiteren hinzuverdienten Euro 50% auf den Transferleistungsbezug angerechnet.
- Dies ersetzt für die Zielgruppe die bisherige Regelung zur Anrechnung von Nebeneinkünften bei Transferleistungsbezug. Diese sieht für Bezieher/innen von Arbeitslosengeld einen Freibetrag von 20 % des Arbeitslosengeldanspruchs (mindestens aber 165 €⁷) vor. Jeder weitere hinzuverdiente Euro wird vollständig angerechnet. Für zukünftige Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen sind folgende gestaffelte Freibeträge vorgesehen: 15 % bei einem Verdienst bis 400 €, 30 % für den Entgeltanteil von 401 bis 900 € und wiederum 15 % für den Hinzuverdienstanteil von 900 bis 1 500 €. Auch für die-

⁷ Ab 2005 soll der Freibetrag von 20% des Arbeitslosengeldanspruchs durch einen pauschalen Freibetrag von 165 € ersetzt werden.

Tabelle 1

Verdienstmöglichkeiten in einem erweiterten Minijob für Arbeitslose

Monatlicher Verdienst in €

Arbeitsstunden pro Monat	Stundenlohn in €							
	6	7	8	9	10	11	12	13
20	120	140	160	180	200	220	240	260
30	180	210	240	270	300	330	360	390
40	240	280	320	360	400	440	480	520
50	300	350	400	450	500	550	600	650
60	360	420	480	540	600	660	720	780

Eigene Berechnungen.

se Personengruppe gelten die neuen Anrechnungsregeln, sofern sie in einem erweiterten Minijob tätig sind.

Mit diesem Reformvorschlag wird es für arbeitslos gemeldete Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen finanziell wesentlich attraktiver, ihr Arbeitsangebot auszudehnen. Tabelle 1 stellt die Hinzuverdienstmöglichkeiten in einem erweiterten Minijob in Abhängigkeit der monatlichen Arbeitszeit und des Stundenlohnes dar.

Da arbeitslos gemeldete Personen nicht mehr als 15 Wochenstunden arbeiten dürfen um weiterhin als arbeitslos zu gelten, ist die monatliche Arbeitszeit in einem erweiterten Minijob für Arbeitslose auf maximal 60 Stunden begrenzt. Dies impliziert, dass eine anspruchsberechtigte Person einen Stundenlohn von mehr als 13 € erzielen muss, um den Höchstbetrag von 800 € vollständig auszuschöpfen. Aus unserer Analyse der Beschäftigten in Minijobs (Fertig et al. 2004a) ergab sich, dass der durchschnittliche Stundenlohn von arbeitslosen Minijobbern etwas mehr als 7 € beträgt, wobei jedoch die Variation recht hoch ist. Legt man einen Stundenlohn von 7 bis 10 € sowie eine monatliche Arbeitszeit von 30 bis 60 Stunden zugrunde, dann kann erwartet werden, dass die Mehrheit der in einem erweiterten Minijob beschäftigten arbeitslosen Arbeitnehmer/innen zwischen 210 und 600 € verdienen wird.

Durch die großzügigeren Regeln zur Anrechnung von Hinzuverdienst auf den Leistungsbezug werden diese Personen im Vergleich zur derzeitigen Regelung deutlich besser gestellt. Tabelle 2 verdeutlicht den Unterschied zwischen beiden Anrechnungssystemen für die betroffenen Personen.

Es wird deutlich, dass durch die kulantere Anrechnung Beschäftigte in einem erweiterten Minijob einen starken Nettozugewinn an Einkommen erfahren. Dies gilt vor allem für ALG II-Bezieher/innen, ist aber auch deutlich für Empfänger/innen von ALG I zu erkennen. Darüber hinaus zeigt sich, dass vor allem für ALG I-Bezieher/innen der Nettozugewinn mit zunehmendem Einkommen aus einem erweiterten Minijob deutlich steigt. Hierdurch sollte der Forderung nach einem *generösen* Anreiz Rechnung getragen werden.

Tabelle 2

Vergleich des erweiterten Minijobs mit der derzeitigen Regelung
in €

	Verdienst im Minijob						
	200	300	400	500	600	700	800
Derzeitiger Freibetrag für							
ALG-Bezieher	165	165	165	165	165	165	165
ALG II-Bezieher	30	45	60	90	120	150	180
Freibetrag in erweitertem Minijob	200	250	300	350	400	450	500
Mehrverdienst für							
ALG I-Bezieher	35	85	135	185	235	285	335
ALG II-Bezieher	170	205	240	260	280	300	320

Eigene Berechnungen.

Für die praktische Umsetzung der Reform schlagen wir vor, einen „Erweiterten Minijob-Scheck“ einzuführen, den jede/r Arbeitslose, der die Anspruchsberechtigung erfüllt, einmalig bei der zuständigen Arbeitsagentur beantragen kann. Dieser Scheck kann dann bei einem Unternehmen eingelöst werden, wo er für den Zeitraum der Ausübung des erweiterten Minijobs verbleibt. Beim Wechsel des/der Arbeitgebers/Arbeitgeberin wird der „Erweiterte Minijob-Scheck“ durch den/die Arbeitnehmer/in mitgenommen und kann, sofern die 24-monatige Anspruchsfrist noch nicht erschöpft ist, bei einem anderen Unternehmen eingelöst werden. Eine Kontrolle dieses Verfahrens kann im Rahmen der Betriebsprüfungen durch die Sozialversicherungsträger stattfinden.

Das vorgeschlagene Scheckverfahren hält den Verwaltungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit bzw. den einzelnen Agenturbezirken in engen Grenzen. Dort muss lediglich zentral vermerkt werden, dass einer bestimmten Person ein „Erweiterter Minijob-Scheck“ ausgestellt wurde, so dass diese Person nicht (z.B. nach einem Umzug) in einem weiteren Agenturbezirk erneut eine Ausstellung beantragen kann. Die administrative Komplexität unseres Vorschlags ist also denkbar gering.

Die Frage nach der adäquaten Höhe des Anreizes ist *a priori* ebenso schwer zu beantworten wie die Frage nach den konkreten Arbeitsmarktwirkungen. Hierzu müssen die Erfahrungen mit einer solchen Reform abgewartet werden. Die Durchführung eines solchen Versuchs sollte daher zunächst auf einen Zeitraum von fünf Jahren beschränkt sein, innerhalb dessen eine umfassende Evaluation stattfinden muss, um die Wirkung dieser Politikmaßnahme zu ermitteln und herauszufinden, inwieweit nicht-intendierte Effekte, wie z.B. Mitnahmeeffekte, aufgetreten sind. Gleichwohl ist es möglich, *ex ante* Abschätzungen der Wirkungen der Reform anzugeben. Diese werden im folgenden Abschnitt dargestellt, müssen jedoch aufgrund diverser nicht voraussehbarer Unsicherheitsfaktoren mit Zurückhaltung interpretiert werden. Den in-

tellektuellen Hintergrund hierfür bilden die Ausführungen aus den Abschnitten 2 und 3.

5. Erwartete Arbeitsmarkteffekte, Kosten und Erträge

In diesem Kapitel werden einige vorsichtige Abschätzungen der zu erwartenden Arbeitsmarkteffekte und Kosten unseres Reformvorschlages dargestellt. Diese müssen notwendigerweise zurückhaltend sein, da unser Reformvorschlag auf eine Verhaltensänderung bei der Zielgruppe abzielt und die quantitative Dimension dieser Verhaltensänderung *ex ante* nur schwierig vorhersehbar ist, da in Deutschland ein historisches Vorbild, das als Vergleichsmaßstab dienen könnte, fehlt.

5.1 Erwartete Arbeitsmarkteffekte

Aus unserer Analyse der Beschäftigten in Minijobs ging hervor, dass im April 2004 rund 6 % der derzeitigen Minijobber gleichzeitig Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Weit mehr als 90 % dieser Personen waren im April 2004 bereits mehr als sechs Monate arbeitslos. Auf die Grundgesamtheit von ca. 7,5 Mill. Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen hochgerechnet entspricht dies etwa 450 000 Personen. Die Gruppe an Personen, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind, umfasst derzeit ca. 2,5 Mill. Personen (vgl. Eckwerte des Arbeitsmarktes August 2004). Sofern die derzeit bereits in einem Minijob beschäftigten Leistungsbezieher/innen trotz der veränderten Anrechnungsregelung ab 2005 ihr geringfügiges Beschäftigungsverhältnis beibehalten, bedeutet dies, dass die Zielgruppe unseres Reformvorschlages etwas mehr als 2 Mill. Personen umfasst.

Die Erfahrungen aus dem kanadischen SSP legen nahe, dass eine generöse Lohnsubvention selbst bei einer Zielgruppe mit schlechter Arbeitsmarktperspektive in der Lage ist, innerhalb eines Zeitraumes von zwei bis drei Jahren bis zu einem Drittel der berechtigten Personen zu erreichen. Im Falle des erweiterten Minijobs für Arbeitslose würde dies bedeuten, dass bis zu 660 000 Personen ihr Verhalten aufgrund des gestiegenen Anreizes verändern und somit in Zukunft in einem Minijob tätig sein könnten. Hierdurch würde sich die Anzahl der Leistungsempfänger unter den geringfügig Beschäftigten auf ca. 1,1 Mill. Personen erhöhen.

Tendenziell dürfte die Flexibilität und berufliche Mobilität nordamerikanischer Arbeitnehmer/innen im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmer/innen eher hoch sein. Geht man davon aus, dass sich die Flexibilität und berufliche Mobilität in Deutschland auch durch die im Zuge der Hartz-Reformen vorgenommenen Änderungen im Leistungsbezug nicht grundlegend ändern und berücksichtigt man die derzeit eher verhaltenen konjunkturellen Aussichten,

Tabelle 3

Mittelfristig erwartete Bruttoarbeitsmarkteffekte der vorgeschlagenen Reform

Anteil der Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden, in %	Anzahl der Personen in einem erweiterten Minijob ¹		
	750 000	950 000	1 100 000
15	112 500	142 500	165 000
20	150 000	190 000	220 000
25	187 500	237 500	275 000
30	225 000	285 000	330 000
35	262 500	332 500	385 000

Eigene Berechnungen. – ¹Unterstellt sind jeweils 450 000 bislang in einem Minijob beschäftigte Leistungsempfänger zuzüglich 300 000, 500 000 bzw. 650 000 neu hinzukommender Arbeitnehmer.

dann erscheint es dennoch realistisch, dass etwa 25 % der Zielgruppe durch den Anreiz zur Aufnahme eines Minijobs erreicht wird. Dies würde in etwa 500 000 Personen entsprechen, die durch die Förderung neu in ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis eintreten. Selbst wenn der Anteil der erreichten Personen aus der Zielgruppe nur 15 % betrüge, entspräche dies immer noch rund 300 000 Personen.

Es ist naheliegend, dass nicht alle Personen, die einen erweiterten Minijob ausüben, spätestens nach Ablauf der Förderung auch ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis finden. Da jedoch die Förderung an die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses im ersten Arbeitsmarkt geknüpft ist und durch die im Zuge der Hartz-Reformen durchgeführten Veränderungen im Leistungsrecht *ceteris paribus* der Reservationslohn arbeitsloser Arbeitnehmer/innen sinken dürfte, kann man realistischerweise erwarten, dass innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren rund ein Drittel der in einem erweiterten Minijob beschäftigten Personen ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, mit dessen Hilfe sie nicht mehr auf Entgeltersatzleistungen angewiesen sind. Dies würde bedeuten, dass sich die Zahl der Arbeitslosen um 285 000 bis 385 000 Personen verringern würde. Tabelle 3 zeigt unterschiedliche Szenarien zu den zu erwartenden (Brutto-) Arbeitsmarkteffekten.

Eine Verringerung der Anzahl der Arbeitslosen um 300 000 Personen entspräche derzeit einer Verringerung der Arbeitslosenquote von ca. 10,5 % auf rund 9,8 %. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um *Bruttoarbeitsmarkteffekte*, denn es ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass ein Teil dieser Personen auch ohne die Lohnsubvention – z.B. durch Eigeninitiative oder aufgrund einer anderweitigen Förderung – im betrachteten Zeitraum ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gefunden hätte. Nur diejenigen Arbeitnehmer/innen, die aufgrund der Förderung ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben, die also *kausale*

Tabelle 4

Mittelfristig erwartete Nettoarbeitsmarkteffekte der vorgeschlagenen Reform

Anteil der kausalen Erfolgswfälle, in %	Anzahl der Übergänge aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis			
	190 000	237 500	285 000	332 500
30	57 000	71 250	85 500	99 750
40	76 000	95 000	114 000	133 000
50	95 000	118 750	142 500	166 250
60	114 000	142 500	171 000	199 500
70	133 000	166 250	199 500	232 750
80	152 000	190 000	228 000	266 000
90	171 000	213 750	256 500	299 250

Eigene Berechnungen.

Erfolgswfälle darstellen, können als Nettoentlastung des Arbeitsmarktes gezählt werden.

Bei der Zielgruppe der Reform handelt es sich allerdings um Arbeitnehmer/innen, die schon seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind. Darüber hinaus wird unter diesen Personen aller Voraussicht nach ein erheblicher Anteil von Arbeitnehmer/innen sein, der eine Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr oder mehr aufweist. Erfahrungsgemäß verringert sich die Chance von Langzeitarbeitslosen ohne staatliche Hilfe eine Beschäftigung zu finden mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit. Daher erscheint es durchaus plausibel, dass nur ein geringer Teil der Personen, die aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übergetreten sind, diesen Übergang auch ohne die Lohnsubvention geschafft hätte.

In Tabelle 4 werden verschiedene Szenarien dargestellt, aus denen die Nettoentlastung des Arbeitsmarktes in Abhängigkeit unterschiedlicher Anteile an kausalen Erfolgswfällen hervorgeht. Geht man davon aus, dass etwa 20 % der rund 300 000 Personen, die aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übergetreten sind, dies auch ohne die Förderung geschafft hätten, dann entspräche dies einer Nettoentlastung des Arbeitsmarktes um etwa 240 000 Arbeitslose in einem Zeitraum von drei Jahren. Mit anderen Worten, durch die Einführung eines erweiterten Minijobs für Arbeitslose würde bei einem Anteil von 80 % kausaler Erfolgswfälle die derzeitige Arbeitslosenquote von 10,5 % auf ca. 9,9 % sinken. Selbst bei einem Anteil von nur 50 % an kausalen Erfolgswfällen, würde der Arbeitsmarkt netto um 150 000 Personen entlastet.

Diese vorsichtige Abschätzung der zu erwartenden Nettoarbeitsmarkteffekte macht deutlich, dass die eingangs erwähnte realistische Sichtweise zu den Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angebracht ist. Durch eine solche

Reform kann aller Voraussicht nach die Arbeitslosigkeit weder beseitigt noch auf ein Niveau reduziert werden, dass in der Öffentlichkeit gemeinhin als erträglich betrachtet würde. Die Reform könnte jedoch einen signifikanten Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarktes leisten und würde dabei aller Voraussicht nach die Staatskassen nicht belasten. Die nachfolgend dargestellten Abschätzungen der Kosten der Umsetzung der Reform geben Anlass zur Hoffnung, dass der erweiterte Minijob für Arbeitslose sich selbst finanziert, ja sogar in der Lage ist, zu einer Entlastung öffentlicher Haushalte beizutragen.

5.2 Erwartete Kosten und Erträge

Für die Abschätzung der zu erwartenden Kosten und Erträge sind grundsätzlich folgende Komponenten zu berücksichtigen:

1. Aller Voraussicht nach werden die derzeit bereits in einem Minijob beschäftigten arbeitslosen Leistungsbezieher vollständig in das System des erweiterten Minijobs für Arbeitslose übergehen. Da bei diesen Personen derzeit im Prinzip ein Teil ihres Einkommens auf den Leistungsbezug angerechnet wird, impliziert dies wegen der kulanteren Anrechnungsregeln im erweiterten Minijob tendenziell Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung.
2. Durch den generösen finanziellen Anreiz zur Aufnahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses werden Personen aus der Zielgruppe (seit mindestens sechs Monaten arbeitslos gemeldet) einen Minijob aufnehmen („incentivized workers“). Bei diesen bislang nicht beschäftigten Personen fallen im Rahmen der vorgeschlagenen großzügigen Anrechnungsregeln tendenziell Einsparungen an Entgeltersatzleistungen an, sofern diese Personen mehr als 200 € in ihrem Minijob verdienen.
3. Es besteht die Gefahr, dass durch den erweiterten Minijob für Arbeitslose, der ja prinzipiell Verdienstmöglichkeiten bis 800 € eröffnet, existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Bereich von 400 bis 800 € (sog. Midijobs) in erweiterte Minijobs für Arbeitslose umgewandelt werden. Die von einer solchen Umwandlung betroffenen Personen dürfen aufgrund der Anspruchsvoraussetzung nicht direkt in einem erweiterten Minijob tätig sein. Daher ist bei der Kostenabschätzung zu berücksichtigen, dass die betroffenen Arbeitnehmer/innen in die Arbeitslosigkeit wechseln werden und dabei einen Anspruch auf ALG I bzw. ALG II haben. Darüber hinaus entstünden Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungsträgern durch den Wegfall der Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung.
4. Durch den Übergang von Arbeitnehmer/innen, die einen erweiterten Minijob ausüben, in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis fallen Einsparungen an Entgeltersatzleistungen sowie höhere Einnahmen

an Steuern (Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag) sowie Mehreinnahmen der Sozialversicherungsträger an. Hierfür muss wiederum der Umstand berücksichtigt werden, dass nicht alle Übertritte aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis kausale Erfolgsfälle der Reform sind.

Des Weiteren fallen grundsätzlich Kosten für die Administration der Maßnahme an. Diese dürften angesichts des in Abschnitt 4 vorgeschlagenen Scheck-Verfahrens jedoch vernachlässigbar gering sein. Schließlich müsste auch berücksichtigt werden, dass sowohl Personen, die in einem erweiterten Minijob tätig sind, als auch vor allem diejenigen Arbeitnehmer/innen, die hierdurch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden, einen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion leisten und über eine höhere Kaufkraft als bisher verfügen. Da diese Effekte jedoch nur sehr schwer prognostizierbar sind, wird dieser positive Effekt unseres Reformvorschlages für die Kostenabschätzungen vernachlässigt. Für die vier wesentlichen, oben erläuterten Kosten- bzw. Ertragskomponenten werden im Folgenden vorsichtige Abschätzungen angeboten. Hierbei werden – wann immer nötig – grundsätzlich eher konservative Annahmen getroffen, die tendenziell zu einer höheren Belastung der Staatskassen führen würden. Hierdurch soll verhindert werden, dass die tatsächlichen Kosten unseres Reformvorschlages unterschätzt werden.

Ein zentraler Punkt bei der Kostenschätzung ist die Frage, wie viele „windfall beneficiaries“ existieren, d.h. wie viele Personen aus der Zielgruppe auch ohne die Förderung in einem Mini- oder Midijob mit gleicher oder nur geringfügig geringerer Stundenzahl beschäftigt wären. Aus unserer Studie der in Minijobs Beschäftigten ergab sich, dass ca. 6 % der derzeit geringfügig Beschäftigten gleichzeitig Entgeltersatzleistungen beziehen. Eine diesbezügliche Auswertung des SOEP ergab, dass weniger als 1 % der im Jahr 2002 arbeitslos gemeldeten Personen eine Nebentätigkeit mit einem monatlichen Verdienst zwischen 400 und 800 € ausübten. Durch die im Rahmen der Hartz-Reformen vorgenommenen Änderungen im Leistungsrecht könnte sich der Anteil an Arbeitslosen in Mini- oder Midijobs erhöhen. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass die geplanten Regelungen zur Anrechnung von Nebenverdiensten auf den Leistungsbezug eher restriktiv sind und somit eine starke Ausweitung des Arbeitsangebotes dieser Personengruppe nicht erwarten lassen.

Ein zweiter zentraler Punkt bei der Abschätzung der Kosten der Reform stellt das Ausmaß dar, in dem existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in erweiterte Minijobs für Arbeitslose umgewandelt werden. Die bei unserer Analyse der Minijob-Reform ermittelten Indizien für eine Umwandlung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Minijobs durch die Reform des Jahres 2003 lassen diese Gefahr zu-

Tabelle 5

**Mehrbelastung der Sozialversicherungsträger
durch Umwandlung von Midijobs in erweiterte Minijobs für Arbeitslose**
in €/Person und Monat

	Verdienst in der Gleitzone (Midijob)			
	500	600	700	800
Bemessungsentgelt in Gleitzone	379	519	660	800
Sozialversicherungsbeitrag	159	218	277	336
Arbeitgeberanteil	105	126	147	168
Arbeitnehmeranteil	54	92	130	168
Arbeitgeberpauschale in erweitertem Minijob	125	150	175	200
Mehreinnahmen der SV-Träger durch AG-Beitrag	20	24	28	32
Nettoeinnahmen für SV-Träger	-34	-68	-102	-136

Eigene Berechnungen.

nächst als sehr real erscheinen. Ein genauerer Blick offenbart jedoch, dass im Falle des erweiterten Minijobs für Arbeitslose das Risiko einer solchen Umwandlung in großem Umfang recht gering ist. Dies liegt zunächst einmal daran, dass unser Reformvorschlag keinen direkten finanziellen Anreiz für Unternehmen für eine derartige Umwandlung beinhaltet.

Tabelle 5 verdeutlicht, dass die Übertragung der Pauschalabgabe aus der derzeitigen Minijobregelung auf den Bereich von Arbeitsentgelten bis 800 € dazu führt, dass die Unternehmen zunächst einmal etwas höhere Beiträge entrichten müssen. Die zusätzliche monatliche Belastung der Unternehmen pro Person in einem erweiterten Minijob schwankt hierbei zwischen 20 und 32 €. Diese Mehrbelastung dürfte jedoch durch den geringeren Verwaltungsaufwand für das betroffene Beschäftigungsverhältnis (Reduktion der Bürokratiekosten) kompensiert werden.

Dieser Zusammenhang trifft in ähnlicher Weise auch auf die Reform der Minijobs aus dem Jahre 2003 zu. Im Unterschied hierzu ist es aber im Rahmen unseres Reformvorschlages nicht möglich, solche Arbeitsplätze mit Arbeitnehmer/innen zu besetzen, die bereits anderweitig beschäftigt sind, da der erweiterte Minijob nur für arbeitslos gemeldete Personen zugänglich ist. Hierdurch entstünden einem Unternehmen, das über eine Umwandlung eines Midijobs in einen erweiterten Minijob nachdenkt, zusätzliche und aller Voraussicht nach nicht unerhebliche Transaktionskosten, da es neben der Kündigung des existierenden Beschäftigungsverhältnisses noch für einen/eine Ersatzarbeitnehmer/in sorgen muss und zwar aus einer Gruppe an Personen, über deren Produktivität eine vergleichsweise höhere Unsicherheit besteht und die für die vorgesehene Beschäftigung auch nur maximal zwei Jahre zur Verfügung steht.

Aufgrund des fehlenden finanziellen Anreizes zur Umwandlung bestehender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse sowie der damit

verbundenen Transaktionskosten erwarten wir daher nicht, dass es zu einer wesentlichen Zahl solcher Umwandlungen kommen wird. Dennoch werden wir im Folgenden unterschiedliche Szenarien hierzu anbieten, um auch für den unwahrscheinlichen Fall ihres Eintretens eine Abschätzung der entstehenden Kosten mitberücksichtigen zu können.

Im Folgenden werden Abschätzungen für die einzelnen Kostenkomponenten unter der Annahme dargestellt, der erweiterte Minijob für Arbeitslose würde zum 1. Januar 2005 eingeführt. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass zu diesem Zeitpunkt auch die im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Veränderungen im Leistungsrecht wirksam werden. Daher kann der derzeitige Ist-Zustand, über den Informationen vorliegen, nur bedingt fortgeschrieben werden. Insbesondere muss bei den Annahmen hinsichtlich der Verhaltensänderungen arbeitsloser Arbeitnehmer/innen berücksichtigt werden, dass diese zum Teil auch durch die Hartz-Reformen ausgelöst werden könnten.

Ad Kostenkomponente 1: Übergang der derzeit in einem Minijob beschäftigten Leistungsbezieher/innen

Die erste Kostenkomponente umfasst die Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung, die durch den vollständigen Übergang von den derzeit in einem Minijob beschäftigten arbeitslosen Arbeitnehmer/innen in einen erweiterten Minijob entsteht. Hierzu sind folgende Informationen zum derzeitigen Ist-Zustand aus der Befragung von Minijobbern wichtig:

- Rund 6 % der derzeitigen Minijobber beziehen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe; auf die Grundgesamtheit aller in einem Minijob beschäftigten Arbeitnehmer/innen hochgerechnet sind dies etwa 450 000 Personen.
- Der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher beträgt ca. 38 %, der Anteil der Arbeitslosenhilfebezieher rund 62 %.
- Der durchschnittliche Monatsverdienst arbeitsloser Minijobber beläuft sich auf ca. 165 €. Dies bedeutet, dass für den typischen arbeitslosen Minijobber keine Anrechnung auf den Leistungsbezug erfolgt, da der Freibetrag nicht überschritten wird.
- Der durchschnittliche Monatsverdienst im Minijob für Bezieher von Arbeitslosengeld beträgt knapp 170 €.
- Der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher, die mehr als 165 € verdienen, beläuft sich auf rund 21 %. Diese Personen verdienen durchschnittlich 270 € pro Monat.
- Der durchschnittliche Monatsverdienst in einem Minijob für Bezieher von Arbeitslosenhilfe beträgt 160 €.

Für die Kosten des Übergangs dieser Personengruppe in einen erweiterten Minijob für Arbeitslose, der sich annahmegemäß im Jahr 2005 vollzieht, werden folgende Annahmen getroffen, welche die Informationen zum Ist-Zustand berücksichtigt, aber aus den oben diskutierten Gründen nicht einfach fortschreibt:

- Anzahl an derzeitigen Minijobbern, die in einen erweiterten Minijob übergehen: 450 000 Personen
 - davon ALG II-Bezieher: 279 000 Personen (75 %)
 - davon ALG I-Bezieher: 171 000 Personen (25 %)
- 25 % der ALG I-Bezieher üben einen Minijob mit mehr als 165 € Verdienst aus, dies sind 42 750 Personen. Diese Personen haben einen durchschnittlichen Verdienst von 300 € pro Monat, so dass im alten Regelungskontext 135 € auf den Leistungsbezug angerechnet werden.
- Unter den Beziehern von ALG I üben 75 % einen Minijob mit bis zu 165 € Verdienst aus, dies sind 128 250 Personen. Diese Personen bleiben also auch im existierenden Anrechnungssystem im Rahmen des Freibetrags.
- Die 279 000 ALG II-Bezieher üben einen Minijob mit 200 € Monatsverdienst aus und bekämen – sofern sie diesen trotz der hohen Anrechnung weiterhin ausübten – hiervon zukünftig 170 € auf den Leistungsbezug angerechnet. Diese Annahme ist sicherlich nicht vollkommen realistisch, da dieser Personenkreis durch den Übergang von Arbeitslosenhilfe in ALG II und die damit verbundene restriktivere Anrechnung statt rund 165 € pro Monat dann nur noch 30 € pro Monat netto als Hinzuverdienst behalten dürfte. Insofern stellt diese Annahme hinsichtlich der Kosten unseres Reformvorschlages eher ein „worst case scenario“ dar.

In Tabelle 6 werden die monatlichen Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst, die durch den vollständigen Übergang dieser Personengruppe in einen erweiterten Minijob für Arbeitslose entstehen. Diese sind eine Aggregation der individuellen monatlichen Mehr- bzw. Mindereinnahmen, die in den Tabellen 37 und 39 im Anhang von Fertig et al. 2004a) dargestellt sind. Negative Werte stellen Mindereinnahmen, positive Werte Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung dar.

Es ist sicherlich realistisch anzunehmen, dass die betroffenen Personen ihre geleistete Zahl an Arbeitsstunden nicht einschränken werden. Stattdessen werden sie diese zum Teil spürbar ausbauen. Dies wird ebenfalls berücksichtigt. Für den Verdienst in einem erweiterten Minijob dieser Personen wurde daher die Verteilung in der zweiten Spalte von Tabelle 6 angenommen. Die Spalten vier, fünf und sechs der Tabelle geben die monatlichen Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung unter den getroffenen Annahmen und für unterschiedlich hohe Anteile von „windfall beneficiaries“ an.

Tabelle 6

Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch den Übergang der derzeit in einem Minijob beschäftigten Arbeitslosen in einen erweiterten Minijob in €/Monat

	Anteil in %	Anzahl	Anteil der <i>windfall beneficiaries</i> , in %		
			100	0	10
ALG I-Bezieher	-	171 000	-	-	-
ALG I-Bezieher mit 300 €-Minijob	0,25	42 750	-	-	-
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 300 €	0,35	14 963	-1 271 813	-	-
Verdienst 400 €	0,30	12 825	-	-448 875	-878 513
Verdienst 500 €	0,20	8 550	-	128 250	-158 175
Verdienst 600 €	0,10	4 275	-	277 875	91 913
Verdienst 700 €	0,05	2 138	-	245 813	131 456
ALG I-Bezieher mit 165 €-Minijob	0,75	128 250	-	-	-
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	38 475	0	-	-
Verdienst 300 €	0,25	32 063	-	1 603 125	1 170 281
Verdienst 400 €	0,20	25 650	-	2 565 000	1 962 225
Verdienst 500 €	0,15	19 238	-	2 885 625	2 241 169
Verdienst 600 €	0,05	6 413	-	1 282 500	1 003 556
Verdienst 700 €	0,05	6 413	-	1 603 125	1 260 056
ALG II-Bezieher mit 200 €-Minijob	1	279 000	-	-	-
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	83 700	-14 229 000	-	-
Verdienst 300 €	0,25	69 750	-	-8 370 000	-10 148 625
Verdienst 400 €	0,20	55 800	-	-3 906 000	-5 803 200
Verdienst 500 €	0,15	41 850	-	-837 000	-2 134 350
Verdienst 600 €	0,08	22 320	-	669 600	-401 760
Verdienst 700 €	0,02	5 580	-	446 400	139 500
Insgesamt	-	-	-15 500 813	-1 854 563	-11 524 466

Eigene Berechnungen. Aggregation deshalb nicht gerundet.

Es zeigt sich, dass die Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung, die durch die großzügigere Anrechnung von Nebenverdiensten auf den Leistungsbezug zustande kommt, umso höher sind, je weniger Personen durch die kulantere Anrechnung ihr Arbeitsangebot erhöhen. Für den Fall, dass 35 % der ALG I-Bezieher, die zuvor 300 € verdient haben, weiterhin mit einem Verdienst von 300 € tätig sind, müsste die Arbeitslosenversicherung monatlich auf ca. 1,27 Mill. € verzichten. Die Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung durch diejenigen Personen, die zuvor 300 € verdient haben und nun ihr Arbeitsangebot erfolgreich ausweiten, hängt – wie bereits oben diskutiert – entscheidend davon ab, wie viele Personen dies auch ohne die zusätzliche Förderung getan hätten. Angesichts der Tatsache, dass derzeit nur rund 20 % der arbeitslosen Minijobber mehr als 165 € im Monat verdienen und diese Personen ab 2005 auch bei einer Ausweitung ihres Verdienstes pro Monat nur 165 € behalten dürften, halten wir einen Anteil von 10 % an „windfall beneficiaries“ für die Obergrenze dessen, was man in einem realistischen Szenario erwarten würde.

Für die derzeitigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe, die zukünftig ALG II beziehen werden, und die annahmegemäß derzeit in einem Minijob mit durchschnittlich 200 € Monatsverdienst tätig sind, stellt sich grundsätzlich die Frage, wie viele dieser Personen bei einer Umsetzung der Anrechnungsregelungen für ALG II-Bezieher noch in einem Minijob tätig wären. Für diese Gruppe, die als Arbeitslosenhilfeempfänger 165 € anrechnungsfrei hinzuverdienen durfte, werden in Zukunft bei einem monatlichen Nebeneinkommen von 200 € in einem Minijob nur noch 30 € anrechnungsfrei bleiben. Wenn diese Personengruppe dennoch ihr derzeitiges Arbeitsangebot aufrechterhalten würde und es unter den Personen im Rahmen der vorgeschlagenen Förderung tatsächlich einen Anteil von 10 % „windfall beneficiaries“ gäbe, was kaum realistisch erscheint, dann beliefen sich die Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung, die aus dem Übergang aller derzeit in einem Minijob beschäftigten Arbeitslosen in erweiterte Minijobs entstehen, auf insgesamt etwas mehr als 27 Mill. € monatlich. Aus Tabelle 6 wird ersichtlich, dass sich die Summe erheblich reduziert, wenn man diese recht konservativen Annahmen lockert.

Ad Kostenkomponente 2: Neu hinzukommende Beschäftigte in erweiterten Minijob

Hinsichtlich der Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung, die durch die neu hinzukommenden Personen in einen erweiterten Minijob entstehen, ist es zunächst einmal wichtig, eine Vorstellung über die Größe der Zielgruppe zu entwickeln. Tabelle 7 stellt die Anzahl der Arbeitslosen nach Dauer der Arbeitslosigkeit dar. Hieraus wird ersichtlich, dass im September 2003 rund 2,4 Mill. Menschen seit mindestens sechs Monaten arbeitslos waren.

Nimmt man an, dass sich diese Zahl Anfang 2005 auf etwa 2,5 Mill. erhöht hat und berücksichtigt, dass rund 450 000 dieser Personen bereits in einem Minijob tätig sind, dann umfasst die Zielgruppe unseres Reformvorschlages etwa 2 Mill. Personen. Für die Abschätzung der Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung durch die Aufnahme eines erweiterten Minijobs soll in einem ersten Szenario angenommen werden, dass ca. 25 % der Zielgruppe, also rund 500 000 Personen erreicht werden. In einem zweiten Szenario wird angenommen, dass nur etwa 15 % der Zielgruppe tatsächlich ihr Arbeitsangebot erfolgreich ausweitet und einen erweiterten Minijob beginnt. Dies entspräche rund 300 000 Personen.

Die Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Arbeitslosenversicherung für diese beiden Fälle sind in den Tabellen 8 und 9 zusammengefasst. Diese basieren wiederum auf der Aggregation individueller Mehr- bzw. Mindereinnahmen, die in den Tabellen 36 und 38 im Anhang von Fertig et al. (2004a) dargestellt sind.

Tabelle 7

Arbeitslose nach Dauer der Arbeitslosigkeit

Stand: September 2003

	Anzahl	Anteil in %
Insgesamt	4 206 836	100,0
unter 1 Monat	465 119	11,1
1 Monat bis unter 3 Monate	728 302	17,3
3 Monate bis unter 6 Monate	615 644	14,6
6 Monate bis unter 1 Jahr	867 302	20,6
1 Jahr bis unter 2 Jahre	785 534	18,7
2 Jahre und länger	744 935	17,7

Eckwerte des Arbeitsmarktes, August 2004.

Tabelle 8

Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch neu hinzukommende Personen in einem erweiterten Minijob – Szenario I: 25 % der Zielgruppe werden erreicht
 in €/Monat

	Anteil in %	Anzahl	Anteil der <i>windfall beneficiaries</i> , in %		
			0	10	20
Neu Hinzukommende insgesamt	-	500 000	-	-	-
Neu hinzukommende ALG-I Bezieher	0,30	150 000	-	-	-
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	45 000	0	-157 500	-315 000
Verdienst 300 €	0,25	37 500	1 875 000	1 368 750	862 500
Verdienst 400 €	0,20	30 000	3 000 000	2 295 000	1 590 000
Verdienst 500 €	0,15	22 500	3 375 000	2 621 250	1 867 500
Verdienst 600 €	0,08	12 000	2 400 000	1 878 000	1 356 000
Verdienst 700 €	0,02	3 000	750 000	589 500	4 299 000
Neu hinzukommende ALG-II Bezieher	0,70	350 000	-	-	-
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	105 000	0	-315 000	-630 000
Verdienst 300 €	0,25	87 500	4 375 000	2 143 750	-87 500
Verdienst 400 €	0,20	70 000	7 000 000	4 620 000	2 240 000
Verdienst 500 €	0,15	52 500	7 875 000	5 722 500	3 570 000
Verdienst 600 €	0,08	28 000	5 600 000	4 256 000	2 912 000
Verdienst 700 €	0,02	7 000	1 750 000	1 365 000	980 000
Insgesamt	-	-	38 000 000	26 387 250	18 644 500

Eigene Berechnungen. Aggregation nicht gerundet.

Aus Tabelle 8 (500 000 erreichte Personen) wird deutlich, dass unter den getroffenen Annahmen über die Verteilung der erzielten Arbeitsentgelte (90% der neu Beschäftigten verdienen monatlich 500 € oder weniger), bei einem Anteil von „windfall beneficiaries“ von 10 %, die Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung etwas mehr als 26 Mill. € betragen. Im sehr unrealisti-

Tabelle 9

Mehr- (+) bzw. Mindereinnahmen (-) der Arbeitslosenversicherung durch neu hinzukommende Personen in einem erweiterten Minijob – Szenario II: 15 % der Zielgruppe werden erreicht
in €/Monat

	Anteil in %	Anzahl	Anteil der <i>windfall beneficiaries</i> , in %		
			0	10	20
Neu Hinzukommende insgesamt	–	300 000	–	–	–
Neu hinzukommende ALG-I Bezieher	0,30	90 000	–	–	–
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	27 000	0	–94 500	–189 000
Verdienst 300 €	0,25	22 500	1 125 000	821 250	517 500
Verdienst 400 €	0,20	18 000	1 800 000	1 377 000	954 000
Verdienst 500 €	0,15	13 500	2 025 000	1 572 750	1 120 500
Verdienst 600 €	0,08	7 200	1 440 000	1 126 800	813 600
Verdienst 700 €	0,02	1 800	450 000	353 700	2 579 400
Neu hinzukommende ALG-II Bezieher	0,70	210 000	–	–	–
Erweiterter Minijob:					
Verdienst 200 €	0,30	63 000	0	–189 000	–378 000
Verdienst 300 €	0,25	52 500	2 625 000	1 286 250	–52 500
Verdienst 400 €	0,20	42 000	4 200 000	2 772 000	1 344 000
Verdienst 500 €	0,15	31 500	4 725 000	3 433 500	2 142 000
Verdienst 600 €	0,08	16 800	3 360 000	2 553 600	1 747 200
Verdienst 700 €	0,02	4 200	1 050 000	819 000	588 000
Insgesamt	–	–	22 800 000	15 832 350	11 186 700

Eigene Berechnungen. Aggregation nicht gerundet.

schen Falle von 20 % an „windfall beneficiaries“ beliefen sich die Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung auf immerhin noch über 18,5 Mill. €. Wenn alle neu in einem erweiterten Minijob beschäftigten Personen ihr Arbeitsangebot allein aufgrund der Förderung aufnehmen, dann sind hierdurch bis zu 38 Mill. € an monatlichen Mehreinnahmen in der Arbeitslosenversicherung möglich. Diese Zahlen reduzieren sich natürlich, wenn der Umfang der durch die Förderung erreichten Personen auf 300 000 Arbeitnehmer/innen sinkt. In diesem Fall belaufen sich die monatlichen Mehreinnahmen auf ca. 11,2 Mill. bis rund 22,8 Mill. € (Tabelle 9).

Ad Kostenkomponente 3: Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in erweiterte Minijobs

Die dritte Kostenkomponente betrifft die Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung sowie die Mindereinnahmen der Sozialversicherungsträger, die durch eine Umwandlung von bislang sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen (Midijobs) in erweiterte Minijobs für Arbeitslose entste-

Tabelle 10

Kosten einer Umwandlung von Midijobs in erweiterte Minijobs für Arbeitslose¹
in €/Monat

	Zahl umgewandelter Midijobs				
	50 000	60 000	70 000	80 000	90 000
Ausgaben für ALG II	-50 000 000	-60 000 000	-70 000 000	-80 000 000	-90 000 000
Nettomehrbelastung der Sozialversicherungsträger	-4 249 880	-5 099 856	-5 949 832	-6 799 808	-7 649 784
Insgesamt	-54 249 880	-65 099 856	-75 949 832	-86 799 808	-97 649 784

Eigene Berechnungen. Aggregation nicht gerundet. – ¹Annahmen: Monatliche Ausgaben für ALG bzw. ALG II: 1 000 €/Person. Monatliche Nettomehrbelastung der Sozialversicherungsträger 85 €/Person.

hen könnten. Angesichts des fehlenden finanziellen Anreizes für Unternehmen und der zusätzlichen Transaktionskosten erwarten wir, wie oben bereits ausführlich diskutiert, dass dies eher unwahrscheinlich ist. Tabelle 10 stellt dennoch eine Abschätzung der monatlichen Gesamtkosten dar, falls es wider Erwarten zu solchen Umwandlungen kommen sollte.

Da sich nach vorsichtigen Schätzungen die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im Bereich 400 bis 800 € Monatsverdienst, die nicht von hoch qualifizierten Personen oder Auszubildenden ausgeübt werden, auf rund 1,2 Mill. belaufen dürfte und davon rund 75 % (also ca. 900 000 Beschäftigungsverhältnisse) in Teilzeit ausgeübt werden, dürften 90 000 von einer Umwandlung betroffene Arbeitsplätze die Obergrenze dessen darstellen, was realistischerweise angenommen werden kann. In diesem Falle beliefen sich die monatlichen Kosten auf rund 97,5 Mill. €.

Ad Kostenkomponente 4: Übergang aus erweitertem Minijob in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse

Schließlich müssen für die Gesamtbetrachtung der Kosten unseres Reformvorschlags noch die zu erwartenden Einnahmen bzw. Einsparungen betrachtet werden, die durch den erfolgreichen Übergang von Arbeitnehmer/innen aus einem erweiterten Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis entstehen. Hierfür werden in Tabelle 11 wiederum mehrere Szenarien angeboten.

Die in Tabelle 11 dargestellten Einnahmen und Einsparungen basieren auf der Annahme, dass diejenigen Personen, die aus einem erweitertem Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übertreten, einen durchschnittlichen monatlichen Bruttoverdienst von 1 500 € erzielen und ansonsten einen Anspruch auf 1 000 € an ALG I oder ALG II hätten. Wiederum ist es wichtig, zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der tatsächlichen Übertritte in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis als kausale Erfolgsfälle der Reform betrachtet werden dürfen.

Tabelle 11

**Einnahmen durch den Übergang aus einem erweiterten Minijob
in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis¹**
in €/Monat

	Zahl der Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen			
	200 000	250 000	300 000	350 000
Steuereinnahmen ²	13 072 000	16 340 000	19 608 000	22 876 000
Einnahmen für SV-Träger aus				
Arbeitnehmerbeiträgen	64 250 000	80 312 500	96 375 000	112 437 500
Arbeitgeberbeiträgen	64 250 000	80 312 500	96 375 000	112 437 500
Summe der Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen	141 572 000	176 965 000	212 358 000	247 751 000
Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen				
Anteil der kausalen Fälle 30 %	42 471 600	53 089 500	63 707 400	74 325 300
Anteil der kausalen Fälle 40 %	56 628 800	70 786 000	84 943 200	99 100 400
Anteil der kausalen Fälle 50 %	70 786 000	88 482 500	106 179 000	123 875 500
Anteil der kausalen Fälle 60 %	84 943 200	106 179 000	127 414 800	148 650 600
Anteil der kausalen Fälle 70 %	99 100 400	123 875 500	148 650 600	173 425 700
Anteil der kausalen Fälle 80 %	113 257 600	141 572 000	169 886 400	198 200 800
Ersparnis an ALG bzw. ALG II:				
Anteil der kausalen Fälle 30 %	60 000 000	75 000 000	90 000 000	105 000 000
Anteil der kausalen Fälle 40 %	80 000 000	100 000 000	120 000 000	140 000 000
Anteil der kausalen Fälle 50 %	100 000 000	125 000 000	150 000 000	175 000 000
Anteil der kausalen Fälle 60 %	120 000 000	150 000 000	180 000 000	210 000 000
Anteil der kausalen Fälle 70 %	140 000 000	175 000 000	210 000 000	245 000 000
Anteil der kausalen Fälle 80 %	160 000 000	200 000 000	240 000 000	280 000 000

Eigene Berechnungen. Aggregation nicht gerundet. – Annahmen: Monatlicher Bruttoverdienst: 1 500 €, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag: 65,36 €, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung: 642,50 €. Monatliche Ersparnis an ALG bzw. ALG II: 1 000 €/Person. – ²Inkl. Solidaritätszuschlag.

Bei 240 000 erwarteten kausalen Erfolgsfällen würden monatlich rund 170 Mill. € an Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Einsparungen von ca. 240 Mill. € an Entgeltersatzleistungen entstehen. Finden nur 150 000 Personen *aufgrund* der Förderung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, so entstünden monatlich immer noch mehr als 100 Mill. € an zusätzlichen Einnahmen, zu denen noch ca. 150 Mill. € an Einsparungen hinzukämen. Selbst bei nur 60 000 kausalen Erfolgsfällen beliefe sich die Summe aus Einnahmen und Einsparungen auf etwas mehr als 73 Mill. € monatlich.

Hierbei muss beachtet werden, dass diese Einnahmen und Einsparungen erst nach einiger Zeit anfallen werden, wohingegen die Mindereinnahmen durch den Übergang der derzeitigen arbeitslosen Minijobber in einen erweiterten Minijob direkt anfallen und die Mehreinnahmen durch die neu hinzukommenden Arbeitnehmer/innen im Zeitablauf sukzessive anfallen werden. Dennoch ergeben sich unseres Erachtens in der Gesamtschau vorsichtig optimistisch geschätzte monatliche Mehreinnahmen von fast 170 Mill. €. Unter

Tabelle 12

Gesamtkosten (-) und -erträge (+) des Reformvorschlags
in Mill. €/Monat

	Ungünstigstes Szenario	Vorsichtig optimistisches Szenario
Kostenkomponente 1	-27,0	-17,3
Kostenkomponente 2	11,2	26,4
Kostenkomponente 3	-97,6	-54,2
Kostenkomponente 4	102,5	213,5
Insgesamt	-10,9	168,3

äußerst ungünstigen und unrealistischen Annahmen sind monatliche Kosten von rund 11 Mill. € möglich (Tabelle 12).

Wir sind daher davon überzeugt, dass sich unser Reformvorschlag durch die induzierten Verhaltensänderungen bei Personen der Zielgruppe, die zum größten Teil ohne die Reform wohl nicht zustande kämen, zumindest selbst finanziert, wenn nicht langfristig sogar zu erheblichen Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung und Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben führen wird. Allerdings muss abschließend noch einmal betont werden, dass alle hier vorgelegten Abschätzungen mit Unsicherheiten belastet sind, da die Reform auf Verhaltensänderungen abzielt und deren quantitative Dimension angesichts des fehlenden historischen Vorbildes nur schwer vorhersehbar ist. Die Durchführung einer begleitenden, wissenschaftlich fundierten Evaluation unseres Reformvorschlags ist somit unabdingbar.

Literaturverzeichnis

- Ashenfelter, O. (1983), Determining Participation in Income-Tested Social Programs. *Journal of the American Statistical Association* 78: 517–525.
- Blank, R.M., D. Card and P.K. Robins (2000), Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families. In R.M. Blank and D. Card (eds.), *Finding Work: Jobs and Welfare Reform*. New York: Russell Sage Foundation, 373–419.
- Card, D. (2000), Reforming the Financial Incentives of the Welfare System. IZA Discussion Paper 172. IZA, Bonn.
- Eissa, N. and J. Liebman (1996), Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. *Quarterly Journal of Economics* 112: 605–637.
- Fertig, M., J. Kluge und M. Scheuer (2004a), Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr. RWI Schriften 77. RWI, Essen.
- Fertig, M., J. Kluge, Ch.M. Schmidt, H. Apel, W. Friedrich und H. Hägele (2004b), Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept. RWI : Schriften 74. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fertig, M., Ch.M. Schmidt and H. Schneider (2002), Active Labor Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy? IZA Discussion Paper 576. IZA, Bonn.

- Ford, R., D. Gyarmati, K. Foley, D. Tattrie and L. Jimenez (2003), *Can Work Incentives Pay for Themselves?* Final Report on the Self-Sufficiency Project for Welfare Applicants. Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa
- Kluge, J. and Ch.M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy* 35: 409–448.
- Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hrsg.) (2002), Vorschläge der Kommission zum Abbau de Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Bericht der Kommission. Berlin.
- Michalopoulos, C., D. Tattrie, C. Miller, P.K. Robins, P. Morris, D. Gyarmati, C. Redcross, K. Foley and R. Ford (2002), *Making Work Pay*. Final Report on the Self-Sufficiency Project for Long-Term Welfare Recipients. Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa.
- Robins, P.K. (1985), A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments. *Journal of Human Resources* 20: 567–582.
- Schmidt, Ch.M., K.F. Zimmermann, M. Fertig und Jochen Kluge (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Heidelberg et al.: Springer.
- Schneider, F. (2004a), Trendwende in Sicht? – Schattenwirtschaft wird in Deutschland im Jahr 2004 erstmals leicht rückläufig sein, Johannes Kepler Universität Linz / IAW Tübingen, *mimeo*.
- Schneider, F. (2004b), Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland, Stagnieren in der Schweiz und ein weiteres Anwachsen in Österreich? Ein Erklärungsversuch, Johannes Kepler Universität Linz, *mimeo*.