

Berthold, Norbert; Coban, Mustafa

**Working Paper**

## Kombilohn oder Workfare? Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit auf dem Prüfstand

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 122

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; Coban, Mustafa (2013) : Kombilohn oder Workfare? Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit auf dem Prüfstand, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 122, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/87734>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Kombilohn oder Workfare?**

Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit  
auf dem Prüfstand

**Norbert Berthold**

**Mustafa Coban**

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

Nr. 122

2013

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

# **Kombilohn oder Workfare?**

Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit auf dem Prüfstand

**Norbert Berthold**

**Mustafa Coban**

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel: 0931-31 86177

Fax: 0931-31 82774

Email:

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

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

# Kombilohn oder Workfare?

## Wege aus der strukturellen Arbeitslosigkeit auf dem Prüfstand

*Norbert Berthold\**      *Mustafa Coban†*

Oktober 2013

### **Zusammenfassung**

Zehn Jahre sind vergangen seitdem die Agenda 2010 die institutionellen Gegebenheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt einschneidend verändert hat. Mit der Einführung der Mini- und Midijobs sowie der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II wurde ein flächendeckendes Kombilohnmodell implementiert. Neben der Erläuterung von Arbeitsangebotseffekten eines Kombilohns untersucht der Beitrag die Effektivität des aktuellen Kombilohnmodells. Dem wird die Alternative „Workfare“ gegenübergestellt und nach dem gleichen Analyseraster eruiert.

Schlagwörter:                    Kombilohnmodell, Workfare, Ein-Euro-Job,  
Arbeitslosengeld II, Lohnsubvention, Mini- und Midijob

JEL-Klassifikation:            H24, J38, J22, J68

Adresse:                         Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
97070 Würzburg  
Tel.: (49) 931 31 86177  
E-Mail: mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

---

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

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

# Wage Subsidy or Workfare?

## Comparison of Two Designs to Reduce Structural Unemployment

*Norbert Berthold\**      *Mustafa Coban†*

October 2013

### Abstract

Ten years have passed since the Agenda 2010 has drastically changed the institutional conditions on the German labor market. The introduction of mini-and midi-jobs, as well as the combination of unemployment assistance and social assistance to unemployment benefit II has implemented a nationwide combi-wage model. In addition to the theoretical explanation of the effects of a wage subsidy this study is examining the effectiveness of the current combi-wage model. The whole issue is contrasted with the workfare strategy and evaluated by the same analytical framework.

Keywords:      wage subsidies, marginal employment, midi-jobs,  
combi-wage model, unemployment benefit II, workfare

JEL No.:      H25, H31, J22

Adress:      Chair of Economics, Economic Order and Social Policy  
97070 Würzburg  
phone: (49) 931 31 86177  
e-Mail: mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

---

\*Chair of Economics, Economic Order and Social Policy, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

†Chair of Economics, Economic Order and Social Policy, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

# 1 Einleitung

Zehn Jahre sind vergangen seitdem die Agenda 2010 die institutionellen Gegebenheiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt einschneidend verändert hat. Mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen („*Hartz II*“) wurden im Jahr 2003 die Mini- und Midijobs eingeführt und mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen („*Hartz IV*“) das Arbeitslosengeld II (ALG II) als garantiertes soziales Existenzminimum implementiert. Zusammengenommen wurde durch die neuen Rahmenbedingungen ein flächendeckendes Kombilohnmodell für Geringqualifizierte und ALG II-Bezieher in Deutschland umgesetzt. Die Anreizeffekte und gesamtwirtschaftlichen Effekte eines allgemeinen Kombilohnmodells bzw. von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer sind Bestandteil des zweiten Kapitels. Zudem wird das gleiche Analyseraster auf das Workfare-Konzept angewendet. Dieses ist insbesondere in den angelsächsischen Ländern, wie z.B. Großbritannien und der USA, weit verbreitet. In Deutschland ist dieses Konzept bisher lediglich in einigen lokalen Modellprojekten erprobt worden und stößt weiterhin auf geringe politische Zustimmung, so dass eine flächendeckende Umsetzung bislang ausblieb. Im dritten Kapitel erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit dem derzeitigen Kombilohnmodell in Deutschland, indem die Mini- und Midijobs hinsichtlich ihrer Zielerreichung bewertet werden. Zur Analyse des Workfare-Konzepts werden im vierten Kapitel die Ein-Euro-Jobs näher unter die Lupe genommen, da sie als arbeitsmarktpolitisches Instrument dem Workfare-Modell am ehesten gleichen. Der Beitrag endet mit einem Fazit.

## 2 Theoretische Effekte

In der Praxis lässt sich international eine Fülle verschiedener Lohnsubventionen und Workfare-Programme aufzeigen, die teilweise sehr unterschiedliche gesetzliche Ausgestaltungen aufweisen.<sup>1</sup> In Europa einmalig, erfolgt in Deutschland die Subventionierung geringer Einkommen sowohl über die Hinzuverdienstregeln des ALG II als auch über eine volle bzw. anteilige Steuer- und Abgabefreiheit der Mini- bzw. Midijobs. Ein flächendeckendes Workfare-Programm ist praktisch nicht vorhanden. Beide wirtschaftspolitischen Instrumente zielen darauf ab, die Beschäftigung zu erhöhen, und versuchen, gezielt Anreize auf dem Arbeitsmarkt zu setzen, sodass insbesondere Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte den Weg in die Beschäftigung finden.

Im Folgenden werden die Anreizeffekte einer Lohnsubvention an den Arbeitnehmer und die Anreizeffekte eines Workfare-Konzepts vorgestellt. Mithilfe von „Konsum-Freizeit“-Diagrammen wird dargestellt, auf welche Weise sich das Arbeitsangebot eines Einzelnen nach Einführung des jeweiligen wirtschaftspolitischen Programms verändert. Das letzte Unterkapitel beschreibt, welche negativen und somit unerwünschten Effekte die jeweilige Politik auslösen kann.

---

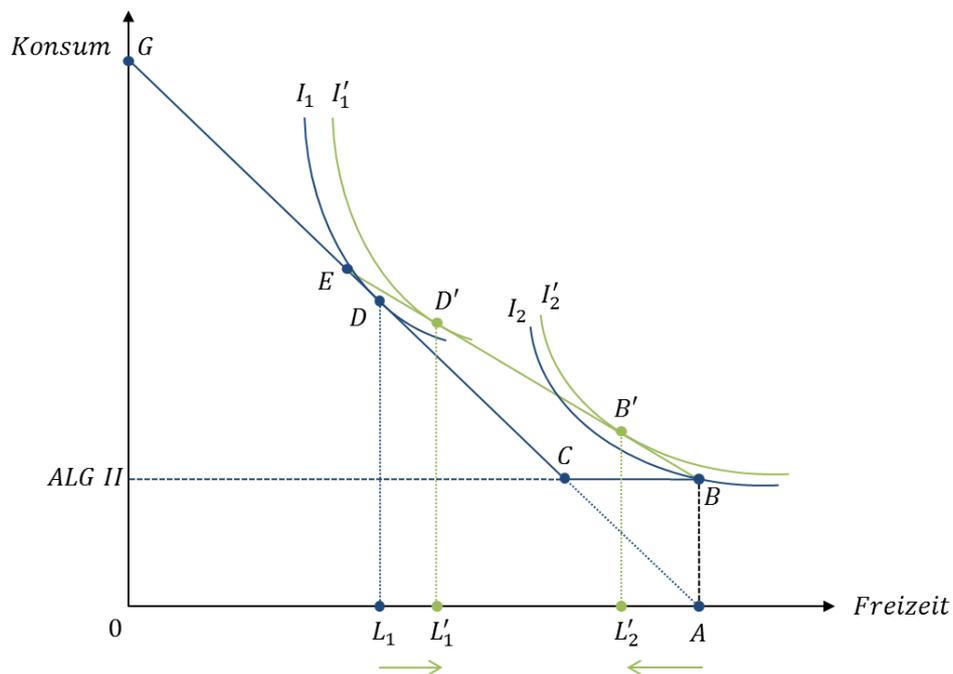
<sup>1</sup>Vgl. *OECD* (2011), ch. 2.4-2.5 und *Ochel* (2005).

## 2.1 Anreizeffekte einer Lohnsubvention an den Arbeitnehmer

Eine Lohnsubvention an den Arbeitnehmer ist an die Aufnahme oder die weitere Ausführung einer abhängigen Beschäftigung gebunden. Man spricht hierbei von einem *Kombilohn*. Eine Subventionierung der Arbeitnehmerseite zielt darauf ab, Arbeitslosen einen Anreiz zu geben, möglichst schnell die Arbeitslosigkeit zu verlassen. Indem die abhängige Beschäftigung vom Staat durch die Aufstockung des verfügbaren Einkommens gefördert wird, sind Arbeitslose eher dazu bereit, auch Arbeitsplätze zu geringeren Löhnen aufzunehmen. Faktisch intendiert eine Lohnsubvention die Senkung des Reservationslohns der Arbeitslosen. Beim Reservationslohn handelt es sich um diejenige Entlohnung, ab welcher der Arbeitslose bereit ist, eine positive Anzahl an Arbeitsstunden auf dem Markt anzubieten.

Abgesehen von der Ausgestaltung einer arbeitnehmerseitigen Lohnsubvention muss zunächst festgehalten werden, dass ihre Auswirkung auf das Arbeitsangebot ex ante unbestimmt ist.<sup>2</sup> Während die Lohnsubvention bei den arbeitslosen Personen einen positiven Effekt auslöst, bleibt der Gesamteffekt für bereits Beschäftigte vorab offen. *Abb. 1*

**Abbildung 1:** Arbeitsangebotsreaktion auf die Einführung eines Kombilohn-Modells



Quelle: Eigene Darstellung.

stellt dies für ein einfaches Konsum-Freizeit-Diagramm dar. Wir gehen von einem gegebenen realen Marktlohnsatz aus, welcher von den Merkmalen des Arbeitsanbieters abhängt und dessen Produktivität widerspiegelt. Die Budgetgerade  $ACG$  entspricht dem Nettoarbeitseinkommen der Person. Die Steigung der Budgetgerade gibt somit den Nettomarktlohn an. Ferner verfügt die Person über keine weiteren Einkommensquellen (z.B.

<sup>2</sup>Vgl. Akerlof (1978), Moffitt (1985) und Siebert/Stähler (1994).

Kapitaleinkommen in Form von Mieteinnahmen). Das durch den Staat garantierte soziale Existenzminimum entspricht dem ALG II.

Vereinfacht man die derzeitigen Hinzuverdienstregeln für das ALG II und geht von einer vollständigen Anrechnung von zusätzlichen Erwerbseinkommen auf das ALG II aus, steigt das Einkommen bis zum vollen Abschmelzen in Punkt  $C$  nicht weiter an. Man spricht hierbei von einer Transferenzugsrate in Höhe von 100%. Die Budgetgerade nimmt unter Berücksichtigung des ALG II nun den Streckenzug  $ABCEG$  ein. Während das Individuum 1 in dieser Situation einer Arbeitstätigkeit nachgeht, den Punkt  $D$  realisiert und  $L_1$  Stunden Arbeit anbietet, befindet sich Individuum 2 mit Punkt  $B$  in Arbeitslosigkeit, bietet keine Arbeit an und kann lediglich das ALG II zum Konsum verwenden. Nun wird eine Lohnsubvention in der Form eingeführt, dass Personen bei Aufnahme einer Arbeit einer Transferenzugsrate unterhalb von 100% unterliegen, d.h., dass die Arbeitnehmer von jedem zusätzlich erworbenen Euro einen gewissen Cent-Betrag an den Staat zurückführen müssen. Aus einer anderen Perspektive betrachtet, bedeutet dies, dass mit jedem hinzuverdienten Euro die Lohnsubvention in Form des ALG II sinkt. In Punkt  $E$  wird die Förderung schließlich vollkommen abgeschmolzen. Die Budgetgerade dieses Kombilohn-Modells entspricht letztlich dem Streckenzug  $ABEG$ . Welche Anreize resultieren hieraus? Das arbeitslose Individuum 2 ist nun bereit, eine positive Anzahl an Arbeitsstunden in Höhe von  $L'_2$  anzubieten und erreicht hierdurch die höhere Indifferenzkurve  $I'_2$ . Es kann seinen Nutzen durch die Partizipation am Arbeitsmarkt erhöhen. Das neue Kombilohn-Modell löst jedoch beim bereits arbeitstätigen Individuum 1 zwei gegenläufige Effekte aus. Einerseits verteuert sich das Gut Freizeit im Vergleich zum Konsum, wodurch der Wert der Erwerbstätigkeit steigt (Substitutionseffekt). Andererseits präferiert Individuum 1 bei einer Einkommenserhöhung sowohl mehr Konsum als auch mehr Freizeit, wodurch das Arbeitsangebot sinkt (Einkommenseffekt). Wenn letztlich der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt überwiegt, wird Individuum 1 seine Arbeitszeit von  $L_1$  auf  $L'_1$  reduzieren und hierdurch die höhere Indifferenzkurve  $I'_1$  realisieren.

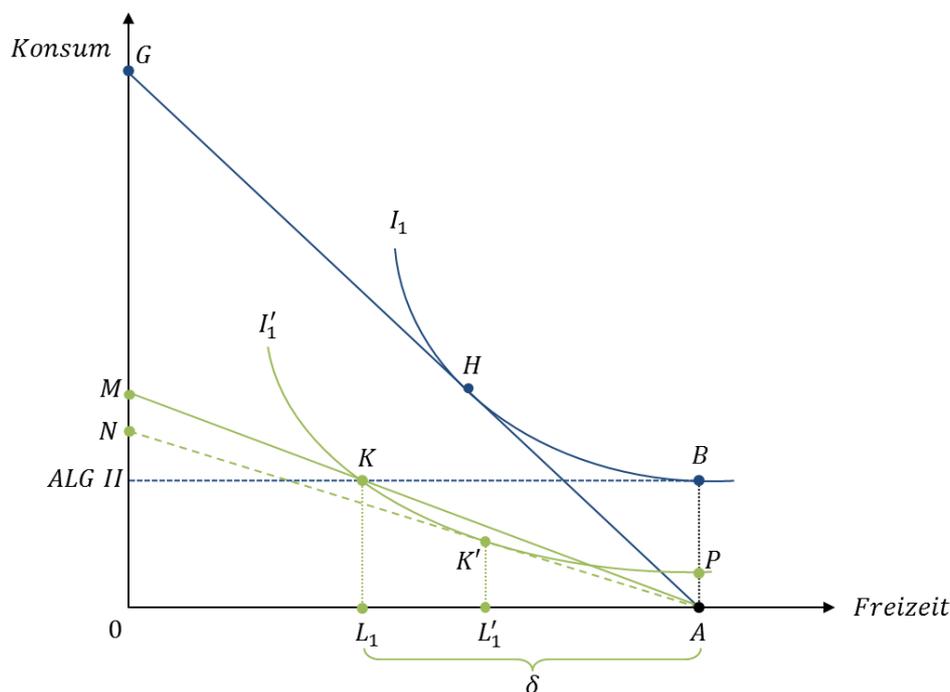
In diesem Fall entstehen dem Staat nicht nur zusätzliche Kosten, sondern ihm entgehen aufgrund der Angebotsreduktion auch bestehende Einnahmen, wie z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Letztlich hängt die Veränderung des Gesamtarbeitsvolumen von den Anteilen der jeweiligen Personengruppen an der Erwerbsbevölkerung ab.

## 2.2 Anreizeffekte des Workfare-Konzepts

Kombilohn-Modelle basieren darauf, die geringen Einkommen von Arbeitnehmern durch staatliche Transferleistungen aufzustocken. Hierdurch soll ein Anreiz geschaffen werden, auch Beschäftigungen mit einer geringen Entlohnung aufzunehmen. Kombilohnmodelle setzen zwar bei Arbeitslosen positive Arbeitsanreize, der Endeffekt für bereits Beschäftigte bleibt aber weiterhin offen. Das Workfare-Konzept umgeht diesen offenen Endeffekt,

indem es den Leistungsberechtigten zur Arbeit verpflichtet.<sup>3</sup> Erwerbsfähige Bedürftige müssen demnach für die Transferleistungen, welche sie vom Staat und somit vom Steuerzahler erhalten, eine Gegenleistung in Form einer festgelegten Anzahl an gemeinnütziger Arbeit erbringen. Wird diese Arbeitsverpflichtung seitens des Bedürftigen abgelehnt, reduziert sich sein Anspruch auf den Transfer (z.B. ALG II) oder erlischt im Extremfall ganz. Auch dieses Konzept und seine Anreizwirkungen wollen wir anhand eines Konsum-Freizeit-Diagramms in *Abb. 2* darstellen.

**Abbildung 2:** Arbeitsangebotsreaktion auf die Einführung eines Workfare-Konzepts



Quelle: In Anlehnung an *Michaelis/Spermann* (2009), S. 20.

Das arbeitslose Individuum 1 erhält in Punkt *B* das soziale Existenzminimum in Höhe des ALG II und erreicht somit ohne Gegenleistung die Indifferenzkurve  $I_1$ . Die Budgetgerade  $AG$  repräsentiert den Reservationslohn, also jenen Lohn, ab welchem der Arbeitslose zwischen der Arbeitslosigkeit und der Partizipation auf dem Arbeitsmarkt indifferent ist. Nun wird das Workfare-Konzept eingeführt, welches für den Bezug von ALG II eine Gegenleistung in Form einer Arbeitsverpflichtung in Höhe von  $\delta$  Arbeitsstunden verlangt. Folglich befindet sich der Bedürftige nun in Punkt *K* und der maximal erzielbare Nutzen sinkt auf  $I'_1$ . Ferner legen die Arbeitsverpflichtung in Höhe von  $\delta$  und das erzielbare ALG II einen Mindestlohn fest – abgebildet durch die Budgetgerade  $AM$ . Die Löhne zwischen den Budgetgeraden  $AM$  und  $AG$  werden für den Arbeitslosen attraktiver und somit von diesem akzeptiert. Sollte die neue Indifferenzkurve  $I'_1$  des Bedürftigen den Streckenzug

<sup>3</sup>Vgl. *Bonin/Kempe/Schneider* (2002) und *Bonin/Schneider* (2006).

$AM$  in Punkt  $K$  sogar schneiden, wäre der Arbeitslose zwischen der Arbeitsverpflichtung in  $K$  und einer geringer entlohnten Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (Punkt  $K'$ ) indifferent. In diesem Fall würde der neue Reservationslohn, der durch die Budgetgerade  $AN$  beschrieben wird, sogar unterhalb des Mindestlohns liegen. Anhand der *Abb. 2* lassen sich Rückschlüsse auf Sanktionen bei einer Arbeitsverweigerung im Workfare-Konzept ziehen. Da die neue Indifferenzkurve  $I'_1$  den Streckenzug  $AB$  in  $P$  schneidet, ist es ausreichend, die Sanktion und somit den anteiligen ALG II-Entzug auf eine Höhe von  $\overline{PB}$  zu beschränken. Übersteigt die Mindestsicherung bei einer Arbeitsverweigerung jedoch die Höhe von  $\overline{AP}$ , kann sich der Bedürftige durch eine Arbeitsverweigerung besser stellen als im Vergleich zur Annahme der Arbeitsverpflichtung.<sup>4</sup>

### 2.3 Unerwünschte bzw. negative Beschäftigungseffekte

Mit den vorgestellten Konzepten können unter Umständen unerwünschte bzw. nachteilige Beschäftigungseffekte einhergehen.<sup>5</sup> So kann die Einführung einer Lohnsubvention *Mitnahmeeffekte* auslösen. Diese treten auf, wenn Unternehmen, infolge der Subventionierung, neue Arbeitnehmer einstellen, welche sie auch ohne Vorhandensein einer Förderung beschäftigt hätten. Ein Mitnahmeeffekt liegt auch dann vor, wenn ein bereits Beschäftigter durch die Lohnsubvention zwar sein Nettoeinkommen erhöht, hierauf aber nicht mit einer Arbeitszeitausweitung reagiert.

Begrenzt man die Förderung auf eine kleine Zielgruppe mit geringen Beschäftigungschancen, so kann dies eine *Stigmatisierung* der Subventionsberechtigten auslösen. In diesem Fall bewerten die Arbeitgeber bereits die Förderberechtigung als Signal für eine besonders geringe Arbeitsproduktivität.

Des Weiteren rufen Lohnsubventionen *Substitutionseffekte* hervor. Unternehmen haben einen Anreiz, bereits beschäftigte Arbeitnehmer durch förderberechtigte Personen zu ersetzen. Auf Branchenebene kann dieses Verhalten wiederum zur Verdrängung einzelner Betriebe führen. Ersetzt ein Unternehmen seine bestehende Belegschaft sukzessive durch subventionierte Personen, so kann es seine Arbeitskosten senken und sich mittels einer Produktionsausweitung gegenüber den Konkurrenzunternehmen in der Branche besser stellen. Auch das Workfare-Konzept ist nicht frei von negativen Beschäftigungseffekten.<sup>6</sup> Die Arbeitsverpflichtung kann einen *Einbindungseffekt* auslösen, wenn die Arbeitssuchenden aufgrund der Workfare-Beschäftigung weniger Freizeit für die Jobsuche aufwenden. Eine geringere Suchintensität reduziert letztlich die Wahrscheinlichkeit, eine adäquate offene Stelle zu finden, sodass Arbeitslose länger in Arbeitslosigkeit verharren. Diesem Wirkungszusammenhang steht der sogenannte *Androhungseffekt* gegenüber. Arbeitslose, die aktuell noch ALG I beziehen und nicht arbeitspflichtig sind, werden im Workfare-Modell intensiver nach einem Arbeitsplatz suchen, um einer Arbeitspflicht am Ende des

<sup>4</sup>Vgl. *Michaelis/Spermann* (2009), S. 20-22.

<sup>5</sup>Vgl. *Bohlen* (1993) und *Buslei/Steiner* (1999).

<sup>6</sup>Vgl. *Michaelis/Spermann* (2009).

ALG I-Bezugs zu entgehen. Der Nettoeffekt hängt maßgeblich vom Umfang der verordneten Arbeitspflicht ab.

Weiterhin kann ein flächendeckendes Workfare-Modell Verdrängungseffekte hervorrufen. Da die Hauptlast der Workfare-Beschäftigungen bei den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften liegt, werden diese zur unmittelbaren Konkurrenz lokaler Anbieter. Private Unternehmen können verstärkt öffentliche Aufträge verlieren, sofern kommunale Workfare-Beschäftigte günstiger sind.

### 3 Mini-, Midijobs und das ALG II

Lohnsubventionen setzen also positive Arbeitsanreize für Arbeitslose. Die Partizipation am Arbeitsmarkt gewährleistet, dass Individuen weniger stark bzw. gar nicht auf Transferleistungen des Staates angewiesen sind und zugleich die Staatskasse durch positive Zahlungen in die Sozialversicherungen und (eventuell) in das Steuersystem entlasten. In Deutschland existiert durch das ALG II bereits ein Kombilohnmodell, welches durch die Förderung von geringen Arbeitseinkommen in Form der Mini- und Midijobs aufgestockt wird.

#### 3.1 Was sind Mini- und Midijobs?

Im Zuge der sogenannten *Hartz-Reformen* kam es 2003 zu einer Neuausrichtung der Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Arbeitseinkommen. Beschäftigungen mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von weniger als 400€ nennt man seitdem Minijobs.

Sie sind für die Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfrei und können auch neben einer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung aufgenommen werden. Das Nettoeinkommen gleicht praktisch dem Bruttoeinkommen. Lediglich der Arbeitgeber tätigt pauschale Sozialversicherungsbeiträge und Steuerabgaben in Höhe von insgesamt 25% des Bruttomonatseinkommens. Durch eine weitere Anpassung im Jahr 2006 wurde diese Pauschale auf 30% angehoben. Für die Beschäftigung in Privathaushalten gilt ein verringerter Pauschalbetrag von lediglich 12%.

Zudem wurde 2003 eine *Gleitzone* für Bruttomonatseinkommen zwischen 400€ und 800€ eingerichtet, um die sogenannte *Abgaben- und Geringfügigkeitsfalle* abzufedern. Diese entsteht bei einer sofortigen Aufhebung der Abgabenfreiheit für Einkommen oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Die Einkommen unmittelbar oberhalb dieser Grenze werden somit für den Arbeitnehmer unattraktiv, da dieser trotz eines höheren Bruttoeinkommens nun ein geringeres Nettoeinkommen realisiert.<sup>7</sup>

Als Midijob wird ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bezeichnet, wenn das hieraus erzielte Arbeitsentgelt zwischen 400,01€ und 800€ pro Monat liegt. Bei

---

<sup>7</sup>Vgl. *Fuest/Huber* (1998), S. 647.

mehreren zeitgleichen 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 Gleitzzone konstant. Somit ergibt sich für den Arbeitgeber eine Gesamtbelastung in Höhe von 19,28%.<sup>8</sup>

Die Beitragszahlungen des Arbeitnehmers sind in ihrer Berechnung komplizierter. Sinn und Zweck der Gleitzzone besteht darin, Beschäftigungsverhältnisse in diesem Lohnintervall für potenzielle Arbeitnehmer attraktiver zu gestalten, weshalb eine sukzessive Erhöhung des Beitragssatzes vorgenommen wurde. *Tab. 1* gibt eine Übersicht ausgewählter Monatseinkommen in der Gleitzzone und den damit verbundenen Sozialversicherungssätzen.

**Tabelle 1:** Sozialversicherungssätze und Gesamtbeitrag in der Gleitzzone

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

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Während der Arbeitgeberanteil über alle Einkommen hinweg konstant bleibt, zeigt der Arbeitnehmersatz einen degressiven Verlauf. Da 2013 die Verdienstgrenzen für Mini- und Midijobs um 50€ erhöht wurden, bezieht sich *Tab. 1* auf die aktuellen Grenzen in Höhe von 450€ und 850€. Der Gesetzgeber begründet diese Anhebung mit der allgemeinen Lohnentwicklung in den letzten 10 Jahren.<sup>9</sup>

### 3.2 Die Hinzuverdienstregeln des ALG II

Beim ALG II handelt es sich um bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts. Es wurde 2005 eingeführt und ist ein Element der Grund- und Mindestsicherung in Deutschland. Ziel war es, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu ermöglichen, ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen, soweit sie diese nicht aus eigenen Mitteln oder mit der Hilfe anderer decken können. Ausschlaggebend für die Berechnung des ALG II-Bezugs sind die Struktur und der Aufbau des Haushalts, in dem der Bedürftige lebt. Man spricht hierbei von einer Bedarfsgemeinschaft. *Tab. 2* können die aktuellen Regelbedarfs- und Mehrbedarfsleistungen für ausgewählte Bedarfsgemeinschaften entnommen werden. Zudem zeigt Spalte (4) die durchschnittlichen

<sup>8</sup>Vgl. *Arntz/Feil/Spermann* (2003), S. 273.

<sup>9</sup>Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012), S. 5-10.

**Tabelle 2:** Regelbedarfs-, Mehrbedarfsleistungen und Kosten für Unterkunft und Heizung

<b>Bedarfs- gemeinschaft</b>	<b>Regel- bedarf</b>	<b>Mehr- bedarf</b>	<b>Kosten für Unterkunft und Heizung<sup>a</sup></b>	<b>Gesamt- belastung</b>
Single	382€	-	389€	<b>671€</b>
Alleinerziehend (1 Kind, 6 Jahre)	637€	138€	395€	<b>1170€</b>
Paar ohne Kind (volljährige Partner)	690€	-	365€	<b>1055€</b>
Paar mit 1 Kind (6 Jahre)	945€	-	485€	<b>1430€</b>
Paar mit 2 Kindern (14 und 15 Jahre)	1268€	-	559€	<b>1827€</b>

<sup>a</sup>Es handelt sich hierbei um die durchschnittlichen Wohnkosten im Juli 2012 nach der *Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012a)*, S. 55.

Quelle: Bundesregierung (2012), Eigene Darstellung.

Kosten für Unterkunft und Heizung, welche von der Bundesagentur getragen werden. Spalte (5) gibt demnach die Gesamtbelastung der Arbeitsagentur durch die betrachtete Bedarfsgemeinschaft an.

Geht der ALG II-Berechtigte einer Erwerbstätigkeit nach, so gilt, dass von seinem erzielten Bruttomonatslohn - in Abhängigkeit von dessen Höhe - ein variabler Erwerbstätigenfreibetrag und ein fixer Grundfreibetrag abgezogen werden, um das Einkommen des Berechtigten zu bereinigen. Das restliche Einkommen wird schließlich voll auf das individuelle ALG II angerechnet. Die Hinzuverdienstregeln können *Tab. 3* entnommen werden.

**Tabelle 3:** Hinzuverdienstregeln beim ALG II

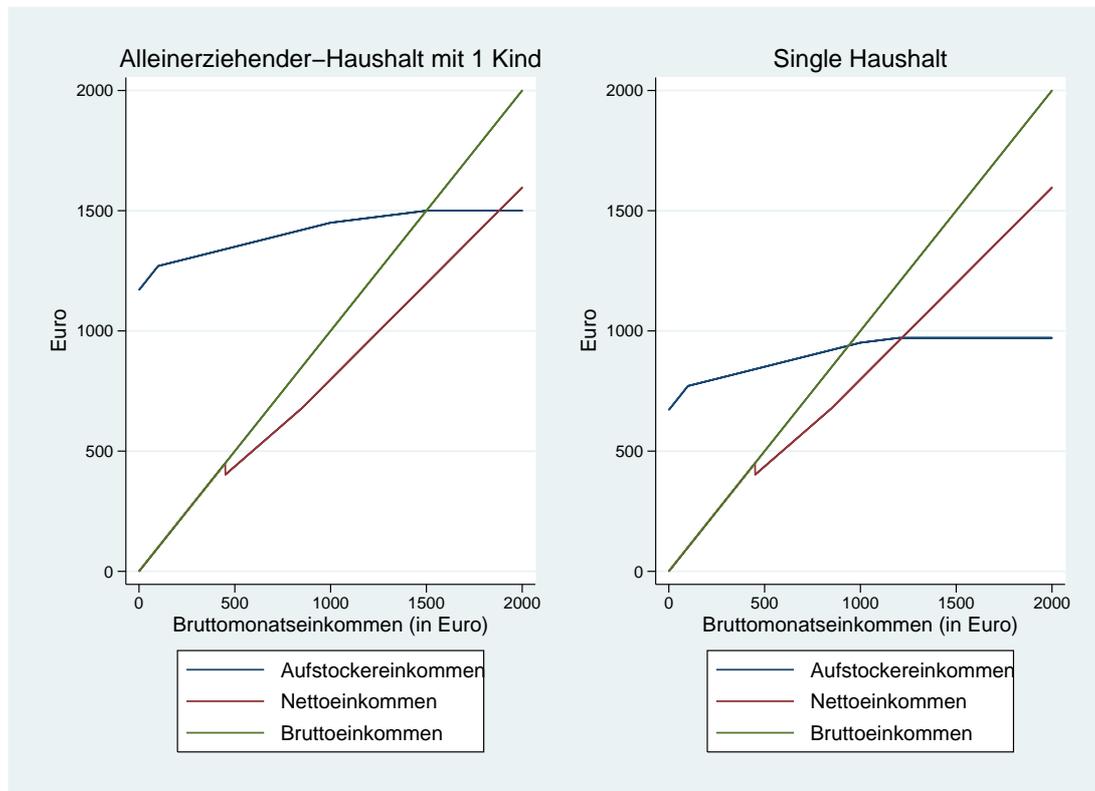
<b>Bruttomonatslohn</b>	<b>Grundfreibetrag</b>	<b>Erwerbstätigenfreibetrag</b>
≤ 100€	100€	-
100€ - 1000€	100€	20% von dem Teil des Bruttomonatslohnes, der 100€ übersteigt
1000€ - 1200€ (mit Kind) bzw. 1000€ - 1500€ (ohne Kind)	100€	10% von dem Teil des Bruttomonatslohns, der 1000€ übersteigt

Quelle: Eigene Darstellung.

In *Abb. 3* werden für den Alleinerziehenden Haushalt mit einem Kind und dem Single Haushalt die Entwicklungen des Nettoeinkommens und des sogenannten *Aufstockereinkommens* dargestellt. Beim Aufstockereinkommen handelt es sich um jenes Einkommen, welches den ALG II Bezug, die Hinzuverdienstregeln und die Subventionierung durch die Mini- und Midijobs berücksichtigt. Es handelt sich somit um das verfügbare Haushaltseinkommen, wenn keine weitere Person innerhalb des Haushalts erwerbstätig ist oder

sonstige Einnahmequellen besitzt.

**Abbildung 3:** Entwicklung des verfügbaren Einkommens für ausgewählte Haushaltstypen



Quelle: Eigene Berechnungen.

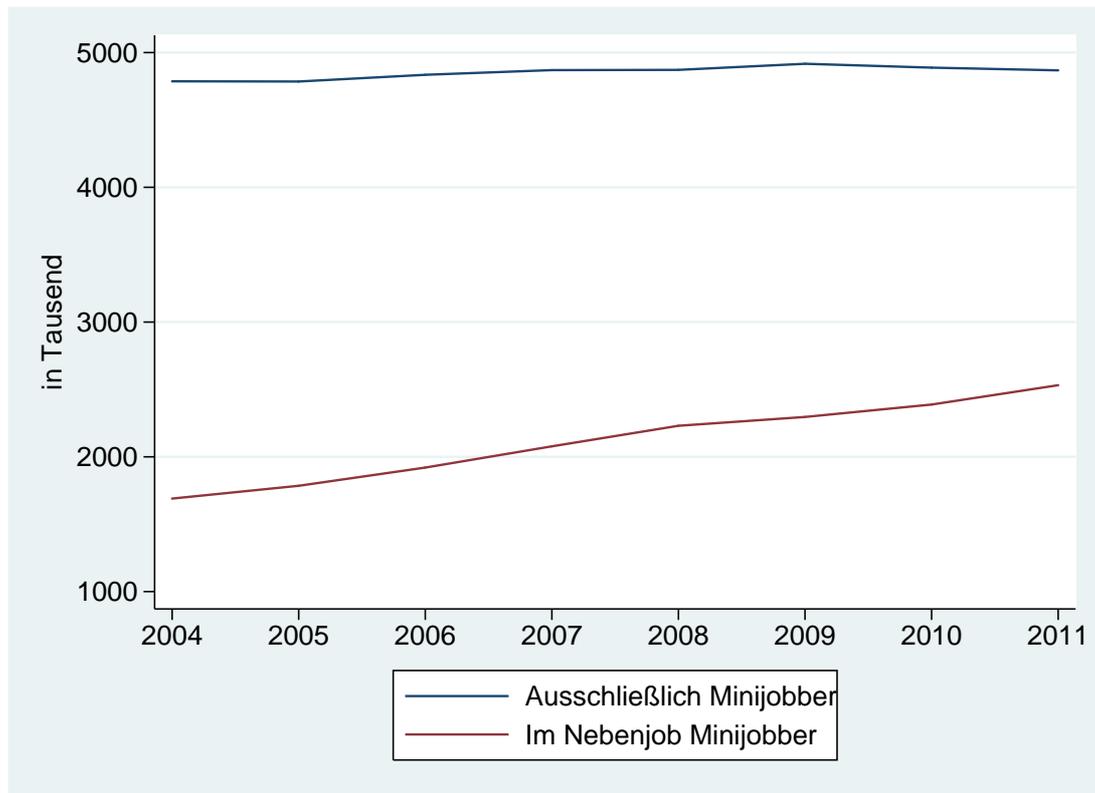
### 3.3 Bewertung der Mini- und Midijobs

Die Bundesregierung verfolgte mit den *Hartz-Reformen* 2003 folgende beschäftigungspolitische Ziele:

1. Stärkung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor durch Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeiten von Arbeitnehmern
2. Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch stärkere Anreize zur Aufnahme eines Mini- bzw. Midijobs

Im Augenmerk der Reform standen demnach zwei Personengruppen: die Geringqualifizierten und die ALG II-Bezieher. Die neuen Beschäftigungsformen sollten diesen Personen eine Brücke aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit schlagen. Zwar stieg die Anzahl der Minijobber, aber der Brückeneffekt blieb aus. *Caliendo/Wrohlich (2006)* halten in ihrem Beitrag fest, dass die Minijob-Reform keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungschancen hatte. Die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung (Minijob im Haupterwerb) war sowohl vor als auch nach der Reform nicht signifikant verschieden.

**Abbildung 4:** Minijobber im Haupt- und Nebenerwerb



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012b).

Abb. 4 verdeutlicht, dass der Anstieg an Minijobs hauptsächlich auf die Nebenbeschäftigten zurückzuführen ist. Folglich waren die voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, welche neben ihrem Hauptberuf einem Minijob nachgehen, die eigentlichen Profiteure dieser Reform.

Mit der Reform wurde unter anderem auch die Hoffnung verknüpft, dass Mini- und Midijobs Beschäftigten als Sprungbrett in ein reguläres Arbeitsverhältnis dienen. Um dieses Ziel bewerten zu können, stellen sich zwei Fragen. Erstens, ob Minijobs eine Chance darstellen, in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln oder, ob die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Wiedereintritt in die Arbeitslosigkeit beendet werden. Zweitens, ob es sich bei einem Übertritt aus der geringfügigen Beschäftigung in ein Normalarbeitsverhältnis um eine langfristige Anstellung handelt oder, ob diese Arbeitsplätze nur von kurzer Dauer und somit relativ instabil sind.

*Caliendo/Künn/Uhlendorff* (2009) kommen zu eindeutigen Ergebnissen. Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels aus der Arbeitslosigkeit in eine reguläre Beschäftigung für die Untersuchungsgruppe um 10% geringer als für die Kontrollgruppe. Dies bedeutet, dass Personen, die neben der Arbeitslosigkeit einem Minijob nachgehen (Untersuchungsgruppe), seltener die Chance haben, in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu wechseln als Personen, die während ihrer Arbeitslosigkeit keine geringfügige Beschäftigung aufnehmen (Kontrollgruppe). Zum anderen beeinflusst das Vorhandensein eines Minijobs in keiner

Weise die Stabilität einer zukünftigen regulären Beschäftigung. Die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts aus einem regulären Arbeitsverhältnis in die Arbeitslosigkeit ist für die Kontrollgruppe nicht signifikant verschieden zur Untersuchungsgruppe, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Verlustes einer regulären Beschäftigung kann nicht dadurch verringert werden, indem zuvor ein Minijob ausgeübt wurde. Demzufolge bildet die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung kein bzw. kein stabiles Sprungbrett in eine reguläre Beschäftigung.

## 4 Arbeitsgelegenheiten als Workfare-Jobs

Lohnsubventionen spielen in Deutschland eine wichtige Rolle. Im Gegensatz dazu wurde bisher das Workfare-Konzept bis auf einige lokale Modellprojekte weder flächendeckend noch allgemeinverbindlich umgesetzt.

Dennoch befindet sich mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante (AG) – auch *Ein-Euro-Jobs* genannt – ein aktivierendes Instrument im Repertoire der Bundesagentur, welches den Grundgedanken des Workfare-Konzepts beinhaltet.

### 4.1 Was sind Arbeitsgelegenheiten?

Arbeitsgelegenheiten sind ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welches sich an Personen aus dem Rechtskreis des SGB II und somit an ALG II-Bezieher richtet. Die Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der AG müssen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein, um eine Verdrängung regulärer Beschäftigungen zu vermeiden. Träger der Ein-Euro-Jobs erhalten eine Kostenpauschale in Höhe der Aufwandsentschädigung zzgl. weiterer Kosten. Teilnehmende Arbeitslose wiederum erhalten neben dem genehmigten ALG II-Bezug eine Aufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro pro Arbeitsstunde. Eine Arbeitsgelegenheit kann bis zu zwölf Monate andauern und die Teilnahme ist in der Regel auf 30 Stunden pro Woche begrenzt.<sup>10</sup>

Ein-Euro-Jobs entsprechen in ihrer institutionellen Ausgestaltung dem Workfare-Prinzip, wenn auch - abweichend vom allgemeinen Konzept - bei Aufnahme dieser Beschäftigung der Teilnehmende einen geringen Lohn von bis zu zwei Euro erhält. Da die Arbeitsgelegenheiten jedoch nachrangig im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik verwendet werden, befinden sich in diesen Beschäftigungen häufig ALG II-Bezieher, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder sonstiger Beschäftigungshemmnisse als arbeitsmarktfremd einzustufen sind. Daher wird dieses Instrument häufig zur allgemeinen Überprüfung der Arbeitsbereitschaft des ALG II-Beziehers herangezogen.

---

<sup>10</sup>Vgl. *Hohmeyer/Wolff* (2012).

## 4.2 Bewertung der Arbeitsgelegenheiten

Ein-Euro-Jobs wurden mit der Intention geschaffen, ALG II-Beziehern durch die Aufnahme einer Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt einen geregelten Tagesablauf zu bieten. Darüber hinaus können die Teilnehmenden über die Zeit der Erwerbstätigkeit hinweg Arbeitserfahrung sammeln.

*Hohmeyer/Wolff* (2010) untersuchen in ihrer Studie, wie sich die Ausübung eines Ein-Euro-Jobs drei Jahre nach Beginn auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden auswirkt. Für ihre empirischen Schätzungen vergleichen sie Personen, die zwischen Mai und Juli 2005 einen Ein-Euro-Job aufnahmen mit Personen, die in diesem Zeitraum nicht in einen Ein-Euro-Job gewechselt sind. Um eine unverzerrte Gegenüberstellung garantieren zu können, wählen sie für beide Gruppen Personen aus, die sich in vielen Persönlichkeitsmerkmalen (Alter, Geschlecht, Berufserfahrung, etc.) sowie anderen Umweltdeterminanten (Bundesland, Stadt-/Landbewohner, etc.) gleichen. Man spricht hierbei von statistischen Zwillingen. Die beiden Gruppen unterscheiden sich somit lediglich in der Eigenschaft, einen Ein-Euro-Job aufgenommen zu haben oder nicht.

Die Autoren stellen fest, dass alle Teilnehmenden während der ersten Monate der Maßnahme einen starken Einbindungseffekt erfuhren und somit durchweg seltener in eine reguläre Beschäftigung wechselten als die Vergleichsgruppe. Weiterhin wird festgestellt, dass männliche Ein-Euro-Jobber auch drei Jahre nach Teilnahmebeginn seltener in eine reguläre Beschäftigung wechselten als ihre männlichen Vergleichspersonen. Lediglich bei den weiblichen Ein-Euro-Jobbern aus Westdeutschland liegt der Anteil an regulär Beschäftigten nach drei Jahren um knapp 3%-Punkten höher als bei ihren Vergleichspersonen. Für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante lässt sich somit (fast) kein positiver Effekt auf die Beschäftigungschancen konstatieren. Dies rührt mitunter daher, dass die Aufnahme eines Ein-Euro-Jobs für die Teilnehmenden Stigmatisierungseffekte auslöst, welche auch nach dem Maßnahmeende negativ auf die Beschäftigungschancen wirken.

Dennoch lässt sich dieses Ergebnis nicht per se auf das Workfare-Konzept übertragen, da erstens nicht alle ALG II-Bezieher zur Aufnahme eines Ein-Euro-Jobs verpflichtet werden und zweitens im Workfare-Konzept keine Entlohnung für die Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt erfolgt.

## 5 Fazit

Sowohl die Lohnsubventionierung über Mini- und Midijobs als auch die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante konnten ihre gewünschten Ziele nicht erreichen. Die Beschäftigungschancen der Geringqualifizierten und ALG II-Bezieher konnten nicht verbessert werden, sodass weiterhin Reformbedarf besteht. In den letzten Jahren wurden wiederholt Vorschläge zur Umstrukturierung der derzeitigen Regeln vorgestellt:

1. Aktivierende Sozialhilfe des ifo Instituts<sup>11</sup>
2. Kombilohnmodell des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<sup>12</sup>
3. Kombilohnmodell des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi<sup>13</sup>
4. Workfare-Modell des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit<sup>14</sup>

Während die ersten drei Vorschläge sowohl Kombilöhne mit geringeren Transferentzugsraten als auch Workfare-Beschäftigungen beinhalten, schließt der letzte Vorschlag jegliches Kombilohnmodell aus und orientiert sich somit weitgehend an den Ausführungen aus Kapitel 2.2.

Allen Vorschlägen liegt dennoch der gleiche Grundgedanke zugrunde: Die Rückführung Geringqualifizierter und ALG II-Bezieher in den Arbeitsmarkt durch eine Senkung der Reservationslöhne. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass der betroffene Personenkreis bereit ist, eine Erwerbstätigkeit zu geringeren Stundenlöhnen aufzunehmen. Trotz allem sind die jeweiligen Reformalternativen und ihre Wirkungsentfaltungen unmittelbar von der Kompetitivität des Arbeitsmarktes abhängig. So würde die Einführung eines allgemeingültigen gesetzlichen Mindestlohns jegliches Kombilohnmodell *ad absurdum* führen und in Verbindung mit der aktuellen Ausgestaltung der Grundsicherung jedwede Arbeitsplatzbemühungen der ALG II-Bezieher im Keim ersticken. Auch eine restriktivere Tariflohnpolitik für Geringqualifizierte würde schließlich die qualifikatorische Lohnspreizung auf dem deutschen Arbeitsmarkt künstlich verkleinern und die Schaffung neuer Vollzeitstellen für einfache Tätigkeiten drastisch hemmen.

---

<sup>11</sup>Vgl. *Sinn et al.* (2006).

<sup>12</sup>Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2006).

<sup>13</sup>Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat des BMWi* (2002).

<sup>14</sup>Vgl. *Bonin/Schneider* (2006).

# Literatur

- AKERLOF, G. A. (1978): The Economics of „Tagging“ as Applied to the optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning, *American Economic Review*, Vol. 68, S. 8-19.
- ARNTZ, M., M. FEIL, A. SPERMANN (2003): Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs – eine ex-ante Evaluation, *Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 36. Jg., S. 271-290.
- BOHLEN, C. (1993): *Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen*, Berlin.
- BONIN, H., W. KREMPE, H. SCHNEIDER (2002): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 587.
- BONIN, H., H. SCHNEIDER (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 2399.
- BUNDESREGIERUNG (2012): *Grundsicherung. Mehr Geld für Arbeitssuchende und Sozialhilfeempfänger*, Online im Internet:  
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/09/2012-09-19-regelbedarf-erhoeht-mehr-geld-fuer-arbeitsuchende.html> (Abrufdatum: 16.12.2012).
- BUSLEI, H., V. STEINER (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, *ZEW Wirtschaftsanalysen*, Band 42, Mannheim.
- CALIENDO, M., K. WROHLICH, K. (2006): Evaluating the German „Mini-Job“ Reform Using a True Natural Experiment, *IZA Discussion Paper Series*, Nr. 2041.
- CALIENDO, M., S. KÜNN, A. UHLENDORFF (2009): Marginal Employment, Unemployment Duration and Employment Stability. Evidence from a Multivariate Duration Model, *Working Paper*, Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2012): Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, *Drucksache 17/10773*.
- FUEST, C., B. HUBER (1998): Eine beschäftigungsfreundliche Reform der 620-DM-Arbeitsverhältnisse, *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., S. 645-651.
- HOHMEYER, K., J. WOLFF (2010): Direct job creation revisited. Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage, *IAB-Discussion Paper Series*, Nr. 21.
- HOHMEYER, K., J. WOLFF (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 9.
- MICHAELIS, J., A. SPERMANN (2009): Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland, *Joint Discussion Paper Series in Economics*, No. 20.

- MOFFITT, R. (1985): A Problem with the Negative Income Tax, *Economic Letters*, Vol. 17, S. 261-265.
- OCHEL, W. (2005): Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries, *International Social Security Review*, Vol. 58, S. 67-93.
- OECD (2011), Taxation and Employment, *OECD Tax Policy Studies*, No. 21.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.
- SIEBERT, H., F. STÄHLER (1994): Sozialtransfer und Arbeitsangebot, *Kiel Working Papers*, Nr. 648.
- SINN, H.-W., C. HOLZNER, W. MEISTER, W. OCHEL, M. WERDING (2006): *Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts*, München.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012a): *Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende*, November 2012.
- STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2012b): *Beschäftigungsstatistik. Geringfügig entlohnte Beschäftigung nach ausgewählten Merkmalen*, Juni 2012.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DES BMWI (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gerin qualifizierter Arbeit, *Dokumentation Nr. 512*.