

Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?

Viktor Steiner

Prof. Dr. Viktor Steiner, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Freie Universität Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)¹

Die Beschäftigung im Niedriglohnbereich wird in den USA und in Großbritannien schon seit längerem in Form so genannter „Kombilohn“-Modelle („in-work credits“), in Deutschland und in Österreich durch die Freistellung geringfügiger Beschäftigung von den Sozialbeiträgen subventioniert. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung wurde jüngst durch die „Mini Jobs“-Reform in Deutschland und die Einführung eines „Dienstleistungsschecks“ in Österreich ausgeweitet. Der Beitrag zeigt, dass (a) die Kombilohn-Modelle in den USA und Großbritannien zwar mit einer Zunahme der Beschäftigung von Alleinerziehenden verbunden waren, die Beschäftigung insgesamt aber nur in geringem Umfang erhöht haben; (b) die Übertragung dieser Kombilohn-Modelle auf Deutschland oder Österreich ohne grundlegende Reform der Steuer- und sozialen Sicherungssysteme nicht erfolgversprechend ist; (c) die „Mini Jobs“-Reform in Deutschland kein effektives arbeitsmarktpolitisches Instrument ist und (d) durch die Einführung des „Dienstleistungsschecks“ in Österreich keine größeren Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

1. Einleitung

Mit dem *Earned Income Tax Credit* (EITC) in den USA und lohnbezogenen Einkommenstransfers für Familien (*family credits*) in Großbritannien existieren schon seit vielen Jahren so genannte „Kombilohn-Modelle“, die zunehmend auch in Deutschland und Österreich als ein erfolgversprechendes Instrument der Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich angesehen werden. „Kombilohn“-Modelle („in-work credits“) haben das Ziel, durch eine einkommensabhängige Lohnsubvention geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen und damit entweder – wie in den USA – das Armutsrisiko unter den Geringverdienern („*working poor*“) zu reduzieren oder – wie in Wohlfahrtsstaaten mit einem relativ hohen Einkommenssicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit – die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit zu verbessern. Eine spezielle Form dieser Lohnsubventionen ist die vollkommene oder teilweise Freistellung der Sozialbeiträge bis zu einem bestimmten Schwellenwert (untere Sozialversicherungsgrenze bzw. „Geringfügigkeitsgrenze“). Diese existiert in Deutschland und Österreich in Form der „geringfügigen“ Beschäftigung ebenfalls schon seit vielen Jahren und wurden im Rahmen der jüngsten Reformen – „Mini Jobs“-Reform in Deutschland, Einführung eines „Dienstleistungsschecks“ in Österreich – ausgeweitet. Die Einführung eines weiteren Kombilohns (mit zur Zeit noch

¹ **Danksagung:** Der Autor bedankt sich für finanzielle Förderung bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Forschungsprojekts „Arbeitsmarktflexibilisierung durch Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland“ (Ste 681/5-1).

ungewisser Ausgestaltung) steht zur Zeit in Deutschland auf der arbeitsmarktpolitischen Agenda, in Österreich wurde Anfang dieses Jahres zunächst befristet auf ein Jahr ein selektiver Kombilohn für Jugendliche und ältere Arbeitslose eingeführt. Außerdem existiert in Deutschland und Österreich bereits ein impliziter Kombilohn durch die Nichtanrechnung geringer Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung.

In diesem Beitrag wird untersucht, ob und inwieweit Kombilohn-Modelle bzw die Subventionierung der Sozialbeiträge einen Beitrag zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich leisten können. Dazu werden im nächsten Abschnitt die zu erwartenden potenziellen Arbeitsmarktwirkungen dieser Subventionsformen dargestellt. In Abschnitt 3 werden empirische Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten der in den USA und Großbritannien schon seit längerem existierenden Kombilohn-Modellen sowie der „Mini Job“-Reform in Deutschland zusammenfassend dargestellt und bewertet. Für Österreich beschränkt sich die Bewertung in Ermangelung quantitativer Analysen auf die finanziellen Anzeigeffekte der Subventionierung geringfügiger Beschäftigung durch die Nichtanrechnung geringer Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung und die Freistellung von den Sozialbeiträgen. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der internationalen Erfahrungen mit Lohnsubventionen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht.

2. Arbeitsmarkteffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

In den meisten Ländern der OECD werden Lohnsubventionen entweder als einkommensabhängige Zuschüsse an Arbeitnehmer, durch die geringe Erwerbseinkommen ergänzt werden sollen („Kombilohn-Modelle“), oder durch die Freistellung von den Sozialbeiträgen im Niedriglohnbereich gewährt (vgl OECD 2003, 2005). Daneben gibt es in den meisten OECD Ländern schon seit längerem eine Vielzahl spezifischer Lohnsubventionen, die sich meist auf bestimmte eng abgegrenzte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (ältere Langzeitarbeitslose, Jugendliche ohne Berufsbildungsabschluss, eingeschränkt vermittelbare Arbeitslose) beziehen.² Da sich diese selektiven Lohnsubventionen nicht primär auf den Niedriglohnbereich beziehen, werden sie im Folgenden nicht weiter betrachtet.

2.1 Kombilohn-Modelle

Lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer werden entweder mit dem Ziel gewährt, Einkommensarmut bei gering entlohnter Erwerbstätigkeit zu verhindern oder die individuellen Anreize zu erhöhen, eine niedrig entlohnte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. In den USA existiert kein den Lebensstandard sicherndes Existenzminimum. Die soziale Absicherung orientiert sich am Subsistenzminimum, und dies in der Regel auch nur für Personen, die aufgrund gesellschaftlich anerkannter Gründe (Betreuung von Kindern, gesundheitliche Einschränkungen) kein eigenes Einkommen erzielen können. Daher ist der *Earned Income Tax Credit* in den USA, der eine relativ starke Subventionierung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich vorsieht (vgl Abschnitt 3.1), vor allem ein Programm zur Verhinderung von (absoluter) Einkommensarmut trotz Vollzeitwerbstätigkeit.

In europäischen Wohlfahrtsstaaten sollen Kombilohn-Modelle vor allem die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung stärken. Dies wird damit begründet, dass die Differenz zwischen dem Nettohaushaltseinkommen, das ein Geringqualifizierter in Vollzeitbeschäftigung erzielen kann, und dem arbeitslosen Trans-

² Vgl zB für Deutschland und im internationalen Vergleich *Buslei und Steiner* (1999); *Hagen und Steiner* (2000) oder *Caliendo und Steiner* (2005).

Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich

fereinkommen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) häufig keine ausreichenden Arbeitsanreize setzt. Dieser so genannte „Lohnabstand“ wird insbesondere bei größeren Haushalten mit nur einem potenziell gering qualifizierten Erwerbstätigen häufig sehr gering sein, wenn das arbeitslose Transfereinkommen den relativen Lebensstandard absichern soll und bei vorhandenem eigenen Einkommen oder Vermögen rasch entzogen wird. Dies ist in klassischen Wohlfahrtsstaaten, wie in Deutschland und – mit Einschränkungen – in Österreich der Fall (siehe dazu die Ausführungen in den Abschnitten 3.2 und 3.3 unten). In diesen Ländern setzt somit das arbeitslose Transfereinkommen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) implizit einen effektiven Mindestlohn. Ein impliziter Kombilohn besteht in Deutschland und Österreich durch die nicht vollständige Anrechnung von geringem Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung zur Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit.

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

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

Die Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen an Arbeitnehmer hängen natürlich auch von der Reaktion der Arbeitsnachfrage und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ab. Erhöht sich in Folge der Gewährung eines lohnbezogenen Transfers das effektive Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich, ist die Beschäftigungsänderung umso größer, je elastischer die Arbeitsnachfrage reagiert (vgl zB *Buslei* und *Steiner*, 1999). Bei einer ausreichenden Anzahl bisher unbesetzter offener Stellen im Niedriglohnbereich kann das zusätzliche Arbeitsangebot auch bei konstanten Marktlöhnen beschäftigt werden, anderenfalls ist eine Beschäftigungszunahme nur bei sinkenden Marktlöhnen möglich. Besteht ein gesetzlich festgelegter oder faktischer Mindestlohn, dann führt ein lohnbezogener Transfer nicht zu einer Beschäftigungsänderung. Ein Arbeitnehmer kann in diesem Fall nur wei-

ter zum Mindestlohn Arbeit anbieten, durch die Subvention entsteht keine zusätzliche Beschäftigung.

Bei allgemeinen Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, die nicht auf eng abgegrenzte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt oder zeitlich befristet sind, besteht die Gefahr erheblicher „Mitnahmeeffekte“. Damit ist gemeint, dass ein mehr oder weniger großer Teil der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Lohnsubvention zustande gekommen wäre oder ein Teil der bereits vor Einführung der Lohnsubvention beschäftigten Person anspruchsberechtigt wird. Dies kann sich sowohl ohne Verhaltensanpassungen als „mechanischer“ Effekt zB bei einer Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze für „Mini Jobs“ als auch durch induzierte Verhaltensanpassungen auf eine derartige Erhöhung ergeben (vgl dazu Abschnitt 3.2).

2.2 Subventionierung der Sozialbeiträge

Die Begründung für eine Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich wird im Allgemeinen darin gesehen, dass hohe Sozialabgaben vor allem die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich stark belasten und damit negative Beschäftigungswirkungen haben. Dieses Argument ist vor allem in Deutschland und Österreich populär, wo die Sozialbeiträge hälftig („paritätisch“) vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer gezahlt werden. Diese formale Inzidenz der Sozialbeiträge sagt natürlich nichts darüber aus, wer die Sozialbeiträge effektiv trägt, da deren ökonomische Inzidenz bei flexiblen Löhnen und Preisen nur von den Arbeitsangebots- und -nachfrageelastizitäten abhängt (vgl zB *Buslei* und *Steiner* 1999; *Steiner*, 2003b). Geht man entsprechend empirischer Schätzungen der relevanten Elastizitäten davon aus, dass das Arbeitsangebot zumindest der „primären“ Erwerbstätigen (Männer, alleinstehende Frauen) ziemlich unelastisch auf Reallohnänderungen reagiert (*Steiner*, 2002; *Haan* und *Steiner* 2006), tragen bei flexiblen Löhnen die Arbeitnehmer den Großteil der Sozialbeiträge. Wenn diese seitens der Arbeitnehmer als versicherungsäquivalente Beiträge für die Leistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung angesehen werden, liegt auch bei elastischem Arbeitsangebot die ökonomische Inzidenz der Sozialbeiträge überwiegend oder vollständig bei den Arbeitnehmern. Werden die Sozialbeiträge vollständig in die Marktlöhne überwältigt, sind von einer Subventionierung der Sozialbeiträge keine Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Insbesondere für Geringqualifizierte dürfte jedoch aufgrund gesetzlicher oder tariflicher Mindestlöhne die Lohnflexibilität nach unten beschränkt sein, so dass eine Überwälzung der Sozialbeiträge in geringere Löhne nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Dies gilt auch dann, wenn zwar kein gesetzlicher oder tariflicher Mindestlohn existiert, die Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit – wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben – aber einen effektiven Mindestlohn setzen. Außerdem stehen für Bezieher von Einkommensersatzleistungen bei Aufnahme einer Beschäftigung den zu leistenden Sozialbeiträgen keine äquivalenten Gegenleistungen gegenüber, wenn diese Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung in Anspruch nehmen können und für sie auch Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden. Ersteres ist in der Regel der Fall, Letzteres dann, wenn die Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit als Versicherungsleistung ausgestaltet ist. Für Bezieher von Arbeitslosenunterstützung hängen die Anreizwirkungen einer Subventionierung der Sozialbeiträge jedoch auch von den jeweiligen Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Transferleistung ab (vgl Abschnitte 3.2 und 3.3).

3. Internationale Erfahrungen mit Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

3.1 Kombilohn-Modelle in den USA und Großbritannien

Der in den USA schon seit gut zwei Dekaden existierende *Earned Income Tax Credit* (EITC) ist ein Zuschuss (negative Steuer) für abhängig Beschäftigte oder Selbstständige mit geringem Erwerbseinkommen, dessen Höhe vom Haushaltseinkommen, dem Familienstand und von der Anzahl der Kinder abhängt. Anspruchsberechtigt sind Familien mit Kindern und einem Jahreseinkommen zwischen US\$ 31.000 und 37.000 (Fiskaljahr 2005); für Familien ohne Kinder liegt diese Einkommensgrenze bei ca US\$ 13.500. Die maximale Steuergutschrift für Familien mit Kindern beträgt ca US\$ 4.400, für eine Alleinerziehende mit einem Kind knapp US\$ 2.700. Bei sehr geringen Erwerbseinkommen beträgt der EITC für Familien mit mindestens zwei Kindern 40 Prozent auf jeden verdienten Dollar, anschließend ist der Zuschuss konstant und wird ab einem bestimmten Einkommen, das vom Familienstand und der Anzahl der Kinder abhängt, mit einer Rate von gut 20 Prozent entzogen, so dass der Zuschuss bei der oben erwähnten Transfergrenze ausläuft. Für Alleinerziehende oder Familien mit einem Kind beträgt die Subvention bis zu einem Erwerbseinkommen von ca US\$ 8.000 ein Drittel, ist dann bis knapp US\$ 15.000 konstant und wird anschließend mit einer Rate von ca 16 Prozent entzogen. Für Alleinstehende und Familien ohne Kinder weist der EITC ebenfalls diese drei Phasen auf, der Subventionsbetrag ist aber relativ gering³.

Empirische Studien zu den Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekten des EITC zeigen kein einheitliches Bild: Einerseits haben sich durch den EITC die Partizipationsquote und die Arbeitsstunden alleinerziehender Frauen signifikant erhöht (*Eissa und Liebman*, 1996; *Holtz und Scholz* 2003; *Meyer und Rosenbaum*, 2001). Andererseits dürfte durch die Reform das Arbeitsangebot verheirateter Frauen gesunken sein (*Eissa und Hoynes* 1998), so dass der Effekt der Ausdehnung des EITC auf das gesamte Arbeitsvolumen insgesamt gering ausgefallen sein dürfte. Unbestritten ist jedoch, dass durch den EITC das Armutsrisiko von Familien mit Kindern und einem Alleinverdiener merklich reduziert worden ist.

Auch in Großbritannien bestehen schon seit längerem einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer, durch die geringes Erwerbseinkommen von Familien mit Kindern und geringem Haushaltseinkommen bezuschusst wird. Im Jahr 1999 wurde der schon seit Ende der 1980er Jahre existierende *Family Credit* (FC) durch den *Working Family Tax Credit* (WFTC) ersetzt, der wiederum im Oktober 2003 durch den *Working Tax Credit* (WTC) und den *Child Tax Credit* (CTC) abgelöst wurde (vgl zB *Brewer*, 2005; *Peter*, 2006). Anspruch auf den WTC haben Alleinstehende und in Paarhaushalten lebende Personen mit geringem Erwerbseinkommen, falls mindestens eine Person in einem Haushalt mit (ohne) Kindern mindestens 16 (30) Wochenstunden arbeitet. Durch diese Stundenbegrenzung wirkt der WTC wie eine Stundenlohnsabzugs. Im Jahr 2005 hat der WTC £ 1.620 für eine/n Alleinstehende/n und £ 3.150 für einen Paarhaushalt betragen. Ab der Transfergrenze (von jährlich £ 5.200 für einen Paarhaushalt) wird der WTC mit einer Rate von 37 Prozent entzogen. Zusätzlich besteht bei geringem Haushaltseinkommen noch Anspruch auf einen Zuschuss für Kinder, der sich aus einem fixen (einkommensabhängigen) Kindergeld von £ 545 und einem CTC in der Höhe von £ 1.690 pro Kind zusammensetzt, der ab der Einkommensgrenze des WTC mit der gleichen Rate entzogen wird.

3 Vgl zur Höhe des EITC im Jahr 2005 in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen, dem Familienstand und der Anzahl der Kinder den EITC-Simulator unter: <http://www.cbpp.org/eic2006/eitcs1.htm>.

Empirische Simulationsstudien zu den Beschäftigungseffekten des WFTC weisen auf eine geringe Erhöhung der Erwerbsquote alleinerziehender Frauen hin, die aber mit einer ebenfalls geringen Reduktion der Erwerbsquote verheirateter Frauen verbunden war. In einer ex ante Evaluation haben *Blundell ua* (2000) den Beschäftigungseffekt des WFTC in der ersten Phase des Programms auf ca 30.000 Personen geschätzt. Nach *Brewer ua* (2005) haben aufgrund des WFTC über die gesamte Laufzeit des Programms ca 80.000 Personen zusätzlich eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufgenommen, davon ca zwei Drittel Frauen. Allerdings war dies mit einem Rückgang der Erwerbstätigkeit und des Stundenangebots von verheirateten Frauen mit Kindern verbunden (*Brewer ua*, 2005, Table 8). Aktuelle Simulationsstudien zu den Beschäftigungseffekten des WTC bzw des CTC liegen zur Zeit nicht vor. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese aufgrund der im Vergleich zum WFTC sehr ähnlichen Ausgestaltung im Bereich der von *Brewer ua* (2005) berechneten Beschäftigungseffekte liegen.

Haan und Myck (2006) haben auf Basis eines Mikrosimulationsmodells untersucht, wie sich die Übertragung der wesentlichen Elemente des WTC auf die Beschäftigung im Niedriglohnsektor in Deutschland auswirken würde. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung des WTC das Arbeitsangebot Alleinstehender in Deutschland um ca 100.000 Personen erhöhen, gleichzeitig aber das von zusammenlebenden Partnern um ca 70.000 Personen reduzieren würde. Das gesamte Stundenangebot würde leicht sinken, da der Anstieg bei den Alleinstehenden den Rückgang bei in Paarhaushalten lebenden Frauen und Männern nicht ausgleicht (*Haan und Myck*, 2006, Tabellen 5 und 6). Ein wichtiger Grund dafür wird in den negativen Arbeitsanreizen des „Ehegatten-Splitting“ im deutschen Steuerrecht (vgl *Steiner und Wrohlich*, 2004) gesehen. Die Autoren ziehen daraus die Schlussfolgerung, dass unter diesen Bedingungen arbeitnehmerbezogene Lohnsubventionen nach dem britischen Muster kein geeignetes Modell für Deutschland sind.

3.2 „Mini Jobs“-Reform in Deutschland

Die in Abschnitt 2.2 dargestellte Variante der Subventionierung der Sozialbeiträge zur Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich existiert in Deutschland in größerem Umfang schon seit gut zehn Jahren. Im Rahmen der so genannten „Hartz-Reformen“ (vgl dazu zusammenfassend *Steiner*, 2003a) wurden per 1. April 2003 die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung von € 325 auf 400 angehoben und die bisherige Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf maximal 15 Wochenstunden aufgehoben. Für Arbeitnehmer bleiben diese „Mini Jobs“ bis zu dieser Grenze steuer- und abgabenfrei. Dies gilt nun auch wieder für die in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung, die seit deren Reform 1999 sozialversicherungspflichtig war (vgl *Steiner*, 2003b). Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben von 25 Prozent statt wie bisher 22 Prozent. Im Bereich zwischen € 401 und 800 monatlichem Erwerbseinkommen - den so genannten „Midi Jobs“ - steigt der Arbeitnehmerbeitrag progressiv von ca 4 Prozent auf den vollen Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von gut 20 Prozent an. Der Arbeitgeberbeitrag fällt ab € 401 in vollem Umfang an. Das Erwerbseinkommen aus „Mini Jobs“ ist wie übriges Einkommen zu versteuern. Für „haushaltsnahe Dienstleistungen“ werden reduzierte Pauschalabgaben von nur 12 Prozent erhoben. Darüber hinaus können private Haushalte Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen in beschränktem Umfang von dem zu versteuern den Einkommen abziehen.

Durch die „Mini Jobs“-Reform haben sich zwar die Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für bestimmte Personengruppen erhöht, insbesondere auch in Form einer Nebentätigkeit. Andererseits werden aber auch negative Anreize zur Ausdehnung der Beschäftigung über wenige Arbeitsstunden hinaus gesetzt. Entscheidend ist je-

Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich

doch, dass sich für arbeitslose Bezieher von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe die finanziellen Arbeitsanreize durch die Reform gegenüber dem Status quo nicht verbessert haben (vgl *Steiner* und *Wrohlich*, 2005). Außerdem sind durch die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung auch erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten, da für bereits Beschäftigte Anreize zur Verkürzung der Arbeitszeit entstehen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass es netto zu einer Reduktion des Arbeitsvolumens kommt.

Tabelle 1: Arbeitsangebotseffekte der „Mini-Jobs“-Reform

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

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

Quelle: *Steiner* und *Wrohlich* (2005).

Tatsächlich weisen die Ergebnisse einer ex-ante Evaluation der „Mini Jobs“-Reform durch *Steiner* und *Wrohlich* (2005) darauf hin, dass bei einer geringen Zunahme von bisher nicht-beschäftigten Personen von ca 50.000 Personen der Gesamteffekt auf das Arbeitsvolumen negativ ausfällt (vgl *Tabelle 1*).⁴ Dies resultiert daraus, dass ein Teil der bereits beschäftigten Personen aufgrund der Lohnsubvention ihr Arbeitsangebot einschränkt und dieser Effekt den positiven Partizipationseffekt kompensiert. Auch ist davon auszugehen, dass die zusätzlich Beschäftigten ganz überwiegend bisher Nichterwerbstätige ohne Anspruch auf Lohnersatzleistung sind, da bei einem bestehenden Leistungsanspruch durch einen „Mini Job“ kaum ein Einkommensanstieg realisiert werden kann.

Die Ergebnisse von *Steiner* und *Wrohlich* (2005) werden auch durch zwei neuere empirische Studien zu den Effekten der „Mini Jobs“-Reform bestätigt. *Bargain ua* (2005) schätzen die Arbeitsangebotseffekte der Reform ebenfalls auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells und berücksichtigen dabei auch eine mögliche nachfrageseitige Rationierung des Arbeitsangebots durch die Nachfrageseite. Da nach *Bargain ua* (2005) das Arbeitsangebot verheirateter Frauen, die am ehesten von der „Mini Job“-Reform profitieren würden, durch die Nachfrageseite kaum beschränkt wird, unterscheiden sich die geschätzten Arbeitsangebotseffekte nur unwesentlich von den durch *Steiner* und *Wrohlich* (2005) berechneten. *Caliendo* und *Wrohlich* (2006) haben im Rahmen einer ex post Analyse die kurzfristigen Beschäftigungseffekte der Einführung der „Mini Job“-Reform mit der gleichen Datenbasis empirisch untersucht und bestätigen im Wesentlichen die Ergebnisse der Studie von *Steiner* und *Wrohlich* (2005), stellen aber außerdem fest, dass die Reform mit einer signi-

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

fikanten Zunahme der in Nebentätigkeit ausgeübten geringfügigen Beschäftigung verbunden war.

Die Ergebnisse dieser Evaluationsstudien weisen auch darauf hin, dass von der oben erwähnten speziellen Förderung geringfügiger Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen keine größeren Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Allerdings könnte dies zum Teil auch mit der Ausgestaltung und der administrativen Abwicklung der Förderung zusammen hängen, die möglicherweise für private Haushalte nur geringe Anreize bietet, Haushaltshilfen zu beschäftigen. Hier setzt auch der kürzlich in Österreich eingeführte so genannte „Dienstleistungsscheck“ an, auf den in Abschnitt 3.3.2 eingegangen wird.

3.3 Geringfügige Beschäftigung und Dienstleistungsscheck in Österreich

3.3.1 Geringfügige Beschäftigung

Auch in Österreich werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse schon seit längerem durch die Nichtanrechnung von Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung und die Freistellung von den Sozialbeiträgen bis zur „Geringfügigkeitsgrenze“ (im Jahr 2005 ca € 330) gefördert.⁵ Für geringfügig Beschäftigte besteht keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Sozialversicherung, sie können sich aber freiwillig in der gesetzlichen Kranken- und Pensionsversicherung mit einem Beitrag entsprechend der jeweiligen Geringfügigkeitsgrenze versichern. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse müssen vom Arbeitgeber bei der Sozialversicherung angemeldet werden, es gelten im Wesentlichen die gleichen arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen wie für nicht geringfügig Beschäftigte.

Da bis zur Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe keine Sozialbeiträge anfallen, bestehen in Österreich für Bezieher von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe wesentlich stärkere Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Tätigkeit als in Deutschland. Wie *Abbildung 1* für eine Alleinstehende mit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zeigt, wird ein jährliches Einkommen bis ca € 3.500 nicht auf das Arbeitslosengeld bzw die Notstandshilfe angerechnet und es fallen bis zu dieser Grenze auch keine Sozialbeiträge oder Einkommensteuer an, dh die Grenzsteuersatzrate bzw der Grenzsteuersatz in diesem Einkommensbereich beträgt Null (bei Vernachlässigung der Besteuerung des Konsums). Über dieser Grenze steigt der Grenzsteuersatz drastisch an und beträgt über einen ziemlich breiten Einkommensbereich (ca € 4.700 – € 17.000) 100 Prozent, so dass in diesem Bereich keine finanziellen Arbeitsanreize bestehen.

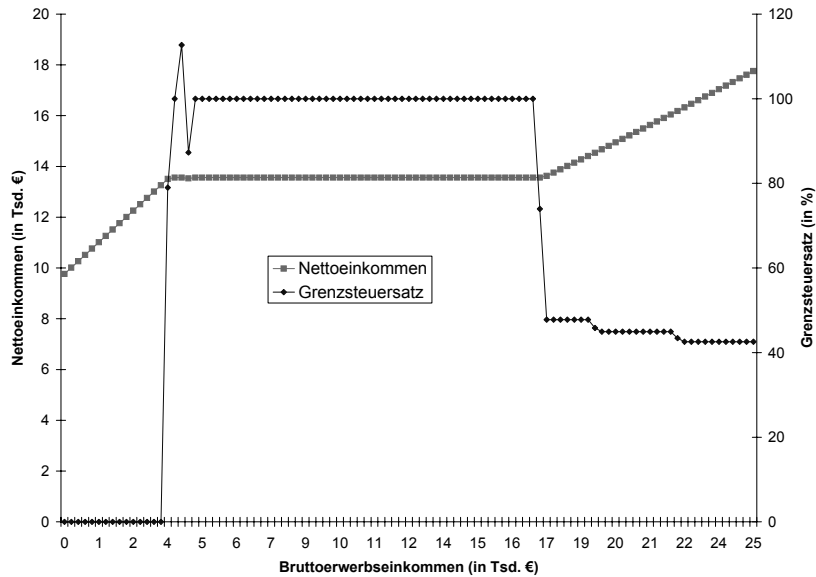
Hingegen beträgt für Bezieher von Sozialhilfe der Grenzsteuersatz bis zu einem jährlichen Bruttoerwerbseinkommen von gut € 10.000 durchgängig 100 Prozent, da Erwerbseinkommen bis zu dieser Grenze voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird (vgl *Abbildung 1*). Es bestehen daher für Bezieher von Sozialhilfe keine finanziellen Anreize zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung, die Sozialhilfe wirkt hier wie ein effektiver Mindestlohn.⁶ Im Bereich zwischen der Transfergrenze und einem Bruttoerwerbseinkommen

⁵ Im Februar dieses Jahres wurde in Österreich eine explizit als Kombilohn bezeichnete Lohnsubvention für Jugendliche und ältere Arbeitslose eingeführt, durch die geringe Monatslöhne bis zu maximal € 1.000 zunächst befristet auf ein Jahr subventioniert werden sollen. Da seitens des BMWA (2005a) das längerfristige „Förderpotenzial“ mit nur ca 5.000 Personen angegeben wird, sind von dieser Kombilohnvariante keine größeren Beschäftigungswirkungen zu erwarten und werden daher hier nicht weiter betrachtet (vgl dazu auch Bertelsmann Stiftung 2006).

⁶ Bei einer Teilzeitbeschäftigung mit zwanzig Wochenstunden impliziert dies einen Bruttostundenlohn von knapp € 10 (zur Höhe der staatlich regulierten „tariflichen“ Mindestlöhne siehe FN 7 unten).

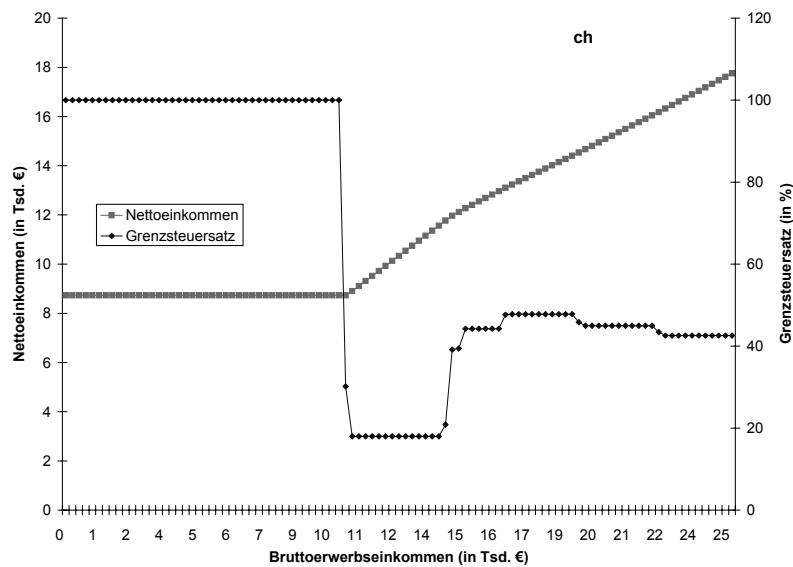
Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich

Abbildung 1: Anreizwirkungen der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für Leistungsbezieher, Österreich 2004



Quelle: OECD (<http://www.oecd.org/els/social/workincentives>); eigene Berechnungen

Fortsetzung zu Abbildung 1: Alleinstehende/r, mit Sozialhilfeanspruch



Quelle: OECD (<http://www.oecd.org/els/social/workincentives>); eigene Berechnungen

von gut € 14.000 fallen nur Sozialbeiträge aber noch keine Einkommenssteuer an, die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung in diesem Bereich sind daher vergleichsweise hoch.

Die geringfügige Beschäftigung beträgt in Österreich jahresdurchschnittlich ca 220.000 Personen, davon gut 70 Prozent Frauen (BMWA 2005b). Relativ zu Gesamtbeschäftigung ist dies eine nicht zu vernachlässigende Größe, auch wenn der prozentuelle Anteil deutlich unter dem in Deutschland liegt. Die Frage, in welchem Umfang die geringfügige Beschäftigung auf die Freistellung von den Sozialabgaben und die Nichtanrechnung von geringem Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung bestimmt ist, kann zur Zeit nicht empirisch fundiert beantwortet werden, da meines Wissens für Österreich weder aussagekräftige ex-post Analysen noch empirische Schätzungen der für eine ex-ante Analyse relevanten Arbeitsangebotselastizitäten vorliegen. Auf Basis der durch die Budgetrestriktionen in *Abbildung 1* dargestellten finanziellen Arbeitsanreize ist aber zu erwarten, dass diese Lohnsubvention die geringfügige Beschäftigung von ehemals arbeitslosen Beziehern von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe deutlich erhöht, diese Gruppe ihre Beschäftigung aber nicht über die Geringfügigkeitsgrenze hinaus ausgeweitet hat. Es ist außerdem zu erwarten, dass ein Teil der bereits früher im Niedriglohnbereich oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigten Personen ihr Arbeitsangebot wegen der extrem hohen Grenzsteuersätze in diesem Bereich eingeschränkt hat. Der Nettoeffekt auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich ist daher unbestimmt und könnte – wie dies im vorhergehenden Abschnitt für Deutschland gezeigt wurde – auch negativ sein.⁷ Für Bezieher von Sozialhilfe dürfte die Freistellung der Sozialbeiträge bei geringfügiger Beschäftigung keine Beschäftigungseffekte gehabt haben, da Erwerbseinkommen vollständig auf das Transfereinkommen angerechnet wird.

3.3.2 Dienstleistungsscheck

Eine spezifische Form von Lohnsubventionen für geringfügig Beschäftigte ist die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen mittels des so genannten „Dienstleistungsscheck“ (DLS), der Anfang dieses Jahres in Österreich eingeführt wurde. Durch diesen sollen einfache „haushaltsnahe Dienstleistungen“, wie Unterstützung bei der Haushaltsführung, der Kinderbeaufsichtigung und Reinigungsarbeiten, gefördert werden. Qualifizierte Tätigkeiten, wie zB in der Alten- und Krankenpflege oder im Bildungsbereich, können nicht über den DLS entlohnt werden. Der DLS dient zur Entlohnung auf maximal einen Monat befristete Tätigkeiten, sofern diese beim einzelnen Arbeitgeber die monatliche Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung nicht übersteigt. Abweichend von den gesetzlichen Regelungen für reguläre Beschäftigungsverhältnisse können die durch DLS abrechenbaren haushaltsnahen Dienstleistungen beim gleichen Arbeitgeber wiederholt und auch unmittelbar aufeinander folgend abgeschlossen werden, ohne dass dadurch ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entsteht. Aufgrund der formalen Befristung auf einen Monat entstehen keine „Abfertigungs“-Ansprüche des Arbeitnehmers bei Beendigung der Tätigkeit, Urlaubsansprüche entsprechend der Dauer der Tätigkeit werden aliquot als Zuschlag zum DLS Entgelt abgegolten. Dieses darf die regional differenzierten staatlich festgesetzten Bruttomindeststundenlöhne nicht unterschreiten.⁸ Analog zu den oben beschriebenen Regelungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse müssen Arbeitnehmer Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung und Pensionsversicherung leisten, können sich

7 Die hier aus Platzgründen nur für Alleinstehende dargestellten Budgetrestriktionen weisen für Paarhaushalte und für Alleinstehende mit Kindern hinsichtlich der Freistellung von Sozialbeiträgen und des Entzugs von Einkommensersatzleistungen ein ähnliches Bild auf (vgl dazu H. Immervoll, 2004). Daher gilt die oben getroffene Einschätzung zu den getroffenen Beschäftigungseffekten auch für diese Gruppen.

8 Diese Mindestlöhne (einschließlich anteiliger Urlaubersatzleistungen und Sonderzahlungen) werden vom Bundeseinigungsamt differenziert nach Tätigkeiten festgesetzt und entsprechen den Mindeststundenlöhnen im jeweiligen Bundesland. Diese variieren beispielsweise für einfache Haushaltstätigkeiten von € 7,75 in Wien bis zu € 9,25 in Vorarlberg.

Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich

aber unterhalb dieser Grenze freiwillig zu einem geringen Beitrag versichern. Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gelten durch den Kaufpreis des DLS als abgedeckt⁹.

Die Bundesregierung erhofft sich durch die Einführung des DLS erhebliche Arbeitseffekte durch Ausschöpfung des vermeintlich nicht genutzten Beschäftigungspotenzials im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, das nach einer Schätzung des BMWA (2005c) für Österreich auf bis zu 180.000 Personen veranschlagt wird. Durch die arbeitsrechtliche Änderung und die administrative Vereinfachung, die der DLS im Vergleich zu der bisherigen Regelung bietet, dürften die privaten Haushalte zwar ihre Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen erhöhen, womit möglicherweise ein Beitrag zur Eindämmung der „Schwarzarbeit“ geleistet wird. Allerdings ändern sich durch den DSL die finanziellen Arbeitsanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich im Vergleich zu den bereits bestehenden Regelungen im Bereich geringfügiger Beschäftigung und damit auch für die einzelnen Gruppen von Leistungsbeziehern auch die oben beschriebenen finanziellen Arbeitsanreize nicht. Es ist daher nicht zu erwarten, dass es durch den DSL zu einer starken Beschäftigungszunahme im Niedriglohnbereich kommen wird. Inwieweit es zu einer Legalisierung von „Schwarzarbeit“ im Haushalt kommen wird, kann zurzeit nicht beurteilt werden.

4. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

In den hier betrachteten Ländern werden Lohnsubventionen in unterschiedlicher Form zur Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich eingesetzt, wobei in den USA und in Großbritannien lohnbezogene Transfers an Arbeitnehmer („in-work credits“), in Deutschland und in Österreich die Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich die größte Bedeutung haben. Der *Earned Income Tax Credit* in den USA hat vor allem die Sicherung des Existenzminimums zum Ziel, da dort für erwerbsfähige Personen keine existenzsichernden Lohnersatzleistungen existieren und auch bei einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich ohne diese Lohnsubvention aufgrund der niedrigen Stundenlöhne häufig kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann. Der *Working (Family) Tax Credit* in Großbritannien setzt vor allem finanzielle Anreize zur Beschäftigungsaufnahme für Personen mit geringen Stundenlöhnen, ergänzt um einkommensabhängige Transfers für Familien mit Kindern. Die Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich in Deutschland und Österreich wird arbeitsmarktpolitisch mit der hohen Belastung durch hohe Sozialabgaben begründet.

Nach neueren Studien hat in den USA der EITC zwar zu einer erheblichen Ausweitung des Arbeitsangebots alleinstehender Frauen mit Kindern beigetragen. Andererseits haben Paarhaushalte das Arbeitsangebot eingeschränkt, zum Teil um Anspruch auf die Lohnsubvention zu erhalten, so dass das Arbeitsangebot insgesamt durch den EITC nur in geringem Umfang erhöht wurde. Auch in Großbritannien war die Subventionierung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich trotz eines merklichen Anstiegs des Arbeitsangebots von Alleinstehenden mit Kindern aus diesem Grund nicht mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots insgesamt verbunden.

Die „Mini Jobs“-Reform in Deutschland dürfte zu einer geringen Zunahme von bisher nicht-beschäftigten Personen geführt haben, der Gesamteffekt auf das Arbeitsvolumen ist aber gering oder sogar negativ, da ein Teil der bereits beschäftigten Personen aufgrund der Lohnsubvention ihr Arbeitsangebot einschränkt. Auch ist davon auszugehen, dass die zusätzlich Beschäftigten ganz überwiegend bisher Nichterwerbstätige ohne Anspruch auf

⁹ Vgl. zu den spezifischen Regelungen auch Bertelsmann Stiftung (2006).

Lohnersatzleistung sind. Durch die Reform wurde vor allem in Nebentätigkeit ausgeübte geringfügige Beschäftigung sowie die Beschäftigung von Studenten und Pensionisten begünstigt.

In Österreich bestehen durch die im Vergleich zu Deutschland großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe wesentlich stärkere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung unter der Geringfügigkeitsgrenze, aber nur geringe finanzielle Anreize zur Ausweitung der Beschäftigung über diese Grenze hinaus. Aufgrund der hohen Grenzsteuersätze im Bereich oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der Beschäftigten ihr Arbeitsangebot reduziert hat. Darüber hinaus bestehen für Bezieher von Sozialhilfe kaum Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, da für diese Erwerbseinkommen auch unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Eine quantitative Abschätzung des Nettoeffekts dieser Regelungen auf die Beschäftigung insgesamt liegt zurzeit nicht vor. Durch die Einführung des Dienstleistungsschecks wurden die Bedingungen der Beschäftigung von Haushaltshilfen für die privaten Haushalte als Arbeitgeber verbessert, wodurch sich potenziell die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen erhöhen und die „Schwarzarbeit“ eingedämmt werden könnte. Allerdings ändern sich durch den Dienstleistungsscheck die finanziellen Arbeitsanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung im Niedriglohnbereich im Vergleich zu den bereits bestehenden Regelungen im Bereich geringfügiger Beschäftigung nicht. Insgesamt sind daher von dieser Regelung nur geringe Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Die internationalen Erfahrungen geben insgesamt wenig Anlass für eine optimistische Einschätzung von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Die starke Ausweitung des EITC in den USA hat zweifellos zur Reduktion der Armutquoten unter der erwerbstätigen Bevölkerung („*working poor*“) beigetragen und die Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden gefördert. Letzteres trifft auch auf lohnbezogene Transfers an Familien zu, mit denen Großbritannien in den letzten Jahren experimentiert hat. Die Übertragung dieser Kombilohn-Modelle auf Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Österreich erscheint wegen der unterschiedlichen Steuer- und Sozialsysteme aber wenig erfolgversprechend. Insbesondere bestehen in diesen Ländern bereits Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zur Existenzsicherung sowie ein impliziter Kombilohn durch nicht vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Arbeitslosenunterstützung und die Freistellung von Sozialbeiträgen bei geringfügiger Beschäftigung. Eine weitergehende Lohnsubventionierung im Niedriglohnbereich ist mit höheren Grenzsteuersätzen im mittleren Einkommensbereich verbunden und birgt die Gefahr, dass dadurch die Beschäftigung insgesamt negativ beeinflusst wird.

Literaturverzeichnis

Bargain, O./Caliendo M./Haan P./Orsini K., Making work pay in a rationed labour market: The Mini-Job reform in Germany, DIW Discussion Paper No 536, Berlin (2005)

Bertelsmann Stiftung, International Reform Monitor, No 12/13, Gütersloh (2005)

Blundell, R./Duncan A./McCrae J./Meghir C., The labour market impact of the Working Families' Tax Credit, Fiscal Studies, 21 (1) (2000) 75-104

BMWA Kombilohn, Wien (2005a)

BMWA, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Wien (2005b)

Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich

- BMWA, Das Modell „Dienstleistungsscheck“ – DLS, Wien (2005c)
- Brewer, M.*, The new tax credits, Briefing note No 35, IFS, London (2005)
- Brewer, M./Duncan A./Shepard A./Suárez M.-J.*, Did Working Families' Tax Credit work? The final evaluation of the impact of in-work support on parents' labour supply and take-up behaviour in the UK, Mimeo, IFS, London (2005)
- Buslei, H./Steiner V.*, Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Baden-Baden (1999)
- Caliendo, M./Steiner V.*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38, 2/3 (2005) 386-418
- Eissa, N./Hoynes H.*, The Earned Income Tax Credit and the labor supply of married couples, Working Paper 6856, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass (1998)
- Eissa, N./Liebmann J.*, Labor supply response to the Earned Income Tax Credit, Quarterly Journal of Economics, CXI, (1996) 605-637
- Haan, P./Myck, M.*, Apply with caution: introducing UK-style in-work support in Germany, DIW Discussion Paper No 555, Berlin (2006)
- Hagen, T./Steiner V.*, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, Baden-Baden (2000)
- Hotz, V./Scholz J. K.*, The Earned Income Tax Credit in *Moffitt R.* (ed), Means-Tested Transfer Programs in the United States, University of Chicago Press (2003) Kap 3
- Immervoll, H.*, Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU: a micro-level analyses of levels, distributions and driving factors, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 19/2004 Paris
- Meyer, B./Rosenbaum D.*, Welfare, the Earned Income Tax Credit, and labor supply of single mothers, Quaterly Journal of Economics, Vol CXVI/2001, 1063-1114
- Moffitt, R.*, Welfare programs and labor supply, NBER WP 9168, Cambridge, Mass (2002)
- OECD, Employment Outlook, Chapter 3: Making work pay - making work possible (2003) 113-170
- OECD, Employment Outlook; Chapter 3: Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits (2005) 125-171
- Peter, W.*, Der britische Working Tax Credit - Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut, Arbeitspapier Nr 150/2006, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Gütersloh
- Steiner, V.*, Können durch einkommensbezogene Transfers an Arbeitnehmer die Arbeitsanreize gestärkt werden? - Eine ökonometrische Analyse für Deutschland; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33 (3) (2000) 385-395
- Steiner, V.*, Arbeitsmarktreformen für mehr Wachstum in Deutsche Bank Research (Hrsg), Aktuelle Themen: Mehr Wachstum für Deutschland, Nr 274, Berlin (2003a)

Steiner, V., Beschäftigungseffekte einer Subventionierung der Sozialbeiträge von Geringverdienern in *Schmähl W.* (Hrsg), Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Bd 294, Duncker-Humblot, Berlin (2003b)

Steiner, V., Social Welfare Reform and the Low-Wage Labor Market in Germany: What Works and What Doesn't, *Applied Economics Quarterly Supplement*, 55 (2004) 57-78

Steiner, V./Wrohlich, K., Household taxation, income splitting and labor supply incentives. A microsimulation study for Germany, *CESifo Economic Studies*, 50 (2004) 541-568

Steiner, V./Wrohlich K., Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany, *Empirica*, 32 (2005) 91-116

Abstract:

JEL-No: H24, H31, I38, J22

Subsidizing Employment in the Low-Wage Sector – A Solution to the Employment Crises?

„In-work credits“ have been in existence for a long time in the US and the UK, whereas in Austria and Germany employees' social security contributions on „marginal jobs“ have been the preferred labour market policy instrument for subsidizing employment in the low-wage sector of the economy. These latter subsidies have recently been extended by the „Mini Jobs“ reform and the introduction of the „Service Check“ in Germany and Austria, respectively. This paper shows that (a) in-work credits have contributed to an increase in employment of single mothers in the US and the UK, but have had only relatively small effects on overall employment; (b) the introduction of this type of „in-work credit“ in Germany and Austria is not likely to be successful due to important differences in the design of tax systems and social safety nets; (c) the German „Mini Jobs“-reform is not effective in raising overall employment and (d) the introduction of the „Service Check“ in Austria is unlikely to significantly increase employment in the low-wage sector.