



# Raus aus der Minijobfalle

Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen

Tom Krebs, Martin Scheffel



# Raus aus der Minijobfalle

Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen

Tom Krebs, Martin Scheffel

# Vorwort

Die Corona-Pandemie hat die Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes deutlich vor Augen geführt – dabei sind insbesondere zwei Gruppen ins Zentrum der Diskussion gerückt: Erstens *Minijob-Beschäftigte*, die keinen Anspruch auf das soziale Sicherungsnetz der Kurzarbeit haben und als erste entlassen wurden. Zweitens die Gruppe der *Niedriglohnbeschäftigten* und damit der *unteren Einkommensgruppen*, die häufig Tätigkeiten ausüben, die sich seit der Krise als „system-relevant“ erwiesen haben. Dabei sind die Überschneidungen zwischen diesen beiden Beschäftigten-gruppen groß – drei Viertel der rund 4 Millionen Minijobber:innen in Haupttätigkeit verdienen weniger als 11,40 Euro brutto pro Stunde, sodass sie einen großen Teil des Niedriglohnsektors ausmachen.

## **Die Corona-Pandemie offenbart die hohe Krisenanfälligkeit von Minijobs**

Mit fast 900.000 war der Beschäftigungsrückgang von Minijobber:innen bis Dezember 2020 im Vergleich zum Vorjahr zwölfmal höher als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Damit ist für viele Haushalte im unteren Einkommensbereich in der aktuellen Krise ein erheblicher Teil des verfügbaren Einkommens weggebrochen. Ein Grund dafür ist die mangelnde Absicherung – Mini-jobbeschäftigte sind von Steuern und Abgaben befreit und haben demnach keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen, wie beispielsweise das Arbeitslosengeld und insbesondere auch das Kurzarbeitergeld, das viele Jobs in der Krise schützen konnte. Dabei erweisen sich die Sonderregelungen für Minijobs nicht erst jetzt als Hemmschuh: Die nach der 450-Euro-Grenze einsetzende überproportional steigende Abgabenbelastung hat zur Folge, dass sich für viele Beschäftigte im unteren Einkommensbereich die Ausweitung der Arbeitszeit finanziell kaum lohnt.

## **Die Krise als Chance des „building-back-better“**

Die aktuelle Corona-Krise bietet die Chance, diese strukturellen Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes zu überwinden. Es sollte gelingen, Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln und untere Einkommensgruppen zu entlasten, damit sich Arbeit auch für sie lohnt. Genau hier setzt die vorliegende Studie an. Aufbauend auf der Reform vom 1. Juli 2019, mit der eine Ausweitung der Gleitzone von 850 auf 1.300 Euro implementiert wurde, werden weiterreichende Reformen zur Entlastung unterer Einkommen simuliert. Die beiden Ökonomen Tom Krebs und Martin Scheffel berechnen die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf Beschäftigung, Wachstum, Verteilung und die öffentlichen Finanzen des aktuellen Status Quos und zweier Reformvarianten. Beide Reformen haben die Aufhebung des sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs zum Ziel, wodurch jede Beschäftigung ab dem ersten Euro sozialversicherungspflichtig wird. *Reformvariante 1* senkt dar-

über hinaus die Abgabenlast im Übergangsbereich zwischen 450 und 1.300 Euro. *Reformvariante 2* geht noch weiter und erstreckt den Übergangsbereich auf monatliche Bruttoeinkommen bis zu 1.800 Euro. Damit werden Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich deutlich entlastet.

Insgesamt zeigt sich, dass die bereits 2019 zaghaft vorgenommene Ausweitung der Gleitzone aus zwei Gründen zu kurz greift: Erstens entschärft sie die Geringfügigkeitsfalle der Minijobs nicht. Zweitens entlastet die Reform nicht die Einkommen oberhalb von 1.300 Euro und hat somit fast keine positiven Auswirkungen auf besser bezahlte Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung. Dagegen wirken sich die beiden simulierten Reformvarianten spürbar positiv auf Beschäftigung aus. Die Abschaffung der Minijob-Regelung und die gleichzeitige Einführung linear ansteigender Sozialversicherungsbeträge bis 1.800 Euro – also Reformvariante 2 – hat mit 65.000 Stellen in 2030 den größten Effekt auf den vollzeitäquivalenten Beschäftigungszuwachs. Während die Reformvariante 1 vor allem umfangreichere Teilzeitbeschäftigung im Vergleich zum Minijob attraktiver macht, zahlt sich bei Reformvariante 2 auch Vollzeitbeschäftigung deutlich mehr aus.

Durch den Beschäftigungszuwachs führen die Reformen nicht nur zu Wachstumsimpulsen für die Volkswirtschaft, sie können auch die Armutsgefährdungsquote reduzieren. Dabei profitieren Geringqualifizierte und Alleinerziehende von der Ausweitung der Gleitzone auf 1.800 Euro besonders stark. Die fiskalischen Kosten sind bei dieser Reform zunächst am höchsten, allerdings bringt diese auch die größten Mehreinnahmen, die bereits ab 2041 die fiskalischen Kosten übersteigen.

### **Reformen zur Abschaffung der Minijob-Regelung und zur Entlastung unterer Einkommensgruppen kennen viele Gewinner:innen**

Die Ergebnisse der vorliegenden Simulation verdeutlichen, dass die Abschaffung der Minijob-Regelung, kombiniert mit einer weiteren Ausweitung der Gleitzone, einen wichtigen Beitrag zum Aufbau guter Beschäftigung leisten kann, die sozial abgesichert und fairer entlohnt ist. Damit die in der Studie simulierten Effekte auch tatsächlich realisiert werden, sind beherrzte arbeitsmarktpolitische Reformen notwendig. Denn zwei Dinge hat uns die Corona-Krise offenbart: Ein soziales Sicherungsnetz ist unabdingbar, gerade auch für geringfügig Beschäftigte. Die bestehenden Sonderregelungen sind nur vordergründig von Vorteil, führen aber mittel- und langfristig allzu oft zu dauerhaft geringer Entlohnung, schlechten Aufstiegschancen und geringen Rentenansprüchen. Daher sollte der Minijob nur noch in eng begrenzten Bereichen erhalten bleiben – etwa als echter Nebenerwerb für Schüler:innen, Studierende und Rentner:innen. Darüber hinaus sollten Niedriglohnbeschäftigte, von denen viele in Berufen tätig sind, die seit der Corona-Krise als „systemrelevant“ gelten, von den überproportional stark ansteigenden Sozialabgaben entlastet werden, damit sich Arbeit für sie auch finanziell mehr lohnt.

Als Bertelsmann Stiftung möchten wir mit dieser Studie einen Beitrag leisten, faire Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt für alle zu ermöglichen. Unser Dank gilt den Autoren der Studie, Prof. Dr. Tom Krebs von der Universität Mannheim und Prof. Dr. Martin Scheffel von der Universität Bonn, die in komplexen Berechnungen mit Hilfe ihres mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modells die positiven volkswirtschaftlichen Effekte aufgezeigt haben. Mit der Beantwortung der Fragen „Wer profitiert von den simulierten Reformen?“ und „Was bringen die Reformen volkswirtschaftlich betrachtet?“ unterbreiten sie einen fundierten Vorschlag für die arbeitsmarktpolitische Debatte.

**Dr. Jörg Dräger**  
Mitglied des Vorstands  
der Bertelsmann Stiftung

**Eric Thode**  
Director, Programm Arbeit neu denken  
der Bertelsmann Stiftung

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b>	4
<b>Inhalt</b>	6
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
<b>Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick</b>	8
<b>1   Einleitung</b>	10
1.1 Reformen zur Entlastung niedriger Einkommen und Abschaffung des Minijobs	11
1.2   Kennziffern der Evaluation	12
1.3   Ergebnisse der Evaluation	13
<b>2   Ausgangssituation und Reformen</b>	16
2.1   Belastung durch das Steuer- und Abgabensystem	16
2.2   Einkommensverteilung	16
2.3   Reformen zur Abschaffung des Sonderstatus des Minijobs	17
<b>3   Methodik des Simulationsmodells</b>	21
3.1   Modellrahmen – ein mikroökonomisch fundiertes makroökonomisches Modell	21
3.2   Wirkungskanäle	21
<b>4   Simulationsergebnisse</b>	23
4.1   Beschäftigung	23
4.1.1   Reform vom 1. Juli 2019	23
4.1.2   Reformvarianten 1 und 2	26
4.2   Wachstum und Verteilung	27
4.2.1   Reform vom 1. Juli 2019	27
4.2.2   Reformvarianten 1 und 2	29
4.3   Fiskalische Effekte	30
4.3.1   Reform vom 1. Juli 2019	30
4.3.2   Reformvarianten 1 und 2	31
<b>Fazit</b>	32
<b>Literatur</b>	33
<b>Anhang</b>	35
A.1   Literaturüberblick zur Methodik	35
A.2   Methoden der quantitativen Makroökonomik	36
A.2.1   Modellrahmen	36
A.2.2   Daten und Kalibrierung	37

<b>Key findings at a glance</b>	40
<b>Die Autoren</b>	42
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	
Abbildung 1 Durchschnittsbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge – Status quo und Reformoptionen	11
Abbildung 2a Bruttoeinkommensverteilung	17
Abbildung 2b Bruttoeinkommensverteilung – geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen	17
Abbildung 3 Verteilung und Kosten – alle Beschäftigten	18
Abbildung 4 Verteilung und Kosten – Geringqualifizierte	18
Abbildung 5 Verteilung und Kosten – Alleinerziehende	18
Abbildung 6 Transferentzugsraten – Alleinerziehende	19
Abbildung 7 Transferentzugsraten – Geringqualifizierte	19
Abbildung 8 Verteilung und Kosten unter Einbezug von Transferentzugsraten – Geringqualifizierte	20
Abbildung 9 Verteilung und Kosten unter Einbezug von Transferentzugsraten – Alleinerziehende	20
Abbildung 10 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 – Modellsimulation der Arbeitslosenzahlen	24
Abbildung 11 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 – Modellsimulation der Beschäftigtenzahl	24
Abbildung 12 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 – Modellsimulation der vollzeitäquivalenten Stellen	24
Abbildung 13 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation der Arbeitslosenzahlen	26
Abbildung 14 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation der Beschäftigtenzahlen	26
Abbildung 15 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation der vollzeitäquivalenten Stellen	27
Abbildung 16 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 – Modellsimulation des jährlichen Bruttoinlandsprodukts	27
Abbildung 17 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation des jährlichen Bruttoinlandsprodukts	30
Abbildung 18 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 – Modellsimulation der fiskalischen Nettomehreinnahmen	30
Abbildung 19 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation der fiskalischen Nettomehreinnahmen	31
<b>Tabellenverzeichnis</b>	
Tabelle 1 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reform vom 1. Juli 2019	13
Tabelle 2 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reformvariante 1	14
Tabelle 3 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reformvariante 2	15
Tabelle 4 Beschäftigungseffekte – alle Erwerbspersonen	25
Tabelle 5 Beschäftigungseffekte – geringqualifizierte Erwerbspersonen	25
Tabelle 6 Beschäftigungseffekte – alleinerziehende Erwerbspersonen	25
Tabelle 7 Beschäftigungseffekte – Frauen mit Kindern	25
Tabelle 8 Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in Mrd. Euro	27
Tabelle 9 Veränderung der Armutsgefährdungsquoten	29
Tabelle 10 Veränderungen der Armutsquoten	29
Tabelle 11 Fiskalische Nettomehreinnahmen in Mrd. Euro	30
Tabelle 12 Verteilungen	38
Tabelle 13 Bedingte Verteilungen über Haushaltstypen, Qualifikationsniveaus und Beschäftigungszustände	39
<b>Kästen</b>	
Transferentzugsraten	19
Armutsmaße	28

---

# Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick

Die vorliegende Studie untersucht die Auswirkungen verschiedener Reformen des Sozialversicherungssystems auf Beschäftigung, Wachstum, Ungleichheit bzw. Armut und öffentliche Finanzen. Die erste Reform ist die am 1. Juli 2019 verabschiedete Senkung der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer:innen. Diese Reform hat die bisherige Midijob-Gleitzone für monatliche Bruttoeinkommen zwischen 450 Euro (Minijob) und 850 Euro durch einen erweiterten Übergangsbereich von 450 Euro bis 1.300 Euro abgelöst. Darüber hinaus analysiert die Studie zwei weitere hypothetische Reformen der Sozialversicherung, die beide den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs abschaffen und gleichzeitig für viele Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen eine merkliche Entlastung bringen.

Reformvariante 1 schafft den Sonderstatus des Minijobs ab, indem sie eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung von 0 Prozent bei einem Bruttoeinkommen von 0 Euro auf 20,2 Prozent am oberen Ende des aktuellen Übergangsbereichs einführt. Reformvariante 2 schafft ebenfalls den Sonderstatus des Minijobs ab, aber entlastet zusätzlich viele niedrige Erwerbseinkommen erheblich. Konkret führt die zweite Reformvariante wie Reformvariante 1 eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung ein, aber weitet gleichzeitig die Obergrenze des Übergangsbereichs von derzeit 1.300 Euro auf 1.800 Euro aus. Ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.800 Euro liegt nahe der Niedriglohngrenze für eine vollzeitbeschäftigte Erwerbsperson, sodass Reformvariante 2 die Mehrzahl der Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich entlastet.

Im ersten Schritt werden auf der Basis von Mikrodaten die direkten Effekte der beiden Reformvarianten auf das Nettoeinkommen der privaten Haushalte analysiert, die sich aus den Veränderungen der Sozialbeiträge ergeben. Die Datenanalyse zeigt, dass die erste Reformvariante 13,3 Prozent der Erwerbspersonen entlastet und 8,1 Prozent belastet. Die direkten fiskalischen Kosten sind relativ gering, weil sich Einnahmefälle und Mehreinnahmen ungefähr die Waage halten. Reformvariante 2 entlastet 26,1 Prozent der Erwerbspersonen teilweise erheblich und führt zu einer leichten Mehrbelastung für Erwerbstätige mit Minijob. Die direkten fiskalischen Kosten der Reformvariante 2 belaufen sich auf 4,54 Milliarden Euro im ersten Jahr.<sup>1</sup> Diesen Kosten stehen langsam steigende fiskalische Nettomehreinnahmen gegenüber, die bis 2050 jährlich 2,21 Milliarden Euro erreichen. Es ist also eine recht große Reform, die sehr viele Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich entlastet und anfänglich hohe Fiskalkosten erzeugt, die sich jedoch mittelfristig erheblich verringern.

Im zweiten Schritt werden auf der Basis eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modells der deutschen Volkswirtschaft die Auswirkungen der Reformen auf wichtige Kennziffern analysiert. Die Modellsimulationen zeigen, dass die Reform vom 1. Juli 2019 und die beiden weiteren Reformoptionen den Arbeitsanreiz steigern und so zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit

<sup>1</sup> Die Modellsimulation startet dabei in 2020.



führen. Der Beschäftigungszuwachs hat wiederum positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Finanzen. Zudem reduzieren die Reformen in der Regel die Einkommensungleichheit, weil vornehmlich Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen von ihnen profitieren. Die Ergebnisse der Simulationsanalyse sind anwendbar auf die Zeit während und nach der Coronakrise. Die wesentlichen Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden.

Aufgrund der Modellsimulationen ist zu erwarten, dass die Reform vom 1. Juli 2019 langfristig zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um 27.100 Erwerbspersonen führen wird. Der Beschäftigungszuwachs in vollzeitäquivalenten Stellen ist jedoch eher gering (3.400 Erwerbspersonen), weil ein Zuwachs der Teilzeitarbeit einer Reduktion der Vollzeitbeschäftigung gegenübersteht – die Reform führt zu einer Verfestigung der Teilzeitbeschäftigung. Zudem hat die Reform einen moderat positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum und einen geringen Effekt auf die Armut bzw. Ungleichheit. Sie erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand, die erstmals 2046 die direkten fiskalischen Kosten übersteigen und somit Nettomehreinnahmen der öffentlichen Hand darstellen.

Darüber hinaus zeigt die Simulationsanalyse, dass Reformvariante 1 langfristig zu einem moderaten Rückgang der Arbeitslosigkeit um 8.900 Erwerbspersonen führt. Wie die Reform vom 1. Juli 2019 steigert diese Reformoption hauptsächlich die Teilzeitbeschäftigung und verstärkt somit deren Verfestigung. Im Gegensatz zur Reform vom 1. Juli 2019 verringert diese Reform jedoch die geringfügige Beschäftigung und hilft in diesem Sinne bei der Beseitigung der „Minijobfalle“. Reformvariante 1 hat einen moderat positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum und verändert die Armut bzw. Ungleichheit nur geringfügig. Sie erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand, die im Jahr 2033 erstmals die direkten fiskalischen Kosten übersteigen.

Schließlich ergibt die Simulationsanalyse, dass die positiven Auswirkungen der Reformvariante 2 auf Arbeitsmarkt und Wachstum erheblich sind. Konkret reduziert die Reform langfristig die Arbeitslosigkeit um 92.600 Erwerbspersonen. Zudem steigen sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitbeschäftigung erheblich an, während die geringfügige Beschäftigung stark zurückgeht, sodass insgesamt ein Zuwachs der Beschäftigung um 68.900 vollzeitäquivalente Stellen zu erwarten ist. In diesem Sinne schafft diese Reform gute Arbeit, die sozial abgesichert und fair entlohnt ist. Geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen profitieren von Reformvariante 2 besonders stark und der Anstieg der Beschäftigung in diesen beiden Gruppen ist überproportional hoch. Die Reform hat einen substanzial positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum, und verschiedene Kennziffern der Armut bzw. Ungleichheit gehen merklich zurück. Schließlich erzeugt sie erhebliche Mehreinnahmen der öffentlichen Hand, die im Jahr 2041 die fiskalischen Kosten erstmals übersteigen.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse verdeutlichen die Vorteile einer beherzten Reform des Systems der Sozialabgaben, die den Sonderstatus der Minijobs abschafft und gleichzeitig die Obergrenze der Gleitzone bzw. des Übergangsbereichs auf 1.800 Euro erhöht (Reformvariante 2). Eine solche Reform könnte die niedrigen Erwerbseinkommen erheblich entlasten und würde langfristig zu einer starken Ausweitung der Beschäftigung führen. Zudem würden insbesondere solche Personengruppen von der Reform profitieren, die in der Regel hohe Hürden am Arbeitsmarkt überwinden müssen – geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen. Darüber hinaus würden den fiskalischen Kosten der Reform erhebliche fiskalische Mehreinnahmen gegenüberstehen, sodass in der langen Frist die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sogar gestärkt würde. Eine beherzte Reform würde sich also in jeder Hinsicht auszahlen: für die Wirtschaft, für die Gesellschaft und für die öffentlichen Finanzen.

# 1 | Einleitung

---

Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Die Corona-Krise hat viele Menschen hart getroffen und die deutsche Wirtschaft befindet sich in der tiefsten Rezession der Nachkriegsgeschichte. Eine ganze Generation junger Menschen läuft Gefahr, beim Berufseinstieg keinen angemessenen Ausbildungsplatz zu finden, weil Unternehmen Neueinstellungen in Coronazeiten zurückstellen. Wirtschaft und Gesellschaft könnten so dauerhaften Schaden erleiden, wenn sich zum Beispiel die durch die Pandemie ausgelöste Arbeitslosigkeit verfestigt und auch nach dem Abklingen dieses externen Schocks nicht zurückgeht – wenn also der sogenannte Hysterese-Effekt einer Rezession eintritt.

Doch es gibt auch Grund zur Hoffnung. Die Coronakrise bietet eine Chance, strukturelle Schwächen zu überwinden und gestärkt aus der Krise hervorzugehen, denn in der Krise gibt es ungenutzte Ressourcen, die darauf warten, sinnvoll eingesetzt zu werden. Beispielsweise sind viele Beschäftigte in der Automobilbranche immer noch in Kurzarbeit; die damit verbundene Reduktion der Arbeitsstunden verschafft den Betroffenen zeitliche Freiräume, die zur Weiterbildung genutzt werden können, um den notwendigen Transformationsprozess voranzutreiben. Anders gesagt: Die Krise ist eine Zeit, in der die ökonomischen Opportunitätskosten sinnvoller Zukunftsinvestitionen gering sind.<sup>2</sup> Zudem ist die Bereitschaft in der Politik gestiegen, Schritte zu gehen, die vor der Krise unmöglich erschienen. Zum Beispiel hatte das im Herbst 2019 verabschiedete Klimapaket der Bundesregierung noch ein eher moderates Volumen, während im Konjunkturpaket von 2020 zusätzliche Finanzmittel von knapp 60 Milliarden Euro für Investitionen vorgesehen sind, die größtenteils dem Klimaschutz zugutekommen. Es gibt also aktuell in der Politik einen gewissen Reformschwung, der für wichtige Reformen genutzt werden sollte.

Eine solche wichtige Reform betrifft das Sozialversicherungssystem. Deutschland hat ein relativ gut ausgebautes System der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Das hat viele Vorteile, aber auch den Nachteil, dass niedrige

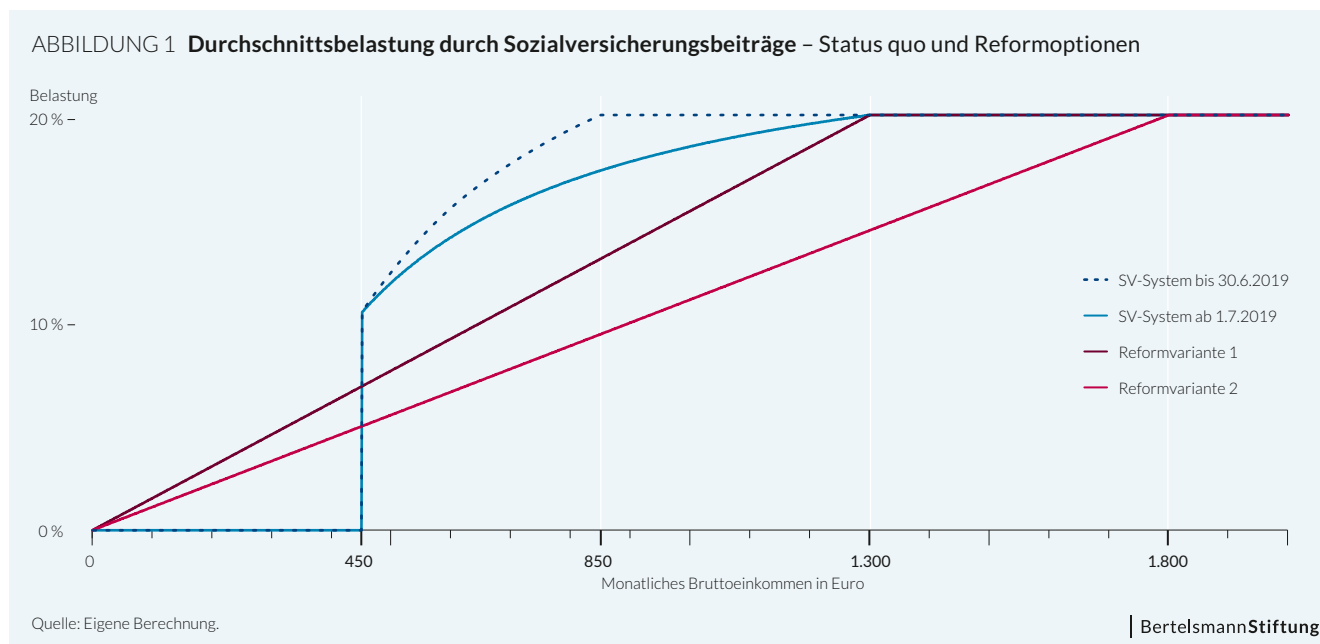
Erwerbseinkommen relativ stark durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Die hohe Abgabenbelastung der niedrigen Erwerbseinkommen hat im Zusammenspiel mit den geringen Stundenlöhnen im Niedriglohnbereich zur Folge, dass sich für viele Erwerbspersonen in Deutschland Arbeit kaum lohnt. Dieses Problem hat auch die Bundesregierung erkannt, und seit 1. Juli 2019 wurden die Sozialversicherungsbeiträge derjenigen gesenkt, die geringe Erwerbseinkommen beziehen. Konkret wurde die bisherige Midijob-Gleitzone für monatliche Bruttoeinkommen zwischen 450 Euro (Minijob) und 850 Euro durch einen erweiterten Übergangsbereich abgelöst, der die Spanne von 450 Euro bis 1.300 Euro umfasst.

Die Reform vom 1. Juli 2019 ist ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, doch greift sie aus zwei Gründen zu kurz. Erstens lässt sie den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs unangetastet und subventioniert tendenziell Beschäftigungsverhältnisse mit unterdurchschnittlicher Produktivität – auch wenn dieser Effekt durch die Einführung des Mindestlohns erheblich abgefedert wurde. Zudem ist die mangelnde soziale Absicherung von Erwerbstätigen mit Minijobs ein bekanntes Problem, das in der Krise besonders deutlich wurde. Zweitens entlastet die Reform nicht die Einkommen oberhalb von 1.300 Euro und hat somit (fast) keine positiven Auswirkungen auf die Vollzeitbeschäftigung und die gut bezahlte Teilzeitbeschäftigung.

Die aktuelle Krise bietet die Chance, aufbauend auf der Reform vom 1. Juli 2019 eine größere Reform der Sozialversicherungsbeiträge zu implementieren, die das Sozialversicherungssystem im Sinne einer Lösung dieser beiden Probleme weiterentwickelt und somit einen wichtigen Beitrag zum Aufbau guter Beschäftigung leistet, die sozial abgesichert und fair entlohnt ist.

Diese Überlegungen bilden den Hintergrund der vorliegenden Studie, die die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Reform vom 1. Juli 2019 und zweier Optionen für eine weitere Reform analysiert. Konkret untersucht die Studie die

<sup>2</sup> Vgl. Krebs (2020) für eine ausführliche Diskussion der einschlägigen ökonomischen Literatur.



Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 auf Beschäftigung, Wachstum, Ungleichheit bzw. Armut und die öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus werden die Auswirkungen zweier Varianten einer weiteren Reform analysiert, die beide die Aufhebung des sozialrechtlichen Sonderstatus der geringfügigen Beschäftigung (Minijob) vorsehen. Reformvariante 1 senkt zudem die Abgablast im Übergangsbereich zwischen 450 Euro und 1.300 Euro im Vergleich mit der Reform vom 1. Juli 2019. Reformvariante 2 weitet den Übergangsbereich auf monatliche Bruttoeinkommen von bis zu 1.800 Euro aus und entlastet dadurch die Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich merklich.

## 1.1 | Reformen zur Entlastung niedriger Einkommen und Abschaffung des Minijobs

Die Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag vereinbart, diejenigen Erwerbspersonen, die niedrige Einkommen beziehen, durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu entlasten. Dieses Vorhaben wurde mittels einer Reihe von Gesetzesänderungen verwirklicht,<sup>3</sup> sodass ab dem 1. Juli 2019 die bisherige Gleitzone für monatliche Bruttoeinkommen, die zwischen 450 Euro und 850 Euro lag, durch einen erweiterten Übergangsbereich von 450 Euro bis 1.300 Euro abgelöst wurde. Überdies wurde durch die Einfügung des neuen Absatzes 1a in § 70 SGB VI

und entsprechende staatliche Zuschüsse zur Rentenversicherung sichergestellt, dass die Minderungen der Rentenversicherungsbeiträge aufgrund der ab dem 1. Juli 2019 im Übergangsbereich verminderten Beitragsbemessungsgrundlage nicht zu geringeren Rentenansprüchen führen.

Abbildung 1 zeigt den Effekt der Reform auf die durchschnittliche Belastung der Einkommen durch Sozialversicherungsbeiträge. Durch die Ausweitung der Gleitzone bzw. des Übergangsbereichs sinkt die Durchschnittsbelastung für alle monatlichen Bruttoeinkommen im Bereich zwischen 450 Euro und 1.300 Euro. Im Einzelnen steigt die prozentuale Entlastung zunächst an, um sodann ab einem Bruttoeinkommen von 850 Euro wieder zu fallen. Für Erwerbstätige mit einem Bruttoeinkommen von 850 Euro sinken die Sozialabgaben von 20,2 Prozent auf 17,5 Prozent.

Die Reform vom 1. Juli 2019 entlastet 13,3 Prozent der Erwerbspersonen (eigene Berechnungen), doch für die Mehrzahl der Betroffenen ist die Entlastung eher moderat. Die durchschnittliche Entlastung beläuft sich nach eigenen Berechnungen auf 9,10 Euro pro Monat. Werden die aufgrund des höheren verfügbaren Einkommens fälligen Anpassungen der Transferzahlungen mit einbezogen, so sinkt die durchschnittliche Entlastung auf 7,23 Euro pro Monat. Die direkten fiskalischen Kosten der Reform aufgrund des Rückgangs der Beitragszahlungen belaufen sich auf 0,57 Milliarden Euro im ersten Jahr.

<sup>3</sup> Die Beitragssenkung erforderte eine Reihe von Gesetzesänderungen in verschiedenen Bereichen. Zum Beispiel wurde zwecks Absenkung der Beiträge zur Rentenversicherung das Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz) eingeführt.

Die am 1. Juli 2019 eingeführte Reform der Sozialversicherung ändert nicht den sozialrechtlichen Sonderstatus der geringfügigen Beschäftigung (Minijob). Die Durchschnittsbelastung steigt also weiterhin an der 450-Euro-Grenze von 0 Prozent auf 10,6 Prozent. Dieser sprunghafte Anstieg vermittelt einen starken Anreiz, in einer geringfügigen Beschäftigung zu verweilen (vgl. Abbildung 1) und die Arbeitszeit selbst dann nicht auszuweiten, wenn es ökonomisch sinnvoll wäre (die sogenannte Minijobfalle). Darüber hinaus wird mit dem Minijob eine Beschäftigungsform subventioniert, die mit niedriger Produktivität und Entlohnung verbunden ist.

Aus diesen Gründen haben in der Vergangenheit verschiedene Ökonom:innen und Verbände immer wieder eine Reform gefordert, die den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs aufhebt. Die vorliegende Studie untersucht daher zwei weitere mögliche Reformen der Sozialversicherung, die die Minijob-Regelung aufheben und gleichzeitig für alle Einkommen im Übergangsbereich eine merkliche Entlastung bewirken.

Reformvariante 1 sieht eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung von 0 Prozent bei einem Bruttoeinkommen von 0 Euro auf 20,2 Prozent am oberen Ende des aktuellen Übergangsbereichs vor (vgl. Abbildung 1). Reformvariante 2 sieht ebenfalls eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung vor, setzt aber zusätzlich die Obergrenze des Übergangsbereichs von derzeit 1.300 Euro auf 1.800 Euro hoch (vgl. ebendort). Ein monatliches Bruttoeinkommen von 1.800 Euro entspricht in etwa der oberen Niedriglohngrenze für eine vollzeitbeschäftigte Erwerbsperson, sodass Reformvariante 2 (fast) alle teilzeit- und vollzeitbeschäftigten Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich entlastet. Im Gegensatz dazu werden die geringfügig Beschäftigten mit einer in der Regel geringen Wochenarbeitszeit mit bis zu 7 Prozent (Reformvariante 1) bzw. 5 Prozent (Reformvariante 2) zusätzlich belastet. Dies erzeugt einen zusätzlichen Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten und in eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. Beide Reformvarianten heben also den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs auf, aber nur die zweite Variante führt zu einer signifikanten Entlastung der niedrigen Einkommen aus Teilzeit- und insbesondere Vollzeitbeschäftigung.<sup>4</sup> Keine der Reformen verändert den Einkommensteuer-

tarif und somit bleibt die steuerliche Belastung in der Analyse unverändert.

Konkret entlastet die erste Reformvariante 13,3 Prozent der Erwerbspersonen, während sie 8,1 Prozent belastet. Die direkten fiskalischen Kosten sind sehr gering (0,56 Milliarden Euro im ersten Jahr), weil sich Einnahmehausfälle und Mehreinnahmen ungefähr die Waage halten. Reformvariante 2 entlastet 26,1 Prozent der Erwerbspersonen und belastet 8,1 Prozent von ihnen. Dabei beläuft sich unter Berücksichtigung der Transferzahlungen die durchschnittliche Entlastung auf 44,35 Euro pro Monat und die durchschnittliche Belastung auf monatlich 12,14 Euro. Die direkten fiskalischen Kosten der Reformvariante 2 belaufen sich auf 4,54 Milliarden Euro im ersten Jahr. Variante 2 ist also eine recht große Reform, die sehr viele Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich entlastet und entsprechend hohe fiskalische Kosten mit sich bringt.<sup>5</sup>

## 1.2 | Kennziffern der Evaluation

Die vorliegende Studie zeigt die Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 und der beiden beschriebenen Reformvarianten auf Beschäftigung, Wachstum, Ungleichheit bzw. Armut und die öffentlichen Finanzen auf. Zur Bewertung der Beschäftigungseffekte wurden zunächst die Auswirkungen der verschiedenen Reformen auf die Beschäftigung evaluiert, wobei der Schwerpunkt der Analyse auf die Verteilung der Erwerbspersonen auf die Beschäftigungszustände „Arbeitslosigkeit“, „geringfügige Beschäftigung“, „Teilzeitbeschäftigung“ und „Vollzeitbeschäftigung“ gesetzt wurde. Jede Veränderung dieser Verteilung hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und die durchschnittlichen Löhne. Der Schwerpunkt der Wachstumsanalyse lag auf der Beantwortung der Frage, inwieweit die verschiedenen Reformen der Sozialversicherung das Produktionspotenzial der deutschen Volkswirtschaft stärken und so zu einer dauerhaften Steigerung des Wohlstands beitragen.<sup>6</sup>

Die Studie untersucht zudem die Auswirkungen der verschiedenen Reformen auf Einkommensungleichheit und Armut. Dabei wurden zwei Kennziffern verwendet, um Einkommensungleich-

- 4 Ein grundlegendes Problem beider Varianten besteht darin, dass sie den Anreiz zu „Schwarzarbeit“ verstärken, weil sie bedeuten, dass auch Erwerbstätige mit sehr geringen Monatseinkommen sozialabgabenpflichtig sind. Intensive Kontrollen wären ein wirksames Gegenmittel. Eine zusätzliche Option bestünde darin, die Reformvariante 1 durch eine Art Minijob für sehr geringe monatliche Verdienste (zum Beispiel bis zu 100 oder 200 Euro) sowie reguläre Minijobs für Rentner:innen, Studierende und Schüler:innen zu ergänzen. Dies würde die Ergebnisse der vorliegenden Studie nur unerheblich verändern, da sie nur die Effekte auf Erwerbspersonen betrachtet und die überwiegende Mehrheit der aktuell geringfügig beschäftigten Erwerbspersonen ein Monatseinkommen zwischen 400 und 450 Euro bezieht.
- 5 Wie bei Reformvariante 1 wäre auch hier die folgende zusätzliche Option denkbar: Reformvariante 2 könnte mit einer Art Minijob für sehr geringe monatliche Verdienste (zum Beispiel bis zu 100 oder 200 Euro) und mit regulären Minijobs für Rentner:innen, Studierende und Schüler:innen kombiniert werden. Dies würde voraussichtlich die Ergebnisse der vorliegenden Studie nur unerheblich verändern, da diese Studie nur die Effekte auf Erwerbspersonen betrachtet und die überwiegende Mehrheit der aktuell geringfügig beschäftigten Erwerbspersonen ein Monatseinkommen zwischen 400 und 450 Euro bezieht.
- 6 In der ökonomischen Literatur wird der Wohlstandsbegriff häufig auf die Produktion von Wirtschaftsgütern und das monetäre Einkommen reduziert, jedoch sind auch alternative Wohlstandsindikatoren diskutiert worden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die verschiedenen Beiträge in einem Bericht zusammengefasst und eigene Vorschläge zum Thema ausgearbeitet (Sachverständigenrat, 2010). In der wissenschaftlichen Literatur zu mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modellen wird üblicherweise zur Analyse von Wohlstandsfragen eine Wohlfahrtsfunktion genutzt.

heit und Armut zu erfassen. Erstens wurde die Armutsgefährdungsquote berechnet, die den Anteil der Erwerbspersonen (oder einer Gruppe von Erwerbspersonen) misst, die weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens erhalten. Zusätzlich wurde das mittlere Armutsinkommen berechnet, definiert als der Median des Nettoeinkommens der Erwerbspersonen, die weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens erhalten. Als zweite Kennziffer wurde die Armutsquote verwendet, die den Anteil der Erwerbspersonen (oder einer Gruppe von Erwerbspersonen) misst, deren individuelles Nettoeinkommen ohne Berücksichtigung von Transferzahlungen unterhalb des gesetzlich festgelegten Grundsicherungsniveaus liegt. Das sind also im Wesentlichen alle Erwerbspersonen, die Arbeitslosengeld (ALG) II beziehen (Arbeitslose, Erwerbspersonen in Weiterbildung, erwerbstätige ALG-II-Beziehende), und alle Erwerbspersonen, die Anspruch auf ALG II hätten, es aber nicht beziehen.

Eine umfassende Beurteilung von Reformen der Sozialversicherungsbeiträge muss darüber hinaus die fiskalischen Konsequenzen und die damit verbundene Frage nach der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigen. Die Entlastung von Erwerbspersonen mit geringem Einkommen verursacht zunächst fiskalische Kosten. Des Weiteren kann sie Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse setzen, die zeitlich verzögert eine Erhöhung der Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und eine Verringerung der vom Staat zu leistenden Transferzahlungen bewirken. Eine Bewertung der Reformen aus fiskalischer Sicht muss auch diese zeitverzögerten kompensatorischen Ef-

ekte berücksichtigen. In dieser Studie wird die fiskalische Effizienz der Reformvarianten durch die langfristige Veränderung der Nettomehreinnahmen des Staates gemessen.

### 1.3 | Ergebnisse der Evaluation

Die vorliegende Studie zeigt die Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 und der zwei möglichen Reformvarianten 1 und 2 auf der Basis von Simulationen eines dynamischen makroökonomischen Modells der deutschen Volkswirtschaft auf. Die wesentlichen Ergebnisse der Simulationsanalyse hinsichtlich der Reform vom 1. Juli 2019 sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Die Tabelle vermittelt eine Übersicht über die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf Wachstumspotenzial, Beschäftigung, Ungleichheit und die öffentlichen Finanzen.

Die in Tabelle 1 wiedergegebenen Werte lassen sich wie folgt interpretieren:

- Die Reform vom 1. Juli 2019 macht es attraktiver, eine bezahlte Beschäftigung aufzunehmen; die Arbeitslosigkeit sinkt langfristig um 27.100 Erwerbspersonen. Der in vollzeitäquivalenten Stellen gemessene Beschäftigungszuwachs ist eher gering (3.400 Erwerbspersonen), weil dem Zuwachs an Teilzeitbeschäftigungen ein Rückgang der Vollzeitbeschäftigungen gegenübersteht. Die Reform verstärkt eine Verfestigung von Teilzeitbeschäftigung.

TABELLE 1 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reform vom 1. Juli 2019

	Alle			Erwerbspersonen Geringqualifizierte			Alleinerziehende		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
<b>BIP in Mrd. Euro</b>	0	+0,71	+2,17						
<b>Fiskalische Nettomehreinnahmen in Mrd. Euro</b>	-0,57	-0,37	+0,12						
<b>Beschäftigung absolut</b>									
arbeitslos	0	-24.900	-27.100	0	-12.100	-13.800	0	-6.000	-7.800
geringfügig beschäftigt	0	-13.800	-13.500	0	-800	-600	0	-2.100	-1.900
teilzeitbeschäftigt	0	+66.400	+67.600	0	+10.400	+11.200	0	+10.800	+11.900
vollzeitbeschäftigt	0	-27.800	-27.000	0	+2.600	+3.200	0	-2.700	-2.200
<b>Beschäftigung VZ-Äquivalent</b>	0	+2.000	+3.400	0	+7.600	+8.600	0	+2.200	+3.300
<b>Armutsgefährdungsquote</b>									
Quote in Prozentpunkten	0	-0,04	-0,04	0	-0,38	-0,38	0	-0,10	-0,11
Median in Euro	0	+1,71	+1,71	0	+17,77	+17,89	0	+8,75	+9,65
<b>Armutsquote Veränderung in Prozentpunkten</b>	0	-0,02	-0,02	0	-0,09	-0,09	0	-0,08	-0,09

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die jeweiligen Veränderungen gegenüber der Situation vor der Reform vom 1. Juli 2019 wieder. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9 Prozent). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 Prozent)

TABELLE 2 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reformvariante 1

	Alle			Erwerbspersonen Geringqualifizierte			Alleinerziehende		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
<b>BIP in Mrd. Euro</b>	0	+ 1,10	+ 2,81						
<b>Fiskalische Nettomehreinnahmen in Mrd. Euro</b>	- 0,56	- 0,10	+ 0,59						
<b>Beschäftigung absolut</b>									
arbeitslos	0	- 8.200	-8.900	0	- 4.400	- 4.900	0	- 1.500	- 2.000
geringfügig beschäftigt	0	- 36.000	-35.900	0	- 2.500	- 2.400	0	- 5.900	- 5.900
teilzeitbeschäftigt	0	+ 40.900	+ 41.300	0	+ 5.300	+ 5.700	0	+ 6.500	+ 6.900
vollzeitbeschäftigt	0	+ 3.300	+ 3.500	0	+ 1.500	+ 1.600	0	+ 900	+ 1.000
<b>Beschäftigung VZ- Äquivalent</b>	0	+ 14.800	+ 15.200	0	+ 3.500	+ 3.900	0	+ 2.700	+ 3.000
	Alle			Geringqualifizierte			Alleinerziehende		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
<b>Armutsgefährdungsquote</b>									
Quote in Prozentpunkten	0	- 0,03	- 0,03	0	- 0,93	- 0,93	0	- 0,03	- 0,04
Median in Euro	0	+ 0,46	+ 0,46	0	+ 5,78	+ 5,81	0	+ 2,99	+ 3,30
<b>Armutsquote Veränderung in Prozentpunkten</b>	0	0	0	0	+ 0,18	+ 0,17	0	- 0,03	- 0,03

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die jeweiligen Veränderungen gegenüber der Situation seit der Reform vom 1. Juli 2019 wieder. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9 Prozent). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 Prozent).

- Die Reform steigert die Beschäftigung geringqualifizierter Erwerbspersonen in Teilzeit- und Vollzeitarbeitsverhältnissen, sodass für diese Gruppe, die 11,0 Prozent der Erwerbspersonen ausmacht, der Anstieg der Beschäftigung in vollzeitäquivalenten Stellen erheblich stärker ausfällt (8.600 Erwerbspersonen) als für die Grundgesamtheit aller Erwerbspersonen. Damit wird auch deutlich, dass in anderen Personengruppen die Zahl der vollzeitäquivalenten Stellen zurückgeht.
- Die Reform hat einen moderat positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Der Effekt auf die Armut bzw. Ungleichheit ist gering. Die Reform erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand, die erstmals im Jahr 2046 die fiskalischen Kosten übersteigen und folglich zu Nettomehreinnahmen der öffentlichen Hand führen.
- Die Reform steigert die Teilzeitbeschäftigung und die Vollzeitbeschäftigung im Kreis der geringqualifizierten Erwerbspersonen überproportional, sodass in dieser Gruppe der Anstieg der Beschäftigung in vollzeitäquivalenten Stellen stärker ausfällt (3.900 Erwerbspersonen) als in der Grundgesamtheit aller Erwerbspersonen.
- Die Reform hat einen moderat positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Der Effekt auf die Armut bzw. Ungleichheit ist gering. Die Reform erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand und ab 2033 übersteigen die Mehreinnahmen die fiskalischen Kosten.

Tabelle 3 umfasst die wesentlichen Ergebnisse der Simulationsanalyse hinsichtlich der Reformvariante 2. Diese Ergebnisse können wie folgt interpretiert werden:

Tabelle 2 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Simulationsanalyse hinsichtlich der Reformvariante 1 zusammen. Diese Ergebnisse lassen sich wie folgt interpretieren:

- Reformvariante 1 steigert den Anreiz zu arbeiten und führt langfristig zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit um 8.900 Erwerbspersonen. Die geringfügige Beschäftigung sinkt, die Teilzeitbeschäftigung wächst erheblich, doch die Vollzeitarbeit nimmt nur leicht zu. In diesem Sinne verstärkt die Reform das Problem einer Verfestigung der Teilzeitbeschäftigung. Insgesamt wächst die Beschäftigung langfristig um 15.200 vollzeitäquivalente Stellen.

- Reformvariante 2 führt zu einer erheblichen Entlastung der Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich und einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit um 92.600 Erwerbspersonen. Zudem ergibt sich nicht nur ein erheblicher Anstieg der Teilzeitbeschäftigung, sondern auch die Vollzeitarbeit wächst merklich. In diesem Sinne schafft die Reform mehr gute Arbeit, die sozial abgesichert und fair entlohnt ist. Insgesamt steigt die Beschäftigung um 68.900 vollzeitäquivalente Stellen.

TABELLE 3 Übersicht über die Simulationsergebnisse – Reformvariante 2

	Alle			Erwerbspersonen					
	2020	2030	2050	Geringqualifizierte			Alleinerziehende		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
<b>BIP in Mrd. Euro</b>	0	+ 7,21	+ 20,23						
<b>Fiskalische Nettomehreinnahmen in Mrd. Euro</b>	- 4,54	- 2,26	+ 2,21						
<b>Beschäftigung absolut</b>									
arbeitslos	0	- 86.700	- 92.600	0	- 39.300	- 43.800	0	- 20.700	- 25.700
geringfügig beschäftigt	0	- 77.200	- 76.600	0	- 4.700	- 4.100	0	- 12.600	- 12.000
teilzeitbeschäftigt	0	+ 159.200	+ 162.400	0	+ 22.900	+ 25.300	0	+ 21.500	+ 24.400
vollzeitbeschäftigt	0	+ 4.700	+ 6.800	0	+ 21.100	+ 22.600	0	+ 11.800	+ 11.100
<b>Beschäftigung VZ-Äquivalent</b>	0	+ 65.000	+ 68.900	0	+ 31.300	+ 34.200	0	+ 19.400	+ 22.500
	2020	2030	2050	Geringqualifizierte			Alleinerziehende		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
<b>Armutsgefährdungsquote</b>									
Quote in Prozentpunkten	0	- 0,11	- 0,11	0	- 1,47	- 1,47	0	- 0,37	- 0,40
Median in Euro	0	+ 6,65	+ 6,67	0	+ 68,79	+ 69,09	0	+ 35,76	+ 38,51
<b>Armutsquote Veränderung in Prozentpunkten</b>	0	- 0,06	- 0,06	0	- 0,20	- 0,20	0	- 0,30	- 0,33

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die jeweiligen Veränderungen gegenüber der Situation seit der Reform vom 1. Juli 2019 wieder. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9 Prozent). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 Prozent).

- Die Reform steigert die Vollzeitbeschäftigung im Kreis der geringqualifizierten und der alleinerziehenden Erwerbspersonen überproportional, sodass in diesen beiden Gruppen der Anstieg der Beschäftigung in vollzeitäquivalenten Stellen erheblich stärker ausfällt (34.200 bzw. 22.500 Erwerbspersonen) als in der Grundgesamtheit aller Erwerbspersonen.
- Die Reform hat einen substantiell positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Verschiedene Kennziffern der Armut bzw. Ungleichheit gehen zurück. Die Reform erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand, die erstmals 2041 die fiskalischen Kosten übersteigen und zu Nettomehreinnahmen der öffentlichen Hand führen.

## 2 | Ausgangssituation und Reformen

---

### 2.1 | Belastung durch das Steuer- und Abgabensystem

Deutschland hat ein gut ausgebautes Sozialversicherungssystem, das seine Resilienz in der Coronakrise bewiesen hat. Damit verbunden ist jedoch eine relative hohe Belastung der Erwerbstätigen im unteren Einkommensbereich durch das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem (Peichl, Buhlmann, & Löffler, 2017). Die hohe Grenzbelastung schwächt Arbeitsanreize für die betroffenen Personengruppen, sodass sich Erwerbsarbeit in vielen Fällen kaum lohnt. Insbesondere verläuft die effektive Grenzbelastung – im Gegensatz zum Einkommensteuertarif – in vielen Einkommensschichten nicht progressiv, sodass die Grenzbelastung höherer Einkommen zum Teil geringer ist als diejenige niedriger Einkommen. Besonders gravierend kann dieser Effekt für Personen sein, die Transferleistungen beziehen, denn diesen werden häufig mit steigendem Erwerbseinkommen Transferleistungen entzogen. Anders gesagt: Aufgrund der hohen Sozialversicherungsbeiträge ist das deutsche Steuer- und Abgabensystem über weite Strecken regressiv (Bach, Beznoska, & Steiner, 2016).

Aus diesen Gründen erscheint es notwendig, gering bezahlte Erwerbsarbeit aufzuwerten. Die relativ hohe Belastung der niedrigen Einkommen Beziehenden in Deutschland ist hauptsächlich durch die Sozialversicherungsbeiträge bedingt, sodass eine Entlastung dieser Gruppe bei den Sozialabgaben ansetzen muss. Davon ausgehend bietet es sich an, die Sozialversicherungsbeiträge für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen bei gleichbleibenden Leistungsansprüchen zu senken.

### 2.2 | Einkommensverteilung

Zur Einordnung der am 1. Juli 2019 in Kraft getretenen Reform und der beiden Varianten möglicher Reformen wurde zunächst berechnet, wie viele Erwerbspersonen tatsächlich betroffen sind, welche Erwerbspersonen besonders profitieren und in welchem Ausmaß sich die Nettoeinkommen der unterschiedlichen Erwerbspersonen, gestaffelt nach Haushaltstypen, verändern.

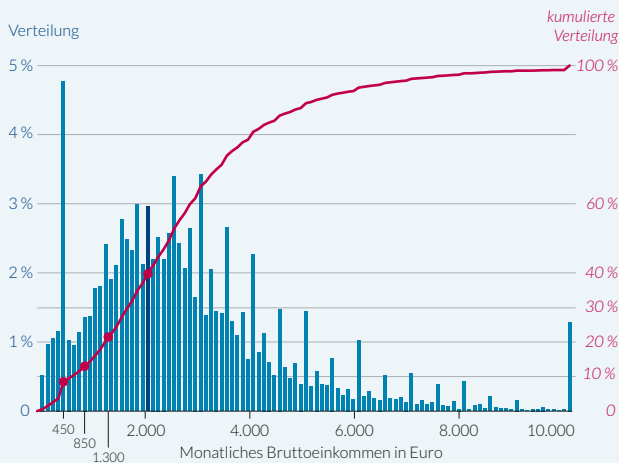
Die Berechnung ergibt das folgende Bild: 8,5 Prozent aller Erwerbspersonen erzielen Bruttoeinkommen unter 450 Euro, 4,5 Prozent zwischen 450 und 850 Euro, 8,7 Prozent zwischen 850 und 1.300 Euro und 12,7 Prozent zwischen 1.300 und 1.800 Euro (vgl. Abbildung 2a). Somit sind ungefähr 13 Prozent aller Erwerbspersonen von der am 1. Juli 2019 in Kraft getretenen Reform direkt betroffen, knapp 22 Prozent von Reformvariante 1 und gut 34 Prozent von Reformvariante 2. Die durchschnittliche Entlastung infolge der Reform vom 1. Juli 2019 beläuft sich nach eigenen Berechnungen auf 9,10 Euro pro Monat. Werden die aufgrund des höheren verfügbaren Einkommens fälligen Anpassungen der Transferzahlungen mit einbezogen, so sinkt die durchschnittliche Entlastung auf 7,23 Euro pro Monat. Die direkten fiskalischen Kosten der Reform aufgrund des Rückgangs der Beitragszahlungen belaufen sich auf 0,57 Milliarden Euro im ersten Jahr.

Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Reformen berücksichtigt alle Qualifikationsniveaus und Familientypen. Allerdings profitieren die geringqualifizierten und die alleinerziehenden Erwerbspersonen überproportional von den verschiedenen Reformen, da diese Gruppen häufiger im Niedriglohnsektor beschäftigt sind als Erwerbspersonen mit mittlerem oder höherem Qualifikationsniveau und Paare mit Kindern. Konkret erzielten im Jahr 2018 rund 50 Prozent aller geringqualifizierten Erwerbstätigen einen Bruttostundenlohn unterhalb der Niedriglohnschwelle<sup>7</sup> (Grabka & Goebel, 2020), sodass viele von ihnen für einen geringen Monatslohn arbeiten.

<sup>7</sup> Als Niedriglohn gilt ein Bruttostundenlohn, der unterhalb von zwei Dritteln des Medians der Bruttostundenlöhne liegt. Im Jahr 2018 lag die Niedriglohnschwelle demnach bei 11,40 Euro brutto pro Stunde.



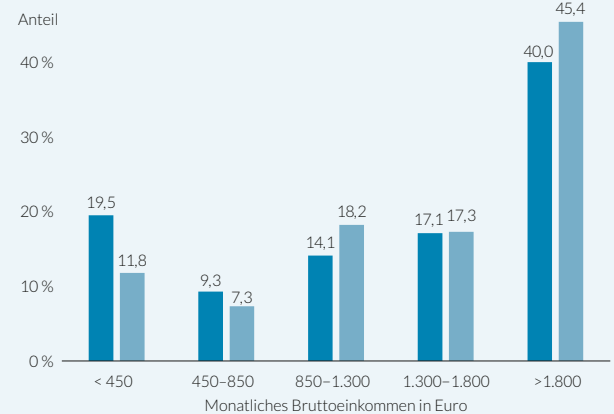
ABBILDUNG 2A Bruttoeinkommensverteilung



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018). Die Verteilung gibt an, welcher Anteil der Erwerbspersonen ein bestimmtes Bruttoeinkommen erzielt. Die kumulierte Verteilung gibt an, wie viele Personen ein Erwerbseinkommen unterhalb eines bestimmten Bruttoeinkommens erzielen. Beispielsweise erzielen 2,96 Prozent der Erwerbspersonen ein monatliches Bruttoeinkommen von zwischen 2.000 Euro und 2.100 Euro (Verteilung) und 39,94 Prozent der Erwerbspersonen ein monatliches Bruttoeinkommen von weniger als 2.100 Euro (kumulierte Verteilung).

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2B Bruttoeinkommensverteilung – geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018). Das Balkendiagramm gibt an, wie viel Prozent der geringqualifizierten bzw. der alleinerziehenden Erwerbspersonen ein monatliches Bruttoeinkommen von weniger als 450 Euro, zwischen 450 und 850 Euro, zwischen 850 und 1.300 Euro, zwischen 1.300 und 1.800 Euro und mehr als 1.800 Euro erhalten.

| BertelsmannStiftung

Konkret verhält sich die Verteilung der Erwerbseinkommen in den beiden genannten Personengruppen wie folgt: 19,5 Prozent der geringqualifizierten Erwerbspersonen erzielen Bruttoeinkommen von bis zu 450 Euro, 9,3 Prozent zwischen 450 und 850 Euro, 14,1 Prozent zwischen 850 und 1.300 Euro und 17,1 Prozent zwischen 1.300 und 1.800 Euro. Ähnlich drastisch ist das Bild bei den Alleinerziehenden, von denen 11,8 Prozent ein Bruttoeinkommen von bis zu 450 Euro, 7,3 Prozent ein solches zwischen 450 und 850 Euro, 18,2 Prozent von zwischen 850 und 1.300 Euro und 17,3 Prozent von zwischen 1.300 und 1.800 Euro erzielen (vgl. Abbildung 2b).

Bei der Betrachtung der geringqualifizierten und der alleinerziehenden Erwerbspersonen ist zu berücksichtigen, dass es eine gewisse Überschneidung gibt. Insbesondere sind geringqualifizierte Erwerbspersonen, die 6,1 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung ausmachen, mit einem Anteil von 11,1 Prozent überproportional häufig alleinerziehend. Alleinerziehende Erwerbspersonen (11,0 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung) sind mit einem Anteil von 20,0 Prozent überproportional häufig geringqualifiziert. Tabelle 13 im Anhang (Abschnitt A.2.2) bietet eine detaillierte Darstellung der bedingten Verteilungen der verschiedenen Haushaltstypen.

## 2.3 | Reformen zur Abschaffung des Sonderstatus des Minijobs

Im nächsten Schritt wird dargestellt, wie viele Erwerbspersonen wie stark durch die verschiedenen Reformen entlastet bzw. durch die Aufgabe des Sonderstatus für Minijobs (Reformvarianten 1 und 2) zusätzlich belastet werden. Entsprechende Messgröße ist die reformbedingte Veränderung des Nettoeinkommens einer Person. Unter Verwendung der Durchschnittsbelastungsprofile (vgl. Abbildung 1) und der Bruttoeinkommensverteilung (vgl. Abbildung 2) lässt sich die Veränderung des Nettoeinkommens bei gegebenem Bruttoeinkommen berechnen. Stellt man diese Veränderung gemeinsam mit der Verteilung der Erwerbspersonen auf die drei Beschäftigungszustände (geringfügige Beschäftigung, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung) dar, so lässt sich daraus ablesen, wie viele Erwerbspersonen von den verschiedenen Reformen wie stark betroffen sind.

In dem zur Simulationsanalyse verwendeten Modell sind die möglichen Beschäftigungszustände durch drei Kategorien näher bezeichnet: geringfügige Beschäftigung, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung.<sup>8</sup> Entsprechend hängen die Arbeitsmarktanreize der Reformen des Sozialversicherungssystems hauptsächlich davon ab, wie die Reformen das jeweilige Nettoeinkommen der Erwerbspersonen in den drei Beschäftigungszuständen verändern.

8 Die Einordnung der Erwerbspersonen in die Beschäftigungszustände erfolgt in der empirischen Analyse gemäß den Angaben der Befragten. Diese Einordnung ist konsistent mit einer Unterteilung der Beschäftigung nach wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden: Geringfügige Beschäftigung entspricht einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden, Teilzeitbeschäftigung einer solchen von 15 bis 30 Stunden und Vollzeitbeschäftigung einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden oder mehr. Im Modell sind die Beschäftigungszustände mithilfe der durchschnittlich geleisteten Wochenarbeitszeit operationalisiert, das heißt zehn Stunden (geringfügige Beschäftigung), 20 Stunden (Teilzeit) und 40 Stunden (Vollzeit).

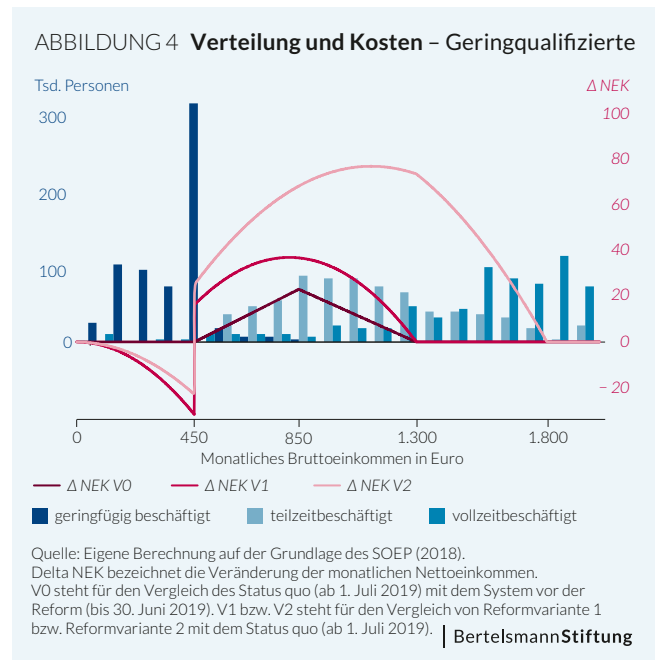
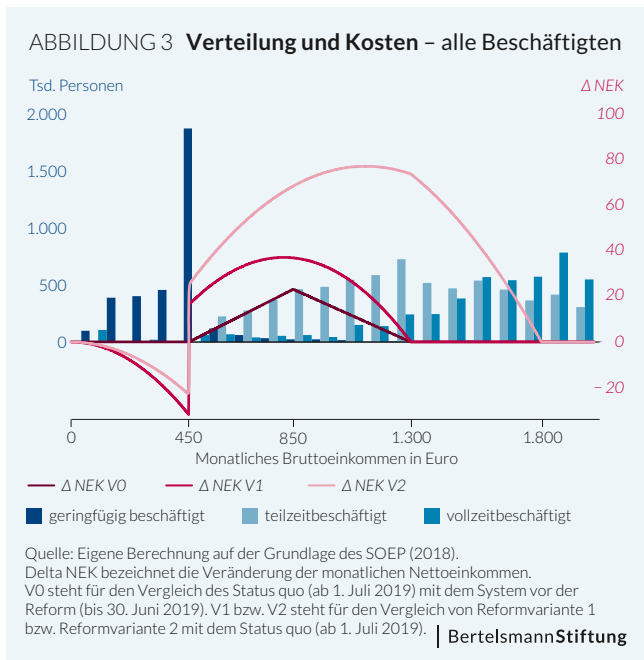
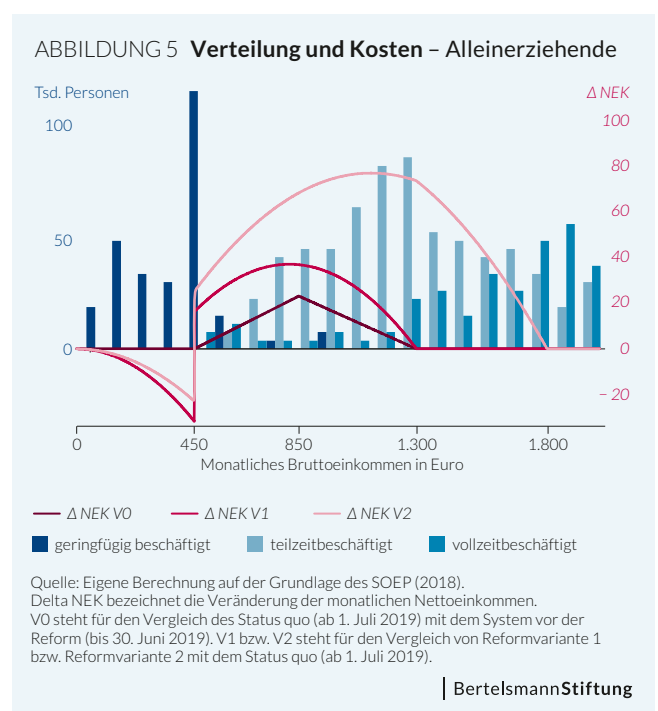


Abbildung 3 stellt die Verteilung der monatlichen Bruttoeinkommen für geringfügig Beschäftigte, Teilzeitbeschäftigte und Vollzeitbeschäftigte (linke Achse) sowie die Veränderung der Nettoeinkommen aufgrund der Reformen (rechte Achse) dar. Die Abbildung veranschaulicht zwei empirische Muster. Erstens konzentrieren sich die Einkommen der geringfügig Beschäftigten in dem Bereich unterhalb der 450-Euro-Einkommensgrenze; durch die Reformvariante 1 werden sie im Durchschnitt mit 31,47 Euro monatlich, durch die Reformvariante 2 im Durchschnitt mit 22,73 Euro monatlich belastet. Zweitens konzentrieren sich teilzeitbeschäftigte Erwerbspersonen im Bruttoeinkommensbereich von 450 Euro bis 1.800 Euro; sie profitieren daher von allen Reformen – mit einer Entlastung von bis zu 79,80 Euro bei Reformvariante 2.

Die Verteilungen in den Gruppen der geringqualifizierten und der alleinerziehenden Erwerbspersonen werden in den Abbildungen 4 und 5 dargestellt. Die Abbildungen verdeutlichen, dass im Kreis der geringqualifizierten Erwerbspersonen die Konzentration der Bruttoeinkommen zwischen 450 Euro und 1.800 Euro im Fall einer Teilzeitbeschäftigung stärker ausfällt und dass auch bei den Vollzeitbeschäftigten der Anteil der Erwerbspersonen in diesem Einkommensintervall leicht erhöht ist. Die Reformvarianten 1 und 2 würden sich aus diesem Grund auf geringqualifizierte Erwerbspersonen überproportional stark auswirken. Ein ähnliches Bild ergibt sich für alleinerziehende Erwerbspersonen, die verstärkt geringfügig beschäftigt oder teilzeitbeschäftigt sind.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Entlastung (oder Belastung) durch eine Reform der Sozialversicherungsbeiträge die



Nettoeinkommen einer einzelnen Person verändert, woraus Anpassungen der Transfereinkommen folgen. Diese Anpassungen können je nach Familientyp und Beschäftigung sehr hoch ausfallen, sodass die ursprünglich implementierte Entlastung teilweise neutralisiert wird. Aus diesem Grund muss eine umfassende und vollständige Analyse der Reformvarianten die Veränderungen der Transfereinkommen unter Rückgriff auf die sogenannten Transferentzugsraten mit einbeziehen.

## Transferentzugsraten

Zur Bestimmung der Transferentzugsraten werden zunächst die Transfereinkommen konditional auf den Familientyp geschätzt. Der Familientyp ist ökonomisch der wichtigste Bestimmungsfaktor von Transferleistungen, sodass eine weitere Aufgliederung der Transferleistungen nach Qualifikationsniveau und Beschäftigungsart nicht notwendig ist. Überdies wäre diese aus dem folgendem Grund technisch nicht zuverlässig genug: Aufgrund der beschränkten Größe des Datensatzes gibt es für einige Haushaltstypen, falls diese zu stark aufgliedert werden, zu wenige Beobachtungen, um mittels der verwendeten Schätzstrategie zuverlässige und belastbare Ergebnisse zu erhalten.

Die Schätzung der Transferentzugsraten erfolgt mittels eines für jeden Familientypen spezifizierten linearen Regressionsmodells. Die Regressionsgleichung ist gegeben durch

$$TR_i = \beta_{i,0} + \beta_{i,1} \times (\ln BEK_i) + \beta_{i,2} \times (\ln BEK_i)^2 + \beta_{i,3} \times (\ln BEK_i)^3$$

wobei  $i$  für den Familientyp steht,  $TR_i$  für die erhaltenen Transferleistungen und  $BEK_i$  für die Bruttoeinkommen der Erwerbsperson. Die Sensitivität der Transferzahlung in Bezug auf eine Änderung der Bruttoeinkommen ergibt sodann die Schätzung der Transferentzugsraten. Die Abbildungen 6 und 7 geben exemplarisch die geschätzten Kurvenverläufe der Transferentzugsraten für alleinerziehende sowie für geringqualifizierte Erwerbspersonen wieder. Beispielsweise bedeutet ein Wert von 0,4, dass eine Entlastung im Wert von einem Euro zu einer Reduktion der Transferzahlungen in Höhe von 40 Cent führt, so dass letztlich von der ursprünglichen Entlastung 60 Prozent übrig bleiben.

Die Schätzungen sind stabil gegenüber unterschiedlichen Varianten der Spezifikation, insbesondere in Bezug auf die Potenzen der Polynome.

Im Gegensatz zu Peichl et al. (2017) wurden in dieser Studie die Transferentzugsraten pro Haushaltstyp mittels Polynome niedrigen Grades geschätzt. Beide Ansätze ziehen die tatsächlichen Veränderungen der Transferentzugsraten, die das Nettoeinkommen und somit den Konsum der betroffenen Erwerbspersonen beeinflussen, in Betracht. Insbesondere wird in der Schätzung berücksichtigt, dass nicht alle Haushalte, die Ansprüche auf Transferzahlungen haben, diese auch voll ausschöpfen.

ABBILDUNG 6 Transferentzugsraten – Alleinerziehende

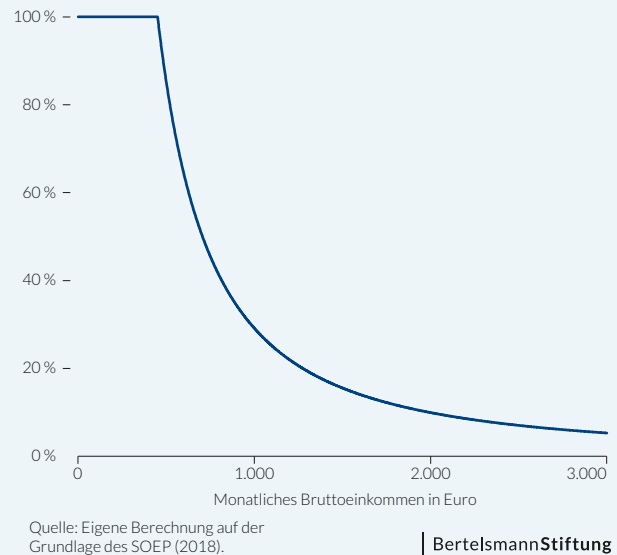
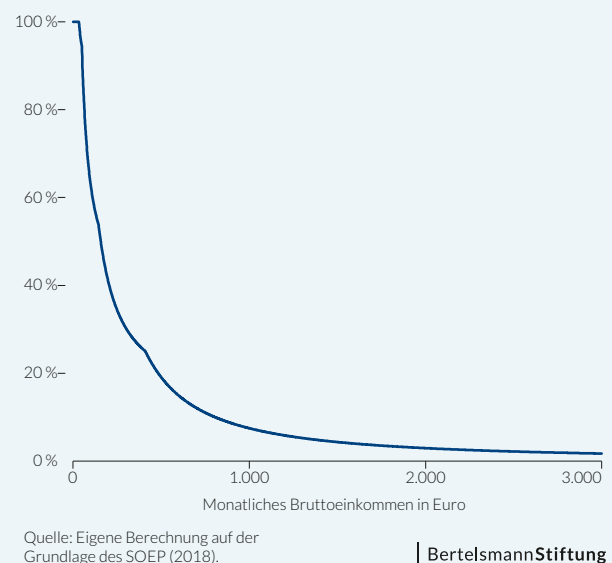
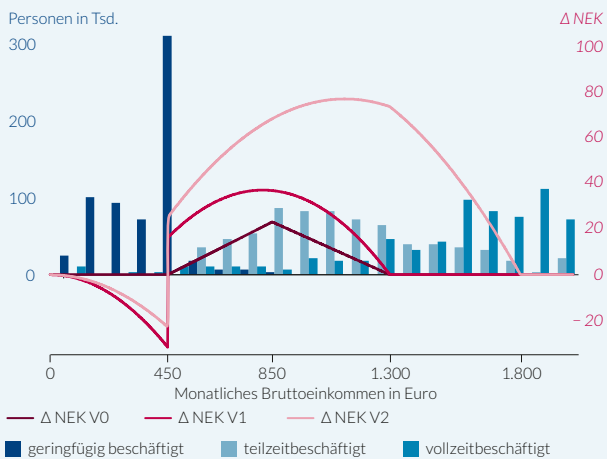


ABBILDUNG 7 Transferentzugsraten – Geringqualifizierte



Werden die Transferentzugsraten mit den Veränderungen der Nettoeinkommen verrechnet, so verringern sich die Nettomehereinnahmen von Erwerbspersonen mit einem Bruttoeinkommen in der Gleitzone. Ähnliches gilt für die Kosten der Reform für Erwerbspersonen mit einem Bruttoeinkommen von weniger als 450 Euro, da die Transferzahlungen hier die zusätzlichen Kosten der Sozialversicherungsbeiträge nur zum Teil kompensieren. Diese Anpassungen sind bei alleinerziehenden und bei geringqualifizierten Erwerbspersonen besonders ausgeprägt.

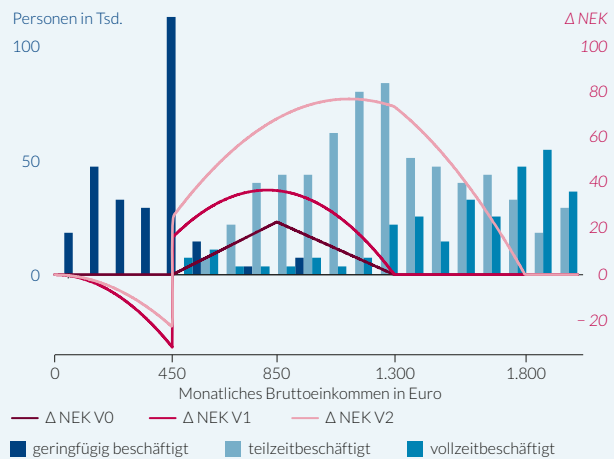
ABBILDUNG 8 Verteilung und Kosten unter Einbezug von Transferentzugsraten – Geringqualifizierte



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018). Veränderung der Nettoeinkommen. V0 bedeutet den Vergleich des Status quo (ab 1. Juli 2019) mit dem System vor der Reform (bis 30. Juni 2019). V1 bzw. V2 bedeutet den Vergleich von Variante 1 bzw. Variante 2 mit dem Status quo (ab 1. Juli 2019). ΔNEK beschreibt die Veränderung der monatlichen Nettoeinkommen in Abhängigkeit von den Bruttoeinkommen unter Einbeziehung der Transferentzugsraten.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 9 Verteilung und Kosten unter Einbezug von Transferentzugsraten – Alleinerziehende



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018). Veränderung der Nettoeinkommen. V0 bedeutet den Vergleich des Status quo (ab 1. Juli 2019) mit dem System vor der Reform (bis 30. Juni 2019). V1 bzw. V2 bedeutet den Vergleich von Variante 1 bzw. Variante 2 mit dem Status quo (ab 1. Juli 2019). ΔNEK beschreibt die Veränderung der monatlichen Nettoeinkommen in Abhängigkeit von den Bruttoeinkommen.

| BertelsmannStiftung

Die Abbildungen 8 und 9 vermitteln einen Überblick über die individuellen Nettoeffekte (das heißt die Effekte unter Einbezug der Transferentzugsraten) in diesen beiden Gruppen. Insbesondere bei den Alleinerziehenden zeigt sich, dass ein Großteil der ursprünglichen Entlastung durch Interaktionen mit bestehenden Regelungen und einen dadurch bedingten Transferentzug nivelliert wird. Beispielsweise steigt das verfügbare monatliche Einkommen einer alleinerziehenden Erwerbsperson mit 850 Euro Bruttoeinkommen mit der Reform vom 1. Juli 2019 um 13,74 Euro, im Rahmen einer Reform gemäß Variante 1 um 21,98 Euro und im Rahmen einer Reform gemäß Variante 2 um 40,96 Euro.

Werden die Transferentzugsraten einbezogen, so belaufen sich die unmittelbaren Kosten von Reformvariante 1 unseren Berechnungen nach auf 0,56 Milliarden Euro und von Variante 2 auf 4,54 Milliarden Euro relativ zum Status quo seit dem 1. Juli 2019 (siehe auch Tabelle 11). Da diese Studie die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Reform evaluiert und zum Teil wirtschaftspolitische Implikationen herleitet, werden die Transferentzugsraten in der Simulation berücksichtigt.

---

# 3 | Methodik des Simulationsmodells

---

## 3.1 | Modellrahmen – ein mikroökonomisch fundiertes makroökonomisches Modell

Die vorliegende Studie nutzt die Methoden der modernen Makroökonomik und untersucht Reformen der Sozialversicherungsbeiträge auf der Basis eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modells der deutschen Volkswirtschaft. Der Schwerpunkt der gesamtwirtschaftlichen Analyse liegt auf der Entwicklung des Produktionspotenzials der deutschen Volkswirtschaft. Kurzfristige keynesianische Nachfrageeffekte werden vernachlässigt. Das mikroökonomisch fundierte makroökonomische Modell erlaubt eine empirisch fundierte dynamische Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die neben den direkten Effekten auch die indirekten Effekte berücksichtigt, die durch Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen sowie Wechselwirkungen zwischen Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten verursacht werden. Ein Literaturüberblick zur Methodik ist im Anhang (A.1) zu finden.

Der hier verwendete Modellrahmen bildet wesentliche Eigenschaften realer Volkswirtschaften ab, die zur Verzerrung privater Investitionsanreize führen und die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen bedingen. So sind in dem Modell, auf das diese Studie sich stützt, ebenso wie in der realen Welt viele private Haushalte kreditbeschränkt und unvollständig gegen Einkommensrisiken versichert. Zudem steigen die Steuer- und Sozialabgaben der privaten Haushalte mit dem geleisteten Arbeitsvolumen. Diese Faktoren hemmen Ausweitungen des Arbeitsangebots. Außerdem behindern Suchfraktionen auf den Arbeitsmärkten die optimale Allokation der Produktionsfaktoren. Ökonomische Externalitäten, die zum Beispiel durch ein gemeinschaftlich finanziertes Sozialversicherungssystem entstehen, führen zu unterschiedlichen privaten und sozialen Renditen, sodass Entlastungen geringer und mittlerer Einkommen durchaus gesamtwirtschaftliche Effekte haben und eine verbesserte Allokation von Produktionsfaktoren mit sich bringen können.

Konkret ist das dieser Studie zugrundeliegende Modell ein Wachstumsmodell mit Sach- und Humankapital, heterogenen Haushalten, unvollkommenen Finanzmärkten und Suchfraktionen auf dem Arbeitsmarkt. Der Modellrahmen wurde in einer Reihe von Arbeiten von Krebs und Scheffel (2015, 2016a, 2016b, 2017) und Krebs, Scheffel, Barišić und Zorn (2019) entwickelt und setzt einen besonderen Akzent auf die für diese Studie relevante Heterogenität der Erwerbspersonen. Haushalte unterscheiden sich hinsichtlich des Kinderstatus (Kinder oder keine Kinder) sowie der Zahl der Erwerbspersonen (alleinstehend oder Paargemeinschaft) und deren Qualifikation (kein Berufsabschluss, Berufsabschluss oder Hochschulabschluss). Vereinfachend wird angenommen, dass sich diese Haushaltsmerkmale im Zeitablauf nicht verändern (konstanter Haushaltstyp). Erwerbspersonen unterscheiden sich zusätzlich im Hinblick auf ihren Beschäftigungszustand (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Kurzarbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit). Der Beschäftigungszustand einer Erwerbsperson verändert sich im Zeitablauf. Weitere Details zum Modell, zu seiner Kalibrierung inklusive Beschreibung der Daten und zur Simulationsstrategie werden im Anhang (A.2) diskutiert.

## 3.2 | Wirkungskanäle

Das in dieser Studie verwendete makroökonomische Modell hat den Vorteil, dass es die zentralen Wirkungskanäle abbildet, sodass kausale Zusammenhänge konsistent analysiert werden können. Im Gegensatz zu rein empirischen Arbeiten erlaubt dieser Ansatz daher auch die Analyse von Hypothesen, die außerhalb des Erfahrungsbereichs liegen. Konkret können die Auswirkungen hypothetischer Reformen untersucht werden, zu denen keine Erfahrungswerte vorliegen. Die Analyse von Datensätzen, die immer nur die Erkenntnisse der Vergangenheit abbilden, hat in solchen Fällen eine nur sehr eingeschränkte Aussagekraft.

Die Entlastung geringer und mittlerer Einkommen durch eine Reform der Sozialversicherungsbeiträge hat direkte und indirekte Effekte. Ein wichtiges Ziel der hier durchgeführten makroökono-

mischen Analyse war es, die indirekten Effekte widerspruchsfrei zu erfassen und ihre ökonomischen Konsequenzen zu evaluieren.

Die direkten Effekte der untersuchten Reformen sind eine Folge von Verhaltensänderungen von Erwerbspersonen mit geringen und mittleren Einkommen. Jede der hier betrachteten Reformen führt zu einer durchschnittlichen Entlastung des Arbeitseinkommens und steigert somit für arbeitslose Erwerbspersonen den Anreiz zur Stellensuche. Darüber hinaus ergeben sich je nach Reform zusätzliche Anzeizeffekte. Insbesondere die Reformvarianten 1 und 2 motivieren geringfügig Beschäftigte, ihr Arbeitsangebot auszuweiten und nach einer Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung zu suchen. Mit einem Wechsel aus geringfügiger Beschäftigung in Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung geht typischerweise ein Anstieg der Arbeitsproduktivität und des Lohnes einher, der wiederum zusätzliche Wachstumsimpulse setzt.<sup>9</sup> Zeitgleich kann jedoch auch ein gegenläufiger Effekt am oberen Ende der Gleitzone entstehen, wenn die Entlastung der Teilzeitbeschäftigung größer ist als die Entlastung der Vollzeitbeschäftigung. In solchen Fällen reduziert sich der Anreiz für Teilzeitbeschäftigte, ihre Arbeitszeit auszuweiten und nach einer Vollzeitbeschäftigung zu suchen. Infolge dessen steigt die Teilzeitbeschäftigung an, während die Vollzeitbeschäftigung sinkt. In diesem Sinne können die hier vorgeschlagenen Reformen 1 und 2 das Problem der „Teilzeitfalle“ verstärken. Dieser Teilzeiteffekt reduziert die durchschnittliche Produktivität und Entlohnung, weil Teilzeitarbeit typischerweise weniger produktiv ist als Vollzeitarbeit.<sup>10</sup>

Neben den direkten Effekten gibt es eine Reihe indirekter Effekte, die durch die Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen und die Wechselwirkungen zwischen Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten entstehen. Beispielsweise stimulieren Produktivitätsgewinne die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit und Kapital, sodass Beschäftigung, Stundenlöhne und private Investitionen zunehmen. Diese Zuwächse bei Beschäftigung, Produktivität und Löhnen vermehren mit zeitlicher Verzögerung die Einnahmen der öffentlichen Hand in Form von Steuern und Sozialabgaben, sodass die anfänglichen Rückgänge kompensiert werden. Gleichzeitig sinken die Ausgaben für Sozialleistungen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass diese Studie nur einen Teil der möglichen Anpassungsreaktionen der Haushalte und Unternehmen berücksichtigt. Insbesondere werden die folgenden drei Transmissionskanäle vernachlässigt. Erstens wird die Zahl der Arbeitsstunden innerhalb einer Beschäfti-

gungsart (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Minijob) in der Modellanalyse konstant gehalten, sodass etwaige marginale Anpassungen der Arbeitszeit nicht erfasst werden. Zum Beispiel wird nicht berücksichtigt, dass eine im Niedriglohntsektor beschäftigte Vollzeitkraft zusätzliche Überstunden leistet, wenn die Sozialabgaben sinken. Zweitens geht die vorliegende Studie von der Annahme einer konstanten Suchintensität der Unternehmen aus. Diese Annahme impliziert, dass sich die positiven Effekte einer Steigerung der Unternehmensproduktivität nicht auf die Anreize der Unternehmen auswirken, Produktion und Beschäftigung auszuweiten. Folglich werden durch verstärkte Suchaktivitäten verursachte positive Impulse auf die Raten des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung bzw. in umfangreichere Beschäftigungsverhältnisse in der Analyse vernachlässigt. Drittens werden kurzfristige Effekte vernachlässigt, die durch den keynesianischen Nachfragekanal erzeugt werden und zu einer vorübergehenden Stimulation der gesamtwirtschaftlichen Produktion und damit verbunden zu einer Beschäftigungsausweitung führen. Positive Konjunkturimpulse sind besonders ausgeprägt in Zeiten der Rezession, in denen die Produktionskapazitäten nicht ausgelastet sind.

Die drei genannten Wirkmechanismen haben zur Folge, dass die hier betrachteten Reformen des Sozialversicherungssystems die Beschäftigung steigern. Da der vorliegende Modellrahmen diese drei Wirkmechanismen vernachlässigt, werden die positiven Beschäftigungseffekte der Reformen in der vorliegenden Studie tendenziell unterschätzt. In diesem Sinne sind die hier beschriebenen Ergebnisse als eine vorsichtige Abschätzung der zu erwartenden positiven Effekte der Reformen zu werten.

<sup>9</sup> Der beschriebene Zusammenhang zwischen Beschäftigungsart und Produktivität bzw. Lohn ist empirisch belegt; die einschlägige Literatur wird in Krebs und Scheffel (2015) diskutiert. Der dieser Studie zugrundeliegende Modellrahmen ist so kalibriert, dass das Modell die empirisch geschätzten Lohnunterschiede akkurat abbildet.

<sup>10</sup> Auch dieser Effekt ist empirisch belegt – siehe Krebs und Scheffel (2015) – und das Modell wurde so kalibriert, dass die empirisch geschätzten Lohnunterschiede akkurat abgebildet werden können.

---

# 4 | Simulationsergebnisse

---

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der verschiedenen Reformen des Sozialversicherungssystems auf der Basis des kalibrierten Modells analysiert. Dabei startet die Simulation in 2020. Die Implementierung der Reformvarianten erfolgte durch Veränderungen der Parameter, die im Modell die Höhe der Sozialabgaben bestimmen. Die zur Simulation verwendeten Parameteränderungen entsprechen den in Kapitel 2 vorgestellten Veränderungen des Nettoeinkommens.

Die Reformen induzieren Verhaltensanpassungen der Erwerbspersonen, die sich wiederum auf Beschäftigung, Produktionspotenzial, Einkommensverteilung und fiskalische Größen auswirken. Zur vollständigen Evaluation der Reform sind die Verhaltensanpassungen essenziell. Sie können nur mittels eines makroökonomischen Modells konsistent analysiert und bewertet werden.

Die Simulationsanalyse erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurde die aktuelle Reform, wie sie zum 1. Juli 2019 in Kraft trat, relativ zu den Regelungen vor dem Stichtag evaluiert. Im Anschluss daran wurden die Reformvarianten im Vergleich mit der zum 1. Juli 2019 in Kraft getretenen Reform analysiert und diskutiert. Es gilt somit zu beachten, dass sich die Referenzsituation im ersten Simulationsschritt (Sozialversicherungssystem bis zum 30. Juni 2019) von jener im zweiten Simulationsschritt (Sozialversicherungssystem seit dem 1. Juli 2019) unterscheidet.

## 4.1 | Beschäftigung

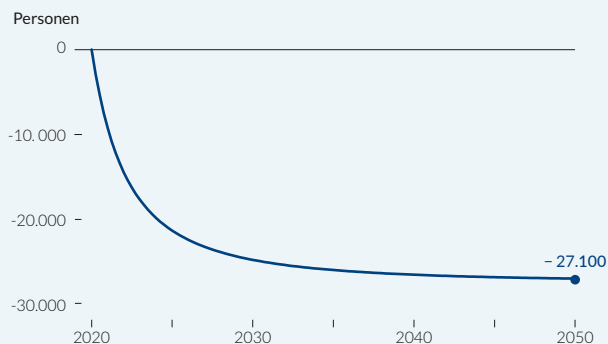
### 4.1.1 | Reform vom 1. Juli 2019

Die Beschäftigungseffekte der Reform vom 1. Juli 2019 sind das Ergebnis von drei zum Teil gegenläufigen Wirkungskanälen. Die Analyse in Kapitel 2 hat gezeigt, dass von der Entlastung der Erwerbseinkommen im Bereich von 450 bis 1.300 Euro hauptsächlich teilzeitbeschäftigte Erwerbspersonen profitieren. Entsprechend können die folgenden drei Einzeleffekte der Reform vom 1. Juli 2019 identifiziert werden:

1. Die Entlastung der Erwerbseinkommen im Bereich zwischen 450 und 1.300 Euro macht Arbeit attraktiver und steigert so für arbeitslose Erwerbspersonen den Anreiz, ihre Arbeitssuche zu intensivieren.
2. Die Entlastung der Einkommen im Bereich von 450 bis 1.300 Euro stärkt für geringfügig Beschäftigte den Anreiz, ihr Arbeitsangebot auszuweiten und in eine Teilzeitbeschäftigung zu wechseln. Dieser positive Beschäftigungsimpuls steigert die durchschnittliche Produktivität der Gesamtheit der Beschäftigungsverhältnisse, weil die Tätigkeit in Minijobs weniger produktiv ist als Teilzeitarbeit.
3. Die Entlastung der Einkommen im Bereich von 450 bis 1.300 Euro senkt den Anreiz der teilzeitbeschäftigten Erwerbspersonen, ihr Arbeitsangebot auszuweiten und in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. Dieser negative Beschäftigungsimpuls senkt die durchschnittliche Produktivität aller Beschäftigungsverhältnisse, weil Teilzeitarbeit weniger produktiv ist als Vollzeitarbeit.

Die Abbildungen 10 und 11 geben den Verlauf der Beschäftigung nach der Implementierung der Reform des Sozialversicherungssystems wieder. Aufgrund des ersten Wirkungskanals geht die Arbeitslosigkeit bis 2050 um 27.100 Personen zurück und die Erwerbstätigkeit steigt entsprechend (vgl. Abbildung 10). Bislang arbeitslose Erwerbspersonen wechseln hauptsächlich direkt in Teilzeitbeschäftigung, sodass diese ansteigt. Da gleichzeitig gemäß dem zweiten Wirkungskanal vermehrt geringfügig beschäftigte Erwerbspersonen in Teilzeit wechseln, sinkt die Zahl der geringfügig Beschäftigten im selben Zeitraum um 13.500 Personen. Darüber hinaus werden als Folge des dritten Wirkungskanals teilzeitbeschäftigte Erwerbspersonen die Intensität ihrer Suche nach einer Vollzeitbeschäftigung verringern, sodass im Gleichgewichtsmodell langfristig auch die Vollzeitbeschäftigung aufgrund sonstiger Arbeitsmarktflektuationen um 27.000 Personen zurückgeht. Damit ergibt sich ein Zuwachs der Zahl der Teilzeitbeschäftigten bis 2050 um 67.600 Personen (vgl. Abbildung 11).

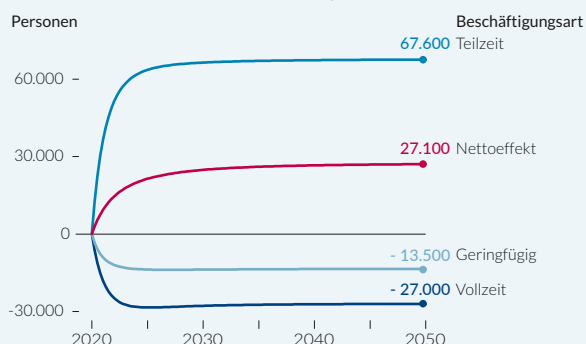
ABBILDUNG 10 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019  
Modellsimulation der Arbeitslosenzahlen



Quelle: Eigene Berechnungen. Die Kurve illustriert die Veränderung gegenüber dem Status quo vor dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019  
Modellsimulation der Beschäftigtenzahl



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurven illustrieren die Veränderung gegenüber dem Status quo vor dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

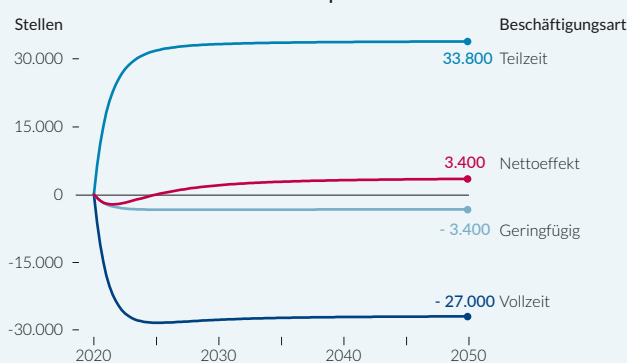
Die Reform hat also einen signifikanten positiven Effekt auf die Beschäftigung, die langfristig um 27.100 erwerbstätige Personen steigt. Dieser Beschäftigungseffekt ist allerdings erheblich kleiner, wenn er in vollzeitäquivalenten Stellen berechnet wird. Abbildung 12 zeigt, dass der langfristige Anstieg der Beschäftigung, ausgehend von dieser Bereinigung, nur noch 3.400 vollzeitäquivalente Stellen beträgt. Dieser ganz erhebliche Unterschied geht vor allem darauf zurück, dass die gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsstunden bedeutend weniger stark zunehmen, als es der reine Beschäftigungseffekt zunächst erwarten lässt. Tatsächlich werden hauptsächlich Teilzeitstellen neu geschaffen, während die Zahl der Vollzeitstellen sinkt.

Tabelle 4 fasst die Beschäftigungseffekte der Reform von 1. Juli 2019 zusammen. Zudem weist sie die Beschäftigungseffekte für die beiden hypothetischen Reformoptionen aus, die weiter unten eingehend analysiert werden.

Die Analyse in Kapitel 2 hat gezeigt, dass zwei Gruppen von Erwerbspersonen besonders häufig im Niedriglohntsektor beschäftigt sind: Geringqualifizierte und Alleinerziehende. Entsprechend gibt es in diesen beiden Gruppen relativ viele Erwerbstätige, die durch die Reform vom 1. Juli 2019 eine Entlastung erfahren, selbst wenn sie vollzeitbeschäftigt sind. Der dritte Wirkungskanal, das heißt der Anreiz, in einer Teilzeitbeschäftigung zu verweilen oder von einer Vollzeit- zu einer Teilzeitbeschäftigung zu wechseln, ist für die beiden besagten Gruppen weniger ausgeprägt. Alles in allem ergeben sich die in Tabellen 5 und 6 dargestellten Beschäftigungseffekte.

Wie aus den Tabellen 5 und 6 ersichtlich wird, profitieren geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen von der Reform besonders stark; somit sind wirtschafts- und verteilungspolitisch durchaus Teilerfolge zu erkennen. Insbesondere sind

ABBILDUNG 12 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019  
Modellsimulation der vollzeitäquivalenten Stellen



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurven illustrieren die Veränderung gegenüber dem Status quo vor dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

13.800 der insgesamt 27.100 Erwerbspersonen, die bis 2050 zusätzlich in eine Beschäftigung wechseln, geringqualifiziert (das entspricht 50,9 Prozent) und 7.800 Erwerbspersonen alleinerziehend (das entspricht 28,8 Prozent). Betrachtet man Vollzeitstellen, so ergibt sich bei den Alleinerziehenden ein leichtes Plus, bei den Geringqualifizierten ergeben sich leichte Verluste. Im Gegensatz zu den Effekten für die Grundgesamtheit verstärkt die Reform in diesen beiden Gruppen nicht die Problematik der „Teilzeitfalle“.

Tabelle 7 wiederum zeigt, dass für die Gruppe „Frauen mit Kindern“<sup>11</sup> die Beschäftigungseffekte eher denen der Grundgesamtheit gleichen. Der Grund dafür ist, dass viele Frauen mit Kindern, die in Paargemeinschaften leben, Teilzeit arbeiten und eine angemessene Kinderbetreuung haben, sodass monetäre Anreize eine geringere Rolle für die Wahl des Beschäftigungszustands spielen als zum Beispiel für Alleinerziehende, für die Betreuungsangebote außerordentlich wichtig sind.

11 Diese Gruppe umfasst sowohl alleinerziehende Frauen mit Kindern als auch Mütter in Paargemeinschaften.



TABELLE 4 Beschäftigungseffekte – alle Erwerbspersonen

	Arbeitslos	Geringfügig beschäftigt	Teilzeitbeschäftigt	Vollzeitbeschäftigt	Beschäftigt (absolut)	Beschäftigt (vz-äquivalent)
<b>Reform 1.7.2019</b>						
2030	- 24.900	- 13.800	+ 66.400	- 27.800	+ 24.900	+ 2.000
2050	- 27.100	- 13.500	+ 67.600	- 27.000	+ 27.100	+ 3.400
<b>Reformvariante 1</b>						
2030	- 8.200	- 3.600	+ 40.900	+ 3.300	+ 8.200	+ 14.800
2050	- 8.900	- 35.900	+ 41.300	+ 3.500	+ 8.900	+ 15.200
<b>Reformvariante 2</b>						
2030	- 86.700	- 77.200	+ 159.200	+ 4.700	+ 86.700	+ 65.000
2050	- 92.600	- 76.600	+ 162.400	+ 6.800	+ 92.600	+ 68.900

TABELLE 5 Beschäftigungseffekte – geringqualifizierte Erwerbspersonen

	Arbeitslos	Geringfügig beschäftigt	Teilzeitbeschäftigt	Vollzeitbeschäftigt	Beschäftigt (absolut)	Beschäftigt (vz-äquivalent)
<b>Reform 1.7.2019</b>						
2030	- 12.100	- 800	+ 10.400	+ 2.600	+ 12.100	+ 7.600
2050	- 13.800	- 600	+ 11.200	+ 3.200	+ 13.800	+ 8.600
<b>Reformvariante 1</b>						
2030	- 4.400	- 2.500	+ 5.300	+ 1.500	+ 4.400	+ 3.500
2050	- 4.900	- 2.400	+ 5.700	+ 1.600	+ 4.900	+ 3.900
<b>Reformvariante 2</b>						
2030	- 39.300	- 4.700	+ 22.900	+ 21.100	+ 39.300	+ 31.300
2050	- 43.800	- 4.100	+ 25.300	+ 22.600	+ 43.800	+ 34.200

TABELLE 6 Beschäftigungseffekte – alleinerziehende Erwerbspersonen

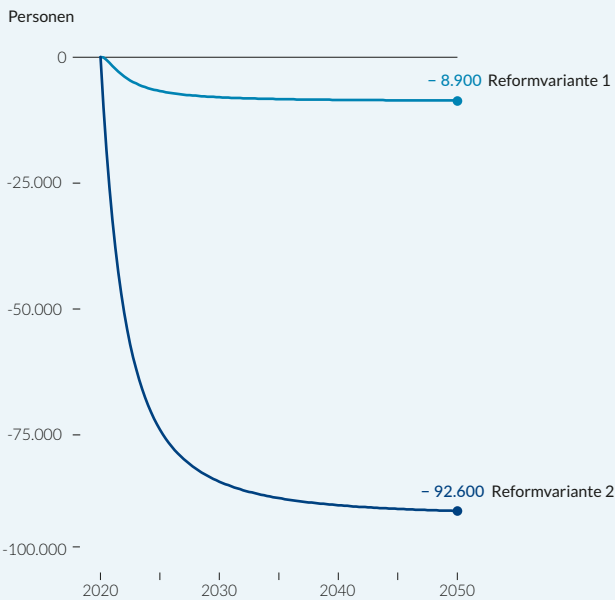
	Arbeitslos	Geringfügig beschäftigt	Teilzeitbeschäftigt	Vollzeitbeschäftigt	Beschäftigt (absolut)	Beschäftigt (vz-äquivalent)
<b>Reform 1.7.2019</b>						
2030	- 6.000	- 2.100	+ 10.800	- 2.700	+ 6.000	+ 2.200
2050	- 7.800	- 1.900	+ 11.900	- 2.200	+ 7.800	+ 3.300
<b>Reformvariante 1</b>						
2030	- 1.500	- 5.900	+ 6.500	+ 900	+ 1.500	+ 2.700
2050	- 2.000	- 5.900	+ 6.900	+ 1.000	+ 2.000	+ 3.000
<b>Reformvariante 2</b>						
2030	- 20.700	- 12.600	+ 21.500	+ 11.800	+ 20.700	+ 19.400
2050	- 25.700	- 12.000	+ 24.400	+ 13.300	+ 25.700	+ 22.500

TABELLE 7 Beschäftigungseffekte – Frauen mit Kindern

	Arbeitslos	Geringfügig beschäftigt	Teilzeitbeschäftigt	Vollzeitbeschäftigt	Beschäftigt (absolut)	Beschäftigt (vz-äquivalent)
<b>Reform 1.7.2019</b>						
2030	- 8.300	- 4.100	+ 23.000	- 10.700	+ 8.300	- 200
2050	- 10.200	- 3.800	+ 24.200	- 20.200	+ 10.200	+ 1.000
<b>Reformvariante 1</b>						
2030	- 2.500	- 9.900	+ 13.600	- 1.100	+ 2.500	+ 3.200
2050	- 3.000	- 9.900	+ 14.000	- 1.000	+ 3.100	+ 3.500
<b>Reformvariante 2</b>						
2030	- 27.600	- 21.800	+ 52.600	- 3.200	+ 27.600	+ 17.700
2050	- 32.700	- 21.300	+ 55.600	- 1.600	+ 32.800	+ 20.900

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die Veränderung der Anzahl der Erwerbspersonen bzw. der Anzahl der vollzeitäquivalenten Stellen an. „Reform 1.7.2019“ = Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform vom 1. Juli 2019; „Reformvariante 1“ bzw. „Reformvariante 2“ = Veränderungen gegenüber der Reform vom 1. Juli 2019.

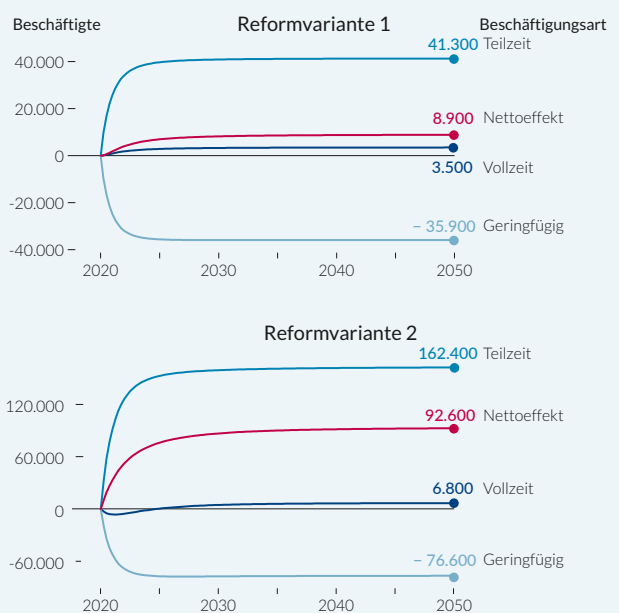
ABBILDUNG 13 Auswirkungen der Reformvarianten  
Modellsimulation der Arbeitslosenzahlen



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurven illustrieren die Veränderungen gegenüber dem Status quo seit dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 14 Auswirkungen der Reformvarianten  
Modellsimulation der Beschäftigtenzahlen



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurven illustrieren die Veränderungen gegenüber dem Status quo seit dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

#### 4.1.2 | Reformvarianten 1 und 2

Im nächsten Schritt werden die Beschäftigungseffekte der Reformoptionen 1 und 2 betrachtet. Diese Beschäftigungseffekte sind das Ergebnis der drei Wirkungskanäle, die bereits für die am 1. Juli 2019 eingeführte Reform diskutiert wurden (vgl. Abschnitt 4.1.1). Dabei sind für die Reformvarianten 1 und 2 vor allem die Wirkungskanäle 2 und 3 wichtig. Zum Verständnis der Auswirkungen der Reformvarianten 1 und 2 sind zusätzlich die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

1. Erwerbspersonen mit einem Einkommen von bis zu 450 Euro (Minijobs) werden ihre Suchanstrengungen verstärken und vermehrt in eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung wechseln. Dies ist zu erwarten, weil beide Reformvarianten im Fall einer Erwerbsperson mit einem Bruttoeinkommen innerhalb der Gleitzone im Zuge eines solchen Wechsels die Durchschnittsbelastung senken. Der daraus abgeleitete positive Beschäftigungsimpuls erzeugt eine Produktivitätssteigerung aufgrund der im Regelfall höheren Produktivität von Teil- und Vollzeitarbeit.
2. Der Effekt der Reformvarianten 1 und 2 auf die Suchanreize der Teilzeitbeschäftigten ist sehr heterogen. In beiden Reformvarianten überwiegt der Anteil der Erwerbspersonen an der Grundgesamtheit, die bei der Suche nach einer Vollzeitstelle ihre Anstrengungen verringern und folglich vermehrt

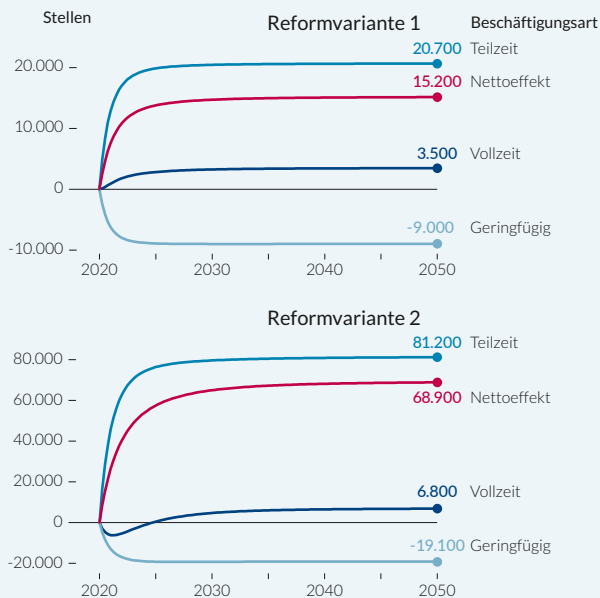
in Teilzeitbeschäftigungen verharren, da diese aus ihrer Sicht durch die Reform profitabler geworden sind. Dies führt langfristig zu einem Rückgang der Vollzeitbeschäftigung. In Reformvariante 2 ist dieser Effekt wesentlich schwächer, weil die Ausweitung der Gleitzone bis auf 1.800 Euro zusätzlich zu einer Entlastung der Vollzeiteinkommen im Niedriglohnbereich führt.

Die Beschäftigungseffekte der beiden Reformvarianten für alle Erwerbspersonen sind in den Abbildungen 13 bis 15 dargestellt. Beide Varianten führen zu positiven Beschäftigungseffekten. Dabei ist Reformvariante 2 besonders wirksam, da die Hochsetzung der Obergrenze der Gleitzone auf 1.800 Euro eine starke Entlastung der Arbeitseinkommen mit sich bringt und somit der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, stark zunimmt. Die Arbeitslosigkeit geht langfristig um 92.600 Personen zurück.

Gleichzeitig sinkt aufgrund der zusätzlichen Belastung der Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung sowie aufgrund der zusätzlichen Entlastung im (je nach Variante erweiterten) Gleitzonebereich der Anreiz, eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen oder darin zu verweilen, sodass in beiden Varianten die geringfügige Beschäftigung sinkt.

Reformvariante 1 führt zu einem Rückgang der Zahl der geringfügig Beschäftigten um etwa 35.900 Personen, während in Variante 2 die geringfügige Beschäftigung um 76.600 Personen und damit

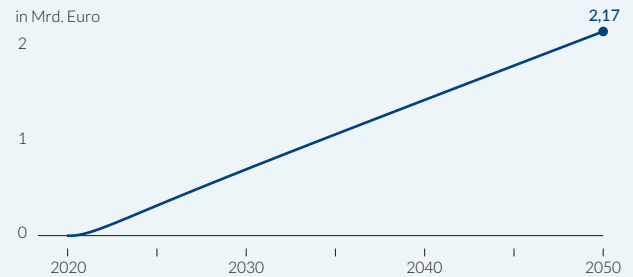
ABBILDUNG 15 Auswirkungen der Reformvarianten  
Modellsimulation der vollzeitäquivalenten Stellen



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurven illustrieren die Veränderungen gegenüber dem Status quo seit dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 16 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019  
Modellsimulation des jährlichen Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eigene Berechnung. Die Kurve illustriert die Veränderung gegenüber dem Status quo vor dem 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

TABELLE 8 Veränderung des Bruttoinlandsprodukts  
in Mrd. Euro

	Reform 1.7.2019	Reformvariante 1	Reformvariante 2
<b>Veränderung BIP</b>			
2030	+ 0,70	+ 1,10	+ 7,21
2050	+ 2,17	+ 2,91	+ 20,23

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. "Reform 1.7.2019" = Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform vom 1. Juli 2019; „Reformvariante 1“ bzw. „Reformvariante 2“ = Veränderungen gegenüber der Reform vom 1. Juli 2019.

BertelsmannStiftung

mehr als doppelt so stark sinkt. Dies ist nicht überraschend, denn obwohl Variante 1 zu einer stärkeren Belastung der Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung führt als Variante 2, ist auch die Entlastung der Teil- und Vollzeitarbeitseinkommen in Variante 1 wesentlich geringer als in Variante 2. Deshalb ist der Anreiz, aus einer geringfügigen Beschäftigung in ein größer angelegtes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, in der zweiten Reformvariante wesentlich stärker als in der ersten.

Wenn vollzeitäquivalente Stellen zur Beurteilung herangezogen werden, so beläuft sich der langfristige Zuwachs unter Zugrundelegung der Reformvariante 1 auf 15.200 Erwerbspersonen, im Fall von Variante 2 auf 68.900. Im Gegensatz zu den Ergebnissen der vorangegangenen Simulationsanalyse der zum 1. Juli 2019 in Kraft getretenen Reform sind hier auch die aggregierten Beschäftigungseffekte eindeutig positiv, da sowohl die Vollzeit- als auch die Teilzeitbeschäftigung zunimmt. Die Beschäftigungseffekte der Reformvarianten 1 und 2 sind also durchweg positiv zu beurteilen, wobei die zweite Variante eine wesentlich größere Wirkung entfaltet.

Betrachtet man wiederum geringqualifizierte Erwerbspersonen sowie alleinerziehende Erwerbspersonen (vgl. die Tabellen 5 und 6), so zeigt sich nochmals deutlich der positive Beschäftigungseffekt der beiden Reformvarianten – und insbesondere der Variante 2 – im Kreis dieser beiden Personengruppen.

## 4.2 | Wachstum und Verteilung

### 4.2.1 | Reform vom 1. Juli 2019

Mit der Reform vom 1. Juli 2019 wurden positive Beschäftigungseffekte erzielt (gemessen in vollzeitäquivalenten Stellen), die sich aus einem starken Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und einem moderaten Rückgang der Vollzeitbeschäftigung, der geringfügigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit zusammensetzen. Da Teilzeitbeschäftigung eine durchschnittliche Arbeitsproduktivität aufweist, die zwischen den Werten für geringfügige Beschäftigung und Vollzeitbeschäftigung liegt, sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität zunächst nicht eindeutig. Die Modellsimulation der Produktionseffekte (vgl. Abbildung 16) zeigt jedoch, dass die positiven Effekte des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung sowie aus einer geringfügigen Beschäftigung in eine Teilzeitbeschäftigung ausreichen, um die negativen Produktivitätseffekte des Rückgangs der Vollzeitbeschäftigung zu kompensieren. Es werden leichte Wachstumsimpulse gesetzt, die bis 2030 zu einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 0,71 Milliarden Euro pro Jahr und bis 2050 um 2,17 Milliarden Euro pro Jahr führen (vgl. Tabelle 8).

## Armutsmäße

In dieser Studie werden die Armutsmäße nicht auf der Grundlage der Bruttoeinkommen, sondern der verfügbaren Nettoeinkommen der Erwerbspersonen und Haushalte definiert. So können die tatsächlichen Möglichkeiten der sozialen und ökonomischen Teilhabe erfasst werden. Die verwendeten Armutsmäße sind wie folgt definiert:

**Armutgefährdungsquote.** Die Armutgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens zur Verfügung haben. Sie ist somit eine Kennziffer, die in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung berechnet wird und dieser entsprechend variiert.

**Bedingtes Medianeinkommen.** Das bedingte Medianeinkommen ist das Medianeinkommen der Erwerbspersonen, die durch Armut gefährdet sind, die also weniger als 60 Prozent des allgemeinen Median-Nettoeinkommens zur Verfügung haben. Diese Kennziffer spiegelt die Armutverteilung der armutgefährdeten Erwerbspersonen wider.

**Armutquote.** Die Armutquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung erhalten. Sie ist somit eine Kennziffer, die unter Rückgriff auf die gesellschaftlich festgelegte Armutsgrenze berechnet wird.

Die Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge sowie die daraus resultierenden Beschäftigungseffekte führen zu Änderungen der Nettoeinkommensverteilung mit Auswirkungen auf den Anteil der Erwerbspersonen, die in Armut leben. Im Gegensatz zu dem in der Literatur üblichen Ansatz, der die Armutquote bzw. die Armutgefährdungsquote anhand von Bruttoeinkommenswerten definiert, wurde für die vorliegende Studie eine äquivalente Definition auf der Grundlage der Nettoeinkommen verwendet, um den direkten Effekt einer Reform der Sozialversicherungsbeiträge auf die verfügbaren Einkommen der Erwerbspersonen im Haushaltskontext zu berücksichtigen.

In dieser Studie wird die Armutgefährdungsquote definiert als der Anteil der Erwerbspersonen (oder einer Gruppe von Erwerbspersonen), die weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens erhalten. Konkret führt die Entlastung der Einkommen im Bereich zwischen 450 und 1.300 Euro zu einer schwachen Reduktion der Armutgefährdungsquote um 0,04 Prozentpunkte (siehe Tabelle 9). Der Rückgang fällt deshalb gering aus, weil die Durchschnittsbelastung durch die Reform lediglich geringfügig sinkt (vgl. hierzu Abbildung 1 in der Einleitung). Betrachtet man jedoch allein den Kreis der geringqualifizierten Erwerbspersonen, so ergibt sich eine deutlichere Veränderung. In dieser Gruppe sinkt die Armutgefährdungsquote von 30,2 Prozent um 0,38 Prozentpunkte auf 29,82 Prozent. Für alleinerziehende Erwerbspersonen ergibt sich, ausgehend von einem Wert von 24,9 Prozent, eine Reduktion der Armutgefährdungsquote auf 24,79 Prozent, das heißt um 0,11 Prozentpunkte.

Um die verteilungspolitische Dimension genauer zu beleuchten, wird zusätzlich die Veränderung des bedingten Median-Nettoeinkommens, das heißt des Median-Nettoeinkommens der Erwerbspersonen mit einem monatlichen Nettoeinkommen unter-

halb der Armutgefährdungsschwelle (definiert als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens aller Erwerbspersonen), berechnet. Um die Vergleichbarkeit der Armutsmäße über die unterschiedlichen Familientypen hinweg zu gewährleisten, wurden dieser Berechnung die entsprechenden Äquivalenzeinkommen zugrunde gelegt. Damit wird insbesondere dem spezifischen Finanzbedarf von Familien mit Kindern Rechnung getragen. Während sich das allgemeine Median-Nettoeinkommen um lediglich 1,71 Euro pro Monat erhöht, steigt das mittlere verfügbare Nettoeinkommen im Kreis der geringqualifizierten Erwerbspersonen unterhalb der Armutgefährdungsschwelle von 691 Euro um 17,89 Euro auf 708,89 Euro pro Monat und im Kreis der alleinerziehenden Erwerbspersonen unterhalb der Armutgefährdungsschwelle von 898 Euro um 9,65 Euro auf 907,65 Euro pro Monat. Einerseits also sinkt der Anteil der armutgefährdeten Erwerbspersonen nur leicht. Andererseits nehmen die verfügbaren Nettoeinkommen der armutgefährdeten geringqualifizierten sowie der armutgefährdeten alleinerziehenden Erwerbspersonen in beachtenswertem Umfang zu.

Alternativ zur Armutgefährdungsquote wurde zusätzlich die Armutquote berechnet, definiert als Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus erhalten (vgl. Tabelle 10). Für die Berechnung wurde das Grundsicherungsniveau auf 819 Euro pro Monat für eine alleinstehende Erwerbsperson ohne Kinder festgesetzt. Für Familien ohne Kinder wurde ein Grundsicherungsniveau des Haushalts von 1.638 Euro angenommen. Befinden sich Kinder im Haushalt, so sind die entsprechenden Werte um 30 Prozent pro Kind höher. Ähnlich wie die Armutgefährdungsquote, die ein relatives Armutmaß bildet, verändert sich die Armutquote als absolutes Armutmaß infolge der Reform vom 1. Juli 2019 nur wenig, wenngleich die Veränderungen je nach der betrachteten Gruppe variieren.

TABELLE 9 Veränderung der Armutsgefährdungsquoten

	Alle Erwerbspersonen		Geringqualifizierte Erwerbspersonen		Alleinerziehende Erwerbspersonen		Frauen mit Kindern	
	Quote in Prozent	Bedingtes Medianeinkommen in Euro	Quote in Prozent	Bedingtes Medianeinkommen in Euro	Quote in Prozent	Bedingtes Medianeinkommen in Euro	Quote in Prozent	Bedingtes Medianeinkommen in Euro
<b>Reform 1.7.2019</b>								
2030	- 0,04	+ 1,71	- 0,38	+ 17,77	- 0,10	+ 8,75	- 0,01	+ 1,66
2050	- 0,04	+ 1,71	- 0,38	+ 17,89	- 0,11	+ 9,65	- 0,01	+ 1,66
<b>Reformvariante 1</b>								
2030	- 0,03	+ 0,46	- 0,93	+ 5,78	- 0,03	+ 2,99	+ 0,00	+ 0,77
2050	- 0,03	+ 0,46	- 0,93	+ 5,81	- 0,04	+ 3,30	+ 0,00	+ 0,77
<b>Reformvariante 2</b>								
2030	- 0,11	+ 6,65	- 1,47	+ 68,79	- 0,37	+ 35,76	- 0,07	+ 6,50
2050	- 0,11	+ 6,67	- 1,47	+ 69,09	- 0,40	+ 38,51	- 0,07	+ 5,52

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 Prozent des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9 Prozent). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Werte spiegeln die Veränderungen der Armutsgefährdungsquoten in Prozentpunkten sowie die Veränderungen des Median-Nettoeinkommens der armutsgefährdeten Erwerbspersonen in Euro pro Monat wider. „Reform 1.7.2019“ = Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform vom 1. Juli 2019; „Reformvariante 1“ bzw. „Reformvariante 2“ = Veränderungen gegenüber der Reform vom 1. Juli 2019.

| BertelsmannStiftung

TABELLE 10 Veränderung der Armutsquoten

	Alle Erwerbspersonen	Geringqualifizierte Erwerbspersonen	Alleinerziehende Erwerbspersonen	Frauen mit Kindern
	Quote in Prozent	Quote in Prozent	Quote in Prozent	Quote in Prozent
<b>Reform 1.7.2019</b>				
2030	- 0,02	- 0,09	- 0,08	- 0,01
2050	- 0,02	- 0,09	- 0,09	- 0,01
<b>Reformvariante 1</b>				
2030	- 0,00	+ 0,18	- 0,03	- 0,01
2050	- 0,00	+ 0,17	- 0,03	- 0,01
<b>Reformvariante 2</b>				
2030	- 0,06	- 0,20	- 0,30	- 0,01
2050	- 0,06	- 0,20	- 0,33	- 0,01

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 Prozent). Die Werte spiegeln die Veränderungen der Armutsquoten in Prozentpunkten wider. „Reform 1.7.2019“ = Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform vom 1. Juli 2019; „Reformvariante 1“ bzw. „Reformvariante 2“ = Veränderungen gegenüber der Reform vom 1. Juli 2019.

| BertelsmannStiftung

#### 4.2.2 | Reformvarianten 1 und 2

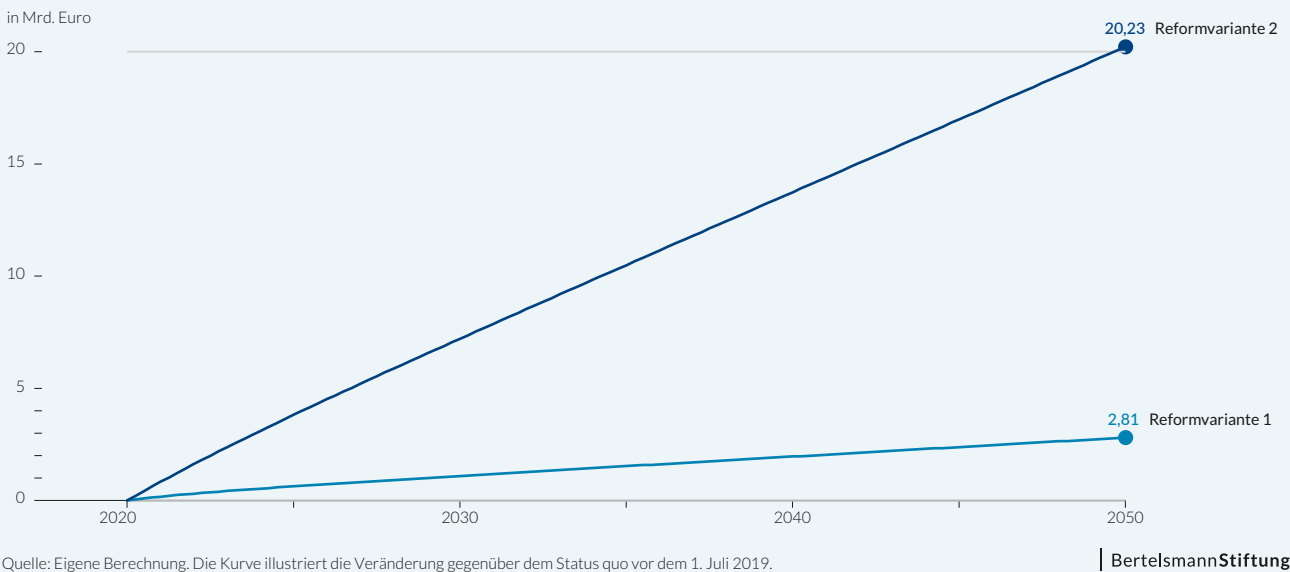
Als Nächstes werden die Auswirkungen der Reformvarianten 1 und 2 auf Produktion und Verteilung betrachtet. Die Dynamik des Bruttoinlandsprodukts wird zu einem großen Teil von den Beschäftigungseffekten bestimmt (vgl. die Abbildungen 13 bis 15). Bei der Reformvariante 1 gleichen sich die positiven und die negativen Wachstumsimpulse annähernd aus: Das Bruttoinlandsprodukt steigt bis 2050 gegenüber dem Status quo lediglich um 2,81 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Abbildung 17 sowie Tabelle 8). Dies entspricht dem relativ schwachen positiven Effekt der Reformvariante auf die Beschäftigung, gemessen in vollzeitäquivalenten Stellen. Im Gegensatz dazu führt die Reformvariante 2 zu einem erheblichen Beschäftigungseffekt, da durch die ausgeweitete Gleitzone die Vollzeitbeschäftigung gefördert wird. Dies

wiederum erzeugt einen substanziellen Wachstumsimpuls und das jährliche Bruttoinlandsprodukt steigt bis 2050 um 20,23 Milliarden Euro pro Jahr.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Reformen auf Armut und Ungleichheit ergibt sich das folgende Bild: Die Effekte der Reformvariante 1 sind mit einer Ausnahme moderat. Die besagte Ausnahme betrifft die geringqualifizierten Erwerbspersonen; langfristig sinkt die Armutsgefährdungsquote in ihrem Kreis um 0,93 Prozentpunkte und das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten geringqualifizierten Erwerbspersonen steigt um 5,81 Euro pro Monat (vgl. Tabelle 9).

Reformvariante 2 führt hingegen zu einem signifikanten Rückgang der Armut. Bezogen auf alle Erwerbspersonen geht die Ar-

ABBILDUNG 17 Auswirkungen der Reformvarianten – Modellsimulation des jährlichen Bruttoinlandsprodukts



mutsgefährdungsquote um 0,11 Prozentpunkte zurück; bezogen auf die geringqualifizierten bzw. alleinerziehenden Erwerbspersonen beträgt der Rückgang 1,47 bzw. 0,40 Prozentpunkte. Ähnliches gilt für das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten geringqualifizierten Erwerbspersonen, das um 69,09 Euro pro Monat steigt, und das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten alleinerziehenden Erwerbspersonen, das um 38,51 Euro pro Monat steigt. Diese Bewegungen gehen auf zwei Effekte zurück: erstens die direkte Entlastung durch das Sozialversicherungssystem und zweitens die Ausweitung der Beschäftigung durch den Wechsel in Beschäftigungsverhältnisse mit größerem Arbeitsumfang. Insbesondere die Entlastung der monatlichen Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen mit sonst geringen monatlichen Einkommen zeigt, dass Reformvariante 2 das Potenzial hat, Menschen in Armut besserzustellen.

## 4.3 | Fiskalische Effekte

### 4.3.1 | Reform vom 1. Juli 2019

Abbildung 18 illustriert die fiskalischen Konsequenzen der Reform vom 1. Juli 2019. Die anfänglichen Kosten der Reform für den öffentlichen Haushalt, bestehend aus entgangenen Sozialversicherungsbeiträgen, belaufen sich auf 0,57 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 11). Diesem Betrag stehen mittelfristig fiskalische Mehreinnahmen gegenüber, die sich aus den Beschäftigungseffekten, den damit verbundenen Mehreinnahmen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und den Einsparungen durch die Reduzierung der Transferzahlungen ergeben. Diese po-

ABBILDUNG 18 Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 Modellsimulation der fiskalischen Nettomehreinnahmen

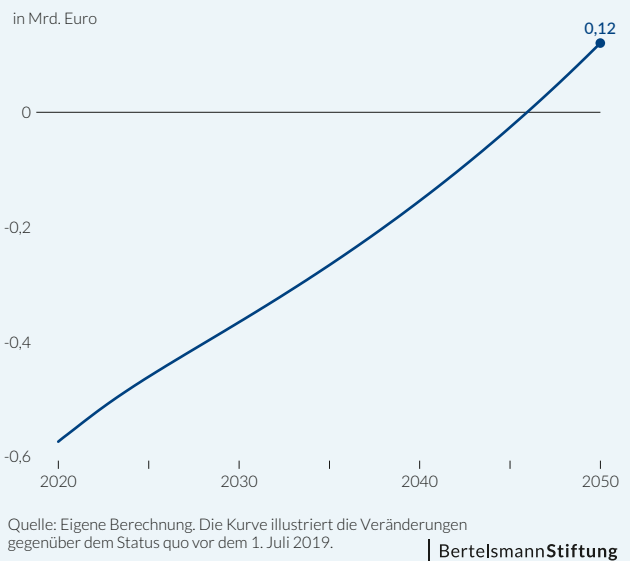
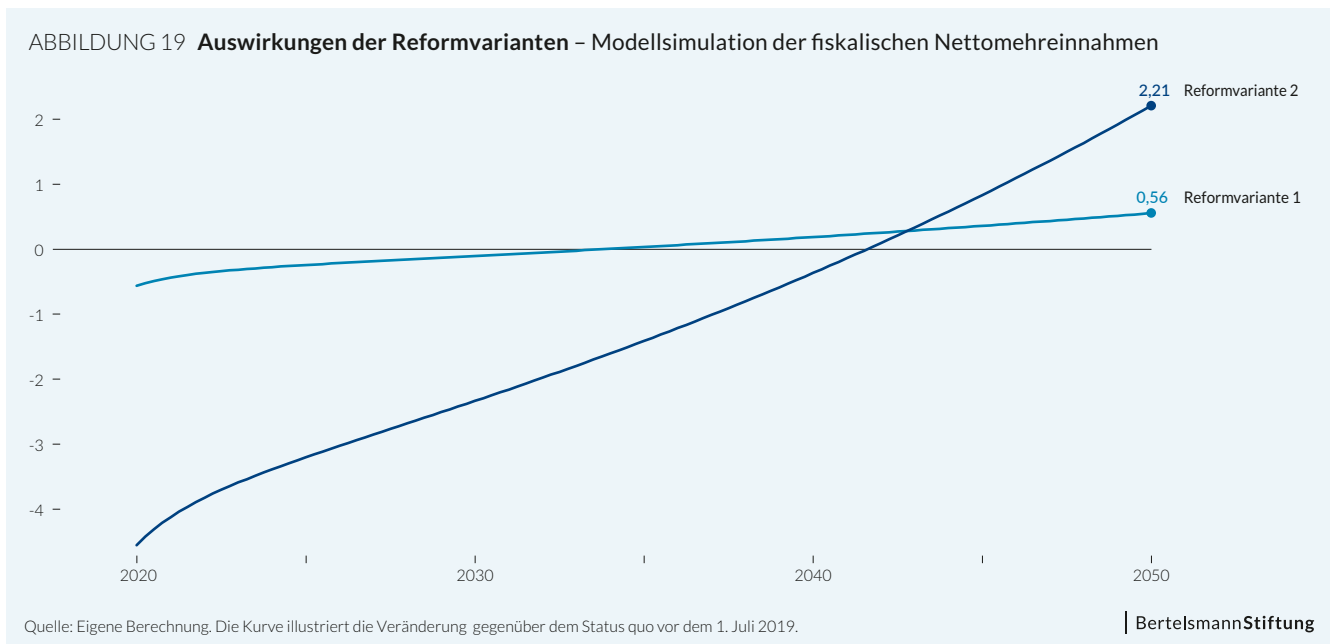


TABELLE 11 Fiskalische Nettomehreinnahmen in Mrd. Euro

	Reform 1.7.2019	Reformvariante 1	Reformvariante 2
<b>Mehreinnahmen</b>			
2020	- 0,57	- 0,56	- 4,54
2030	- 0,37	- 0,10	- 2,26
2050	+ 0,12	+ 0,59	+ 2,21

Quelle: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte spiegeln die Veränderungen der fiskalischen Nettomehreinnahmen in Milliarden Euro pro Jahr wider. „Reform 1.7.2019“ = Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform vom 1. Juli 2019; „Reformvariante 1“ bzw. „Reformvariante 2“ = Veränderungen gegenüber der Reform vom 1. Juli 2019.



sitiven fiskalischen Effekte wachsen mit der Zeit langsam an und die Reform erwirtschaftet nach 26 Jahren zum ersten Mal jährliche Überschüsse.

#### 4.3.2 | Reformvarianten 1 und 2

Abbildung 19 illustriert die fiskalischen Effekte der Reformvarianten 1 und 2 gegenüber dem Status quo nach dem 1. Juli 2019. Die anfänglichen fiskalischen Kosten der Reformvariante 1 sind moderat (0,56 Milliarden Euro im ersten Jahr), während die Reformvariante 2 anfänglich substantielle Kosten verursacht (4,54 Milliarden Euro im ersten Jahr). Bedingt durch die positiven Beschäftigungseffekte sinken die fiskalischen Kosten der Reformvarianten mit der Zeit.

Beide Reformen sind in der langen Frist selbstfinanzierend: Reformvariante 1 erwirtschaftet nach 13 Jahren fiskalische Überschüsse, Variante 2 nach 21 Jahren. Während Variante 1 also bedeutend schneller fiskalische Überschüsse erzielt, belaufen sich diese andererseits im Jahr 2050 nur auf 0,59 Milliarden Euro. Demgegenüber erzeugt Reformvariante 2 aufgrund stärkerer Wachstumsimpulse im Jahr 2050 zusätzliche fiskalische Nettomehreinnahmen in Höhe von 2,21 Milliarden Euro. Variante 2 ist somit im Sinne der Generationengerechtigkeit ein geeignetes Mittel, um langfristig die fiskalischen Nettomehreinnahmen zu erhöhen.

# Fazit

---

Niedrige Erwerbseinkommen werden in Deutschland relativ stark durch Sozialabgaben belastet. Das bedeutet unter anderem, dass sich für viele Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich Arbeit kaum lohnt. Dieses Problem hat auch die Bundesregierung erkannt. Am 1. Juli 2019 wurden die Sozialversicherungsbeiträge für geringe Erwerbseinkommen gesenkt, indem die bisherige Midijob-Gleitzone für monatliche Bruttoeinkommen zwischen 450 Euro (Minijob) und 850 Euro durch einen erweiterten Übergangsbereich abgelöst wurde, der von 450 Euro bis 1.300 Euro reicht.

Die vorliegende Studie untersucht auf der Basis einer Simulationsanalyse die Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 sowie zweier weiterer Reformoptionen auf Beschäftigung, Wachstum, Ungleichheit und die öffentlichen Finanzen. Die beiden besagten möglichen Reformen umfassen die Abschaffung des sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs und kämen damit vielen Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen zugute. Sie sehen vor, dass ab dem ersten Euro des bezogenen Bruttoeinkommens Sozialabgaben zu einem verringerten Abgabensatz gezahlt werden, sodass die betroffenen Erwerbspersonen Ansprüche gegenüber den Sozialkassen erwerben, wodurch sie wiederum besser sozial abgesichert sind. Während die erste Reformvariante die Obergrenze des Übergangsbereichs bei 1.300 Euro belässt, setzt die zweite diese Grenze auf 1.800 Euro hoch. Letzteres führt zu einer erheblichen Entlastung vieler Erwerbspersonen mit niedrigen Einkommen im Bereich von 450 bis 1.800 Euro.

Die Berechnungen auf der Grundlage eines mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modells der deutschen Volkswirtschaft zeigen, dass sowohl die Reform vom 1. Juli 2019 als auch die erste Reformvariante zu einem moderaten Rückgang der Arbeitslosigkeit führen. Der entsprechende Anstieg der Beschäftigung in vollzeitäquivalenten Stellen ist sehr gering, da dem Zuwachs der Teilzeitbeschäftigung eine Reduktion der Vollzeitbeschäftigung gegenübersteht, sodass die Reformen letztlich das Problem einer Verfestigung der Teilzeitbeschäftigung verstärken. Da der Umfang beider Reformen eher gering ist, haben sie darüber hinaus nur geringe Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Ungleichheit.

Die zweite Reformvariante führt hingegen zu einer erheblichen Entlastung der Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich und einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit um 92.600 Erwerbspersonen. Zudem ergibt die Simulationsanalyse, dass sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitbeschäftigung stark ansteigen, während die geringfügige Beschäftigung zurückgeht, sodass insgesamt ein Zuwachs der Beschäftigung um 68.900 vollzeitäquivalente Stellen zu erwarten ist. Geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen profitieren von dieser Reform besonders stark, und der Anstieg der Beschäftigung in diesen beiden Gruppen ist überproportional hoch.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse verdeutlichen die Vorteile einer beherzten Reform des Sozialabgabensystems, die den Sonderstatus der Minijobs aufhebt und gleichzeitig den Übergangsbereich ausweitet (Reformvariante 2). Eine solche Reform würde sich für alle auszahlen: für die Wirtschaft, für die Gesellschaft und langfristig auch für die öffentlichen Finanzen. Es ist eine Reform, die sich lohnt! Bleibt zu hoffen, dass die Politik in der Krise auch eine Chance sieht, um diese lohnenswerte Reform möglichst bald zu implementieren.



---

# Literatur

---

**Aiyagari, R. (1994).** Uninsured Idiosyncratic Risk and Aggregate Saving. *The Quarterly Journal of Economics*, 109, 659–684.

**Bach, S., Beznoska, M., & Steiner, V. (2016).** Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. *DIW-Wochenbericht*, 51+52, 1207–1216.

**Bundesagentur für Arbeit (2019).** *Blickpunkt Arbeitsmarkt. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Januar 2017 – Juli 2019.* Nürnberg.

**Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J. (2018).** The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Journal of Economics and Statistics*, 239(2), 345–360.

**Grabka, M. M., & Goebel, J. (2020).** Realeinkommen steigen, Quote der Niedrigeinkommen sinkt in einzelnen Altersgruppen. *DIW-Wochenbericht*, 87(18), 315–323.

**Gottardi, P., Kajii, A., & Nakajima, T. (2015).** Optimal Taxation and Debt with Uninsurable Risks to Human Capital Accumulation. *American Economic Review*, 105(11), 3443–3470.

**Heathcote, J., Storesletten, K., & Violante, G. (2009).** Quantitative Macroeconomics and Heterogeneous Households. *Annual Review of Economics*, 1, 319–359.

**Huggett, M. (1993).** The risk-free rate in heterogeneous-agent incomplete-insurance economies. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 17(5–6), 953–969.

**Krebs, T. (2003a).** Human Capital Risk and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 118(2), 709–745.

**Krebs, T. (2003b).** Growth and welfare effects of business cycles in economies with idiosyncratic human capital risk. *Review of Economic Dynamics*, 6(4), 846–868.

**Krebs, T., Kuhn, M., & Wright, M. (2015).** Human Capital Risk, Contract Enforcement, and the Macroeconomy. *American Economic Review*, 105(11), 3223–3272.

**Krebs, T., & Scheffel, M. (2013).** Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Economic Review*, 61(4), 664–701.

**Krebs, T., & Scheffel, M. (2015).** *Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte ausgewählter Reformvorschläge der Studie „Reforms, investment and growth: an agenda for France, Germany and Europe“.* Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

**Krebs, T., & Scheffel, M. (2016a).** Structural reform in Germany. *IMF Working Paper*, 16/96.

**Krebs, T., & Scheffel, M. (2016b).** *Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

**Krebs, T., & Scheffel, M. (2017).** *Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

**Krebs, T., Scheffel, M., Barišić, M., & Zorn, D. (2019).** *Zwischen Bildung und Betreuung: Volkswirtschaftliche Potenziale des Ganztagsrechtsanspruchs für Kinder im Grundschulalter*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

**Krebs, T. (2020).** Ein Investitionspaket ist das beste Konjunkturpaket. *Wirtschaftsdienst*, 100(7), 497–500.

**Ljungqvist, L., & Sargent, T. (1998).** The European Unemployment Dilemma. *Journal of Political Economy*, 106(3), 514–550.

**Lucas, R. (1990).** Supply-Side Economics: An Analytical Approach. *Oxford Economic Papers*, 42(2), 293–316.

**OECD (2020).** *OECD Tax-Benefit Model*. <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>

**Peichl, A., Buhlmann, F., & Löffler, M. (2017).** *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

**Quadrini, V. (2000).** Entrepreneurship, Saving, and Social Mobility. *Review of Economic Dynamics*, 3(1), 1–40.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010).** *Jahresgutachten 2010: Chancen für einen stabilen Aufschwung*. Wiesbaden.

**SOEP (2018).** Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984 bis 2018.

**Toda, A. (2015).** Asset prices and efficiency in a Krebs economy. *Review of Economic Dynamics*, 18(4), 957–978.

---

# Anhang

---

## A.1 | Literaturüberblick zur Methodik

Die vorliegende Studie widmet sich den Auswirkungen einer Reform der Sozialversicherungsbeiträge auf Beschäftigung, Wachstum, Verteilung und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Es handelt sich also um die Analyse einer Strukturreform.

Die moderne makroökonomische Literatur zu Strukturreformen ist auf die Arbeit von Lucas (1990) zurückzuführen, in der die Auswirkungen einer Senkung der Kapitalertragsteuer auf den Kapitalstock und das Produktionspotenzial der US-amerikanischen Wirtschaft untersucht wurden. Die vorliegende Studie verwendet die von Lucas (1990) entwickelte allgemeine Methodik der modernen Makroökonomik zur Analyse von Reformen. Die Herangehensweise kann in die folgenden drei Schritte unterteilt werden:

1. **Entwicklung eines mikrofundierten makroökonomischen Modells der Wirtschaft.** Hier wurde zunächst ein der Fragestellung angemessener Modellrahmen entwickelt. Innerhalb des Modells wird das Verhalten der zentralen Akteure – Haushalte und Unternehmen – unter der Annahme abgebildet, dass sie mithilfe knapper Ressourcen (Budgetrestriktionen) eindeutig definierte Ziele (Nutzenmaximierung, Gewinnmaximierung etc.) verfolgen. Zusätzlich wurde der Erwartungsbildungsprozess der Haushalte und Unternehmen explizit modelliert, und die aggregierten Gleichungen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden berücksichtigt. Löhne und Zinssätze sind endogene Variablen und mögliche Wechselwirkungen zwischen dem Arbeits-, dem Kapital- und dem Gütermarkt werden beachtet.

2. **Kalibrierung des Modells.** Hier wurden Werte für die Modellparameter im Einklang mit der relevanten makroökonomischen und mikroökonomischen Evidenz bestimmt, sodass die quantitativen Aussagen des Modells fest in den volkswirtschaftlichen Daten verankert sind.

3. **Analyse der Auswirkungen der Reform.** Hier fand eine Analyse unterschiedlicher Reformoptionen statt. Die entsprechenden Reformparameter (zum Beispiel Steuerparameter) wurden hierbei verändert, und die Reformauswirkungen durch die Reaktion der relevanten ökonomischen Größen wurden innerhalb des kalibrierten Modells bestimmt (Modellsimulation).

Zahlreiche Studien in der makroökonomischen Literatur sind der Arbeit von Lucas (1990) gefolgt und haben Reformfragen mittels der oben beschriebenen Methodik analysiert. Wie Lucas (1990) nutzen viele Arbeiten in der Literatur die Abstraktion des repräsentativen Haushalts, sodass die faktische Heterogenität der Haushalte in diesen Arbeiten keine Rolle spielt. Dies gilt insbesondere auch für die vom Internationalen Währungsfonds (GIMF-Modell) und der EU-Kommission (QUEST-Modell) benutzten Mehrländermodelle sowie für fast alle Modelle, die in der wissenschaftlichen Literatur als Neukeynesianische Modelle bekannt sind.<sup>12</sup> Diese vereinfachende Annahme eines repräsentativen Haushalts stellt einen erheblichen Nachteil dar, wenn Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit und die Einkommensverteilung untersucht oder wenn auf bestimmte Personengruppen ausgerichtete Reformvorschläge evaluiert werden sollen. Für Reformanalysen dieser Art sind in der Literatur makroökonomische Modelle mit heterogenen Haushalten entwickelt und analysiert worden.

Die Arbeiten von Huggett (1993) und Aiyagari (1994) bilden den Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Literatur der makroöko-

12 Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist in den vom IWF und von der Europäischen Kommission verwendeten Modellen exogen vorgegeben und wird üblicherweise aus den empirischen Analysen der OECD übernommen. Das QUEST-Modell umfasst zwei repräsentative Haushalte, einen sogenannten ricardianischen Haushalt und einen kreditbeschränkten Haushalt. In den letzten Jahren wurden in der wissenschaftlichen neukeynesianischen Literatur mehrere Modelle mit realistischer Haushaltsheterogenität entwickelt. Internationale Organisationen haben allerdings diese Modelle bis jetzt noch nicht zur Politikanalyse verwendet.

nomischen Modelle mit heterogenen Haushalten. Im Zentrum dieser und vieler nachfolgender Arbeiten steht das Konsum- und Sparverhalten von Haushalten, deren Arbeitseinkommen risikobelastet ist (Lohnrisiko, Arbeitslosigkeitsrisiko). Komplementär hierzu hat Quadrini (2000) ein makroökonomisches Modell mit heterogenen Haushalten entwickelt, das seitdem häufig zur Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen von Unternehmensrisiken verwendet worden ist. Infolge dieser Arbeiten entstand eine Vielzahl wissenschaftlicher Publikationen, für deren eingehende Diskussion auf Heathcote, Storesletten und Violante (2009) verwiesen wird.

Die Arbeiten von Krebs (2003a, 2003b) haben zwei Neuerungen in die wissenschaftliche Literatur der makroökonomischen Modelle mit heterogenen Haushalten eingeführt. Erstens wird explizit die Entscheidung der Haushalte modelliert, in Humankapital zu investieren. Diese Erweiterung ermöglicht eine systematische Analyse der Auswirkungen von Reformen auf die Akkumulation von Humankapital. Zweitens wurde ein Modellrahmen entwickelt, der im Gegensatz zu Huggett (1993), Aiyagari (1994) und Quadrini (2000) einen wesentlich geringeren Aufwand zur Berechnung des allgemeinen Gleichgewichts erfordert. Diese Modelleigenschaft ist Grundvoraussetzung dafür, dass ein Modell mit multidimensionaler Heterogenität gelöst und eine quantitative Analyse von Reformen, die der empirischen Heterogenität der Haushalte und Erwerbspersonen Rechnung trägt, durchgeführt werden kann. Beide Neuerungen sind von hoher Relevanz für die vorliegende Studie und der Grund, diesen Modellrahmen als Ausgangspunkt für die hier durchgeführte Reformanalyse zu wählen.

Das in Krebs (2003a, 2003b) entwickelte Modell wurde in der Literatur in verschiedene Richtungen erweitert und auf eine Reihe von Fragen angewendet.<sup>13</sup> Die aus der Sicht der vorliegenden Studie wichtigste Erweiterung ist in der Arbeit von Krebs und Scheffel (2013) zu finden, die das Humankapitalmodell von Krebs (2003a, 2003b) mit einem Modell der Sucharbeitslosigkeit (Ljungqvist & Sargent, 1998) kombiniert und mittels Simulationen des kalibrierten Modells eine quantitative Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Hartz-Reformen durchführt. Aus dieser Arbeit ist schließlich eine Reihe von Studien (Krebs & Scheffel, 2015, 2016a, 2016b, 2017, 2019) hervorgegangen, in denen das quantitative mikroökonomisch fundierte makroökonomische Modell entwickelt wurde, das dieser Studie zugrunde liegt.

## A.2 | Methoden der quantitativen Makroökonomik

Diese Studie stützt sich auf die Methoden der modernen Makroökonomik, um die Auswirkungen einer Reform der Sozialversicherungsbeiträge auf Beschäftigung, Wachstum, Verteilung und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu untersuchen.

Die Analyse erfolgte in drei Schritten. Im ersten Schritt wurde das mikroökonomisch fundierte gesamtwirtschaftliche Wachstumsmodell von Krebs und Scheffel (2017) erweitert und an die Fragestellung dieser Studie angepasst. Im zweiten Schritt erfolgte die Kalibrierung des Modells. Hierbei wurden die Modellparameter auf der Basis mikroökonomischer und makroökonomischer Evidenz bestimmt, um das Modell fest in der wirtschaftlichen Realität zu verankern und quantitativ belastbare Ergebnisse der Modellsimulation zu erhalten. Im letzten Schritt wurden die Auswirkungen einer Reform der Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen auf Beschäftigung, inklusives Wachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen simuliert.

Dieser Abschnitt bietet eine kurze Übersicht über die ersten beiden Schritte der Analyse und stellt die wesentlichen Merkmale des Modells sowie die allgemeine Kalibrierungsstrategie kurz vor. Weitere Details zu Modellrahmen und Kalibrierungsstrategie finden sich in den Vorgängerstudien von Krebs und Scheffel (2015, 2016a, 2016b, 2017) und Krebs et al. (2019) sowie in den darin diskutierten Referenzen.

### A.2.1 | Modellrahmen

Das zugrundeliegende Modell ist ein Wachstumsmodell mit Sach- und Humankapital, heterogenen Haushalten, unvollkommenen Finanzmärkten und Suchfraktionen auf dem Arbeitsmarkt. Die wesentlichen Annahmen und Bestandteile des Modells lauten wie folgt:

- Haushalte unterscheiden sich durch den Kinderstatus (Kinder oder keine Kinder), die Art externer Kinderbetreuung (Ganztagsbetreuung oder keine Ganztagsbetreuung), die Zahl der Erwerbspersonen im Haushalt (alleinstehend oder Paargemeinschaft) und die Qualifikation der Erwerbspersonen (kein Berufsabschluss, Berufsabschluss oder Hochschulabschluss). Vereinfachend wird angenommen, dass sich diese Haushaltsmerkmale im Zeitablauf nicht verändern (konstanter Haushaltstyp).

<sup>13</sup> Krebs, Kuhn und Wright (2015) haben beispielsweise Kreditfraktionen in das Modell eingeführt und analysieren die Unterversicherung von Haushalten gegen versicherbares Risiko. In Gottardi, Kajii und Nakajima (2015) sowie Toda (2015) wird der Modellrahmen zur Analyse der optimalen Besteuerung von Haushalten genutzt.

- Erwerbspersonen unterscheiden sich zusätzlich im Hinblick auf ihren Beschäftigungszustand (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Kurzarbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit). Der Beschäftigungszustand einer Erwerbsperson verändert sich im Zeitablauf. Die Übergänge zwischen den einzelnen Beschäftigungszuständen sind stochastisch, wobei die Übergangswahrscheinlichkeiten indirekt durch die Suchentscheidungen der Erwerbspersonen selbst gewählt werden.
- Neben der Suchintensität entscheiden Erwerbspersonen über den Grad der beruflichen Fort- und Weiterbildung, den Konsum und die private Ersparnis. Da alle Entscheidungen Ergebnis eines mikroökonomisch fundierten Optimierungsproblems sind, reagieren Erwerbspersonen auf die Anreize, die durch veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen – wie beispielsweise veränderte Beitragssätze zu den Sozialversicherungssystemen – gesetzt werden. Werden die Such- und Sparentscheidungen aller Haushalte aggregiert, so ergeben sich hieraus das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot sowie das Angebot an Finanzkapital.
- Unternehmen produzieren Konsum- und Investitionsgüter. Sie wählen den Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit (Humankapital) und Sachkapital und bestimmen somit die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage sowie die Nachfrage nach Sachkapital (private Investitionen).
- Beschäftigung, Investitionen, Produktion, Löhne und Zinssatz werden im Gleichgewicht durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf den Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten bestimmt. Des Weiteren ergeben sich die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben, die Ausgaben für staatliche Transferzahlungen und die Veränderung der öffentlichen Neuverschuldung aus den im Arbeits-, Güter- und Kapitalmarktgleichgewicht bestimmten volkswirtschaftlichen Größen. Die Einkommensverteilung (Jahres- und Lebenseinkommen) ist endogen und folgt aus den individuellen Entscheidungen über die Intensität der Arbeitssuche, den Investitionen in Weiter- und Fortbildung sowie der Ersparnis aller Erwerbspersonen.

### A.2.2 | Daten und Kalibrierung

Die Modellparameter wurden so gesetzt, dass das kalibrierte Modell mit der relevanten mikroökonomischen und makroökonomischen Evidenz im Einklang steht. Neben einer Vielzahl statistischer und ökonomischer Kennziffern aus den Daten bildet das kalibrierte Modell insbesondere drei wesentliche Eigenschaften des deutschen Arbeitsmarkts realistisch ab.

Erstens impliziert es eine Verteilung der Haushalte über Haushaltstypen sowie der Erwerbspersonen über Beschäftigungszustände, die der empirischen Verteilung der Haushalte sowie der Erwerbspersonen im Alter von 20 bis 64 Jahren entspricht. Zweitens bildet es das Suchverhalten der arbeitslosen, geringfügig beschäftigten und teilzeitbeschäftigten Erwerbspersonen in einer empirisch fundierten Weise und konsistent mit mikroökonomischen Studien ab. Drittens entsprechen die Korrelationen zwischen der Beschäftigungsart (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Minijob) und der Arbeitsproduktivität des Modells empirisch ermittelten Werten.

Im Gegensatz zu den Vorgängerstudien von Krebs und Scheffel (2015, 2016a, 2016b, 2017) sowie Krebs et al. (2019) wurde das Modell auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (Goebel et al., 2018; SOEP, 2018) anstelle des Mikrozensus kalibriert. Das SOEP führt seit 1984 eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte durch, unter anderem zu den Themen Demografie, Arbeit und Beschäftigung, Einkommen, Steuern und Soziale Sicherung sowie Bildung und Qualifikation (Goebel et al., 2018). Daher weist diese alternative Kalibrierungsstrategie insbesondere vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Studie die folgenden drei Vorteile auf:

1. Mit dem SOEP (2018) ist es möglich, ein aktuelleres Bild der Verteilung über die Haushaltstypen, deren Einkommen und deren Transfereinkommen zu erhalten, was letztlich die Präzision und Belastbarkeit der Simulationsanalysen erhöht. Dies ist insbesondere im Hinblick auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen und Arbeitsmarktinstitutionen (beispielsweise Mindestlohngesetze) oder beispielsweise durch Zuwanderung veränderte Alters- und Qualifikationsstrukturen der Erwerbsbevölkerung wichtig.
2. Im SOEP werden darüber hinaus die unterschiedlichen Formen der Arbeitslosigkeit sowie geringfügige Beschäftigung (Minijobs) direkt erfragt. Gegenüber der Vorgängerstudie (vgl. Krebs et al., 2019) müssen mit dem SOEP keine Annahmen und Schätzverfahren verwendet werden, um zum einen Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung zu identifizieren und zum anderen Arbeitslosigkeit nach Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit aufzuschlüsseln.
3. Die nun einheitliche Datenquelle zu Bruttoeinkommen, Nettoeinkommen und Transfereinkommen lässt eine Schätzung der Transferentzugsraten zu, die für die Analyse einer Reform der Sozialversicherungssysteme bedeutsam ist.

Ein Vergleich mit den deskriptiven Statistiken aus Krebs et al. (2019) zeigt, dass die Ergebnisse weitestgehend vergleichbar sind und dass Diskrepanzen eher die zeitliche Dimension wider-

TABELLE 12 Verteilungen

Verteilung über Familientypen					
Single-Haushalt	alleinerziehend	Paargemeinschaft ohne Kinder	Paargemeinschaft mit Kindern		Summe
24,9 %	6,1 %	30,5 %	38,5 %		100,0 %
Verteilung über Qualifikationsniveaus					
geringqualifiziert	mittelqualifiziert	hochqualifiziert			Summe
11,0 %	51,0 %	38,0 %			100,0 %
Verteilung über Beschäftigungszustände					
vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	kurzzeitig arbeitslos	langzeitarbeitslos	Summe
59,2 %	22,9 %	8,0 %	2,9 %	7,0 %	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018).

| BertelsmannStiftung

spiegeln als grundsätzlich unterschiedliche Methoden und Datensätze. Eine wichtige Ausnahme besteht in Bezug auf die Alleinerziehenden, die im SOEP besser zugeordnet werden können und deren Anteil konsistent mit den öffentlichen Statistiken des Statistischen Bundesamts ist. Es wurden weiterhin zur Validierung der Ergebnisse zusätzliche Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit (2019) sowie das OECD Tax-Benefit Model (OECD, 2020) genutzt.

Die Verteilungen der Erwerbspersonen über Familientypen, Qualifikationsniveaus und Beschäftigungszustände sind in Tabelle 12 wiedergegeben. Sie resultieren aus der Datenaufbereitung wie folgt: Zunächst wurden nur Erwerbspersonen im Alter von 20 bis 64 Jahren betrachtet. Die Haushalte wurden in vier Gruppen (Familientypen) eingeteilt: alleinstehende Personen ohne Kinder, alleinstehende Personen mit Kindern, Paargemeinschaften ohne Kinder sowie Paargemeinschaften mit Kindern. Die Klassifizierung als Haushalt mit Kind setzte voraus, dass mindestens ein Kind unter 15 Jahren in dem Haushalt lebt.

Die Randverteilung über die unterschiedlichen Familientypen – Tabelle 1 – stellt sich folgendermaßen dar: 24,9 Prozent der Haushalte sind alleinstehende Personen ohne Kinder, 6,1 Prozent alleinstehende Personen mit Kindern, 30,5 Prozent Paargemeinschaften ohne Kinder und 38,5 Prozent Paargemeinschaften mit Kindern.

Die Einteilung der Erwerbspersonen in geringqualifiziert, mittelqualifiziert und hochqualifiziert erfolgte anhand der International Standard Classification of Education 97 (ISCED-97). Im Datensatz sind 11,0 Prozent der Erwerbspersonen geringqualifiziert, 51,0 Prozent mittelqualifiziert und 38,0 Prozent hochqualifiziert. Hier zeigt sich im Vergleich mit den vorangegangenen Analysen ein deutlicher Trend von mittel- hin zu hochqualifizierten Erwerbspersonen, was zum Teil durch eine detailliertere Zuordnung der Qualifikationsniveaus in Untergruppen im Mikrozensus

erklärbar ist. Der Anteil der Geringqualifizierten hingegen, die im Zentrum dieser Studie stehen, ist weitestgehend unverändert. Tabelle 12 fasst diesen Befund zusammen.

Die Einteilung der Beschäftigungszustände folgte weitestgehend der Klassifikation im SOEP (2018). Eine Anpassung erfolgte nur dann, wenn sich Erwerbspersonen selbst als entweder teilzeitbeschäftigt oder vollzeitbeschäftigt klassifizierten und gleichzeitig ein Bruttoeinkommen von weniger als 450 Euro angaben. In diesem Fall wurde die Erwerbsperson als geringfügig beschäftigt klassifiziert. Damit ergibt sich folgendes Bild, das in Tabelle 12 zusammengefasst ist: 59,2 Prozent der Haushalte sind vollzeitbeschäftigt, 22,9 Prozent teilzeitbeschäftigt, 8,0 Prozent geringfügig beschäftigt, 2,9 Prozent kurzzeitarbeitslos und 7,0 Prozent langzeitarbeitslos.

Große Unterschiede in der Verteilung sind insbesondere bei dem Verhältnis zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten zugunsten der Teilzeitbeschäftigten zu verzeichnen. Der Grund hierfür ist, dass in der Vorgängerstudie (Krebs & Scheffel, 2017) die Teilzeitbeschäftigung anhand der Wochenstundenarbeitszeiten geschätzt werden musste, wohingegen im SOEP die Einstufung in Vollzeit und Teilzeit direkt abgefragt wird. Des Weiteren ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen im SOEP bedeutend größer als in den Datensätzen, die in den Vorgängerstudien (Krebs & Scheffel, 2017; Krebs et al., 2019) verwendet wurden. Hierfür gibt es zwei Gründe: Zum einen musste aufgrund von im Mikrozensus mangelnden Angaben die Aufteilung in Langzeit- und Kurzzeitarbeitslose aus anderen Quellen erschlossen werden; zum anderen werden im SOEP auch Erwerbspersonen in Weiterbildungsmaßnahmen sowie Erwerbspersonen, die aktiv suchen, jedoch nicht offiziell als arbeitssuchend gemeldet sind, als langzeitarbeitslos erfasst.

Neben den (Rand-)Verteilungen über Familientypen, Qualifikationsniveaus und Beschäftigung erlauben die bedingten Verteilun-

TABELLE 13 Bedingte Verteilungen über Haushaltstypen, Qualifikationsniveaus und Beschäftigungszustände

Singles						
	vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	kurzzeitig arbeitslos	langzeitarbeitslos	Summe
geringqualifiziert	5,5 %	1,8 %	2,0 %	1,5 %	3,9 %	14,7 %
mittelqualifiziert	32,4 %	8,8 %	4,9 %	1,4 %	4,8 %	52,3 %
hochqualifiziert	23,7 %	4,8 %	1,9 %	1,0 %	1,6 %	33,0 %
Summe	61,6 %	15,4 %	8,8 %	3,9 %	10,3 %	100,0 %
Alleinerziehende						
	vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	kurzzeitig arbeitslos	langzeitarbeitslos	Summe
geringqualifiziert	2,6 %	3,3 %	2,9 %	2,1 %	9,1 %	20,0 %
mittelqualifiziert	19,6 %	22,6 %	5,4 %	1,7 %	8,9 %	58,2 %
hochqualifiziert	9,8 %	8,1 %	1,4 %	0,9 %	1,6 %	21,8 %
Summe	32,0 %	34,0 %	9,7 %	4,7 %	19,6 %	100,0 %
Paargemeinschaften ohne Kinder						
	vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	kurzzeitig arbeitslos	langzeitarbeitslos	Summe
geringqualifiziert	3,7 %	1,2 %	0,8 %	0,2 %	0,5 %	6,4 %
mittelqualifiziert	34,9 %	9,5 %	3,9 %	1,5 %	2,0 %	51,8 %
hochqualifiziert	30,9 %	8,0 %	2,1 %	0,6 %	0,2 %	41,8 %
Summe	69,5 %	18,7 %	6,8 %	2,3 %	2,7 %	100,0 %
Paargemeinschaften mit Kindern						
	vollzeitbeschäftigt	teilzeitbeschäftigt	geringfügig beschäftigt	kurzzeitig arbeitslos	langzeitarbeitslos	Summe
geringqualifiziert	3,9 %	2,1 %	1,3 %	0,7 %	3,0 %	11,0 %
mittelqualifiziert	27,0 %	13,3 %	4,9 %	0,7 %	2,1 %	48,0 %
hochqualifiziert	23,0 %	14,2 %	2,0 %	0,8 %	1,0 %	41,0 %
Summe	53,9 %	29,6 %	8,2 %	2,2 %	6,1 %	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des SOEP (2018).

| BertelsmannStiftung

gen über Qualifikationsniveaus und Beschäftigung für gegebene Familientypen interessante Einblicke, die in Tabelle 13 zusammengefasst sind. Insbesondere sind die drei folgenden für die weitergehende Analyse bedeutenden Muster erkennbar:

1. Sowohl im Kreis der alleinstehenden Erwerbspersonen als auch in dem der alleinerziehenden Erwerbspersonen ist der Anteil Geringqualifizierter relativ hoch.
2. Die alleinerziehenden Erwerbspersonen weisen den mit Abstand höchsten Anteil an Arbeitslosigkeit sowie den höchsten Anteil an Teilzeitbeschäftigung und geringfügiger Beschäftigung auf.
3. In Paargemeinschaften mit Kindern ist der Anteil teilzeitbeschäftigter Erwerbspersonen bedeutend höher als in Paargemeinschaften ohne Kinder.

Demnach sind Frauen mit Kindern sowie geringqualifizierte Erwerbspersonen in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit, geringfügiger Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung betroffen.

## Key findings at a glance

This study examines the impact of various reforms to the German social security system on employment, economic growth, inequality and poverty, and public finances. The first reform is the reduction in social security contributions for employed people adopted on July 1, 2019. This reform replaced the previous “midi-job” sliding scale contribution zone (Gleitzone) for gross monthly incomes of between €450 (the upper boundary of the “mini-job” category) and €850 with a larger transitional zone of €450 to €1,300. In addition, the study examines two additional hypothetical social security reforms, each of which would abolish the special legal status accorded to mini-jobs within the social security system while, at the same time, significantly reducing social security contribution rates for many low-income workers.

Reform variant 1 would abolish mini-jobs’ special status by introducing a linearly increasing average contribution rate beginning at 0% at a gross income of €0 that rises to 20.2% at the upper end of the current transitional zone. Reform variant 2 also abolishes mini-jobs’ special status, but additionally reduces contribution rates significantly for many low-income workers. Specifically, the second reform variant, like reform variant 1, introduces a linearly rising average contribution rate, but at the same time raises the ceiling of the transitional zone to €1,800 from its current level of €1,300. A gross monthly income of €1,800 is close to the low-wage threshold for a person employed on a full-time basis; thus, reform variant 2 results in lower social security contributions for the majority of employed people in the low-wage category.

The study draws on microdata to analyze the direct effects on private household net incomes resulting from the two reform variants’ changes to social security contribution rates. The data analysis indicates that the first reform variant reduces rates for 13.3% of employed people, but increases rates for 8.1%. The direct fiscal costs are relatively low, because the revenue losses and gains are roughly balanced. Reform variant 2 reduces rates for 26.1% of employed people, in some cases significantly, and leads to a small increase in contributions for workers with mini-jobs. The direct fiscal costs of reform variant 2 amount to €4.54 billion in the first year.<sup>1</sup> These costs are offset by a slow increase in net fiscal revenues, reaching an annual amount of € 2.21 billion by 2050. It is thus a quite major reform, reducing social security contribution rates for large number of low-wage workers, and producing initially high fiscal costs that are significantly reduced in the medium term.

In its second step, the study uses a microeconomic-based macroeconomic model of the German economy to analyze the impact of the reforms on several key indicators. The model simulations indicate that both the reform adopted on July 1, 2019 and the two other reform options increase incentives to work, and thus produce a decline in unemployment. This employment growth, in turn, has

<sup>1</sup> The model simulation starts in 2020.



positive impact on overall economic growth and on public finances. In addition, the reforms tend to reduce income inequality, as they primarily benefit low-income workers. The results of the simulation analysis are applicable both to the time during and after the coronavirus crisis. The main results can be summarized as follows.

According to the model-based simulations, the July 1, 2019 reform can be expected to reduce unemployment by 27,100 over the long term. However, the growth in employment as measured in full-time equivalent positions is rather minimal (3,400 workers), because an increase in part-time employment is offset by a reduction in full-time employment. In consequence, the reform leads to an entrenchment of part-time employment. In addition, the reform has a moderately positive effect on economic growth, and a small effect on poverty and inequality. It generates additional public sector revenues that exceed the direct fiscal costs for the first time in 2046, thus leading to a net revenue gain for the public sector.

The simulation analysis further shows that reform variant 1 leads to a moderate long-term decline in unemployment of 8,900 working persons. Like the reform of July 1, 2019, this reform option primarily increases part-time employment, and thus also entrenches part-time work. However, unlike the July 1, 2019 reform, this reform reduces marginal employment, and in this regard helps eliminate the “mini-job trap.” Reform variant 1 has a moderately positive effect on economic growth, and a marginal effect on poverty and inequality. It generates additional revenues for the public sector that exceed the direct fiscal costs for the first time in 2033.

Finally, the simulation analysis shows reform variant 2 to have significant positive effects on the labor market and on economic growth. In concrete terms, the reform reduces unemployment by 92,600 people over the long term. In addition, both part-time and full-time employment show significant gains, while marginal employment falls sharply, with an overall increase in employment of 68,900 full-time equivalent positions expected. Thus, this reform creates good, fairly paid work that renders job holders eligible for social insurance benefits. Low-skilled and single-parent workers benefit particularly strongly from reform variant 2, with these two groups experiencing a disproportionately large rise in employment. The reform has a substantial positive effect on economic growth, and various indicators of poverty and inequality show considerable declines. Finally, it generates significant additional public revenues, which will exceed the fiscal costs for the first time in 2041.

The results of the present analysis illustrate the advantages of a bold reform to the system of social insurance payments that would abolish the special status accorded to mini-jobs, while at the same time increasing the upper boundary of the sliding scale contribution zone or transitional zone to €1,800 (reform variant 2). A reform of this kind could reduce contribution rates significantly for those with low incomes, and would produce a strong expansion of employment over the long term. In addition, the reform would particularly benefit those groups of people who typically must overcome high hurdles in the labor market, such as low-skilled and single-parent workers. Moreover, the fiscal costs of the reform would be offset by significant fiscal revenue gains, even enhancing the sustainability of the public finances over the long term. A bold reform would thus pay off in every respect: for the economy, for the society and for the public budget.

## Die Autoren

**Tom Krebs** ist Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Von September 2019 bis Februar 2020 war er der erste Gastprofessor am Bundesministerium der Finanzen. Seit dieser Zeit berät er das Ministerium in wirtschaftspolitischen Fragen. In seiner Forschung untersucht Tom Krebs die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen und Reformen auf Wachstum, Beschäftigung, öffentliche Finanzen, Ungleichheit und die Lebensqualität der Menschen.

**Martin Scheffel** ist Lehrstuhlvertreter am Institut für Makroökonomik und Ökonometrie an der Rheinischen Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Fragen der Arbeitsmarktökonomik, der Finanzmarktstabilität sowie der Ökonomie des Klimawandels.

## **Impressum**

© Juni 2021  
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich:  
Manuela Barišić  
Valentina Sara Consiglio

Unter Mitarbeit von:  
Katharina Paff

Lektorat:  
Dr. Ute Gräber-Seißinger  
Jan W. Haas

Gestaltung:  
werkzwei Detmold

Druck:  
Gieselmann Druck und Medienhaus, Bielefeld

Bildnachweis:  
© Hyejin Kang - stock.adobe.com

DOI 10.11586/2021054

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Werderscher Markt 6  
10117 Berlin  
Telefon +49 30 275 788 100

Manuela Barišić  
Programm Arbeit neu denken  
Telefon +49 30 275788-131  
[manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de](mailto:manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de)

Valentina Sara Consiglio  
Programm Arbeit neu denken  
Telefon +49 30 275788-130  
[valentina.consiglio@bertelsmann-stiftung.de](mailto:valentina.consiglio@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)