



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 32

Gutachten zur Berechnung von Vorschlägen zur
Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge
(erstellt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales)

Hilmar Schneider
Andreas Peichl
Nico Pestel
Sebastian Siegloch

Dezember 2010



Gutachten für das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Endbericht – 19.11.2010

Projektbezeichnung

Gutachten zur Berechnung von Vorschlägen zur
Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge

Auftragnehmer

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 7-9
53113 Bonn

Projektleitung

PD Dr. Hilmar Schneider
Direktor für Arbeitsmarktpolitik
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 510
Email: schneider@iza.org
<http://www.iza.org>

Beteiligte Mitarbeiter:

PD Dr. Hilmar Schneider (Projektleitung)

Dr. Andreas Peichl

Dipl.-Vw. Nico Pestel

Dipl.-Vw. Sebastian Siegloch

Zusammenfassung

Im Koalitionsvertrag haben sich CDU/CSU und FDP darauf verständigt, die Hinzuverdienstregelungen für Arbeitsuchende in der Grundsicherung deutlich zu verbessern, um die Anreize zur Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erhöhen sowie die Sozialkassen zu entlasten.¹ Daher hat die Bundesregierung eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Arbeitsanreize und KdU“ eingesetzt, um einen entsprechenden Vorschlag zur Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zu erarbeiten. Im Oktober 2010 hat sich die Koalition schließlich auf einen Reformvorschlag geeinigt, der allerdings von den von der Arbeitsgruppe ursprünglich diskutierten Varianten abweicht.

Gegenwärtig gehen mehr als 1,3 Mio. Bezieher von Arbeitslosengeld II als so genannte Aufstocker zugleich einer Erwerbstätigkeit nach, größtenteils jedoch im Rahmen von Kleinstjobs. Die Betroffenen sind mit dem Problem konfrontiert, dass lediglich Erwerbseinkommen bis 100 Euro anrechnungsfrei bleiben. Darüber hinaus gehende Einkünfte werden dagegen zu 80 bis 90 Prozent auf den Transferanspruch angerechnet. Bei niedrigen Stundenlöhnen lässt sich dadurch selbst mit einer Vollzeittätigkeit kaum ein höheres Einkommen erzielen als mit einer geringfügigen Beschäftigung. Die Gruppe der Transferbezieher zeichnet sich aber gerade durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von eher gering Qualifizierten aus, die am Markt tendenziell nur relativ geringe Stundenlöhne erzielen können. Viele von ihnen könnten zwar durch die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit ein höheres Einkommen erzielen als es ihrem Transferanspruch entspricht und damit ganz im Sinne des grundgesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzips der Abhängigkeit vom Sozialstaat entgehen. Sie tun es möglicherweise aber dennoch nicht, weil der finanzielle Anreiz dafür zu gering ist.

Die Arbeitsgruppe der Bundesregierung hat daher verschiedene Reformvorschläge für die im Koalitionsvertrag angestrebte Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge erarbeitet. Den insgesamt sechs Vorschlägen gemeinsam ist, die Beibehaltung der bisherigen Hinzuverdienstobergrenze von 1.200 bzw. 1.500 Euro. Gegenstand der Vorschläge sind Neuregelungen des Grundfreibetrags sowie Zahl und Intervalle der Stufen und den anrechnungsfreien Prozentsätzen in diesen Stufen. Die Reformvorschläge bewirken in erster Linie eine Verschlechterung der Attraktivität von Kleinstjobs. Lediglich die zwischenzeitlich beschlossene und in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Reformvariante verzichtet auf diesen Effekt und sieht stattdessen eine leichte Ausweitung anrechnungsfreien Erwerbseinkommens vor.

¹ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP in der 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009, S. 82.

Mit Hilfe des vom IZA entwickelten Mikrosimulationssystem IZAΨMod werden die Reformvorschläge wie auch die beschlossene Gesetzesänderung im vorliegenden Gutachten einer ex-ante-Evaluation im Hinblick auf potenzielle Beschäftigungswirkungen, Transferabhängigkeit und Budgeteffekte unterzogen.

Demnach ergeben sich für die Betroffenen im Falle der Varianten, die die Ausübung von Kleinstjobs unattraktiver machen, zwei gegensätzliche Reaktionen. Ein Teil der sogenannten Aufstocker, die derzeit einen Kleinstjob ausüben, dürfte sich in der Konsequenz dazu entschließen, seine Erwerbstätigkeit völlig aufzugeben. Für einen anderen Teil erhöht sich der Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit.

Ein gemeinsamer Nachteil der Reformvorschläge besteht darin, dass sie für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die im Status quo keiner aufstockenden Erwerbstätigkeit nachgehen, keinen zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bieten. Als Vorteil ist dagegen zu werten, dass es für Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb der Transferanspruchsgrenze im Vergleich zum Status quo eher unattraktiver wird, durch eine Reduktion der Arbeitszeit und damit des erzielten Einkommens Transferansprüche zu realisieren.

Das Ausmaß unbeabsichtigter Nebenwirkungen beschränkt sich somit auf den Kreis derjenigen, die aufgrund der Reform ihre Erwerbstätigkeit einstellen würden. Allerdings ist auch die beabsichtigte Wirkung der Reform begrenzt. Sie reduziert sich im Wesentlichen auf den Kreis derjenigen, die im Status quo als Aufstocker in geringem Umfang tätig sind und durch die Reform dazu gebracht würden, ihre Erwerbstätigkeit deutlich auszuweiten und im günstigsten Fall dadurch sogar vollständig aus der Transferabhängigkeit zu gelangen.

Im Hinblick auf das Arbeitsvolumen sind von den Reformvorschlägen positive Gesamteffekte zu erwarten, wenn auch in bescheidenem Rahmen. In Vollzeit-äquivalenten ausgedrückt entspricht der Effekt einem Plus von bis zu 11.000 potenziellen Jobs.² Der Effekt, wonach ein Teil der heutigen Aufstocker mit Kleinstjobs seine Erwerbstätigkeit ausweiten würde, überwiegt somit den Effekt, dass ein anderer Teil von ihnen seine Erwerbstätigkeit einstellen würde. Letzteres drückt sich in einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um bis zu 70.000 aus. Dass dies nicht auf das Arbeitsvolumen durchschlägt, liegt an dem geringen zeitlichen Umfang der im Status quo ausgeübten Jobs.

Dementsprechend positiv fallen auch die zu erwartenden fiskalischen Effekte aus. Im günstigsten Fall betragen die jährlichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte bis zu 2,9 Mrd. Euro. Mehr als 85 Prozent davon resultieren aus den faktischen Kürzungen bei den Hinzuverdiensten, lediglich die verbleibenden 15 Prozent sind Verhaltensanpassungen zuzuschreiben. Das Einsparpotenzial entspricht in etwa dem Rückgang des Bedarfs für Arbeitslosengeld II. Die zusätzlich anfallenden Einnahmen

² Die dargestellten Ergebnisse haben sich auf Grund kontinuierlicher Modellanpassungen gegenüber den zwei eingereichten Zwischenberichten quantitativ geringfügig geändert.

aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen werden dagegen durch zusätzlichen Transferzahlungsbedarf wie Wohngeld und Kinderzuschlag aufgezehrt.

Insgesamt sind die Reformvorschläge als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Sie optimieren das vorhandene System durch eine Beseitigung der Anreize zur Ausübung von Kleinstjobs. Am konsequentesten wird dies in der Variante gelöst, die einen Grundfreibetrag von lediglich 50 Euro vorsieht und bei der für Bruttoerwerbseinkommen bis 400 Euro eine 100%ige Anrechnung vorgesehen ist (Variante 3). Darüber hinaus sieht diese Variante eine 80%ige Anrechnung bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro bei Haushalten mit Kindern vor. Diese Variante dürfte auch von allen betrachteten Alternativen diejenige sein, die am ehesten das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung widerspiegelt. Ihr Nachteil besteht darin, dass dafür ein relativ starker Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen in Kauf zu nehmen wäre.

Der letztgenannte Punkt verweist auf einen Aspekt des Problems, der sich der Modellierung leider entzieht, weil dazu keine verlässlichen Daten zu gewinnen sind. Es könnte sein, dass es sich bei den heute zu beobachtenden Kleinstjobs in nennenswertem Umfang um Tarnkappenarbeitsverhältnisse handelt, hinter denen sich ein umfänglicheres Arbeitsverhältnis in der Schwarzarbeit verbirgt. Durch eine konsequente Beseitigung der finanziellen Anreize zur Ausübung von Kleinstjobs würden solche Jobs vollständig in die Schwarzarbeit abgedrängt. Auch dies kann wiederum als Vorteil der Variante 3 angesehen werden, da es bei Kontrollen künftig einfacher würde, Schwarzarbeit auch als solche zu identifizieren. Zusammengenommen dürfte Variante 3 damit von allen betrachteten Alternativen die meisten Pluspunkte für sich vereinnahmen.

Die von der Regierungskoalition nun auf den Weg gebrachte Änderung der Hinzuverdienstregeln weicht von der Richtung der im Vorfeld diskutierten Varianten ab, da sie im Gegensatz zu ihnen etwas großzügigere Hinzuverdienstregeln vorsieht. Dementsprechend fallen die Ergebnisse hier mit umgekehrten Vorzeichen aus: Es ergeben sich sehr geringfügige Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Das Arbeitsvolumen fällt dagegen leicht geringer aus. Allerdings ist festzuhalten, dass es sich um geschätzte Arbeitsangebotsanpassungen in sehr geringem Umfang handelt. Berücksichtigt man denkbare Nachfragerestriktionen auf dem Arbeitsmarkt, dürften sich so gut wie keine Beschäftigungseffekte ergeben.

1 Allgemeine Zielsetzung

Im Koalitionsvertrag haben sich CDU/CSU und FDP darauf verständigt, die Hinzuverdienstregelungen für Arbeitsuchende in der Grundsicherung deutlich zu verbessern, um die Anreize zur Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erhöhen sowie die Sozialkassen zu entlasten.³ Daher hat die Bundesregierung eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Arbeitsanreize und KdU“ eingesetzt, um einen entsprechenden Vorschlag zur Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zu erarbeiten. Im Oktober 2010 hat sich die Koalition schließlich auf einen Reformvorschlag geeinigt, der allerdings von den von der Arbeitsgruppe ursprünglich diskutierten Varianten abweicht.

Gegenwärtig gehen mehr als 1,3 Mio. Bezieher von Arbeitslosengeld II als so genannte Aufstocker zugleich einer Erwerbstätigkeit nach, größtenteils jedoch im Rahmen von Kleinstjobs. Die Betroffenen sind mit dem Problem konfrontiert, dass lediglich Erwerbseinkommen bis 100 Euro anrechnungsfrei bleiben. Darüber hinaus gehende Einkünfte werden dagegen zu 80 bis 90% auf den Transferanspruch angerechnet. Bei niedrigen Stundenlöhnen lässt sich dadurch selbst mit einer Vollzeittätigkeit kaum ein höheres Einkommen erzielen als mit einer geringfügigen Beschäftigung. Die Gruppe der Transferbezieher zeichnet sich aber gerade durch einen auffallend überdurchschnittlich hohen Anteil von eher gering Qualifizierten aus, die am Markt tendenziell nur relativ geringe Stundenlöhne erzielen können. Viele von ihnen könnten zwar durch die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit ein höheres Einkommen erzielen als es ihrem Transferanspruch entspricht und damit ganz im Sinne des grundgesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzips der Abhängigkeit vom Sozialstaat entgehen. Sie tun es möglicherweise aber dennoch nicht, weil der finanzielle Anreiz dafür zu gering ist.

Rein ökonomisch betrachtet, bewerten Menschen das mit Arbeit erzielbare Zusatzeinkommen mit dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand. Damit sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit lohnt, muss der damit verbundene Einkommenszuwachs den zusätzlichen Zeitaufwand rechtfertigen. Im Einzelfall mag es auch noch weitere Gründe für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in geringem Umfang geben,⁴ an der grundsätzlichen Anreizproblematik ändert das jedoch nichts. Sie wird dadurch eher noch verschärft. Aufgrund der starken Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch, die sich letztlich aus dem Subsidiaritätsprinzip ableitet, sorgt das soziale Sicherungssystem für einen impliziten Mindestlohn, der deutlich

³ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP in der 17. Legislaturperiode vom 26. Oktober 2009, S. 82.

⁴ vgl. Dietz, M.; Müller, G.; Trappmann, M. (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II – Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht Nr. 2/2009, Nürnberg

höher ist als der Stundenlohn, der bei einer Vollzeittätigkeit zum gleichen verfügbaren Einkommen führen würde wie der Bezug von Leistungen der Grundsicherung.⁵ Der davon ausgehende Anreiz zur Schwarzarbeit ist nicht unerheblich, denn nur so lässt sich die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Grundsicherungsansprüche vermeiden.

Dass die verbreitete Ausübung von Kleinstjobs durch Bezieher von ALG II Ausdruck für eine spezifische Beschränkung der Arbeitsnachfrage nach gering Qualifizierten ist, kann nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, ist jedoch äußerst unwahrscheinlich. Erstens gibt es keinen plausiblen Grund dafür, warum sich die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten weitgehend auf Tätigkeiten in geringem Stundenumfang beschränken sollte. Wenn dem aber so wäre, obwohl die Betroffenen lieber Vollzeit arbeiten wollten, müsste es zweitens eine nennenswerte Zahl von Aufstockern geben, die mehr als einen Kleinstjob ausüben. Dies ist aber nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht der Fall.

Insofern konzentriert sich die Politik zu Recht auf Möglichkeiten einer Reform der Hinzuverdienstregelungen. Der Raum für Lösungsmöglichkeiten ist jedoch eng begrenzt, unter anderem, weil hier ein Trade-off zu berücksichtigen ist: Je niedriger die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Grundsicherungsanspruch, desto lohnender wird die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Zugleich steigt damit aber auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten, weil sich durch eine großzügigere Anrechnung von Erwerbseinkommen tendenziell die Einkommensschwelle erhöht, bis zu der Transferansprüche bestehen, wodurch sich wiederum der Kreis der Bedürftigen ausweitet. Gleichzeitig können hierdurch auch Anreize entstehen, dass Personen, die bisher knapp oberhalb dieser Transfergrenze lagen, ihr Arbeitsangebot reduzieren, um die Transferberechtigung zu erlangen. Ein weiteres Problem bei zu großzügiger Ausweitung von Kombilöhnen besteht darin, dass dies Unternehmen dazu verleiten könnte, Lohnsenkungen zu Lasten der Solidargemeinschaft durchzusetzen, so dass auch von dieser Seite ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte entsteht.

Vor diesem Hintergrund hat die genannte Arbeitsgruppe eine Reihe von Reformvorschlägen entwickelt, die gemeinsam mit der in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Variante im Folgenden einer umfassenden Analyse ihrer potenziellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf die öffentlichen Haushalte unterzogen werden. Als Analyseinstrument dient vor allem ein empirisch fundiertes Mikrosimulationsmodell, mit dessen Hilfe sich individuelle Erwerbsentscheidungen in Abhängig-

⁵ Vgl. z.B. Schneider, H. (2009): Soziale Verantwortung am Arbeitsmarkt. In: Pfeiffer, U. (Hrsg.): Eine neosoziale Zukunft. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 119-136

keit von finanziellen Anreizen vorhersagen lassen und dessen Ergebnisse auf gesamtwirtschaftliche GröÙen hochgerechnet werden können.

2 Vorschläge zur Reform der Erwerbstätigenfreibeträge

Das Erwerbseinkommen von Beziehern von Arbeitslosengeld II bleibt gegenwärtig (Rechtsstand 2010) nur zu einem geringen Anteil anrechnungsfrei, d.h. es wird weitgehend mit dem Anspruch auf Transfereinkommen verrechnet. Konkret sieht die Regelung nach § 30 SGB II vor, dass ein monatliches Bruttoerwerbseinkommen nur bis zu einem Grundfreibetrag von 100 Euro anrechnungsfrei bleibt. Darüber hinaus gehendes Einkommen wird wie folgt mit dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II verrechnet: Auf der ersten Stufe sind Bruttoerwerbseinkommen über 100 Euro bis zu 800 Euro zu 20% anrechnungsfrei. Auf der zweiten Stufe oberhalb von 800 Euro bis zu einer Obergrenze von maximal 1.200 Euro sind noch 10% des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei. Für Haushalte mit minderjährigen Kindern liegt die Obergrenze bei 1.500 Euro. Darüber hinaus wird Erwerbseinkommen zu 100% auf den Transferanspruch angerechnet. Somit ergeben sich maximale Freibeträge von monatlich 280 bzw. 310 Euro.

Die Freibetragsgrenzen sind nicht übertragbar. Entscheidet sich in einem Paarhaushalt nur ein Partner für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, steht diesem dennoch nur der Grundfreibetrag in Höhe von 100 Euro zu. Der Grundfreibetrag des jeweiligen kann nur von diesem selbst in Anspruch genommen werden. Entsprechendes gilt für die übrigen Freibetragsgrenzen.

Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe der Bundesregierung „Arbeitsanreize und KdU“ hat verschiedene Reformvorschläge für die im Koalitionsvertrag angestrebte Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge erarbeitet, die im Folgenden ebenso beschrieben werden wie die zwischenzeitlich beschlossene Reform. Den insgesamt sechs Vorschlägen gemeinsam ist, die Beibehaltung der bisherigen Hinzuverdienstobergrenze von 1.200 bzw. 1.500 Euro. Gegenstand der Vorschläge sind Neuregelungen des Grundfreibetrags sowie Zahl und Intervalle der Stufen und den anrechnungsfreien Prozentsätzen in diesen Stufen. Die fünf im Rahmen des vorliegenden Gutachtens untersuchten Reformvarianten 1a bis 4 sowie die für 2011 geplante Änderung sehen folgende Neuregelungen vor:

Variante 1a:

- Grundfreibetrag: **50 Euro**
- über **50 Euro bis 1.200 Euro (mit Kindern: 1.500 Euro)** bleiben **15%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **222,50 / 267,50 Euro**

Variante 1b:

- Grundfreibetrag: **50 Euro**
- über **50 Euro bis 1.200 / 1.500 Euro** bleiben **20%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **280 / 340 Euro**

Variante 2:

- Grundfreibetrag: **100 Euro**
- über **100 Euro bis 1.200 / 1.500 Euro** bleiben **15%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **265 / 310 Euro**

Variante 3:

- Grundfreibetrag: **50 Euro**
- über **50 Euro bis 400 Euro** erfolgt eine **100%ige** Anrechnung von Bruttoerwerbseinkommen
- von **400 Euro bis 1.200 / 1.500 Euro** bleiben **20%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **210 / 270 Euro**

Variante 4:

- Grundfreibetrag: **50 Euro**
- über **50 Euro bis 200 Euro** erfolgt eine **100%ige** Anrechnung von Bruttoerwerbseinkommen
- über **200 Euro bis 800 Euro** bleiben **30%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- über **800 Euro bis 1.200 / 1.500 Euro** bleiben **10%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **270 / 300 Euro**

Reform 2011:

- Grundfreibetrag: **100 Euro**

- über **100 Euro bis 1.000 Euro** bleiben **20%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- über **1.000 Euro bis 1.200 / 1.500 Euro** bleiben **10%** des Bruttoerwerbseinkommens anrechnungsfrei
- maximaler Freibetrag: **300 / 330 Euro**

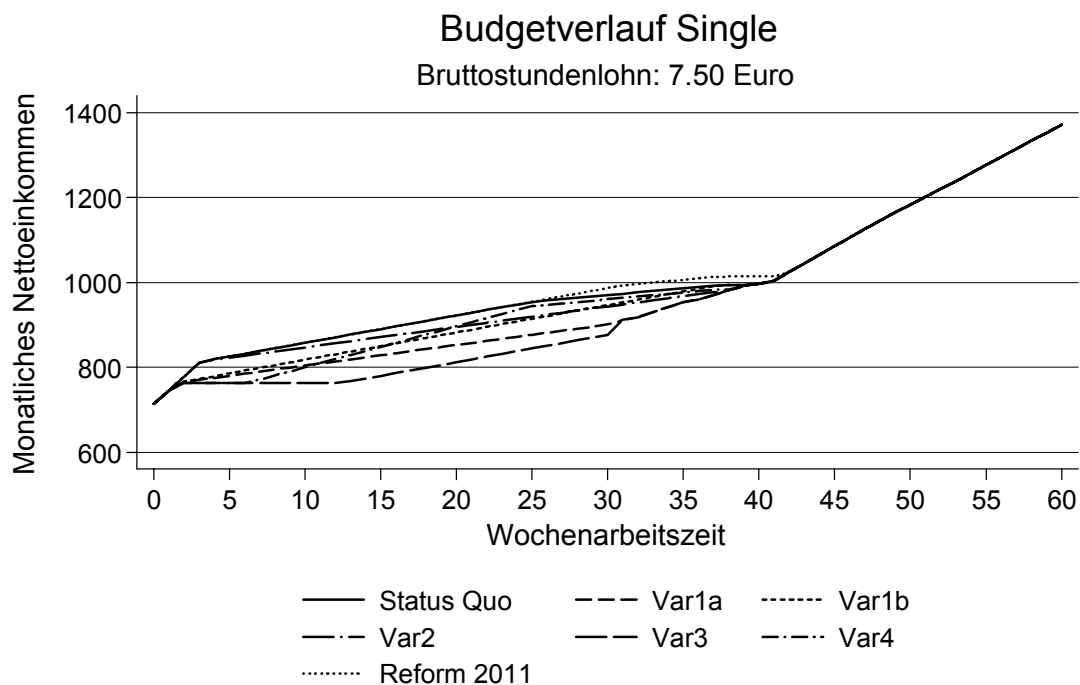
Daraus ergeben sich jeweils Änderungen am Budgetverlauf für den Bereich geringer Einkommen sowie einer wöchentlichen Zahl von Arbeitsstunden unterhalb des Niveaus einer Vollzeitbeschäftigung. In den Abbildungen 1 bis 3 sind die Budgetverläufe im Status quo sowie für die sechs Reformvarianten beispielhaft dargestellt. Dabei wird der Arbeitszeit (in Stunden pro Woche) das entsprechende Nettoeinkommen (in Euro pro Monat) gegenübergestellt. Für die Reformvorschläge wurden lediglich die Regeln zur Einkommensanrechnung geändert, darüber hinaus gilt der gegenwärtige Rechtsstand des Steuer- und Transfersystems. Den Berechnungen liegt exemplarisch ein Stundenlohn von 7,50 Euro brutto zu Grunde.⁶ Die abgebildeten Nettoeinkommenskurven unterscheiden sich jeweils nach dem betrachteten Haushaltstyp (allein stehender Erwachsener, alleinerziehend mit zwei Kindern sowie verheiratetes Paar mit zwei Kindern). Bei der Darstellung des Paarhaushaltes wurde für einen Partner ein fixes monatliches Einkommen von 700 Euro unterstellt. Die Grafik zeigt den Verlauf des Nettoeinkommens des Haushaltes in Abhängigkeit vom Arbeitsumfang des anderen Partners.

Aus den Abbildungen wird ersichtlich, dass sämtliche Nettoeinkommenskurven unterhalb der Kurve im Status quo liegen. Einzige Ausnahmen davon sind die Variante 2 für Alleinerziehende sowie die beschlossene Reform 2011 für alle Haushaltstypen. Das heißt, dass sich unabhängig von den Reformvarianten das verfügbare Einkommen eines ALG II-Empfängers für ein gegebenes Arbeitsvolumen in den meisten Fällen gegenüber dem jetzigen Rechtsstand verringern würde. Die Reformvorschläge bewirken also in erster Linie eine Verschlechterung der Attraktivität von Kleinstjobs. Am ausgeprägtesten fällt die Sanktionierung von Kleinstjobs in Variante 3 aus, da der Grundfreibetrag gemäß diesem Vorschlag von 100 auf 50 Euro verringert und darüber hinaus gehendes Erwerbseinkommen bis 400 Euro vollständig auf den Transferanspruch angerechnet würde.

⁶ Der besondere Vorteil dieser Darstellungsweise im Vergleich zur sonst üblichen Gegenüberstellung von Nettomonatseinkommen in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen besteht darin, dass hier auch Arbeitszeiteffekte sichtbar werden. Bei höheren Bruttostundenlöhnen verkürzt sich die Zone, in der die Budgetlinie aufgrund der Anrechnung von Erwerbseinkommen flach verläuft, und die anschließende Steigung wird steiler. Bei niedrigeren Bruttostundenlöhnen verbreitert sich entsprechend die Zone, in der die Budgetlinie flach verläuft und der anschließende Anstieg verläuft weniger ausgeprägt. Das relative Verhältnis der Status-quo-Linie zu den Reformvorschlägen ist davon nicht grundsätzlich berührt.

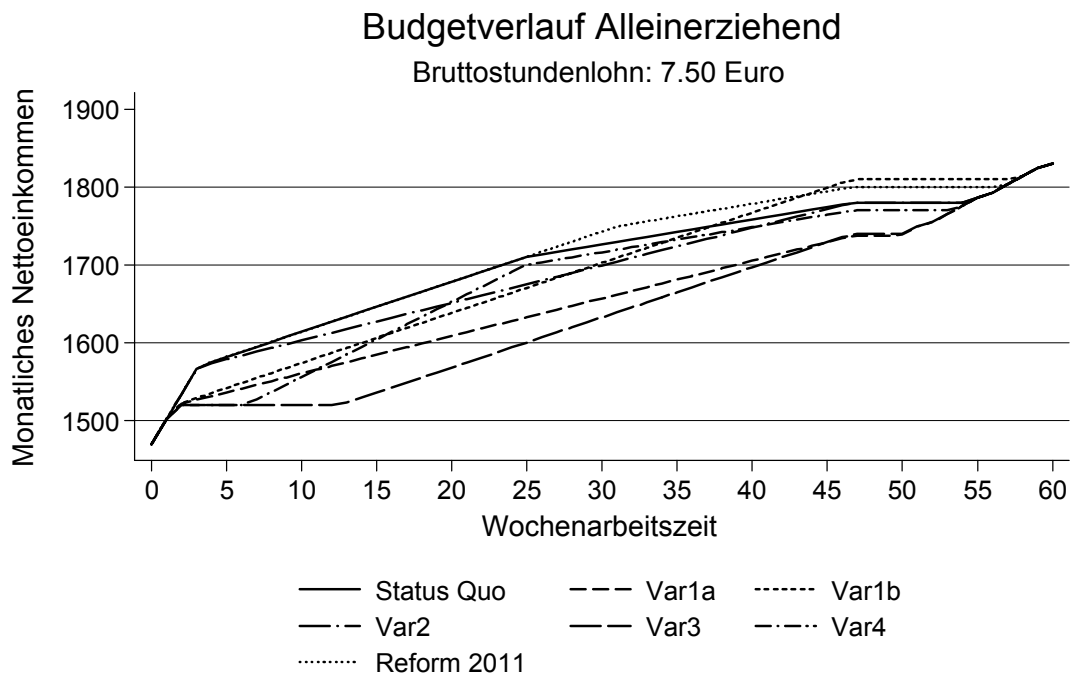
Die Ausübung von Vollzeittätigkeiten wäre dagegen finanziell nicht attraktiver als im Status quo. Ab einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 bis 50 Stunden entspricht der Budgetverlauf für alle drei betrachteten Haushaltstypen dem Status quo. Dem Status quo am nächsten kommen Variante 2 sowie die beschlossene Reformvariante. Letztere sieht lediglich eine geringfügige Änderung der Anrechnungsregeln vor. Variante 2 behält als einzige den Grundfreibetrag von 100 Euro bei und bis zur jeweiligen Obergrenze bleibt ein konstanter Anteil von 15% anrechnungsfrei.

Abbildung 1 Nettoeinkommenskurve für Alleinstehende



Anm.: Angenommener Bruttostundenlohn: 7,50 Euro; Berechnungen des IZA

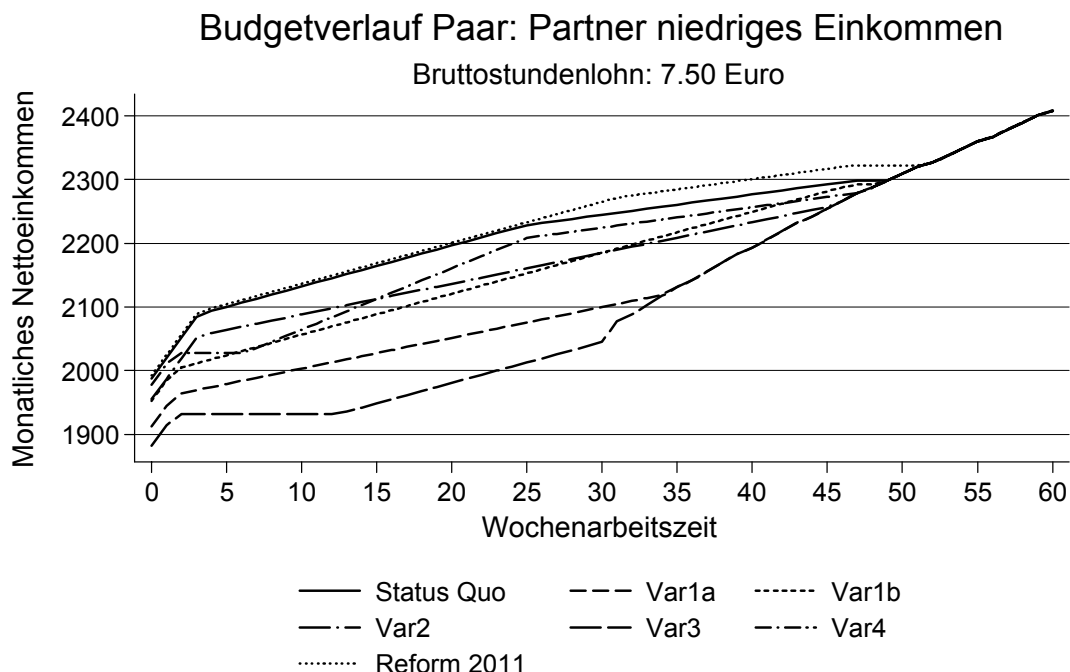
Abbildung 2 Nettoeinkommenskurve für Alleinerziehende mit zwei Kindern



Anm.: Angenommener Bruttostundenlohn: 7,50 Euro; Berechnungen des IZA

Ob die einseitige Verschlechterung der Hinzuverdienstregelungen bei Kleinstjobs dazu führt, dass sich die Betroffenen dann eher für eine Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit entscheiden oder ob sie sich dadurch eher ganz aus der Erwerbstätigkeit zurückziehen, lässt sich anhand der Budgetverläufe allein nicht eindeutig vorher-sagen. In jedem Fall aber lassen die Budgetverläufe nicht erwarten, dass die Reformvorschläge für Personen, die im Status quo nicht erwerbstätig sind, einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bieten. Insofern ist davon auszugehen, dass die Reformvorschläge in jedem Fall mit negativen Partizipationseffekten einhergehen, da es zwar Personen geben dürfte, die ihren Kleinstjob aufgeben, nicht aber Personen, die sich aufgrund dieser Reformvorschläge für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entscheiden.

Abbildung 3 Nettoeinkommenskurve für Verheiratete mit zwei Kindern



Anm.: Angenommener Bruttostundenlohn: 7,50 Euro; Berechnungen des IZA

3 Daten und Methodik

Die vorgestellten Simulationsergebnisse wurden mit Hilfe von IZAΨMod, dem Mikrosimulationsmodell des IZA, berechnet.⁷ Als Datengrundlage dient die 2008er Welle des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). In einem ersten Schritt wird das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem (Rechtsstand Januar 2010) im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Netto-

⁷ Vgl. P. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, 1992 und A. Peichl: Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 58 (1), 2009, S. 127-154, für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation. Eine ausführliche Dokumentation von IZAΨMod findet sich H. Schneider, A. Peichl, S. Sieglöck: Documentation IZAΨMod: The IZA Policy Simulation MODEL, IZA Discussion Paper No. 4865, 2010.

einkommen für jede einzelne Person in der Stichprobe unter Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den jeweiligen Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an A. Van Soest.⁸ Als Nutzenfunktionen legen wir eine quadratische Spezifikation nach Blundell *et al.* zugrunde.⁹ Es handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden entscheiden. Darüber hinaus gibt es eine Überstundenkategorie mit 60 Wochenstunden.¹⁰ Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können bei Paarhaushalten somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen als auch von Männern im Haushaltskontext simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der spezifische Nutzen einer Arbeitszeitkategorie entscheidend vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter der Nutzenfunktion empirisch schätzen. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die potenziellen Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das *Arbeitsangebot* bezieht und dass keinerlei Restriktionen bezüglich der *Arbeitsnachfrage* angenommen werden. Damit sich eine Erhöhung des Arbeitsangebots tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, muss eine hinreichende Zahl

⁸ Vgl. A. Van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, *Journal of Human Resources* 30, 1995, S. 63-88.

⁹ Vgl. R. Blundell, A. Duncan, J. McCrae und C. Meghir: The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit, *Fiscal Studies* 21, 2000, S. 75-104.

¹⁰ Diese neue Stundenkategorie ist eine der erwähnten Modellanpassungen, die für die minimal veränderten Ergebnisse verantwortlich zeichnet.

entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher u. U. geringer ausfallen – insbesondere auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung, da nur diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dementsprechend gelten auch die Simulationsergebnisse nur für diese Subpopulation. Da Rentner von den Reformvorschlägen aber ohnehin nicht betroffen sind, ist diese Abgrenzung für den vorliegenden Zweck vollkommen ausreichend.

4 Potenzielle Beschäftigungswirkungen

Die simulierten Beschäftigungseffekte der vorliegenden Reformvarianten sind in den Tabellen 1 und 2a-2f dargestellt. Während Tabelle 1 jeweils die Gesamtänderungen von Arbeitsstunden, den entsprechenden Vollzeitäquivalenten sowie der Arbeitsmarktpartizipation für verschiedene Haushaltstypen zu entnehmen sind, geben die Tabellen 2a-2f Aufschluss darüber, wie sich diese im Detail auf die verschiedenen Arbeitszeitkategorien zwischen 0 und 60 Wochenstunden verteilen.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass alle diskutierten Varianten nur äußerst geringe Effekte auf das Arbeitsvolumen haben. Während die Varianten 1a, 1b, 3 und 4 leicht positive Wirkungen von 1.000 bis 11.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entfalten, sinkt das Arbeitsvolumen für die Variante 2 um 1.000 VZÄ.¹¹ Die beschlossene Reform würde sogar zu einer leichten Reduzierung des Arbeitsvolumens von 2.000 VZÄ führen. Betrachtet man die Arbeitsvolumen-Effekte nach Haushaltstypen, so fällt auf, dass in den fünf ursprünglich diskutierten Reformvorschlägen insbesondere Single-Haushalte und Alleinerziehende ihre Arbeitszeit reduzieren würden, wohingegen Arbeitnehmer in Paarhaushalten ihr Arbeitsangebot eher ausdehnen würden. Die beschlossene Reform für 2011 weicht von diesem Muster ab. Hier treiben die negativen Anreizwirkungen für Männer in Paarhaushalten den negativen Gesamteffekt auf das Arbeitsvolumen.

Betrachtet man die Auswirkungen auf die Zahl der beschäftigten Personen, zeigt sich für die Varianten 1a bis 4 erwartungsgemäß ein relativ starker negativer Effekt auf die Partizipation am Arbeitsmarkt. Zwischen 12.000 und 70.000 Personen würden ihr Arbeitsangebot auf Grund der veränderten Transferenzugsraten komplett einstellen. Die Reform 2011 führt im Gegensatz dazu zu minimal positiven Anreizen in einem

¹¹ Dabei wird angenommen, dass eine Vollzeit arbeitende Person 40 Stunden pro Woche arbeitet. Der Gesamteffekt in Stunden pro Woche wird dann entsprechend durch 40 Stunden pro Woche dividiert, um auf die Zahl der Vollzeitäquivalente in Personen zu kommen. Entsprechend verhalten sich die in Tabelle 1 ausgewiesenen Gesamtarbeitsstunden proportional zu den Vollzeitäquivalenten.

Umfang von etwa 1.000 Personen auf die Partizipation am Arbeitsmarkt. Dies dürfte auf eine geringfügige Verbesserung der Hinzuverdienstregeln zurückzuführen sein.

Die Varianten 1a bis 4 sorgen also dafür, dass sich ein Teil der Menschen mit Kleinstjobs vollständig aus der Erwerbstätigkeit zurückzieht. Für einen anderen Teil der Aufstocker wird es jedoch attraktiver, die Erwerbstätigkeit auszuweiten. Diese gegenläufige Reaktion wird in den Ergebnissen der Tabellen 2a-2e deutlich, die die Bewegungen zwischen den einzelnen Stundenkategorien darstellen. Es zeigt sich, dass Teilzeitbeschäftigung (Stundenkategorien 10 bis 30) für die Varianten 1a bis 4 offenbar eher unattraktiv wird und entweder die Nicht- oder die Vollzeitbeschäftigung (40 oder 50 Stunden) gewählt wird. Dies gilt vor allem für allein stehende Personen und Alleinerziehende und Frauen in Paarhaushalten. Männer in Paarhaushalten passen ihr Arbeitsmarktverhalten vergleichsweise wenig an. Die Wanderungen zu den beiden Polen der Stundenverteilung geht ebenfalls aus den Transitionsmatrizen (Tabellen 5a-5e im Anhang) der einzelnen Varianten 1a bis 4 hervor. In allen fünf Fällen verlässt nur eine zu vernachlässigende Anzahl der im Status quo nicht erwerbstätigen Personen die 0-Stunden-Kategorie und nimmt eine Arbeit auf.

Im Gegensatz dazu zeigen Tabellen 2f und 5f, dass die verabschiedete Reform die Teilzeitkategorien von 10, 20 oder 30 Stunden attraktiver macht. Folglich wechseln Personen sowohl aus der Vollzeit als auch aus der Nicht-Erwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung. Somit konterkariert die beschlossene Regelung die ursprüngliche Zielsetzung der Reform der Hinzuverdienstregeln. Es sei allerdings angemerkt, dass die Effekte generell auf einem sehr geringen Niveau sind.

Tabelle 1 Potenzielle Beschäftigungswirkungen

Variante	1a	1b	2	3	4	Reform 2011
	Arbeitsstunden (in Tsd.)					
Single-Männer	-139	-31	-46	-182	-16	-1
Single-Frauen	-105	18	-46	-96	86	0
Alleinerziehende	-77	-18	-13	-92	-50	31
Männer in Paar-HH	326	210	70	509	310	-126
Frauen in Paar-HH	45	51	0	133	122	-2
Gesamt	50	231	-35	272	452	-97
	Vollzeitäquivalente (VZÄ, in Tsd.)					
Single-Männer	-3	-1	-1	-5	0	0
Single-Frauen	-3	0	-1	-2	2	0
Alleinerziehende	-2	0	0	-2	-1	1
Männer in Paar-HH	8	5	2	13	8	-3
Frauen in Paar-HH	1	1	0	3	3	0
Gesamt	1	6	-1	7	11	-2
	Partizipationseffekte (in Tsd. Personen)					
Single-Männer	-12	-9	-3	-19	-11	1
Single-Frauen	-16	-11	-4	-23	-13	1
Alleinerziehende	-9	-5	-2	-13	-6	1
Männer in Paar-HH	2	1	0	3	2	-1
Frauen in Paar-HH	-12	-9	-3	-18	-9	0
Gesamt	-46	-32	-12	-70	-37	1

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2a **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Variante 1a						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	12,1	15,6	8,7	-1,7	11,6	46,4
10	-7,4	-14,0	-4,7	-5,0	-11,9	-43,0
20	-3,4	-1,1	-4,4	-0,8	-3,9	-13,5
30	-2,5	-5,6	-2,0	-1,1	-3,0	-14,2
40	-1,3	3,0	0,6	2,8	3,3	8,4
50	1,4	2,0	1,5	3,6	3,0	11,5
60	0,9	0,1	0,4	2,2	0,8	4,4

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2b **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Variante 1b						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	8,7	10,7	4,7	-1,3	8,8	31,7
10	-7,0	-13,0	-3,6	-3,9	-11,5	-38,9
20	-3,3	-0,5	-2,2	-0,5	-1,3	-7,8
30	-1,3	-2,4	-0,7	-0,2	-0,9	-5,7
40	0,7	3,4	0,9	3,5	3,0	11,0
50	1,4	1,4	0,8	1,6	1,6	6,7
60	0,8	0,4	0,2	0,7	0,4	2,5

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2c **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Variante 2						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	3,0	4,2	2,3	-0,3	3,2	12,4
10	-1,6	-3,3	-1,1	-0,8	-2,8	-9,6
20	-0,4	0,3	-1,7	-0,1	-1,0	-2,9
30	-1,0	-2,6	-0,7	-0,4	-1,5	-6,2
40	-0,4	1,0	0,5	0,2	0,7	2,0
50	0,2	0,4	0,5	0,9	0,8	2,9
60	0,2	0,0	0,1	0,6	0,3	1,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2d **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Variante 3						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	18,9	23,4	13,1	-3,1	17,8	70,1
10	-12,3	-23,8	-8,3	-8,0	-21,1	-73,5
20	-6,0	-1,0	-6,1	-1,1	-5,7	-19,9
30	-3,8	-6,9	-2,6	-1,4	-3,1	-17,8
40	-0,5	5,1	1,3	5,5	6,2	17,7
50	2,5	2,7	2,2	5,1	4,6	17,0
60	1,1	0,5	0,5	3,0	1,2	6,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2e **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Variante 4						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	11,0	13,1	5,6	-1,9	9,3	37,1
10	-9,9	-18,8	-4,0	-5,5	-14,9	-53,0
20	-4,2	0,0	-1,7	-0,9	-1,1	-7,9
30	-1,0	-1,7	-0,8	-0,1	0,1	-3,5
40	1,5	4,8	0,0	4,5	4,5	15,3
50	1,7	2,0	0,7	2,6	1,8	8,8
60	0,9	0,5	0,2	1,2	0,4	3,2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 2f **Potenzielle Beschäftigungswirkungen nach Arbeitszeitkategorien und Haushaltstypen**

Reform 2011						
Stunden-kategorie	Single-Männer	Single-Frauen	Allein-erziehende	Männer in Paar-HH	Frauen in Paar-HH	Gesamt
0	-0,6	-1,0	-1,1	1,5	0,2	-1,0
10	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-2,4	-3,0
20	0,4	1,4	0,5	0,8	2,7	5,7
30	0,2	0,7	0,4	0,4	0,7	2,3
40	1,2	0,3	0,3	1,3	-0,5	2,6
50	-0,8	-0,8	0,0	-2,5	-0,4	-4,4
60	-0,4	-0,3	0,0	-1,4	-0,2	-2,2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

5 Auswirkungen auf die Zahl der Transferbezieher

Die Simulationsrechnungen ergeben für die Varianten 1a bis 4 einen Rückgang der Gesamtzahl der Haushalte, die Transferleistungen in Form von Arbeitslosengeld II, Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten (siehe Tabelle 3). Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis angesichts einer rückläufigen Zahl von Personen, die am Arbeitsmarkt partizipieren, überraschen. Dies lässt sich allerdings damit erklären, dass ein großer Teil derjenigen Personen, die ihre Arbeitszeit ausweiten, den Bereich des Transferanspruchs verlässt.

Die Varianten bieten gegenüber dem Status quo keinen Anreiz, durch eine Reduktion der Arbeitszeit und die damit einhergehende Verringerung des Erwerbseinkommens, ergänzende Transferansprüche zu erlangen. Da sich gegenüber dem Status quo keine Verbesserung der Einkommenssituation ergibt, wird die ansonsten zu erwartende Sogwirkung auf diejenigen vermieden, die jenseits der Transferanspruchsgrenze bereits erwerbstätig sind.

Zusammengenommen bewirkt die Ausweitung der Erwerbstätigkeit über die Transferanspruchsgrenze hinaus, bei gleichzeitig ausbleibendem Sog auf die bereits Erwerbstätigen, dass sich die Zahl der Haushalte in Transferabhängigkeit gegenüber dem Status quo je nach Variante um bis zu 111.400 Haushalte (Variante 3) verringert. Die geringste Veränderung ergibt sich für Variante 1b. Doch selbst hier reduziert sich die Zahl der Transferhaushalte potenziell um gut 21.400.

Wie bereits erwähnt entfaltet die Reform 2011 gegenläufige Wirkungen, die Zahl der Transferempfänger steigt auf Grund der generöseren Anrechnungsregeln leicht an. Insgesamt würde es zu rund 56.000 neuen Transferempfängern kommen.

**Tabelle 3 Auswirkungen auf die Zahl der Transferempfänger
(in Tsd. Haushalte)**

Variante	1a	1b	2	3	4	Reform 2011
Singles	-21,6	-14,7	-12,3	-26,7	-14,3	27,0
Alleinerziehende	-3,1	4,8	-1,2	-8,1	-0,7	5,2
Paare ohne Kinder	-52,8	-10,0	-6,1	-58,5	-15,0	21,2
Paare mit Kindern	-14,9	-1,4	-2,5	-18,0	-7,1	2,6
Gesamt	-92,4	-21,4	-22,0	-111,4	-37,2	56,0
davon ALG II:						
Singles	-235,9	-74,5	-52,5	-282,8	-73,6	108,2
Alleinerziehende	-80,5	11,6	-41,5	-101,8	-45,7	34,4
Paare ohne Kinder	-77,6	-25,6	-16,7	-103,3	-37,4	21,7
Paare mit Kindern	-74,8	21,3	-8,1	-100,2	-18,9	39,4
Gesamt ALG II	-468,8	-67,2	-118,7	-588,0	-175,5	203,7
davon Wohngeld:						
Singles	214,3	59,8	40,2	256,1	59,3	-80,9
Alleinerziehende	77,5	-6,8	40,3	90,5	45,0	-29,1
Paare ohne Kinder	24,7	15,7	10,6	44,7	22,4	-0,1
Paare mit Kindern	57,3	-22,7	5,6	79,4	9,1	-36,4
Gesamt Wohngeld	373,7	46,0	96,7	470,7	135,7	-146,5
davon Kinderzuschlag:						
Singles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alleinerziehende	7,9	7,8	0,0	11,2	7,9	0,0
Paare ohne Kinder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paare mit Kindern	13,9	-1,0	5,0	18,7	5,6	-17,6
Gesamt Kinderzuschlag	21,9	6,9	5,0	29,9	13,5	-17,6

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Bei allen Reformvarianten ist festzuhalten, dass es einen starken Substitutionseffekt zwischen Arbeitslosengeld II auf der einen sowie Wohngeld und Kinderzuschlag auf der anderen Seite gibt. So fällt der zahlenmäßige Rückgang der Bezieher von Arbeitslosengeld II bei den Varianten 1a bis 4 erheblich stärker aus als der Rückgang der Zahl der Transferbezieher insgesamt (bis zu 588.000 in der Variante 3). Gleichzeitig steigt jedoch die Zahl der Haushalte, die Transfers in Form von Wohngeld und/oder (in geringerem Umfang) Kinderzuschlag erhalten an. Dies hängt mit dem Vorrang für andere Sozialleistungen nach dem SGB II (§12a) zusammen. Demnach sind Hilfebedürftige gehalten, andere Leistungen in Anspruch zu nehmen, wenn dies dazu führt, dass die Hilfebedürftigkeit vermieden wird. Offensichtlich würde die Neuregelung der Einkommensanrechnung dazu führen, dass Empfänger von Arbeitslosengeld II durch eine Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit in Einkommensbereiche kommen, in denen die Anspruchsvoraussetzungen für Wohngeld und/oder Kinderzuschlag greifen und diese Sozialleistungen gemeinsam mit dem Erwerbseinkommen dazu führen, dass die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II beendet wird. Analog führt die Reform 2011 zu weniger Beziehern von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag. Gleichzeitig steigt die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II jedoch um mehr als 200.000 an.

6 Budgetwirkungen

Die oben beschriebenen Effekte auf das Arbeitsangebot sowie die Zahl der Transfers beziehenden Haushalte wirken sich auch auf die öffentlichen Kassen aus (Tabelle 4).¹² Die Simulationen ergeben jährliche Einsparpotenziale zwischen rund 580 Millionen (Variante 2) und fast 2,9 Milliarden Euro (Variante 3). Für die Varianten 1a, 1b und 4 beläuft sich der potenzielle Einspareffekt auf eins bis zwei Milliarden Euro.

Dabei entfällt bei allen Reformszenarien ein Großteil auf den sogenannten Mitnahmeeffekt, d.h. den Erstrundeneffekt, der sich im Falle der Implementierung der Reformmaßnahmen ergeben würde, wenn die Betroffenen ihr Verhalten nicht ändern.¹³ Die von den veränderten finanziellen Anreizen ausgelösten Verhaltensänderungen sind in fiskalischer Hinsicht weniger bedeutsam, wirken aber in die gleiche Richtung

¹² Hier ist zu beachten, dass die Budgetwirkungen aus Sicht der öffentlichen Haushalte dargestellt sind. Ein positives Vorzeichen weist somit auf Mehreinnahmen (aus Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen) oder Minderausgaben (für Transfers) hin, während ein negatives Vorzeichen im Gegensatz dazu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben bedeutet.

¹³ Der Begriff Mitnahmeeffekt ist in diesem Zusammenhang insofern irreführend als den Betroffenen durch die Reformvorschläge nichts geschenkt wird, was ihnen ohne eigenes Zutun zufällt, sondern es wird ihnen etwas genommen. In diesem Sinne handelt es sich um einen negativen Mitnahmeeffekt. Der Verhaltenseffekt sorgt dafür, dass der von dem Rückgang staatlicher Transfers ausgelöste Einkommensverlust durch Verhaltensänderungen im Durchschnitt teilweise kompensiert wird.

wie der Erstrundeneffekt. Je nach Reformszenario erhöht sich das fiskalische Einsparpotenzial durch den Verhaltenseffekt um 84 bis 420 Mio. Euro.

Im Gegensatz zu den Reformvarianten 1a bis 4 hat die beschlossene Reform leicht negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die günstigere Ausgestaltung der Anrechnungsregeln kostet den Staat rund 270 Millionen Euro, auch hier entfällt ein Großteil auf den Mitnahmeeffekt ohne Arbeitsangebotsanpassung.

Differenziert man den Gesamteffekt für die öffentliche Hand nach Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Transfers zeigt sich, dass dieser größtenteils auf Effekte im Bereich der Transferzahlungen und weniger auf Änderungen bei Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen zurückzuführen ist. Bei den Varianten 1a bis 4 kommt es zu Einsparungen bei den Transferzahlungen von bis zu 2,5 Milliarden Euro, wohingegen die Reform 2011 zu höheren Ausgaben bei den Transfers im Umfang von etwa 230 Millionen Euro führt. Dieses Muster ist durchaus plausibel, da alle Reformszenarien explizit auf Reformen im Niedriglohnbereich zielen.

Tabelle 4 Budgetwirkungen (in Mio. Euro)

Variante	1a	1b	2	3	4	Reform 2011
Mitnahmeeffekt	1.737,9	799,6	498,2	2.471,7	1.008,3	-256,4
Verhaltenseffekt	281,3	208,6	84,4	420,8	230,9	-16,0
Gesamteffekt	2.019,3	1.008,2	582,7	2.892,5	1.239,2	-272,4
davon Steuern	50,1	16,3	21,0	62,8	11,1	-16,0
davon Sozialversicherung	214,1	121,2	56,7	333,2	150,7	-29,0
davon Transfers insgesamt	1.755,0	870,8	505,0	2.496,6	1.077,3	-227,5
<i>davon ALG II</i>	<i>2.276,0</i>	<i>957,6</i>	<i>617,3</i>	<i>3.178,6</i>	<i>1.311,9</i>	<i>-399,7</i>
<i>davon Kosten der Unterkunft</i>	<i>1.393,9</i>	<i>308,5</i>	<i>383,7</i>	<i>1.844,3</i>	<i>543,4</i>	<i>-372,6</i>
<i>davon Wohngeld</i>	<i>-469,3</i>	<i>-81,8</i>	<i>-99,3</i>	<i>-608,7</i>	<i>-208,3</i>	<i>114,2</i>
<i>davon Kinderzuschlag</i>	<i>-57,4</i>	<i>-9,0</i>	<i>-15,2</i>	<i>-74,2</i>	<i>-28,1</i>	<i>42,3</i>
<i>davon ALG I</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>0,4</i>	<i>-3,2</i>	<i>0,6</i>	<i>13,8</i>
<i>davon Kindergeld</i>	<i>3,6</i>	<i>2,0</i>	<i>1,8</i>	<i>4,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 4 zeigt außerdem die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Substitutionswirkungen zwischen Arbeitslosengeld II auf der einen sowie Wohngeld und

Kinderzuschlag auf der anderen Seite. Es wird ersichtlich, dass der Rückgang (Anstieg) der ALG-II-Bezieher trotz eines gleichzeitigen Anstiegs (Rückgangs) der Wohngeldbezieher insgesamt zu positiven (negativen) Budgeteffekten führt. Der Grund ist, dass die Veränderungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag in allen Fällen geringer sind als die gegenläufigen Wirkungen beim Arbeitslosengeld II.

Es ist zu beachten, dass der positive Budgeteffekt der Varianten 1a bis 4 noch höher ausfallen könnte, da davon auszugehen ist, dass die Inanspruchnahme des Wohngelds tatsächlich deutlich unter der des Arbeitslosengelds II liegt. Dieser Logik folgend wären die negativen fiskalischen Wirkungen der Reform 2011 sogar noch unterschätzt.

Ein zusätzlicher Befund, der diese These stützt, ist, dass die Schätzungen für den Wohngeldbedarf auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels generell überhöht sind. Das Wohngeldvolumen auf der Grundlage des tatsächlich bezogenen Wohngelds liegt lt. SOEP für 2008 bei hochgerechnet 2,6 Mrd. Euro, während die tatsächlichen Ausgaben für das Wohngeld lt. Statistischem Bundesamt bundesweit nur bei 750 Mio. Euro lagen. Für die Qualität der Schätzung des Arbeitsangebotsmodells ist das zwar von untergeordneter Bedeutung, da hier nur die reformbedingten Veränderungen von Ansprüchen relevant sind, nicht aber deren tatsächliche Höhe. Für den zu erwartenden Zuwachs beim Wohngeldbedarf dürften die hier vorgelegten Zahlen jedoch eher eine Obergrenze darstellen.

7 Fazit

Die ursprünglich zu evaluierenden Reformvorschläge 1a bis 4 der Arbeitsgruppe „Arbeitsanreize und KdU“ führen für Bezieher von Arbeitslosengeld II gezielt zu einer Verschlechterung der finanziellen Anreize zur Ausübung von Kleinstjobs. Für die Betroffenen ergeben sich daraus zwei gegensätzliche Reaktionen. Ein Teil der sogenannten Aufstocker, die derzeit einen Kleinstjob ausüben, dürfte sich in der Konsequenz dazu entschließen, seine Erwerbstätigkeit völlig aufzugeben. Für einen anderen Teil erhöht sich implizit der Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit.

Ein gemeinsamer Nachteil der Reformvorschläge besteht darin, dass sie für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die im Status quo keiner aufstockenden Erwerbstätigkeit nachgehen, keinen zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bieten. Als Vorteil ist dagegen zu werten, dass es für Erwerbstätige mit einem Einkommen knapp oberhalb der Transferanspruchsgrenze im Vergleich zum Status quo eher unattraktiver wird, durch eine Reduktion der Arbeitszeit und damit des erzielten Einkommens Transferansprüche zu realisieren.

Das Ausmaß unbeabsichtigter Nebenwirkungen beschränkt sich somit auf den Kreis derjenigen, die aufgrund der Reform ihre Erwerbstätigkeit einstellen würden. Allerdings ist auch die beabsichtigte Wirkung der Reform begrenzt. Sie reduziert sich im Wesentlichen auf den Kreis derjenigen, die im Status quo als Aufstocker in geringem

Umfang tätig sind und durch die Reform dazu gebracht würden, ihre Erwerbstätigkeit deutlich auszuweiten und im günstigsten Fall dadurch sogar vollständig aus der Transferabhängigkeit gelangen.

In Arbeitsstunden ausgedrückt, sind von den Reformvorschlägen positive Gesamteffekte zu erwarten, wenn auch in bescheidenem Rahmen. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt entspricht der Effekt einem Plus von bis zu 11.000 potenziellen Jobs. Der Effekt, wonach ein Teil der heutigen Aufstocker mit Kleinstjobs seine Erwerbstätigkeit ausweiten würde, überwiegt somit den Effekt, dass ein anderer Teil von ihnen seine Erwerbstätigkeit einstellen würde. Letzteres drückt sich aber immerhin in einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um bis zu 70.000 aus. Dass dies nicht auf das Arbeitsvolumen durchschlägt, liegt an dem geringen zeitlichen Umfang der im Status quo ausgeübten Jobs.

Dementsprechend positiv fallen auch die zu erwartenden fiskalischen Effekte aus. Im günstigsten Fall betragen die jährlichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte von bis zu knapp 3 Mrd. Euro. Mehr als 85 Prozent davon resultieren aus den faktischen Kürzungen bei den Hinzuverdiensten, lediglich die verbleibenden 15 Prozent sind Verhaltensanpassungen zuzuschreiben. Das Einsparpotenzial entspricht in etwa dem Rückgang des Bedarfs für Arbeitslosengeld II. Die zusätzlich anfallenden Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen werden dagegen durch zusätzlichen Transferzahlungsbedarf wie Wohngeld und Kinderzuschlag aufgezehrt.

Insgesamt sind die Reformvorschläge als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Sie würden das vorhandene System durch eine Beseitigung der Anreize zur Ausübung von Kleinstjobs optimieren. Am konsequentesten würde dies in Variante 3 gelöst. Diese sieht einen Grundfreibetrag von lediglich 50 Euro vor. Bei Bruttoerwerbseinkommen bis 400 Euro ist eine 100%ige Anrechnung vorgesehen, darüber hinaus eine 80%ige Anrechnung bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro bei Haushalten mit Kindern. Diese Variante dürfte auch von allen betrachteten Alternativen diejenige sein, die am ehesten das Subsidiaritätsprinzip der Grundsicherung widerspiegelt. Der einzige Nachteil besteht darin, dass dafür ein relativ starker Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen in Kauf zu nehmen wäre.

Der letztgenannte Punkt verweist auf einen Aspekt des Problems, der sich der Modellierung leider entzieht, weil dazu keine verlässlichen Daten zu gewinnen sind. Es könnte sein, dass es sich bei den heute zu beobachtenden Kleinstjobs in nennenswertem Umfang um Tarnkappenarbeitsverhältnisse handelt, hinter denen sich ein umfänglicheres Arbeitsverhältnis in der Schwarzarbeit verbirgt. Durch eine konsequente Beseitigung der finanziellen Anreize zur Ausübung von Kleinstjobs würden solche Jobs vollständig in die Schwarzarbeit abgedrängt. Auch dies kann wiederum als Vorteil der Variante 3 angesehen werden, da es bei Kontrollen künftig einfacher würde, Schwarzarbeit auch als solche zu identifizieren. Zusammengefasst dürfte Variante 3 damit von allen betrachteten Alternativen die meisten Pluspunkte für sich vereinnahmen.

Die von der Regierungskoalition nun auf den Weg gebrachte Änderung der Hinzuverdienstregeln weicht von der Richtung der im Vorfeld diskutierten Varianten 1a bis 4 ab, da sie im Gegensatz zu ihnen auf eine Schlechterstellung von Kleinstjobs verzichtet und etwas großzügigere Hinzuverdienstregeln vorsieht. Dementsprechend fallen die Ergebnisse hier mit umgekehrten Vorzeichen aus: Es ergeben sich Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, allerdings nur für eine sehr geringe Zahl an Personen (rund 1.000). Das Arbeitsvolumen fällt dagegen um etwa 2.000 Vollzeit-äquivalente geringer aus, das heißt, dass gleichzeitig bereits erwerbstätige Personen ihre Arbeitszeit reduzieren würden. Allerdings ist festzuhalten, dass es sich um geschätzte Arbeitsangebotsanpassungen in sehr geringem Umfang handelt. Berücksichtigt man denkbare Nachfragerestriktionen auf dem Arbeitsmarkt, dürften sich so gut wie keine Beschäftigungseffekte ergeben.

Anhang

Tabelle 5a Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Variante 1a

SQ \ Var1a	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.136,0	0,7	0,8	0,8	5,2	2,2	0,7	6.146,4
10	20,2	3.014,9	2,9	3,9	16,6	5,9	1,5	3.065,9
20	8,7	1,9	2.505,9	1,7	4,8	2,1	0,6	2.525,8
30	8,9	2,3	1,2	2.716,5	5,8	2,5	0,7	2.738,0
40	14,8	2,3	1,3	0,8	14.099,0	4,4	1,7	14.124,3
50	3,3	0,5	0,2	0,1	1,1	6.698,1	0,6	6.703,8
60	0,7	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	2.244,7	2.246,2
Total	6.192,8	3.022,9	2.512,3	2.723,8	14.132,7	6.715,3	2.250,6	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 5b Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Variante 1b

SQ \ Var1b	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.140,4	0,2	0,4	0,6	3,3	1,2	0,3	6.146,4
10	15,9	3.025,2	3,5	3,2	12,8	4,2	1,1	3.065,9
20	5,9	0,5	2.512,9	1,0	3,6	1,4	0,5	2.525,8
30	5,1	0,4	0,6	2.726,9	3,3	1,3	0,4	2.738,0
40	8,5	0,5	0,5	0,6	14.111,6	1,9	0,7	14.124,3
50	1,9	0,2	0,1	0,1	0,9	6.700,3	0,3	6.703,8
60	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	2.245,3	2.246,2
Total	6.178,1	3.027,0	2.518,0	2.732,3	14.135,8	6.710,5	2.248,7	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 5c Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Variante 2

SQ \ Var2	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.143,9	0,2	0,2	0,2	1,3	0,5	0,2	6.146,4
10	4,2	3.052,6	0,9	1,3	4,8	1,7	0,4	3.065,9
20	2,2	0,8	2.519,9	0,5	1,5	0,7	0,2	2.525,8
30	2,9	1,2	0,8	2.729,4	2,4	1,0	0,3	2.738,0
40	4,2	1,2	0,8	0,3	14.115,8	1,5	0,6	14.124,3
50	1,2	0,3	0,2	0,1	0,5	6.701,2	0,2	6.703,8
60	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	2.245,6	2.246,2
Total	6.158,8	3.056,4	2.522,8	2.731,8	14.126,4	6.706,6	2.247,5	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 5d Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Variante 3

SQ \ Var3	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.132,0	0,9	1,1	1,1	7,4	3,0	0,9	6.146,4
10	32,0	2.982,5	6,5	7,1	26,3	9,2	2,3	3.065,9
20	13,3	2,3	2.494,9	2,6	8,5	3,3	0,9	2.525,8
30	12,6	2,3	1,3	2.708,4	8,7	3,7	1,0	2.738,0
40	21,2	3,4	1,8	0,9	14.089,4	5,5	2,1	14.124,3
50	4,5	0,8	0,3	0,1	1,4	6.696,0	0,8	6.703,8
60	1,0	0,4	0,1	0,0	0,2	0,1	2.244,4	2.246,2
Total	6.216,5	2.992,5	2.505,9	2.720,2	14.142,0	6.720,8	2.252,5	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 5e Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Variante 4

SQ \ Var4	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.140,4	0,3	0,4	0,4	3,1	1,3	0,4	6.146,4
10	21,2	3.010,7	5,7	4,2	17,3	5,5	1,4	3.065,9
20	6,5	0,6	2.510,9	1,2	4,4	1,6	0,7	2.525,8
30	4,4	0,5	0,5	2.728,4	2,7	1,1	0,3	2.738,0
40	9,3	0,7	0,4	0,2	14.111,4	1,7	0,7	14.124,3
50	1,4	0,1	0,0	0,0	0,7	6.701,3	0,2	6.703,8
60	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	2.245,7	2.246,2
Total	6.183,5	3.012,9	2.517,9	2.734,5	14.139,6	6.712,6	2.249,3	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010

Tabelle 5f Stundenvverteilung und -veränderung Status quo vs. Reform 2011

SQ \ Reform 2011	0	10	20	30	40	50	60	Total
0	6.140,6	0,2	1,7	1,5	2,1	0,2	0,0	6.146,4
10	0,7	3.061,4	0,9	0,8	1,6	0,4	0,1	3.065,9
20	0,3	0,1	2.524,1	0,2	0,7	0,2	0,0	2.525,8
30	0,4	0,2	0,8	2.735,6	0,7	0,2	0,0	2.738,0
40	2,0	0,7	2,8	1,2	14.117,1	0,4	0,1	14.124,3
50	1,0	0,3	0,9	0,7	3,1	6.697,6	0,1	6.703,8
60	0,3	0,1	0,3	0,2	1,5	0,3	2.243,6	2.246,2
Total	6.145,4	3.063,0	2.531,5	2.740,3	14.126,9	6.699,3	2.243,9	37.550,3

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMod; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2010