



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 11

Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs

Holger Bonin
Ulf Rinne
Hilmar Schneider

February 2007



DIW Berlin



Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

**Bericht für das
Bundesministerium der Finanzen**

Februar 2007

**Untersuchung der beschäftigungs- und
finanzpolitischen Auswirkungen des
Konzepts von Prof. Dr. Bofinger und
Dr. Walwei zur Neuordnung des
Niedriglohnbereichs aus der Studie
„Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis:
Ein Konzept für Existenz sichernde
Beschäftigung im Niedriglohnbereich“**

Aktenzeichen I A 3 – Vw 3170/06/0062

Forschungsauftrag Nr. fe 25/06

Ausführendes Konsortium:

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
(IZA)
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9
53113 Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
(DIW Berlin)
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Kontakt

Dr. Hilmar Schneider
Direktor für Arbeitsmarktpolitik
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)
Postfach 7240
53072 Bonn
Telefon: 0228 / 38 94 220
Fax: 0228 / 38 94 180
Email: schneider@iza.org
www.iza.org

Autoren

Holger Bonin (IZA)

Ulf Rinne (IZA)

Hilmar Schneider (IZA)

Unter Mitarbeit von:

Christian Dreger (DIW Berlin)

Erik Klär (DIW Berlin)

Jiří Slačálek (DIW Berlin)

Florian Zinsmeister (DIW Berlin)

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	4
Kurzfassung	6
1 Einleitung	9
2 Tarifverläufe	11
2.1 Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs.....	12
2.2 Geringere Einkommensanrechnung bei ALG II-Empfängern	13
2.3 Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen	20
2.4 Erhöhtes Kindergeld	29
3 Simulationsansatz	36
3.1 Diskretes Wahlmodell zur Mikrosimulation	36
3.2 Daten und Stichprobe	39
4 Simulationsergebnisse	44
4.1 Monetäre Impulse auf Ebene der individuellen Haushalte.....	45
4.1.1 Wirkungen nach Arbeitszeit im Status quo	46
4.1.2 Wirkungen nach Haushaltstyp.....	52
4.1.3 Verteilungswirkungen	55
4.1.4 Wirkungen auf die Transferabhängigkeit.....	60
4.2 Arbeitsangebotseffekte	63
4.2.1 Referenzmodell.....	63
4.2.2 Variation: Beibehaltung der Geringfügigen Beschäftigung	75
4.2.3 Abhängigkeit vom Transferbezug	77
4.3 Fiskalische Effekte	80
4.3.1 Kurzfristige Wirkungen.....	81
4.3.2 Langfristige Wirkungen durch Änderungen im Arbeitsangebot.....	88
5 Makroökonomische Simulation der Arbeitsnachfrageeffekte	95
6 Schlussfolgerungen	101

Vorbemerkungen

Dieser Bericht untersucht die möglichen Beschäftigungseffekte und fiskalischen Effekte des von Peter Bofinger und Ulrich Walwei vorgeschlagenen Konzepts zur Förderung Existenz sichernder Beschäftigung. Die Arbeiten wurden in enger Koordination mit dem Auftraggeber, dem Bundesministerium der Finanzen, durchgeführt. Wesentliche Setzungen bei der Implementierung des Modells wurden darüber hinaus mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt.

Wir waren dabei bemüht, eine so gut wie mögliche Koordination mit einer parallel an der ex ante Bewertung des Konzepts arbeitenden IAB-Arbeitsgruppe unter Führung von Ulrich Walwei zu erreichen, um Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Im Detail waren die Möglichkeiten einer Abstimmung des Modellaufbaus allerdings stark begrenzt. Die vorgenommene Vereinheitlichung bezieht sich vor allem auf die Konkretisierung der verschiedenen Elemente des Bofinger-Walwei-Modells, die für die Abschätzung der Modellwirkungen fundamental ist. Abgesehen davon wurden die verwendeten mikroökonomischen Simulationsmodelle völlig unabhängig voneinander und in eigener Verantwortung entwickelt.

Die Schwierigkeiten, in diesem Gutachten belastbare Ergebnisse vorzulegen, waren nicht unerheblich. Dies liegt zum einen an der generell schlechten Datenlage, was den Bereich der Geringqualifizierten allgemein und mehr noch den Bereich der geringqualifizierten Hilfeempfänger betrifft. In dem von uns verwendeten Datensatz, dem Sozio-Oekonomischen Panel, sind Haushalte im unteren Einkommensbereich bekanntermaßen unterrepräsentiert. Dennoch gibt es angesichts der anerkannt hohen allgemeinen Qualität dieses Mikrodatsatzes für die Schätzung eines detaillierten ökonometrischen Arbeitsangebotsmodells für Deutschland keine bessere Alternative. Die statistischen Unschärfen bei der Abbildung des Bereichs der Niedrigeinkommen dürfen bei der Interpretation der vorliegenden Ergebnisse allerdings nicht aus dem Auge verloren werden. In der Tendenz überschätzen die

vorgelegten Simulationsrechnungen in der Ausgangslage die Zahl der Haushalte mit Transferempfängern und die Zahl der erwerbsfähigen erwerbstätigen Hilfeempfänger („Aufstocker“). Dadurch werden die möglichen Arbeitsangebots- und fiskalischen Wirkungen des Bofinger-Walwei-Modells potenziell ebenfalls zu hoch ausgewiesen. Insofern stellen unsere Ergebnisse eher die Obergrenze der zu erwartenden Effekte dar.

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem für ein Projekt mit hoher Komplexität und umfangreichem Rechenaufwand sehr knapp bemessenen Zeitrahmen. Alles in allem standen für die vorliegenden Rechnungen weniger als sechs Wochen Zeit zur Verfügung. Hieraus ergibt sich, dass die vorgelegten Rechenergebnisse trotz der von allen Beteiligten eingesetzten bestmöglichen Sorgfalt mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von technischen Fehlern betroffen sind als dies üblicherweise von akademischer Forschung erwartet werden kann. Dessen ungeachtet weisen unsere Simulationsergebnisse einen sehr hohen Plausibilitätsgrad auf und sind in sich konsistent. Größere, qualitativ bedeutsame Fehler dürften daher ausgeschlossen sein.

Bonn und Berlin, den 27. Februar 2007

Holger Bonin
Christian Dreger
Erik Klär
Ulf Rinne
Jiří Slačálek
Hilmar Schneider
Florian Zinsmeister

Kurzfassung

Die Studie untersucht die beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen der drei wesentlichen Elemente des Bofinger-Modells:

- Steuergutschriften zur Gewährleistung eines Existenz sichernden Erwerbseinkommens für Geringverdiener
- Leistungskürzungen für „aufstockende“ ALG II-Bezieher
- Abschaffung von Mini- und Midi-Jobs

Wie die folgende Übersicht zeigt, entfalten diese Elemente sehr unterschiedliche Effekte:

	Beschäftigungseffekt		Kosten (Mrd. Euro)
	Teilnahmeeffekt	Vollzeitäquivalent	
Steuergutschrift (Kombilohn)	89	21	3.7
Leistungskürzungen „aufstockende“ ALG II-Bezieher für	40	119	-3.6
Abschaffung der Mini- und Midijobs	-82	6	-1.0
Bofinger-Modell insgesamt	46	146	-0.9

Das zentrale Element des Bofinger-Modells, Geringqualifizierten, die einen niedrig entlohnten Vollzeitjob annehmen, den Arbeitnehmeranteil bei der Sozialversicherung staatlich zu bezuschussen und ggf. ein am tatsächlichen Bedarf orientiertes erhöhtes Kindergeld zu gewähren, kostet die öffentlichen Kassen längerfristig 3,7 Mrd. Euro jährlich. Der mit dem vorgeschlagenen Kombilohn erzielte Beschäftigungseffekt ist dagegen gering. Zwar suchen 89 Tsd. Personen suchen zusätzlich nach Arbeit. In Vollzeitäquivalenten gemessen beläuft sich der positive Effekt jedoch nur auf 21.

Tsd. Der Grund sind massive Mitnahmeeffekte. Viele Haushalte reduzieren ihre wöchentliche Arbeitszeit, um die volle Förderung in Anspruch nehmen zu können.

Setzt man die Kosten des Kombilohns von 3,7 Mrd. Euro in Relation zum erzielbaren Beschäftigungsgewinn, ergeben sich Kosten von 41.000 Euro pro Kopf bzw. 173.800 Euro pro Vollzeitäquivalent. Dies übersteigt klar ein mittleres Jahreseinkommen in der Zielgruppe der Geringqualifizierten. Das Gutachten bestätigt damit das bekannte Ergebnis, dass allgemeine Kombilöhne im Verhältnis zur Beschäftigungswirkung ineffizient sind.

Ein zweites, in der öffentlichen Wahrnehmung des Bofinger-Modells häufig übersehenes Element ist eine Kürzung des ALG II. Für die so genannten Aufstocker, d.h. ALG II-Bezieher, die einer Beschäftigung nachgehen, werden die Regeln für die Anrechnung von Erwerbseinkommen drastisch verschärft. Diese Maßnahme regt viele Hilfebezieher an, länger zu arbeiten, um den Einkommensverlust auszugleichen. Daher steigt das Arbeitsvolumen, in Vollzeitäquivalenten gemessen, um fast 120 Tsd. Durch die Leistungskürzungen und die Zusatzeinnahmen bei steigender Beschäftigung kämen 3,6 Mrd. Euro in die Staatskassen.

Als letzten Element sieht das Bofinger-Konzept eine Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs vor. Diese Maßnahme träfe vor allem hinzuverdienende Ehepartner, Studenten, Rentner und Nebentätige, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (mindestens 82 Tsd. Personen) nicht aber die eigentliche Zielgruppe der Geringqualifizierten. Zudem ginge mit der Beseitigung der Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ein wichtiges Ventil zur Flexibilisierung des immer noch zu regulierten deutschen Arbeitsmarkts verloren. Daher sollte die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs wohl überlegt werden, auch wenn diese mit einer Entlastung der öffentlichen Haushalte (mindestens 1 Mrd. Euro jährlich) verbunden wäre.

Beurteilt man Bofingers Konzept insgesamt, ist der zu erzielende Beschäftigungsgewinn mit 46 Tsd. zusätzlichen Teilnehmern bzw. 146 Tsd. Vollzeitäquivalenten im Vergleich mit anderen vorliegenden Konzepten zur Belebung des Arbeitsmarkts im Niedriglohnbereich – etwa dem vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Maßnahmenbündel, dem ifo-Modell oder dem Workfare-Konzept des IZA – klein.

Darüber hinaus wäre es aus fiskalischer Perspektive hochgradig effizient, auf die vorgeschlagenen kostspieligen Steuergutschriften zu verzichten und stattdessen nur die bei Berechnung des ALG II-Anspruchs leicht umzusetzende Neuordnung der Hinzuverdienstregeln vorzunehmen. Dies allein brächte schon mehr als drei Viertel der mit dem Bofinger-Konzept insgesamt zu erzielenden Ausweitung des Beschäftigungsvolumens. Es entstünde ein deutlicher Haushaltsüberschuss, während Bofingers Konzept mit Kombilohn bestenfalls budgetneutral ist, da die für die Finanzämter wesensfremde Berechnung bedarfsorientierter Transfers durch die Finanzämter erheblichen Verwaltungsaufwand bedeutet.

Das in Bofingers Konzept enthaltene ineffiziente System der Steuergutschriften wäre nicht nur administrativ schwierig umzusetzen, sondern würde auch die Betroffenen vor hohe Anforderungen stellen. Vor allem in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ergeben sich schwer durchschaubare Tarifverläufe in Abhängigkeit von Erwerbseinkommen und Arbeitszeit der Haushaltsmitglieder.

1 Einleitung

In ihrem Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) „Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung“ unterbreiten Peter Bofinger und Ulrich Walwei einen Vorschlag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation gering qualifizierter Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Ihr Konzept zielt im Kern darauf ab, die bisherige staatliche Förderung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse aufzugeben. Stattdessen sollen über ein neuartiges System von Einkommensteuergutschriften, die sowohl an Einkommens- als auch Arbeitszeitbedingungen geknüpft sind, Anreize geschaffen werden, auch Teil- und Vollzeitarbeitsplätze anzunehmen, die nur ein geringes Markteinkommen bieten. Indem der Staat der Staat niedrige, aber Existenz sichernde Einkommen bezuschusst, soll der Tendenz, Arbeitslosengeld II durch Hinzuverdienst in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aufzustocken, begegnet werden.

Das gesamte von Bofinger und Walwei vorgeschlagene Maßnahmenbündel ist sehr komplex und enthält 12 Komponenten. Wesentlich für das Konzept sind allerdings nur vier Komponenten, die in die Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushalte eingreifen, weil sie die Grenzbelastungen niedriger Bruttoeinkommen substanziell verändern:

- Beseitigung sämtlicher Begünstigungen für atypische Beschäftigungsformen. Dies bedeutet insbesondere die generelle Abschaffung der abgabenbegünstigten Mini- und Midi-Jobs.
- Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbstätige „Aufstocker“. Die bestehenden Anreize für ALG II-Empfänger, das verfügbare Einkommen durch Annahme einer Beschäftigung mit geringem monatlichen Einkommen zu erhöhen, sollen verringert werden, indem niedrige Einkommen stärker auf den Hilfeanspruch angerechnet werden. Damit wird das Normalarbeitsverhältnis in Vollzeit für erwerbfähige Hilfeempfänger relativ attraktiver. Darüber hinaus soll der

befristete Zuschlag beim Übergang von ALG I in ALG II gestrichen werden, um den Druck auf kürzer arbeitslose Hilfeempfänger zu erhöhen, eine Beschäftigung zu suchen.

- Aufstockung niedriger Einkommen in Teil- und Vollzeitarbeitsverhältnissen durch einen als Einkommensteuergutschrift gestalteten Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Dieser gewährleistet die Beitragsfreiheit von Vollzeitbeschäftigten mit Einkommen bis 750 Euro (Alleinstehende und Alleinerziehende) bzw. 1300 Euro (Paare). Der Zuschuss wird innerhalb einer an dieser Einkommensgrenze beginnenden Gleitzone linear abgeschmolzen.
- Unterstützung von Teilzeit- und Vollzeiterwerbstätigen mit zu betreuenden Kindern durch die Einführung eines erhöhten Kindergelds. Dieses gleicht bei Vollzeitbeschäftigten mit Einkommen bis 1300 Euro (Alleinstehende und Alleinerziehende) bzw. 2000 Euro (Paare) die Lücke zwischen dem heutigen Kindergeld und dem Bedarf der Kinder zum Lebensunterhalt gemäß den Regelungen für das ALG II aus. Der Zuschuss wird innerhalb einer an dieser Einkommensgrenze beginnenden Gleitzone linear abgeschmolzen.

Die folgende Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Folgen des Konzepts von Bofinger und Walwei beschränkt sich auf die Wirkungen dieser vier Kernelemente. Da das im SMWA-Gutachten dargestellte Konzept im Detail einige Fragen der Umsetzung offen lässt, wird ein mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmtes Referenzmodell betrachtet, das das beschriebene Modell möglichst genau umsetzt. Zusätzlich wird eine alternative Variante analysiert, bei der auf die von Bofinger und Walwei vorgesehene Abschaffung der abgabenbegünstigten Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verzichtet wird.

Der nächste Abschnitt beschreibt die Setzungen des von uns simulierten Modells genauer und analysiert für typisierte Haushalte die zugehörigen Verläufe des

verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Markteinkommen. Abschnitt 3 skizziert das für die Simulation der Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte verwendete empirische Mikrosimulationsmodell und unsere auf Basis des Deutschen Sozio-Oekonomischen Panels konstruierte Stichprobe. Abschnitt 4 umfasst die Simulationsergebnisse. Ein erster Teil illustriert die mit den vorgesehenen Änderungen der Rechtslage verbundenen Änderungen des verfügbaren Einkommens auf der Ebene der individuellen Haushalte. Ein zweiter Teil erörtert die durch diesen Impuls ausgelösten, simulierten Veränderungen des Arbeitsangebots. Ein dritter Teil diskutiert die fiskalischen Wirkungen, die sich mit und ohne diese Verhaltensänderungen ergeben. Abschnitt 5 diskutiert die makroökonomischen Wirkungen des Reformvorschlags, insbesondere die potenzielle Reaktion der Arbeitsnachfrage. Abschnitt 6 unternimmt schließlich eine zusammenfassende Bewertung des Vorschlags.

2 Tarifverläufe

Für die Simulationsrechnungen wird eine Umsetzung des Konzepts von Bofinger und Walwei betrachtet, deren Spezifikation mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmt wurde. Setzungen, die das im SMWA-Gutachten dargestellte Konzept konkretisieren, betreffen vor allem die Ausgestaltung der Arbeitszeitregeln und das für die Bemessung der Steuergutschriften zugrunde gelegte Einkommen.

Das Konzept von Bofinger und Walwei enthält vier Elemente, die einen Einfluss auf das Arbeitsangebot ausüben: Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs, eine verschlechterte Anrechnung der Markteinkommen von ALG II-Empfängern, die Einführung einer einkommens- und arbeitszeitabhängigen Steuergutschrift zur Erstattung von der individuellen Sozialversicherungsbeiträge und die Einführung einer einkommens- und arbeitszeitabhängigen Steuergutschrift zur Gewährung eines bedarfsdeckenden, erhöhten Kindergelds. Die einzelnen Komponenten des Modells

werden im Folgenden näher erläutert und in ihrer Wirkung auf das verfügbare Einkommen der Haushalte in Abhängigkeit vom monatlichen Erwerbseinkommen beschrieben.

2.1 Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs

Das Konzept von Bofinger und Walwei sieht vor, die Attraktivität von Beschäftigungen mit geringem Bruttomonatseinkommen zu verringern, indem Mini- und Midi-Jobs abgeschafft werden und stattdessen die volle Sozialversicherungspflicht ab dem ersten Euro gilt. Auf der Arbeitgeberseite führt dies zu einer relativen Besserstellung, da der derzeit gültige pauschale Abgabensatz auf Mini-Jobs von 30 Prozent über dem allgemeinen Arbeitgeberbeitrag zu den Sozialversicherungen liegt. Die relative Senkung der Abgabenlast dürfte die Nachfrage nach Arbeit im Einkommensbereich der geringfügigen Beschäftigung erhöhen. Die möglichen Nachfragereaktionen werden in Abschnitt 5 näher beleuchtet.

Auf der Arbeitnehmerseite hängt die Wirkung der erweiterten Sozialabgabepflicht wesentlich davon ab, ob der Haushalt Transferempfänger ist oder nicht. Da der Hilfeanspruch auf Basis des Nettoeinkommens berechnet wird, lassen zusätzlich anfallende Sozialversicherungsbeiträge das verfügbare Einkommen von aufstockenden ALG II-Empfängern unberührt: jeder für den Beitrag zu den Sozialversicherungen aufgewandte Euro erhöht das ALG II um einen Euro. Damit ist diese Komponente des Modells von Bofinger- und Walwei für Personen im ALG II-Bezug praktisch varhaltensunwirksam. Allerdings bewirkt die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch das ALG II auf der fiskalischen Seite implizit eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen.

Bei Personen außerhalb des Hilfebezugs, die einen Mini- oder Midi-Job ausüben, erhöht die Einführung der Sozialversicherungspflicht dagegen die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens um den Satz des Arbeitsgeberanteils. Bei Personen mit

einem 400-Euro-Job reduziert sich das verfügbare Einkommen zum Beispiel um rund 80 Euro im Monat. Die höhere Belastung des Erwerbseinkommens kann prinzipiell zwei unterschiedliche Effekte auslösen: (1) Personen können die Arbeitszeit reduzieren bzw. sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen – dies dürfte vor allem für Personen mit einer relativ hohen Präferenz für Freizeit bzw. hohen Kosten längerer Beschäftigung (Zweitverdiener, Erziehende) gelten; (2) Personen können die Arbeitszeit ausweiten, um durch ein höheres Bruttoeinkommen den Einkommenseffekt der Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs auszugleichen.

2.2 Geringere Einkommensanrechnung bei ALG II-Empfängern

Markteinkommen, die von ALG II-Empfängern erzielt werden, reduzieren die Höhe des Anspruchs auf ALG II. Nach geltender Rechtslage bleibt allerdings ein Teil des erzielten Einkommens verschont. Dabei gilt folgende Regelung: Bruttoeinkommen von unter 100 Euro werden überhaupt nicht, Einkommen zwischen 100 und 800 Euro zu 80 Prozent, Einkommen zwischen 800 und 1.200 Euro (1.500 Euro bei Personen mit Kindern) zu 90 Prozent angerechnet. Ein Hinzuverdienst wird darüber hinaus dadurch begünstigt, dass für die Anrechnungsregeln das Bruttoeinkommen herangezogen wird, während für die Bemessung des ALG II das Nettoeinkommen maßgeblich ist.

Das von Bofinger und Walwei vorgeschlagene Konzept verschlechtert die Bedingungen für den Hinzuverdienst von ALG II-Empfängern, indem die Anrechnungsregeln verschärfte werden. Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Absetzbetrags bleibt wie im Status quo das Bruttoeinkommen. Davon bleiben bis zu einem Bruttoeinkommen von 750 Euro pro Monat bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden bzw. 1300 Euro pro Monat bei Paaren 15 v.Hd. anrechnungsfrei, mindestens jedoch 30 Euro pro Monat. Bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden beträgt der maximale Freibetrag somit 112,50 Euro pro Monat, bei Paaren 195 Euro pro Monat.

Abbildung 1: Wirkung des Bofinger-Walwei Modells auf anrechnungsfreies Einkommen von ALG II-Empfängern

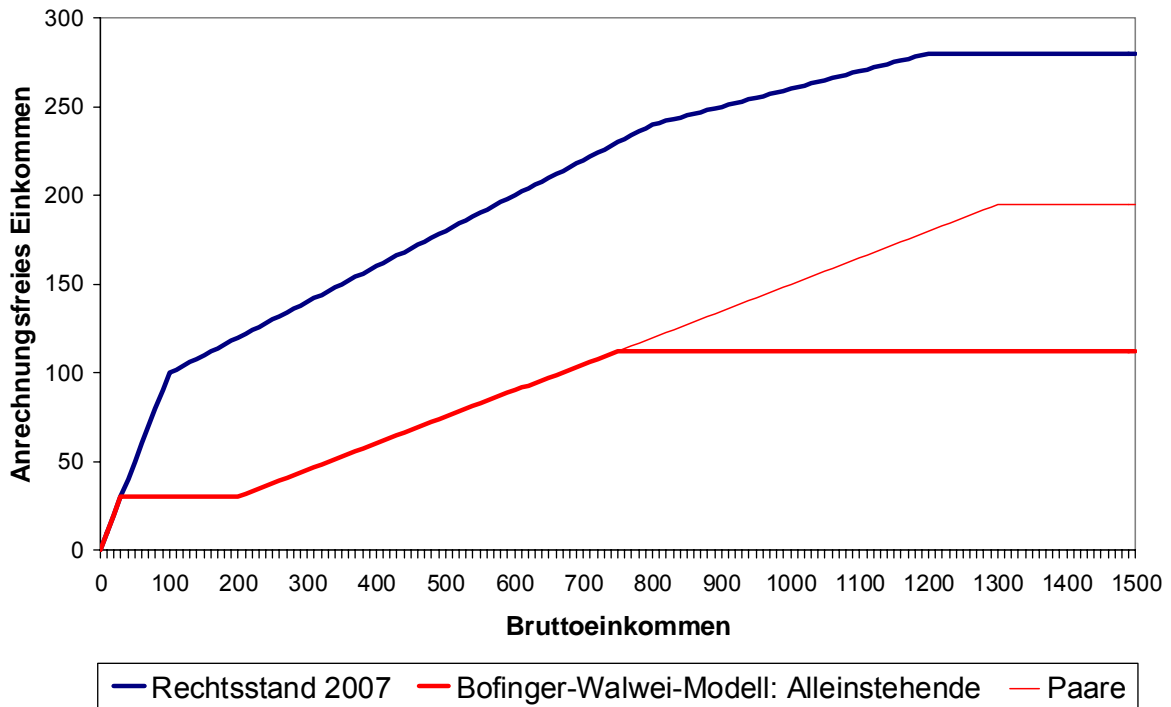


Abbildung 1 vergleicht die Höhe des anrechnungsfrei bleibenden Einkommens gemäß den Vorstellungen von Bofinger und Walwei mit dem anrechnungsfreien Einkommen nach heutigem Rechtsstand. Die Verschlechterung für erwerbsfähige hinzuverdienende ALG II-Empfänger fällt drastisch aus. An der Mini-Job-Grenze (400 Euro) bleiben zum Beispiel nur noch 60 Euro anrechnungsfrei; gegenwärtig sind es dagegen 160 Euro. An der Midi-Job-Grenze (800 Euro) liegt das anrechnungsfreie Einkommen rund 130 Euro unter dem heute geltenden Betrag von 240 Euro. Im Maximum erreicht der Unterschied 167,50 Euro bei Einkommen von über 1200 Euro für Alleinstehende und 197,50 Euro bei Einkommen von über 1500 Euro für Alleinerziehende.

Bei Paaren können die Unterschiede deutlich größer ausfallen. Während nach geltender Rechtslage die Hinzurechnungsregeln für jeden erwerbsfähigen hinzuverdienenden Hilfeempfänger im Haushalt individuell angewandt werden, sieht das Modell von Bofinger und Walwei eine Bestimmung des Anrechnungsbetrags auf Basis des gemeinsamen Bruttoeinkommens vor. Hierdurch wird der Freibetrag bei einem deutlich niedrigeren Betrag gedeckelt.

Die maximale Schlechterstellung ergibt sich für den Extremfall eines Ehepaars mit abhängigen Kindern, bei dem beide Partner ein Bruttoeinkommen von 1.500 Euro erzielen. Nach derzeitiger Rechtslage beträgt das anrechnungsfreie Einkommen für jeden Partner 310 Euro pro Monat, also 620 Euro für den Haushalt. Nach dem Konzept von Bofinger und Walwei ist der Anrechnungsbetrag für diesen Haushalt um 425 Euro geringer.

Die mit dieser Neuregelung verbundenen Verluste beim verfügbaren Einkommen können im Bereich höherer Markteinkommen teilweise dadurch kompensiert werden, dass statt des Anspruchs auf ALG II (einschließlich Kosten der Unterkunft) ein Anspruch auf Wohngeld geltend gemacht wird.

Das Konzept von Bofinger und Walwei sieht vor, die geltenden Regeln für das Wohngeld unverändert zu erhalten. Das heißt, der Wohngeldanspruch ist Ansprüchen aus dem SGB II grundsätzlich vorrangig. Würde ein Haushalt mit dem Wohngeld allerdings eine geringere Leistung erreichen als nach dem SGB II, hat er ein Wahlrecht zwischen beiden Leistungen. Solange der Wohngeldanspruch also über dem Anspruch an Leistungen nach SGB II liegt, darf und wird sich der der Haushalt für das Wohngeld entscheiden.

Die Erstattung der Kosten der Unterkunft über das Wohngeld kann nach bestehender und gemäß Bofinger und Walwei nicht zu verändernder Rechtslage günstiger sein, weil der Berechnung nicht das Bruttoeinkommen, sondern ein pauschaliert berechnetes Nettoeinkommen zugrundeliegt. Diesem Vorteil steht andererseits der

Nachteil gegenüber, dass bei der Wohngeldberechnung nicht die tatsächlichen (angemessenen) Kosten der Unterkunft, sondern eine pauschalierte, von Alter, Typ und Lage der Wohnung abhängige Mietobergrenze zum Ansatz gebracht wird.

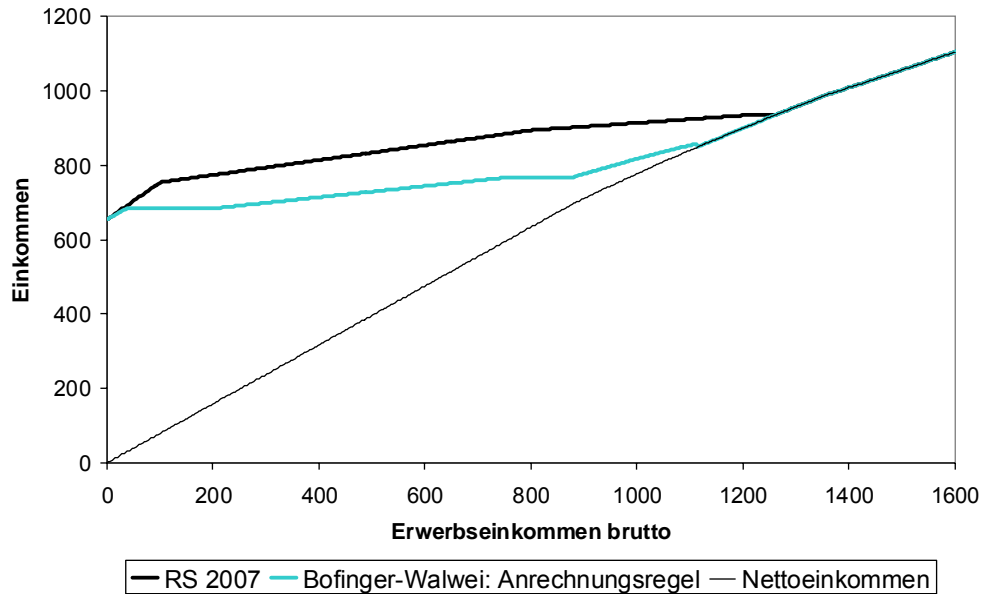
Nach Verschlechterung der Hinzuverdienstregelungen im Sinne des Bofinger-Walwei-Modells greift bei einer Abwägung zwischen beiden Sozialleistungen das Wohngeld häufiger, weil der ALG II-Anspruch mit wachsendem Einkommen rascher fällt als im Status quo. Deshalb erhält zum Beispiel ein Alleinstehender mit einem Bruttoeinkommen um 750 Euro noch Wohngeld, während der Anspruch auf ALG II bereits ausgelaufen ist. So wird die Wirkung der verschlechterten Anrechnungsregeln wenigstens etwas abgemildert.¹

Abbildung 2 illustriert die Gesamtwirkung der Neugestaltung der Grundsicherung für einen erwerbsfähigen hinzuverdienenden ALG II-Empfänger. Es werden zwei typisierte Haushalte betrachtet. Haushaltstyp (a) ist alleinstehend und zahlt für eine Wohnung mit Mietstufe 3 und einem Bezugsjahr zwischen 1966 und 1991 eine Miete von 310 Euro monatlich inklusive Heizung. Damit ergibt sich ein Regelbedarf bei Nichterwerbstätigkeit von 655 Euro monatlich. Haushaltstyp (b) repräsentiert einen Alleinerziehenden mit einem zu betreuenden Kind unter 15 Jahren. Inklusive der anzusetzenden Warmmiete von 423 Euro ergibt sich ein Bedarf zur sozialen Grundsicherung gemäß SGB II in Höhe von 975 Euro monatlich.

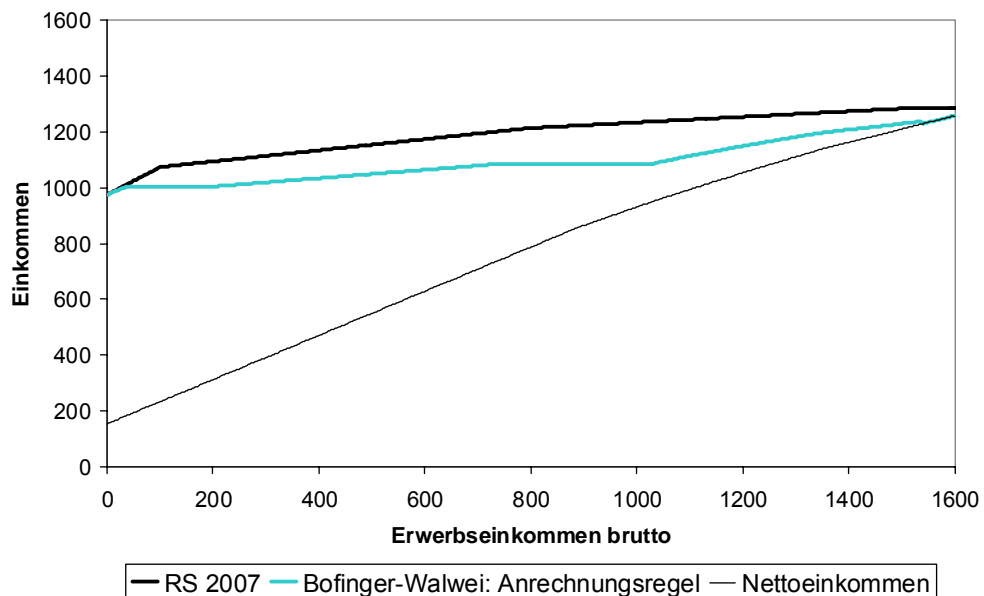
¹ Ob das Wohngeld greift, hängt im Einzelfall nicht nur vom Bruttoeinkommen, sondern vom Abstand zwischen der anzusetzenden Obergrenze bei den Kosten der Unterkunft gemäß SGB II und der Mietobergrenze gemäß Wohngeldgesetz ab. Für die Simulationen wird später eine Mietobergrenze im SGB II unterstellt, die das 1,1-fache der Mietobergrenze aus §8 WoGG einer Wohnung mit Mietstufe 3 und einem Bezugsjahr zwischen 1966 und 1991 beträgt.

Abbildung 2: Wirkung der verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten im Referenzmodell auf das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn

(a) Alleinstehender



(b) Alleinerziehender mit einem Kind unter 15 Jahren



Gegenüber der geltenden Rechtslage ergibt sich für beide Haushaltstypen, wenn man die Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten gemäß den Vorschlägen von Bofinger und Walwei berücksichtigt bei Bruttoeinkommen über einen weiten Einkommensbereich eine deutliche Verschlechterung beim verfügbaren Einkommen.

Bei Alleinstehenden (Alleinerziehenden) ist der Verlust an verfügbarem Einkommen bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von rd. 880 Euro (1030 Euro) mit 136 Euro (151 Euro) am größten. Der Einkommensbereich, in dem Haushalte staatliche Unterstützung erhalten, läuft zudem im Vergleich mit dem Status quo früher aus.²

Offensichtlich verringert sich mit den verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten der Anreiz „aufzustocken“, also den Bezug von ALG II mit einer geringfügigen Beschäftigung zu kombinieren. Sieht man von den marginalen Einkommen unter 30 Euro ab, verläuft die Budgetlinie für die betrachteten Haushalte bei Einkommen unter 200 Euro horizontal. Die Marginalbelastung des Einkommens beträgt 100 Prozent. Jenseits dieser Grenze fällt die Marginalbelastung auf 85 Prozent, so dass das verfügbare Einkommen bis zur Obergrenze für den Einkommensfreibetrag leicht steigt.

Oberhalb dieser Grenze steigt die Marginalbelastung des Einkommens zunächst wiederum auf 100 Prozent. Arbeit in diesem Bereich ist für rational abwägende Individuen kaum attraktiv. Die Situation ändert sich erneut bei Überschreiten des Grundfreibetrags bei der Lohnsteuer. Hierdurch wird das auf pauschalierter Nettobasis berechnete Wohngeld im Vergleich zum ALG II attraktiver. Der Haushalt wählt das Wohngeld und ist somit von den Hinzuverdienstregeln im SGB II nicht mehr betroffen. Die marginale Belastung fällt auf rund 60 Prozent. Der Wohngeldanspruch fällt im Fall des Alleinstehenden bei rd. 1100 Euro, im Fall des

² Die staatliche Förderung läuft aus, wo die farbig markierte Budgetlinie auf die Nettoeinkommen-Linie trifft.

Alleinerziehenden bei rd. 1550 Euro auf Null, so dass das verfügbare Einkommen dem Nettoeinkommen entspricht.

Im Vergleich der beiden Haushaltstypen stellen die vorgeschlagenen Regeln für den Hinzuverdienst im SGB II Alleinerziehende relativ schlechter als Alleinstehende. Der Grund ist die Gleichbehandlung beider Haushaltstypen, während nach jetzigem Rechtsstand Erziehende durch eine um 300 Euro höhere Obergrenze bei der Einkommensanrechnung systematisch besser gestellt sind. Im Konzept von Bofinger und Walwei tritt an die Stelle einer Differenzierung bei der Einkommensanrechnung, die den höheren Werbungskosten von Eltern bei der Einkommenserzielung Rechnung trägt, das noch zu behandelnde Konzept des erhöhten Kindergelds, das am Bedarf zur sozialen Grundsicherung der Kinder ansetzt.

Betrachtet man das Arbeitsangebot konzeptionell als individuelle Wahlentscheidung zwischen der Menge an frei disponibler Zeit und dem verfügbaren Einkommen, schafft die Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Personen, die bei geltender Rechtslage nicht arbeiten, im Normalfall keinen Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen. Eine mögliche Ausnahme bilden allerdings Paare, die ihre Entscheidungen mit Blick auf ihr gemeinsam verfügbares Einkommen treffen. In dieser Konstellation ist es prinzipiell denkbar, dass ein Partner eine Arbeit aufnimmt, um den mit der geänderten Hinzuverdienstregel verbundenen Einkommensverlust für den anderen, bereits beschäftigten Partner auszugleichen.

Bei Personen, die in der Ausgangssituation einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, kann sich dagegen die optimale Arbeitszeit sowohl reduzieren als auch erhöhen. Personen mit einer relativ hohen Präferenz für Freizeit bzw. hohen Kosten längerer Beschäftigung (Zweitverdiener, Erziehende) dürften auf den Einkommensverlust in Beschäftigung eher mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt reagieren. Personen mit relativ niedrigen Kosten längerer Beschäftigung dürften dagegen dazu neigen, den Einkommensverlust mit einer Ausweitung der Arbeitszeit zu kompensieren. Hierbei wird durch die Neuregelung vor allem der Bereich relativ

moderater Grenzbelastungen bei Inanspruchnahme des Wohngelds attraktiv. Die marginale Belastung des Einkommens liegt hier niedriger als unter den Bedingungen des Status quo. Theoretisch denkbar ist allerdings auch, dass das Arbeitsangebot so weit ausgeweitet wird, dass der Haushalt aus dem Wohngeldbezug herausfällt, also keine sozialen Transfers mehr bezieht.

Ob dieses Element des Konzepts von Bofinger und Walwei das angebotene Arbeitsvolumen, d.h. das Arbeitsangebot in Stunden, erhöht oder verringert, ist demnach eine empirische Frage, die ex ante nur über eine Mikrosimulation des Arbeitsangebotsverhaltens unter verschiedenen, durch das Steuer- und Transfersystem gesetzten Rahmenbedingungen beantwortet werden kann.

2.3 Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen

Um die deutliche Schlechterstellung der Haushalte, die mit der Veränderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Empfänger verbunden ist, abzufedern und gleichzeitig einen Anreiz für die Aufnahme einer Existenz sichernden Beschäftigung in Teilzeit- und Vollzeitarbeitsverhältnissen zu geben, sieht das Konzept von Bofinger und Walwei ein Kombilohn-Element vor. In Abhängigkeit vom Einkommen und der Arbeitszeit soll eine Rückerstattung der geleisteten Sozialversicherungsbeiträge in Form einer Einkommensteuergutschrift erfolgen, die von den Finanzämtern administriert wird. Dies bedeutet, dass bei den Sozialversicherungen implizit eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern vorgenommen wird.

Im Einzelnen gelten für die Bestimmung des Anspruchs auf Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung folgende Regeln:

- Unter Bedingung der unten beschriebenen Einkommens- und Arbeitszeitregel wird für Erwerbstätige ein Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil der Beiträge zu den

Sozialversicherungen gewährt. Die maximale Höhe des Zuschusses ist durch die tatsächliche Höhe der gezahlten Beiträge vorgegeben.

- Einkommensregel: Ein voller Zuschuss wird bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden bis zu einem Einkommen von monatlich 750 Euro und bei Paaren bis einem gemeinsamen Einkommen von monatlich 1.300 Euro gewährt. Liegt das monatliche Bruttoeinkommen oberhalb dieser Grenzen, wird der Zuschuss durch einen linearen Abschmelzungsfaktor allmählich bis auf Null zurückgeführt. Die Gleitzone endet bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden bei monatlich 1.300 Euro und bei Paaren bei monatlich 2.000 Euro.
- Arbeitszeitregel: Die Arbeitszeitregel dominiert die Einkommensregel. Um den vollen Sozialversicherungszuschuss zu erhalten, müssen Alleinstehende, Alleinerziehende mit Kindern über 14 Jahre, Erwerbstätige in Paarhaushalten mit Kindern über 14 Jahren und Erwerbstätige in einem Paarhaushalt mit nur einem Erwerbstätigen mindestens 30 Wochenstunden erwerbstätig sein. Um den halben Zuschuss zu erreichen, müssen diese Personengruppen mindestens 15 Wochenstunden erwerbstätig sein. Für Alleinerziehende mit Kindern unter 15 Jahren gelten, um dem Bedürfnis nach Kinderbetreuung Rechnung zu tragen, reduzierte Stundengrenzen: Eine Erwerbstätigkeit von mindestens 10 Wochenstunden berechtigt zum halben Sozialversicherungszuschuss, eine Tätigkeit im Umfang von mindestens 20 Wochenstunden zum vollen Sozialversicherungszuschuss. In Paarhaushalten mit zwei Erwerbstätigen und Kindern unter 15 Jahren kann einer der beiden Erwerbstätigen ebenfalls die 10/20-Wochenstunden-Regel in Anspruch nehmen. Die Verteilung der Stundengrenzen auf die beiden Partner darf so gewählt werden, dass der Haushalt die Höhe der maximal zu erreichenden Zuschüsse optimiert.
- Bei Paaren ist für die Einstufung unterhalb, innerhalb oder oberhalb der Gleitzone das gemeinsam erzielte Einkommen relevant. Die Höhe des Zuschusses wird

jedoch individuell, d.h., anhand der individuell geleisteten Arbeitszeiten und der individuell abgeführten Sozialversicherungsbeiträge, ermittelt.

- Der Einkommensbegriff bei der Berechnung des Zuschusses umfasst das Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit, Einkommen aus Vermögen, Arbeitslosengeld und Renten. Nicht berücksichtigt werden private Unterhaltszahlungen, Wohngeld und Kindergeld.
- Ein möglicher Sozialversicherungszuschuss wird bei der Berechnung des ALG II als Einkommen der Bedarfsgemeinschaft voll angerechnet.³ Bedarfsgemeinschaften bestimmen sich nach SGB II. Der Bedarfsgemeinschaft angehörige unverheiratete Kinder bis 25 Jahre gehören nicht zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes aus eigenem Einkommen unter Berücksichtigung eines möglichen eigenen Anspruchs auf einen Sozialversicherungszuschuss selbst bestreiten können. Einkommen von Kindern innerhalb der Bedarfsgemeinschaft werden auf die Eltern übertragen.
- Ein möglicher Sozialversicherungszuschuss wird als Einkommen bei der Berechnung des Wohngelds nicht angerechnet.
- Behandlung von Paarhaushalten: Da die Einkommensgrenzen gemäß den Vorstellungen von Bofinger und Walwei bei Paaren gegenüber den Alleinstehenden nicht einfach verdoppelt werden, könnte es zu einer Ungleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Partner kommen.

³ Haushalte können gemäß dieser Setzung also gleichzeitig den Sozialversicherungszuschuss und ALG II beziehen. Eine alternative Regel wäre, dass Haushalte, die sich bei Inanspruchnahme der Steuergutschrift gegenüber der Inanspruchnahme von ALG II nicht verbessern, keine Steuergutschrift erhalten können. Dadurch würde eine parallele Berechnung von Leistungen der Grundsicherung durch zwei verschiedene Behörden vermieden. Praktisch ist ein Vorrangigkeitsprinzip für die Steuergutschrift jedoch kompliziert, da schwer durchschaubare Interaktionen zum geltenden Vorrangigkeitsprinzip im Bereich des Wohngelds auftreten können.

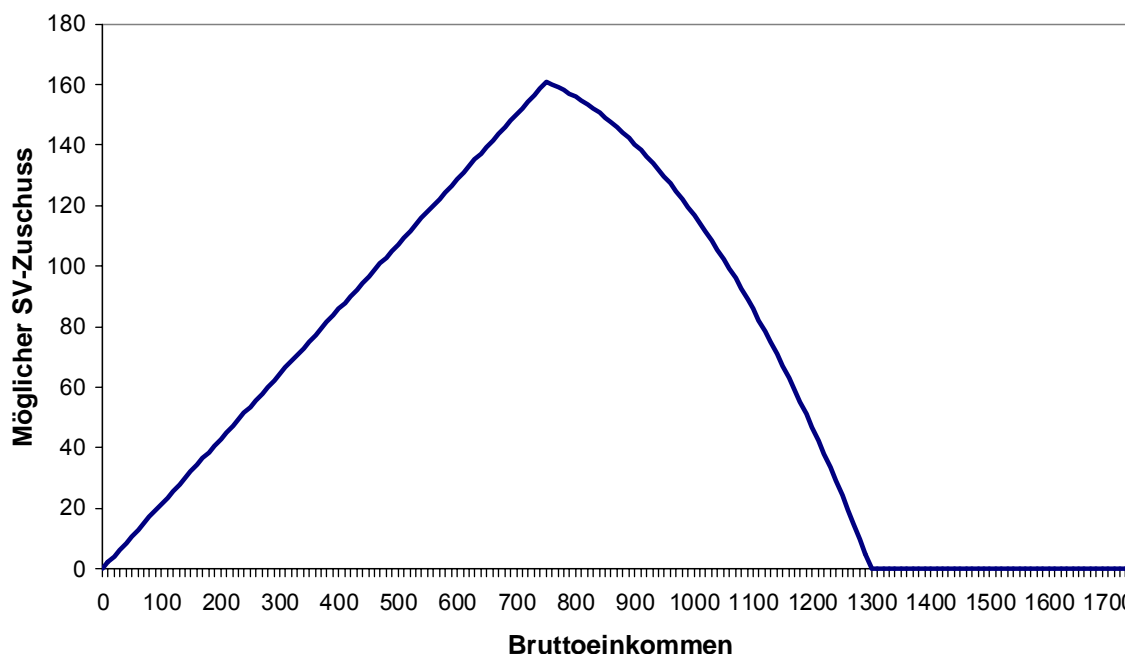
Unverheiratete Paare würden wegen der relativ großzügigeren Behandlung von Alleinstehenden gegenüber verheirateten Paaren besser gestellt. Um eine Gleichbehandlung beider Formen des Zusammenlebens zu erreichen, müssen bei der Feststellung der Einkommensteuergutschrift unverheiratete Paare wie eine Bedarfsgemeinschaft behandelt werden. Die Finanzämter müssen also zur Berechnung des möglichen Sozialversicherungszuschusses das gemeinsam erzielte Einkommen unverheirateter Partner feststellen. In der Praxis dürfte die Umsetzung einer solchen Regel allerdings auf administrative Schwierigkeiten stoßen, da unverheiratete Paare bislang keine gemeinsame Steuererklärung abgeben und den Finanzämtern daher im normalen Verwaltungsablauf keine Informationen über Einkommen und geleistete Sozialversicherungsbeiträge des jeweils anderen Partners erhalten.

Abbildung 3 zeigt die Höhe der unter den genannten Bedingungen möglichen Steuergutschrift für Alleinstehende und Alleinerziehende in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Der Tarif ähnelt mit seinem an eine Pyramide erinnernden Verlauf prinzipiell dem des in den USA verwirklichten *Earned Income Tax Credit* (EITC), dem System einer negativen Einkommensteuer zur Verbesserung der Einkommenssituation von Geringverdienern.

Bei Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs steigt der mögliche Erstattungsbeitrag bis zu einem Einkommen von 750 Euro mit dem zu entrichtenden Arbeitnehmerbeitrag linear an und erreicht an der Untergrenze der Gleitzone das Maximum von rd. 160 Euro. Innerhalb der Gleitzone interagieren der proportionale Anstieg des zu entrichtenden Sozialversicherungsbeitrags als Bemessungsgrundlage der Steuergutschrift und der linear zurückgeführte Abschmelzungsfaktor. Dies führt zu einem leicht konvexen Tarifverlauf. Selbstverständlich dominiert der

Abschmelzungsfaktor den Zuwachs der Bemessungsgrundlage, so dass der mögliche Erstattungsbeitrag an der oberen Einkommensschwelle auf Null fällt.⁴

Abbildung 3: Mögliche Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Bofinger-Walwei Modell in Abhängigkeit vom Monatseinkommen



Gemäß den Vorstellungen von Bofinger und Walwei wird der in Abbildung 3 gezeigte, mögliche Erstattungsbeitrag jedoch nur dann in voller Höhe gewährt, wenn eine Vollzeitätigkeit ausgeübt wird. Bei einer Teilzeittätigkeit werden nur 50 Prozent des

⁴ Bei Beibehaltung der Mini- und Midi-Jobs ist der Tarifverlauf komplexer. Im Bereich der Mini-Jobs mit Einkommen unter 400 Euro ist die Erstattungsregel unwirksam, weil für den Arbeitnehmer kein Sozialversicherungsbeitrag anfällt. Zwischen 400 und 750 Euro steigt der mögliche Erstattungsbeitrag linear an und entspricht dem in einem Midi-Job zu entrichtenden Arbeitnehmerbeitrag. Im Bereich zwischen 750 Euro und 800 Euro beobachtet man die Interaktion zweier Effekte. Zum einen steigt der Arbeitnehmerbeitrag weiter linear an, weil die Gleitzone der Midi-Job Regeln erst bei 800 Euro ausläuft. Gleichzeitig setzt bei 750 Euro der lineare Abschmelzungsfaktor der Steuergutschrift ein. Es dominiert jedoch das Wachstum der Bemessungsgrundlage, so dass der mögliche Erstattungsbetrag weiter ansteigt. Der maximal mögliche Erstattungsbeitrag wird bei 800 Euro erreicht und beträgt etwa 150 Euro. Hiervon ausgehend fällt der mögliche Sozialversicherungszuschuss bis zur Grenze von 1.300 Euro wiederum mit leicht konvexem Verlauf auf Null.

möglichen Erstattungsbeitrags gezahlt, bei einer geringfügigen Beschäftigung entfällt der Erstattungsbeitrag völlig. Diese Arbeitszeitbedingung dient dem erklärten Zweck, die Attraktivität einer Existenz sichernden Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnissen gegenüber geringfügiger Beschäftigung als Ergänzung zum ALG II-Bezug weiter zu verbessern.

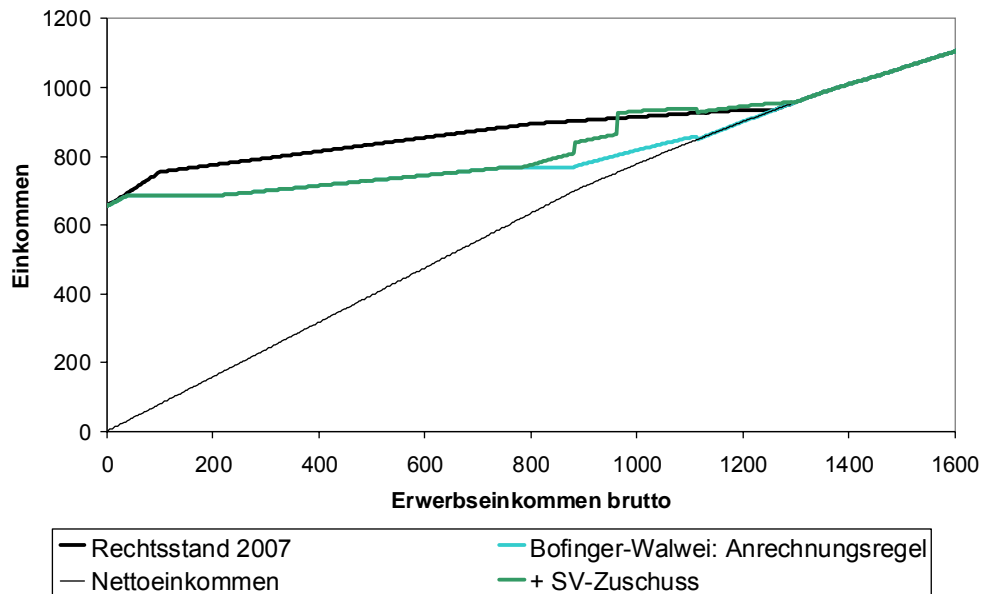
Durch die Arbeitszeitregel ist die realisierte Einkommensteuergutschrift nicht nur vom monatlichen Einkommen, sondern auch vom Bruttostundenlohn abhängig. Nimmt man den Bruttostundenlohn als unabhängig von der geleisteten Arbeitszeit an, legt dieser fest, bei welchem monatlichen Einkommen die beiden Arbeitszeitgrenzen überschritten werden und welcher Anteil der geleisteten Sozialversicherungsbeiträge damit tatsächlich jeweils erstattet wird.

Abbildung 4 illustriert die Wirkung der vorgesehenen Regelungen zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge als Einkommensteuergutschrift für unsere beiden typisierten Haushalte eines Alleinstehenden und eines Alleinerziehenden mit einem betreuungsbedürftigen Kind unter 15 Jahren. Um die Wirkung der Arbeitszeitregel zu erfassen, wird für beide Haushaltstypen ein Bruttoarbeitslohn von 7,50 Euro je Stunde unterstellt. Dies bedeutet, dass der Alleinstehende die Teilzeitbedingung von 15 Stunden bei einem monatlichen Erwerbseinkommen von 482 Euro, die Vollzeitbedingung von 30 Stunden bei einem Einkommen von 964 Euro erreicht. Beim Alleinerziehenden gilt dagegen die günstigere 10/20-Wochenstunden-Regel, so dass der halbe Anspruch auf die Steuergutschrift bei Einkommen ab 321 Euro, der volle Anspruch bei Einkommen oberhalb 643 Euro besteht.

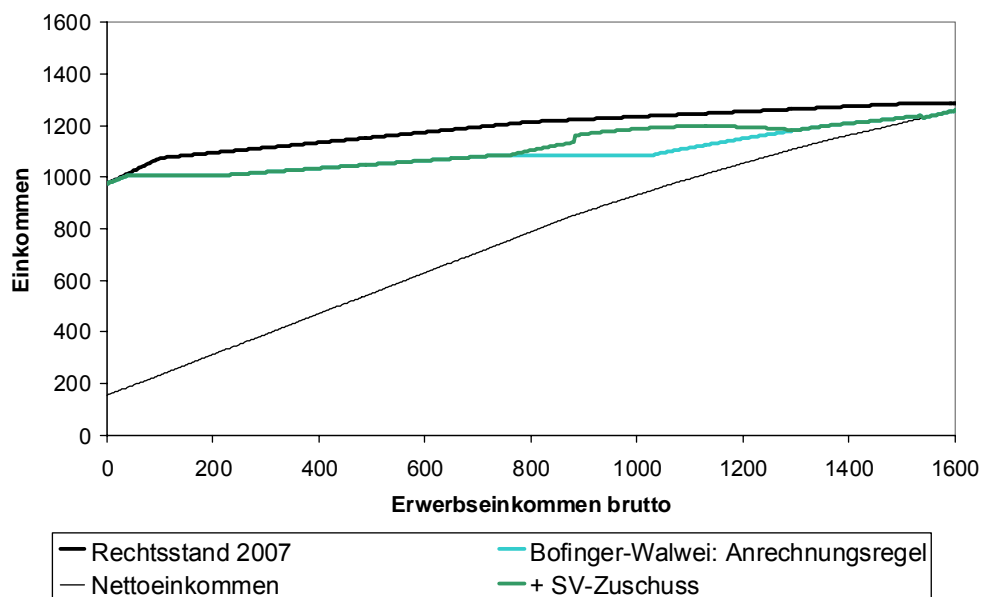
Betrachtet werde zunächst der Alleinstehenden-Haushalt. Bei niedrigen Einkommen berührt die mögliche Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nicht das verfügbare Einkommen des Haushalts. Da der Haushalt ALG II bezieht, wird jeder Euro, der eventuell als Steuergutschrift anfällt, voll angerechnet. Daher hat die Erfüllung der Teilzeitbedingung zunächst keinen sichtbaren Einfluss auf den Budgetverlauf. Es kommt lediglich zu einem Austausch zwischen Steuergutschrift und ALG II. Erst bei

Abbildung 4: Wirkung der einkommens- und arbeitszeitgebundenen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Referenzmodell auf das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn (Bruttostundenlohn: 7,50€)

(a) Alleinstehender



(b) Alleinerziehender



Einkommen oberhalb von rd. 780 Euro verbessert die Erstattung der Beiträge zu den Sozialversicherungen das verfügbare Einkommen, da der verbleibende ALG II-Anspruch niedriger ist als der mögliche Erstattungsbetrag.

Mit Überschreiten des Grundfreibetrags der Lohn- und Einkommensteuer macht das verfügbare Einkommen einen Sprung, weil für den Haushalt nun der Bezug von Wohngeld günstiger ist als der Bezug von ALG II. Mit der Entscheidung für Wohngeld ergibt sich für den Haushalt der zusätzliche Vorteil, dass die Steuergutschrift bei der Bestimmung des Einkommens zur Feststellung des Wohngelds – anders als im SGB II-Bereich – nicht angerechnet wird.

Eine weitere Sprungstelle beim verfügbaren Einkommen tritt bei Überschreiten der Vollzeitschwelle auf. Gegenüber der Konstellation mit verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten erhöht sich das verfügbare Einkommen im folgenden Einkommensbereich um den in Abbildung 3 dargestellten vollen möglichen Erstattungsbeitrag, also um bis zu 160 Euro. So erreicht der Haushalt sogar eine leichte Verbesserung gegenüber dem verfügbaren Einkommen im Status quo. Der finanzielle Vorteil ist mit 15 Euro monatlich allerdings sehr gering.

Im weiteren Verlauf reduziert sich dieser Vorteil, weil mit steigendem Einkommen das Wohngeld (wie zuvor bis zur Einkommensobergrenze von ca. 1.100 Euro) und die Steuergutschrift (bis zur Einkommensobergrenze von 1.300 Euro) abgeschmolzen werden. Die Grenzbelastungen bis zum Auslaufen der Steuergutschrift liegen minimal bei 83 Prozent. Sie sind also nur geringfügig niedriger als nach heutiger Rechtslage (90 Prozent).

Angesichts dieser hohen Belastung besteht in der betrachteten Konstellation ein starker Anreiz für die Aufnahme einer Beschäftigung mit einem Einkommen an der Vollzeitschwelle. Bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden und einem Markteinkommen um 960 Euro liegt das verfügbare Einkommen monatlich um immerhin 271 Euro über

dem Niveau der sozialen Grundsicherung. Effektiv beträgt die Kompensation für jede eingesetzte Arbeitsstunde also ungefähr zwei Euro.

Im Beispiel des Alleinerziehenden zeigt sich prinzipiell ein ähnlicher Budgetverlauf. Allerdings bleibt in der betrachteten Konstellation die Vollzeitschwelle bei der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge praktisch unwirksam. Die Bedingung greift in einem Einkommensbereich, in dem der Zuwachs bei der Steuergutschrift noch voll auf den ALG II-Anspruch angerechnet wird. Daher zeigt der Budgetverlauf nur einen einzigen, leichten Sprung beim Übergang vom ALG II-Bezug zum Wohngeld-Bezug.

Zwei qualitative Unterschiede im Vergleich zum vorherigen Beispiel sind bemerkenswert. Erstens wird der Alleinerziehende über den gesamten Einkommensbereich trotz Steuergutschrift im Vergleich zum heutigen Rechtsstand finanziell schlechter gestellt. Im ungünstigsten Fall – bei Bruttoeinkommen um 750 Euro – beträgt der Verlust etwa 120 Euro. Aber auch bei einer Vollzeittätigkeit im Umfang von 30 Stunden beläuft sich die Schlechterstellung noch auf rund 50 Euro monatlich. Zweitens treten in der Gleitzone zwischen 1.000 und 1.300 Euro marginale Einkommensbelastungen von annähernd 100 Prozent auf, so dass die Aufnahme einer Tätigkeit in diesem Einkommensbereich, der wöchentlichen Arbeitszeiten zwischen 30 und 40 Stunden entspricht, kaum attraktiv ist.

Verallgemeinert man diese Ergebnisse, stellt die Möglichkeit zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge die Haushalte tendenziell nicht oder im günstigsten Fall nur unwesentlich besser als nach heutiger Gesetzeslage. Allerdings begrenzt die Steuererstattung die Einkommensverluste, die mit den geänderten Regeln für den Hinzuverdienst im SGB II einhergehen. Dies ist zumindest bei höheren Monatseinkommen der Fall, die für gering qualifizierte jedoch nur in Vollzeit zu erzielen sind. Insofern ist das „Kombilohn“-Element des Konzepts von Bofinger und Walwei als lenkende Kompensation für die verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten zu interpretieren.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die betrachtete Kombination von Maßnahmen die Anreize für das Arbeitsangebot wie folgt beeinflusst:

- Solange in der Kombination von verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten und Steuergutschrift über den relevanten Einkommensbereich keine finanzielle Besserstellung gegenüber dem Status quo hergestellt wird (vgl. das Beispiel des Alleinerziehenden), werden Personen, die derzeit nicht arbeiten, nicht in den Arbeitsmarkt eintreten.
- Bei Transferempfängern, die in der Ausgangssituation in geringem Umfang eine Beschäftigung ausüben, kann die Änderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für sich genommen, wie oben diskutiert, zur Verringerung oder Ausweitung des Arbeitsangebots führen. Besteht zusätzlich die Möglichkeit zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, verschieben sich bei diesem Personenkreis die Anreize in Richtung einer Angebotsausweitung. Beim relativen Vergleich der Alternativen Arbeitslosigkeit und Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigung gewinnt die Beschäftigung durch die staatliche Förderung an Attraktivität.

Wie stark der positive Anreizeffekt wirkt, ist wiederum eine empirische Frage, die ex ante nur durch verhaltensbasierte Mikrosimulation beantwortet werden kann.

2.4 Erhöhtes Kindergeld

Wie gezeigt, führen die bisher diskutierten Elemente des Vorschlags von Bofinger und Walwei gegenüber dem Status quo tendenziell zu einer finanziellen Schlechterstellung der Haushalte, vor allem von Haushalten mit Kindern. Daher sieht das Modell für diese Zielgruppe eine weitere Förderung in Form eines erhöhten Kindergelds vor. Dieses ist wie die Steuergutschrift zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge einkommens- und arbeitszeitgebunden und wird von den Finanzämtern berechnet und ausgezahlt.

Die vorgesehene Begünstigung von Haushalten mit Kindern erfolgt über einen relativ weiten Einkommensbereich, der über das von gering qualifizierten zu besetzende Segment hinausreicht. Daher lässt sich die Begünstigung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigungen für Personen mit abhängigen Kindern auch als neues, zusätzliches familienpolitisches Instrument begreifen, das einen Teil der bei einer Beschäftigung anfallenden Kosten der Kinderbetreuung sozialisiert und aus Steuern finanziert. Insofern steht dieses Element des Reformkonzepts in Konkurrenz mit anderen Maßnahmen zur Verringerung der Einstiegshürden für Personen mit zu betreuenden Kindern.

Im Einzelnen gelten für die Bestimmung des Anspruchs auf ein erhöhtes Kindergeld folgende Regeln:

- Unter Bedingung der unten beschriebenen Einkommens- und Arbeitszeitregel wird für Haushalte mit Erwerbstätigen ein erhöhtes Kindergeld, d.h. ein Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil der Beiträge zu den Sozialversicherungen, gewährt. Die maximale Höhe des erhöhten Kindergelds bemisst sich an der Differenz zwischen dem heute bestehenden Kindergeld und dem bei der Berechnung des ALG II angesetzten sozialen Mindestbedarfs der zur Bedarfsgemeinschaft zählenden Kinder unter 25 Jahren. Der Bedarfsansatz beträgt pro Kind über 15 Jahre in Westdeutschland 276 Euro, pro Kind unter 15 Jahre 207 Euro. Die Differenz zum Kindergeld ergibt den als erhöhtes Kindergeld höchstens zu beanspruchenden Betrag. Betrachtet man als Beispiel einen Haushalt mit einem Kind unter 15 Jahre (über 15 Jahre), erhält dieser 154 Euro Kindergeld. Die Differenz zum sozialen Mindestbedarf von 53 Euro (122 Euro) kann der Haushalt erhalten, wenn er zusätzlich die gesetzten Einkommens- und Arbeitszeitbedingungen erfüllt.
- Einkommensregel: Das volle erhöhte Kindergeld wird bei Alleinerziehenden bis zu einem Einkommen von monatlich 1.300 Euro und bei Paaren bis zu einem gemeinsamen Einkommen von monatlich 2.000 Euro gewährt. Liegt das monatliche Bruttoeinkommen oberhalb dieser Grenzen, wird der Zuschuss durch

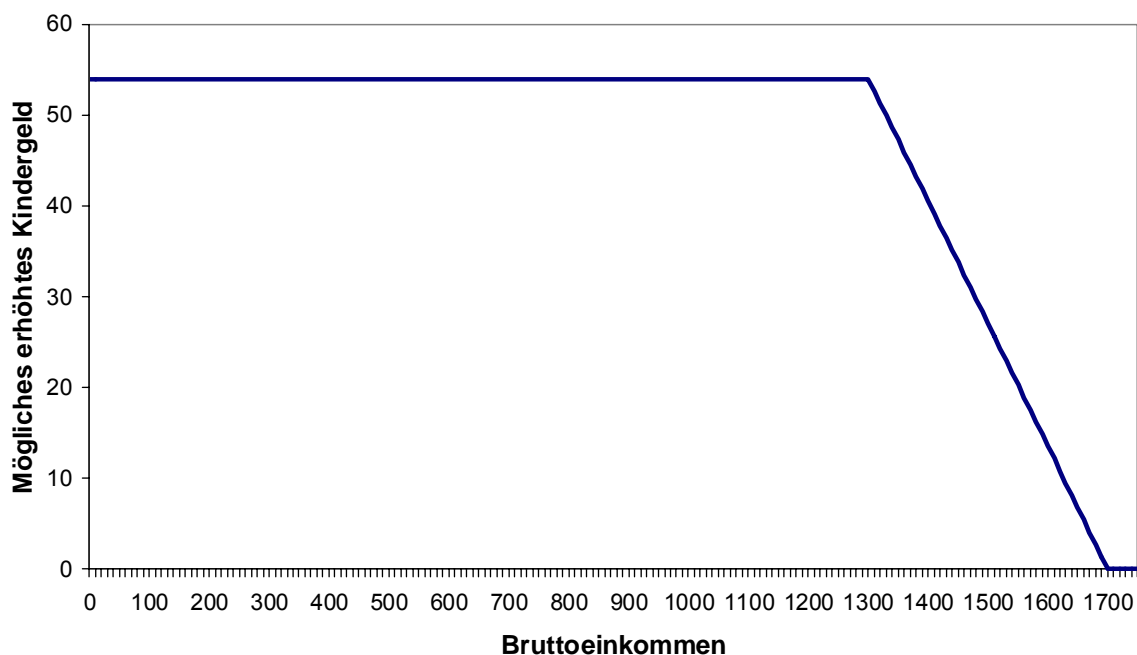
einen linearen Abschmelzungsfaktor allmählich bis auf Null zurückgeführt. Die Gleitzone endet bei Alleinerziehenden mit einem Kind bei monatlich 1.700 Euro und bei Paaren mit einem Kind bei monatlich 2.400 Euro. Die Obergrenze der Gleitzone erhöht sich für jedes weitere Kind um jeweils 400 Euro.

- Die Arbeitszeitregel dominiert die Einkommensregel. Um das volle erhöhte Kindergeld zu erhalten, muss in Paarhaushalten mindestens ein Partner 30 Wochenstunden oder beide zwischen 15 und unter 30 Wochenstunden erwerbstätig sein. Für Alleinerziehende gilt ebenfalls die 30 Stundengrenze. Der halbe Zuschuss wird in Paarhaushalten gewährt, wenn nur ein Partner zwischen 15 und unter 30 Wochenstunden erwerbstätig ist und der andere Teil nicht erwerbstätig ist. Alleinerziehende erhalten den halben Zuschuss ebenfalls bei einer Wochenarbeitszeit zwischen 15 und 30 Stunden. Die Arbeitszeitregel weicht also von der Einkommensregel bei Festlegung der Steuergutschrift zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ab. Für Paare ist es leichter, für Alleinstehende ist es schwieriger, den vollen Förderbetrag zu erreichen.
- Der Einkommensbegriff bei der Berechnung des erhöhten Kindergelds stimmt mit dem Einkommensbegriff zur Feststellung des Sozialversicherungszuschusses überein. Einkommen von Kindern in der Bedarfsgemeinschaft werden auf die Eltern übertragen. Insbesondere wird eine bei Erwerbstätigkeit des Kindes mögliche anfallende Steuergutschrift zur Erstattung seiner Beiträge zur Sozialversicherung bei der Festlegung des den Eltern zu gewährenden erhöhten Kindergelds voll angerechnet, d.h. der mögliche Aufstockungsbetrag reduziert sich um den Betrag des an die Kinder gezahlten Zuschusses.
- Ein mögliches erhöhtes Kindergeld wird als Einkommen bei der Berechnung des ALG II voll, bei der Berechnung des Wohngelds nicht angerechnet.

Abbildung 5 zeigt die Höhe der unter den genannten Bedingungen möglichen Steuergutschrift für Alleinerziehende mit einem Kind unter 15 Jahren in Abhängigkeit

vom Bruttoeinkommen. Der Tarifverlauf ist einfacher als derjenige für die mögliche Steuergutschrift zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Bemerkenswert ist, dass Geringqualifizierte von der linearen Rückführung des Erstattungsbeitrags allenfalls bei sehr hohen Arbeitszeiten berührt werden. Unterstellt man einen Stundenlohnsatz von 7,50 Euro, wird die untere Einkommenschwelle der Gleitzone erst bei einer Arbeitszeit von 40 Stunden wöchentlich erreicht. In diesem Qualifikationssegment wirkt das erhöhte Kindergeld also eher wie eine pauschale Transferleistung, die die marginale Belastung des Einkommens nicht verändert.

Abbildung 5: Möglicher Zahlbetrag des erhöhten Kindergelds im Bofinger-Walwei Modell in Abhängigkeit vom Monatseinkommen (pro Kind unter 15 Jahre)



Allerdings erzeugt die dominierende Arbeitszeitregel zusätzliche Stufen im Tarifverlauf, an denen die Belastung des Einkommens bei zusätzlichem Verdienst besonders gering – sogar negativ – ist. Der Anreiz ist also besonders stark, Arbeit genau an diesen Grenzen anzubieten.

Da die Arbeitszeitregeln zur Festsetzung der erhöhten Kindergelds und zur Festsetzung des Sozialversicherungszuschusses voneinander abweichen, wird das Entscheidungsproblem insbesondere in Paarhaushalten mit Kindern ziemlich komplex. Die relative Bedeutung der verschiedenen möglichen Arbeitszeitschwellen hängt davon ab, wie hoch der maximale Förderbetrag an der jeweiligen Arbeitszeitgrenze ist, und inwieweit die Förderung zu einer Reduktion des ALG II-Anspruchs beiträgt.

Abbildung 6: Wirkung der einkommens- und arbeitszeitgebundenen Zahlung von erhöhtem Kindergeld im Referenzmodell auf das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn (Alleinerziehender mit Bruttostundenlohn 7,50€, 1 Kind unter 15 Jahre)

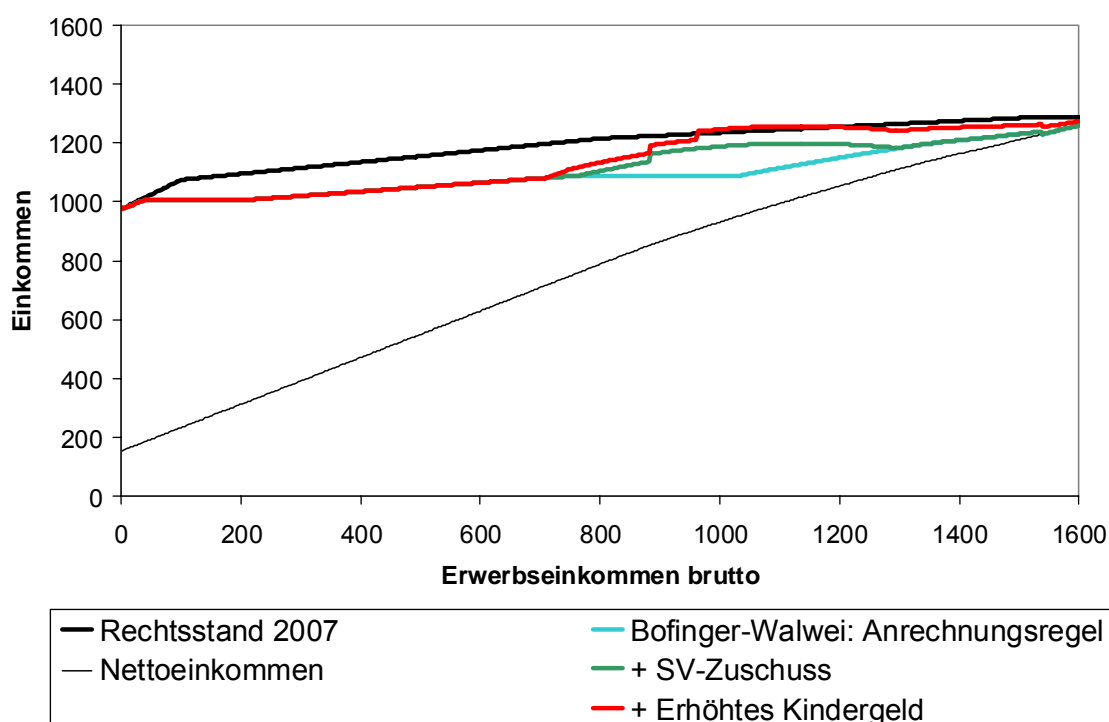


Abbildung 6 illustriert die Wirkung der Gewährung von erhöhtem Kindergeld in Ergänzung zu den bisher betrachteten Elementen des Konzepts von Bofinger und

Walwei. Unterstellt wird wie oben ein Alleinerziehender mit einem zu betreuenden Kind unter 15 Jahren und einem Bruttostundenlohn von 7,50 Euro.

Der Alleinstehende erfüllt bei einem Einkommen oberhalb von 483 Euro die Teilzeitbedingung für den Kinderzuschlag, so dass er zusätzlich zur Erstattung des halben Sozialversicherungsbeitrags das halbe erhöhte Kindergeld erhält. Da das erhöhte Kindergeld als Einkommen bei der Berechnung des ALG II angerechnet wird, läuft der Transferanspruch nun früher aus, so dass die Steuergutschrift das verfügbare Einkommen wirksam erhöht. Dies geschieht ab einem Bruttoeinkommen von 720 Euro, im Szenario ohne das erhöhte Kindergeld dagegen erst bei einem Einkommen von rund 770 Euro. Der sich ergebende Einkommensvorteil ist bis zu einer Arbeitszeit von 30 Stunden – der Vollzeitschwelle für das erhöhte Kindergeld – nahezu konstant; die Budgetlinie wird lediglich nach oben angeboben, so dass sich die marginale Belastung des Einkommens durch das erhöhte Kindergeld nicht verändert.

An der Sprungstelle bei 966 Euro wird schließlich der volle Kinderzuschlag von 53 Euro erreicht. Hier wird der Rückgang an verfügbarem Einkommen gegenüber dem Status quo ausgeglichen. Der Haushalt steht im Vergleich zum heutigen Rechtsstand sogar um wenige Euro besser. Mit dem Abschmelzen des Wohngelds und der Rückführung des Sozialversicherungszuschusses in der Gleitzone bis 1.300 Euro geht dieser Vorteil jedoch wieder verloren. Ab etwa 1.200 Euro ist das verfügbare Einkommen des Haushalts wieder leicht (um 20-30 Euro) geringer als unter den Bedingungen des Status quo.

Dieses Beispiel zeigt, dass das erhöhte Kindergeld notwendig ist, um bei Haushalten mit Kindern eine durchgehende Schlechterstellung gegenüber dem Status quo zu vermeiden. Eine Schlechterstellung wird durch dieses Element des Konzepts von Bofinger und Walwei auf den Bereich von geringfügigen Tätigkeiten beschränkt. Der vorgesehene Tarif ist so bemessen, dass bereits bei einem Kind – bei Vollzeittätigkeit – das aktuelle Niveau des verfügbaren Einkommens wieder erreicht werden kann.

Sind mehr Kinder im Haushalt, ist eine markante Besserstellung gegenüber dem Status quo möglich, weil der Haushalt durch die Orientierung des Kindergelds am Bedarf je Kind zwischen 50 und 70 Euro mehr erhält. Insofern enthält das Konzept von Bofinger und Walwei ein Umverteilungselement zu Gunsten kinderreicher Familien. Durch die Konzentration der Förderung auf eine bestimmte Zielgruppe sind Verzerrungen nicht auszuschließen.

Die Anreizwirkungen des erhöhten Kindergelds sind quasi analog zu denen der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Bei den im Status quo bereits Beschäftigten verstärkt die zusätzliche Förderung lediglich den Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten, um die Vollzeitbedingung zu erfüllen, und dabei die Stundenzahl zu wählen, an der bei gegebenem Bruttostundenlohn die lineare Abschmelzung des Förderbetrags beginnt.

Die großzügigere Umsetzung des Kombilohn-Gedankens führt darüber hinaus dazu, dass Haushalte mit Kindern durch Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung eine relevante finanzielle Besserstellung gegenüber dem Status quo erreichen können. Kann in Beschäftigung eine Besserstellung gegenüber dem Status quo erreicht werden, ist zu erwarten, dass zumindest einige Personen, die in der Ausgangslage keine Arbeit anbieten, zusätzlich auf den Arbeitsmarkt treten. Dieser grundsätzliche Effekt wird allerdings dadurch begrenzt, dass die Arbeitszeitregel zur Feststellung des erhöhten Kindergelds für Paare relativ leicht zu erfüllen ist. Die Erfüllung des traditionellen Alleinverdienermodells reicht aus, die volle Förderung zu erhalten. Für den die Erziehungsleistungen erbringenden Partner schafft das von Bofinger und Walwei integrierte Konzept der Familienförderung demnach keinen zusätzlichen Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme.

3 Simulationsansatz

Das Ziel dieses Gutachtens ist die Quantifizierung der Wirkungen der durch das Konzept von Bofinger und Walwei veränderten finanziellen Erwerbsanreize auf das Arbeitsangebot. Zu diesem Zweck werden die der Arbeitsangebotsentscheidung zugrundeliegenden Verhaltens- bzw. Präferenzparameter auf Basis des im Status quo beobachteten Angebotsverhaltens empirisch geschätzt. Für diese Analyse wird eine Stichprobe von Haushalten aus dem Sozio-Oekonomischen Panel gewählt, die die erwerbsfähige Bevölkerung im Kernerwerbssalter mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot erfasst.

Dieses Kapitel skizziert das mikroökonometrische Simulationsmodell, das den in Abschnitt 4 vorgestellten Rechenergebnissen zugrundeliegt. Der erste Abschnitt beschreibt den verwendeten diskreten Wahlansatz. Danach folgt ein zweiter Abschnitt, der näher auf die verwendete Stichprobe eingeht.

3.1 Diskretes Wahlmodell zur Mikrosimulation

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf einem mikroökonometrischen Arbeitsangebotsmodell. In diesem Modell wird der Nutzen individueller Handlungsoptionen mit Hilfe einer Nutzenfunktion abgebildet, die von der verfügbaren Freizeit (80 Stunden - geleistete Arbeitszeit pro Woche) und dem bei der geleisteten Arbeitszeit verfügbaren Einkommen abhängt. Gemäß dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell stiften sowohl Freizeit als auch Einkommen, das zum Konsum verfügbar ist, einen positiven Nutzen. Da sich die Konsummöglichkeiten durch Aufgabe von Freizeit zur Erzielung von Einkommen steigern lassen, steht der Haushalt vor einem Entscheidungsproblem: er muss zwischen dem möglichen Nutzenzuwachs aus mehr Konsum und dem möglichen Nutzenverlust aus weniger Freizeit abwägen.

Ziel des eingesetzten mikroökonomischen Schätzmodells ist, die in diese Abwägung eingehenden Gewichte von Konsum und Freizeit in der individuellen Nutzenfunktion empirisch zu schätzen. Die Identifikation der gesuchten Parameter beruht auf der Annahme, dass das individuell beobachtete Arbeitsangebot dem individuellen Optimum des genannten Entscheidungsproblems zumindest nahe kommt. Unter dieser Voraussetzung lässt sich von den beobachteten Kombinationen aus Arbeitszeiten und verfügbarem Einkommen auf die durchschnittlichen Gewichte der beiden Güter im Nutzenkalkül des Haushalts schließen.

Es ist zu erwarten, dass diese Gewichte systematisch mit individuellen Merkmalen der Haushalte variieren. Beispielsweise dürfte bei Frauen mit zu betreuenden Kindern ein Verlust an disponibler Zeit bei Erwerbstätigkeit ein stärkeres negatives Gewicht haben als bei alleinstehenden Männern. Das geschätzte Modell lässt Interaktionen zwischen der Präferenz für frei disponible Zeit und einer Reihe von persönlichen und Haushaltsmerkmalen zu. Die durchgeführten Simulationen berücksichtigen somit eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsangebotselastizitäten.

Des Weiteren berücksichtigt unser empirisches Arbeitsangebotsmodell, dass Individuen nicht jede beliebige Arbeitszeit wählen können, sondern de facto mit einer Reihe von Standardarbeitszeiten konfrontiert sind. Wir wählen daher einen diskreten Entscheidungsansatz, der die Zahl der Handlungsmöglichkeiten auf ein realistisches Maß begrenzt. Konkret sind folgende Optionen zugelassen: Nichterwerbstätigkeit, d.h. ein Arbeitsangebot von null Stunden, geringfügige Beschäftigung bzw. Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 15 oder 20 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 30, 40 oder 50 Wochenstunden.⁵

⁵ Das Modell von Bofinger und Walwei lässt offen, wie mit unterjährlichen Schwankungen der Arbeitszeit zu verfahren ist. Die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt auf Jahresbasis. Unser Modell unterstellt implizit, dass sich der Erstattungsanspruch an der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit bemisst.

Außerdem wird explizit die Möglichkeit zu geringfügiger Tätigkeit im 400-Euro-Job zugelassen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass es ein spürbares Arbeitsangebot exakt an der Mini-Job-Schwelle gibt. Durch Berücksichtigung eines typischen Mini-Jobs lassen sich die mit der vorgesehenen Abschaffung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verbundenen Angebotsreaktionen genauer abbilden. Wählt ein Individuum in unserem empirischen Modell einen 400-Euro-Job, wird ihm eine wöchentliche Arbeitszeit in Abhängigkeit von seiner Produktivität (gemessen am Bruttostundenlohn) zugewiesen, die mit einem Monatseinkommen von 400 Euro kompatibel ist.

Schließlich berücksichtigt unser empirisches Schätzmodell, dass Partner – verheiratete oder unverheiratete Paare – ihre Arbeitszeit koordinieren. Dazu wird ein einfaches Modell des Arbeitsangebots im Haushalt modelliert. Dieses Modell geht davon aus, dass Partner das gemeinsam verfügbare Einkommen unter Berücksichtigung der von beiden jeweils dafür eingesetzten Arbeitszeit optimieren. Hierdurch interagiert das individuelle Arbeitsangebot der beiden Partner. Insbesondere ist zugelassen, dass die Partner ihre gemeinsam verfügbare Freizeit zu steigern versuchen, und dass ein Partner bei einer Einkommensteigerung des anderen Partners mit einer Verringerung des Arbeitsangebots reagiert, weil jedes erzielte Einkommen unter den Partnern gepoolt wird.

Das verwendete Modell unterscheidet sich nur geringfügig von dem Modell, das vom Sachverständigenrat zur Simulation der Beschäftigungswirkungen seines Kombilohnvorschlags herangezogen wurde. Die wesentliche Änderung ist folgende: Um die Teilzeitgrenze im Bofinger-Walwei-Modell exakt abzubilden, wurde eine Arbeitszeit von 15 Stunden als Handlungsmöglichkeit aufgenommen, so dass jedes Individuum zwischen acht statt sieben verschiedenen Arbeitszeiten wählen kann. Bei flexiblen Paaren ergeben sich somit 64 statt 49 mögliche Kombinationen individueller Arbeitszeiten.

3.2 Daten und Stichprobe

Die Schätzung des skizzierten ökonomischen Modells erfordert zum einen einen Datensatz, in dem sich Arbeitszeiten und Einkommen im Haushaltskontext beobachten lassen. Unsere Analyse verwendet hierzu die Welle 2005 des Sozio-Oekonomischen Panels.

Wir wählen daraus eine Stichprobe der erwerbsfähigen Bevölkerung. Diese enthält soweit wie möglich alle Personen, die als Zielgruppe des Bofinger-Walwei-Konzepts angesehen werden können und dem Arbeitsmarkt mehr oder weniger uneingeschränkt zur Verfügung steht.⁶ Konkret sind dies alle Personen unter 60 Jahren, die nicht selbstständig oder im öffentlichen Dienst tätig sind, nicht in Ausbildung, Wehr- oder Zivildienst stehen und sich nicht im Erziehungsurlaub befinden.

Paarhaushalte werden berücksichtigt, sobald ein Partner diese Kriterien erfüllt. Ist der andere Partner gemäß unserer Definition nicht flexibel, wird sein Arbeitsangebot (und das damit einhergehende Bruttoerwerbseinkommen) als exogen gegeben betrachtet. Das mit der Tätigkeit der Partner verbundene Einkommen wird jedoch bei der Bestimmung des verfügbaren Einkommens des Haushalts berücksichtigt. Ebenso geht die Arbeitszeit des Partners bei Ermittlung des Anspruchs des Haushalts auf Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und Gewährung eines erhöhten Kindergelds ein.

Desweiteren berücksichtigt unsere Analyse alle Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt der Eltern leben. Auch für diese Population wird ein eventuell vorhandenes Arbeitsangebot konstant gehalten. Mögliches Einkommen der Kinder wird zum verfügbaren Einkommen des Haushalts gerechnet, geht also in die Nutzenfunktion

⁶ Natürlich reduziert sich die Stichprobe durch den Ausschluss von Haushalten, bei denen die für die Berechnung erforderlichen Variablen nicht oder nur unvollständig beobachtet werden.

des Haushalts ein. Insofern wird unterstellt, dass die Eltern mit den im Haushalt lebenden Kindern unter 25 Jahren eine wirtschaftliche Gemeinschaft bilden.⁷

Insgesamt umfasst die durch unsere Stichprobe erfasste Bevölkerung „mit flexiblem Arbeitsangebot“ hochgerechnet knapp 24 Millionen Personen. In diese Zahl nicht eingerechnet sind nicht flexible Partner in Paarhaushalten (3,1 Millionen Personen) und die gemäß unserer Definition nicht flexiblen im Haushalt lebenden Kinder unter 25 Jahren (3,3 Millionen Personen).

Die mikroökonomische Schätzung des Arbeitsangebotsverhaltens wird getrennt für verschiedene Haushaltstypen durchgeführt. Unterschieden werden alleinstehende Frauen, alleinstehende Männer, Alleinerziehende (über 90 Prozent Frauen), Paare, bei denen nur ein Partner beim Arbeitsangebot flexibel ist, und Paare, bei denen beide Partner gemäß unserer Definition ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen.

Tabelle 1 zeigt die Verteilung unserer Stichprobe auf die verschiedenen Arbeitszeiten und möglichen Arbeitszeiten unter den rechtlichen Gegebenheiten des Status quo.⁸ Für die Einstufung der Haushalte ist dabei die Tätigkeit der Haushalte im überwiegend ausgeübten Job relevant. Geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb ist in unseren Rechnungen nicht erfasst.

⁷ Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Kinder mit den Eltern eine Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II bilden. Zur Feststellung der Bedarfsgemeinschaften, die zur Ermittlung des ALG II-Anspruchs erfolgt, werden die gesetzlichen Regelungen angewandt, also betrachtet, ob im Haushalt lebende Kinder mit ihrem Einkommen den persönlichen Regelbedarf decken können.

⁸ Die Daten, aus denen die die Parameter unseres Arbeitsangebotsmodells geschätzt werden, stammen aus dem Jahr 2005. Daher müssen in einem ersten Schritt mögliche Änderungen beim Arbeitsangebot, sowie der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die sich durch zwischenzeitliche Veränderungen der Rechtslage, z.B. der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2007, ergeben, simuliert werden. Auf die Dokumentation dieses Simulationsschritts wird in diesem Bericht aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

**Tabelle 1: Verteilung der Stichprobe auf Arbeitszeiten und Haushaltstypen
 Rechtsstand 2007**

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
Männer	Frauen	Männer			Frauen		
Arbeitsangebot							
0	512	399	416	697	888	1910	4822
10	18	42	44	91	21	429	645
15	10	7	55	62	17	352	503
400 Euro-Job	17	18	33	80	12	348	508
20	48	77	103	169	44	713	1154
30	146	218	174	270	103	860	1771
40	1410	1067	354	996	3139	1651	8617
50	1230	448	120	799	2676	639	5911
Gesamt	3392	2276	1298	3165	6901	6901	23932
nachrichtlich: Vollzeitäquivalente	3093	1825	723	2348	6599	3767	18356

(Angaben in 1000 Personen).

Die Stichprobe umfasst gut 4,5 Millionen Alleinstehende, etwa 1,3 Millionen Alleinerziehende und gut 17 Millionen Personen in Paarhaushalten. Die verschiedenen Haushaltstypen zeigen unterschiedliche Muster des Arbeitsangebots nach Arbeitszeiten, was die getrennte Schätzung von Angebotselastizitäten rechtfertigt. Insbesondere zeigt sich das relativ niedrige Arbeitsangebot von Alleinerziehenden. In Vollzeitäquivalenten zu 40 Stunden gerechnet beträgt ihr Angebot nur rund 55 Prozent der Zahl der Personen. Eine ähnlich niedrige Erwerbsbeteiligung weisen Frauen in Paarhaushalten auf, in denen beide Partner flexibel sind.

In diesem Haushaltstyp sind Frauen besonders oft geringfügig beschäftigt. Fast 70 Prozent der gut eine halbe Millionen erfassten 400-Euro-Jobs entfallen auf diese Personengruppe, obwohl ihr Bevölkerungsanteil unter 30 Prozent liegt. Wenig anzutreffen sind geringfügige Beschäftigungen bei den Alleinstehenden.

Überraschend scheint die hohe Zahl von Personen mit einem Arbeitsangebot über 40 Stunden. Dies wird dadurch erklärt, dass für die Arbeitszeitklassifikation nicht die vertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit, sondern die tatsächlich im Durchschnitt geleistete Arbeitszeit einschließlich der Überstunden zugrundegelegt wird.

Nicht beschäftigt sind in der Ausgangssituation gut 4,8 Millionen.

Um das empirische diskrete Wahlmodell zu implementieren, muss für jedes Individuum bzw. für jeden Haushalt das mit jeder möglichen Arbeitszeit verbundene verfügbare Einkommen berechnet werden. Dies ergibt die Menge der Wahlmöglichkeiten – Kombinationen aus Arbeitszeit und verfügbarem Einkommen – aus denen die beobachtete Arbeitszeit annahmegemäß die Möglichkeit mit dem höchsten Nutzenniveau repräsentiert.

Für die Feststellung des verfügbaren Einkommens wird in einem ersten Schritt das mit jeder Handlungsmöglichkeit verbundene Bruttoeinkommen ermittelt. Hierzu wird für beschäftigte Individuen der beobachtete Bruttostundenlohn genommen und unter der Annahme, dass dieser Lohn über alle Alternativen konstant ist, mit der jeweiligen Arbeitszeit kombiniert. Bei in der Ausgangssituation nicht Beschäftigten fehlt die Lohnbeobachtung, so dass ein Bruttostundenlohn geschätzt werden muss. Die Schätzung erfolgt auf Basis der Ergebnisse einer Lohnregression für die beschäftigten Mitglieder der Stichprobe, wobei Selektionsverzerrungen – nicht beschäftigte Mitglieder der Stichprobe weisen aufgrund ungünstiger unbeobachteter Eigenschaften systematisch niedrigere Stundenlöhne auf als Beschäftigte – mit üblichen statistischen Verfahren (Heckman-Korrektur) kontrolliert werden.

In einem zweiten Schritt wird mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells des deutschen Steuer- und Transfersystems, das die geltende Rechtslage im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer, bei den Beiträgen zur Sozialversicherung, beim ALG II (einschließlich Sozialhilfe) und beim Wohngeld abbildet, aus dem Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen des Haushalts berechnet. In die Berechnung gehen

neben dem Erwerbseinkommen das Kindergeld, empfangene Leistungen bei Arbeitslosigkeit (ALG I, Übergangsgeld), sonstige Sozialtransfers (BAFöG, Erziehungsgeld), Renten, Kindergeld, persönliche Transfers (etwa Unterhalt eines geschiedenen Partners) und sonstige Einkommen ein.

Bei der Bestimmung des Anspruchs auf ALG II wird zudem angenommen, dass bei Erstattung der Kosten der Unterkunft eine Mietobergrenze für die Kaltmiete gilt, die das 1,1-fache der Mietobergrenze aus §8 WoGG einer Wohnung mit Mietstufe 3 und einem Bezugsjahr zwischen 1966 und 1991 beträgt.

4 Simulationsergebnisse

Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse der Simulationsrechnungen, die auf dem geschätzten empirischen Modell des Arbeitsangebotsverhaltens aufbauen, für die verschiedenen Varianten der Ausgestaltung des Konzepts von Bofinger und Walwei zusammen.

Die Analyse erfolgt in drei Schritten. Abschnitt 1 diskutiert zunächst die Impulse, die von den vorgesehenen Änderungen der Rechtslage auf die individuellen Haushalte ausgehen, anhand der bei konstantem Arbeitsangebot simulierten Veränderungen des verfügbaren Einkommens.

Ein zweiter Teil erörtert die durch diesen Impuls ausgelösten, simulierten Veränderungen des Arbeitsangebots. Hierbei wird zwischen den Wirkungen auf die Entscheidung über die generelle Teilnahme am Arbeitsmarkt (Partizipation) und die Entscheidung über die angestrebte Arbeitszeit (Arbeitsvolumen) unterschieden.

Im dritten Schritt werden die unmittelbaren und mittelbaren fiskalischen Effekte des Konzepts dargestellt.

Bei der Interpretation der hier vorgelegten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die vorgestellten Rechenergebnisse nur für die Teilgesamtheit der Bevölkerung (ca. 24 Millionen Personen) gelten, deren Arbeitsangebotsentscheidung im empirischen Verhaltensmodell simuliert wird. Insbesondere weichen die auf Basis der analysierten Stichprobe hochgerechneten Steuer- und Beitragseinnahmen und Transferausgaben vom tatsächlichen Niveau der Einnahmen und Ausgaben ab.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Simulationsrechnungen nur ein potenzielles Arbeitsangebot, d.h. die Präferenzen der Haushalte, beschreiben. Eventuelle Beschränkungen auf der Nachfrageseite sind in den empirisch geschätzten Verhaltensparametern, die die Grundlage für die Simulation sind, nur implizit abgebildet. Bestehen darüber hinaus nachfrageseitige Restriktionen, können

simulierte Veränderungen des gewünschten Arbeitsangebots nicht unmittelbar realisiert und damit beschäftigungs- und budgetwirksam werden. Anders ausgedrückt setzen sich die simulierten Angebotseffekte, je nach der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts, möglicherweise erst mittel- und langfristig in eine Veränderung der Beschäftigung und damit in eine Veränderung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben um.

4.1 Monetäre Impulse auf Ebene der individuellen Haushalte

In Kapitel 2 wurden die potenziellen Wirkungen des Bofinger-Walwei-Modells auf das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen anhand stilisierter Haushalte analysiert. Im folgenden Abschnitt werden die mit der Umsetzung des Konzepts verbundenen Veränderungen im verfügbaren Einkommen für die konkreten Haushalte in unserer Stichprobe betrachtet. Dafür wird die in der Ausgangssituation gegebene Beschäftigungssituation der Haushalte unverändert gelassen. Dies gibt einen Eindruck von den monetären Impulsen der Reform, die auf die Haushalte wirken und möglicherweise zu einer Veränderung im Arbeitsangebotsverhalten führen. Darüber hinaus ist es möglich anzugeben, wie sich gegenüber dem Status quo die Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen (ALG II, Wohngeld) bei konstantem Arbeitsangebot ändert, bzw. in welchem Umfang die neu geschaffenen Transferleistungen (Sozialversicherungszuschuss, erhöhtes Kindergeld) von den Haushalten frequentiert werden.

Zur besseren Illustration betrachten wir verschiedene Schichtungen der Stichprobe: (i) nach der ursprünglichen Arbeitszeit, (ii) nach Haushaltstypen und (iii) nach den Konsummöglichkeiten, d.h. dem verfügbaren Einkommen nach Abzug von Steuern und Beiträgen und Hinzurechnung von empfangenen Transfers, im Status quo. Die dritte Betrachtungsweise verschafft einen Eindruck von den Verteilungswirkungen des Reformkonzepts.

Die vorgestellten Ergebnisse entstammen direkt dem Steuer- und Transfermodul des von uns geschätzten diskreten empirischen Arbeitsangebotsmodells, das die Grundlage der in den Abschnitten 4.2 und 4.3 beschriebenen Simulation der Arbeitsangebots- und fiskalischen Wirkungen der vorgeschlagenen Reform ist.

4.1.1 Wirkungen nach Arbeitszeit im Status quo

Wegen der in das Konzept der Steuergutschriften eingebauten Arbeitszeitschwellen variieren die fiskalischen Impulse des Bofinger-Walwei-Konzepts auf die Haushalte systematisch mit dem Beschäftigungsumfang in der Ausgangslage. Grundsätzlich lässt das Modell das Niveau der Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit unverändert. Nach der Analyse des Abschnitts 2 ist darüber hinaus zu erwarten, dass das verfügbare Haushaltseinkommen bei geringfügig Beschäftigten deutlich, bei Teilzeitbeschäftigten moderat und bei Vollzeitbeschäftigten wenig sinkt oder gar steigt.

Dieses theoretisch erwartete Muster wird in unseren Rechnungen grundsätzlich bestätigt. Die absoluten Änderungen des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit von der Arbeitszeit sind je nach Haushaltstyp allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. Im folgenden wird beispielhaft der Fall von Frauen und Männern betrachtet, die als Paare zusammenleben und ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen. Diese repräsentieren rund drei Fünftel aller Personen in unserer Stichprobe.

Tabelle 2a zeigt die bei konstantem Arbeitsangebot simulierten Veränderungen des verfügbaren Haushaltseinkommens für den Durchschnitt aller Frauen in einer bestimmten Arbeitszeitkategorie, Tabelle 2b zeigt die Veränderungen für Männer. Als Referenz dient das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen für die jeweilige Arbeitszeit gemäß dem Rechtsstand 2007. Die Tabellen stellen das Bofinger-Walwei-Konzept modular dar. Das heißt, es wird zunächst die Wirkung der Beseitigung der

abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse simuliert. Darauf aufbauend wird die Wirkung der Einführung der geänderten Hinzuverdienstregel betrachtet. Durch Saldierung der Ergebnisse auf diesen beiden Simulationsstufen lässt sich der spezifische Effekt der Hinzuverdienstregel im Gesamtkontext des Modells ermitteln.

In zwei weiteren Schritten wird das Steuer- und Transfermodul zunächst um die Steuergutschrift zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und anschließend um die Steuergutschrift zur Gewährung des erhöhten Kindergelds erweitert. Der spezifische Effekt dieser Elemente lässt sich wiederum als Differenz der Ergebnisse auf den sukzessiven Simulationsstufen bewerten.

Schließlich wird noch eine alternative Variante zum Referenzmodell simuliert, bei der die Mini- und Midi-Jobs erhalten bleiben.

Betrachtet man zunächst die Wirkungen der Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs, zeigt sich erwartungsgemäß vor allem bei den Arbeitszeitkategorien im Bereich der geringfügigen Beschäftigung ein starker Rückgang des verfügbaren Einkommens. Die Abnahme in Arbeitszeitkategorien außerhalb der geringfügigen Beschäftigung ist dadurch zu erklären, dass Paarhaushalte betrachtet werden – in diesen Fällen verändert sich nicht das individuelle Einkommen der betrachteten Frauen und Männer, sondern das Nettoeinkommen des jeweiligen Partners. Diese Effekte sind bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen, weil Frauen in der Ausgangssituation deutlich häufiger einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen (vgl. Tabelle 1).

Aus diesem Grund ist die Einkommensabnahme im Bereich von Arbeitszeiten bis 15 Stunden bei den Frauen im Durchschnitt deutlich ausgeprägter als bei den Männern. Bei einer Arbeitszeit von 10 Wochenstunden beträgt der durchschnittliche Rückgang bei Frauen 70 Euro, bei Männern nur 25 Euro. Am massivsten von der Regelung betroffen sind jedoch Personen in 400-Euro-Jobs. Bei Frauen, die bei geltendem

Tabelle 2a: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen in Paarhaushalten mit völlig flexiblem Arbeitsangebot nach dem Arbeitsangebot im Status quo – Frauen

		Arbeitszeitkategorie							
		0	10	15	400 €	20	30	40	50
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-2	-70	-38	-163	-8	-6	-4	-5
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-14	-83	-49	-175	-13	-10	-8	-8
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	4	-68	-33	-159	-1	9	4	2
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	28	-52	-21	-147	7	16	8	6
	Erhalt der Geringfügigen Beschäftigung	29	16	14	14	12	18	9	7

Durchschnitt der Veränderung gegenüber Rechtsstand 2007 über alle Frauen in einer Arbeitszeitkategorie (Angaben in Euro pro Monat).

Tabelle 2b: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen in Paarhaushalten mit völlig flexiblem Arbeitsangebot nach dem Arbeitsangebot im Status quo – Männer

		Arbeitszeitkategorie							
		0	10	15	400 €	20	30	40	50
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-4	-25	-3	-36	-19	-16	-21	-20
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-31	-52	-90	-124	-29	-22	-25	-25
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	-6	-15	-74	-97	3	8	-10	-14
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	8	-1	-44	-97	38	29	4	-6
	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	10	34	-27	-51	57	42	21	12

Durchschnitt der Veränderung gegenüber Rechtsstand 2007 über alle Männer in einer Arbeitszeitkategorie (Angaben in Euro pro Monat).

Recht diese Alternative wählen, geht das verfügbare Haushaltseinkommen um 163 Euro monatlich, bei Männern immerhin noch um 36 Euro monatlich zurück.

Die Tatsache, dass das verfügbare Einkommen im Haushalt bei den Frauen stärker fällt als der Betrag, der bei einem Bruttoeinkommen von 400 Euro zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge, ergibt sich daraus, dass dieses Einkommen nicht nur neu der Sozialversicherungspflicht unterliegt, sondern auch auf das steuerpflichtige Einkommen des Haushalts angerechnet wird. Neben der direkt anfallenden Lohnsteuer verlieren Paare, die bisher dem Modell eines Hauptverdieners und eines Partners mit abgabenfreier Beschäftigung folgen, einen Teil des Splittingvorteils.

Simuliert man in einem zweiten Schritt zusätzlich die Wirkungen der Neufassung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II-Bezug, so zeigen sich bei beiden Geschlechtern und über alle Handlungsoptionen deutlich negative Wirkungen auf das verfügbare Einkommen. Die negativen Wirkungen sind allerdings im Bereich der Arbeitszeiten unter 20 Wochenstunden besonders stark. Dieses Reformelement wirkt bei Männern tendenziell stärker als bei Frauen, weil diese bei Haushalten im ALG II-Bezug häufiger die Rolle des Aufstockers übernehmen.

In den meisten Arbeitszeitkategorien erscheint der Rückgang des verfügbaren Einkommens nicht besonders ausgeprägt.⁹ Allerdings ist bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen, dass hier ein Durchschnitt über alle Haushalte betrachtet wird. Da die Reform nur die kleine Teilmenge der Aufstocker im Hilfebezug betrifft, sind die hinter dem Durchschnitt verborgenen Einkommensverluste bei der Zielgruppe drastisch höher.

Betrachtet man die Wirkung einer Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, verbessert sich das verfügbare Einkommen in allen Arbeitszeitkategorien. Aus Sicht

der Männer beträgt der durchschnittliche Einkommenszuwachs 20-30 Euro, aus Sicht der Frauen 10-20 Euro monatlich. Diese Verbesserung führt dazu, dass Frauen, die in der Ausgangssituation einer Vollzeittätigkeit nachgehen, leicht besser gestellt werden als bisher. Bei den Arbeitszeiten unter 30 Stunden bleibt es dagegen bei teilweise deutlichen Einkommensverlusten gegenüber dem Status quo. Bei Frauen im 400-Euro-Job verbleibt trotz Kombilohns ein durchschnittlicher Rückgang beim verfügbaren Einkommen von knapp 100 Euro. Bei den Männern ergibt sich ein ähnliches Muster, allerdings reicht die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nur in den Arbeitszeitkategorien 20 bzw. 30 Stunden für eine leichte Besserstellung gegenüber der Ausgangssituation aus.

Diese Ergebnisse bestätigen die in Abschnitt 2.3 für Alleinstehende und Alleinerziehenden angestellten Überlegungen zu den Wirkungen der Kombination von veränderten Hinzuverdienstmöglichkeiten und Erstattung von Beiträgen zur Sozialversicherung auch im Kontext der Paarhaushalte. Die relative Einkommensverschlechterung im unteren Einkommensbereich bei geringen Arbeitszeiten ist hier sogar noch stärker ausgeprägt, weil die Einführung der Sozialversicherungspflicht für alle Jobs die Lohnsteuerlast der Haushalte erhöht.

Nimmt man schließlich die Gewährung des erhöhten Kindergelds zur Simulation hinzu, tritt die Dichotomie zwischen kurzen und langen Arbeitszeiten noch deutlicher hervor. Bei Frauen und Männern in Paarhaushalten führt das vollständige Bofinger-Walwei-Modell bei Arbeitszeiten über 30 Stunden zu einer Verbesserung, bei Arbeitszeiten unter 20 Stunden zu einer Verschlechterung des Einkommens. Dies ist der beabsichtigte monetäre Impuls, um eine Verschiebung des Arbeitsangebots in Richtung auf Vollzeittätigkeiten zu erreichen.

⁹ Die simulierten Effekte für Männer mit Arbeitszeiten unter 20 Stunden und im 400-Euro-Job sind nicht besonders robust, weil in diesen Arbeitszeitkategorien nur wenige Männer Arbeit anbieten, vgl. Tabelle 1.

Es scheint wichtig zu betonen, dass das vollständige Konzept bei den Paaren im oberen Stundenbereich eine echte Besserstellung gegenüber dem Status quo erreicht. Hierin unterscheidet sich die empirische Analyse von der in Abschnitt 2.4 für ausgewählte Haushalte von Alleinstehenden und Alleinerziehenden theoretischen Analyse. Dies hat systematische Gründe: Das Konzept des erhöhten Kindergelds fördert Familien mit mehreren Kindern, die unter den Paarhaushalten reichlich vertreten sind. Diese können die volle mögliche Förderung selbst dann erreichen, wenn nur ein Partner – im Regelfall der Mann – einer Vollzeittätigkeit nachgeht. Dies zeigt sich in Tabelle 2a. Frauen, die im Status quo keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, erfahren nach Einführung des erhöhten Kindergelds eine Zunahme des verfügbaren Haushaltseinkommens von durchschnittlich immerhin 28 Euro. Dies ist der höchste Zuwachs unter allen Arbeitszeitkategorien. Haushalte, die dem traditionellen Alleinverdienermodell anhängen, werden durch das Konzept also gegenüber Paaren, in denen die Mutter bereits einer Erwerbstätigkeit nachgeht, tendenziell bevorzugt.

Dies ist für die Anreize zur Erwerbsaufnahme im Haushaltskontext bedeutsam. Der Haushalt kann bei Vorhandensein mehrerer Kinder eine positive Veränderung des verfügbaren Einkommens verzeichnen, selbst wenn sich ein Partner auf Kinderbetreuung und Familienarbeit spezialisiert. In diesen Fällen entsteht für diesen Partner durch das erhöhte Kindergeld kein zusätzlicher Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Leistung wirkt wie eine allgemeine familienpolitische Leistung analog zum Kindergeld und nicht wie ein Kombilohn.

Vergleicht man die finanziellen Wirkungen des Bofinger-Walwei-Modells auf der Haushaltsebene mit und ohne Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung, zeigt sich, dass das Konzept bei Erhalt der Mini- und Midi-Jobs bei Paaren (abgesehen von den Ausnahmehaushalten, in denen der männliche Partner eine geringfügigen Beschäftigung ausübt) durchgängig zu einer Besserstellung führt. Zugleich ist die Dichotomie zwischen kurzen und langen Arbeitszeiten, die das Bofinger-Walwei-

Konzept in seiner Reinform auszeichnet, weniger klar ausgeprägt. Daher geht von dieser Variante ein geringerer positiver Impuls auf das Arbeitsvolumen aus.

4.1.2 Wirkungen nach Haushaltstyp

Als nächstes werden die simulierten Wirkungen der einzelnen Stufen des Konzepts von Bofinger und Walwei für die verschiedenen von uns betrachteten Haushaltstypen betrachtet. Dazu wird in den Tabellen 3a und 3b das mittlere verfügbare Haushaltseinkommen über alle Arbeitszeitkategorien hinweg betrachtet. Tabelle 3a zeigt das berechnete Niveau des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens je Haushaltstyp, Tabelle 3b gibt die sich gegenüber dem Rechtsstand 2007 ergebenden Einkommensänderungen in Euro pro Monat an.

Betrachtet man die Ausgangslage unter der geltenden Rechtslage, zeigen sich substanzielle Unterschiede in der Einkommenssituation der verschiedenen Haushaltstypen. Am schlechtesten sind alleinstehende Frauen gestellt, die ein monatliches Einkommen von 1.381 Euro zur Verfügung haben. Alleinstehende Männer verfügen über knapp 200 Euro monatlich mehr. Im Vergleich zu Alleinstehenden besser gestellt sind Alleinerziehende, die von Kindergeld und häufig auch von sozialen Transferleistungen profitieren. Am besten gestellt sind die Paarhaushalte mit einem durchschnittlichen verfügbaren Monatseinkommen um 3.000 Euro.

Betrachtet man zunächst wieder nur die Wirkungen einer Änderung im Bereich der geringfügigen Beschäftigungen, berührt dies, wie angesichts der Verteilung der Arbeitszeiten im Status quo (vgl. Tabelle 1) nicht anders zu erwarten, überwiegend die Paarhaushalte negativ. Ihr Einkommensverlust beläuft sich auf 12 Euro (bei einem flexiblen Partner) bzw. 18 Euro (bei zwei flexiblen Partnern) monatlich.

Im Gegensatz dazu trifft die Veränderung der Hinzuverdienstregel alleinstehende Männer und Alleinerziehende überdurchschnittlich. Der allein mit diesem Element des Bofinger-Walwei-Konzepts verbundene durchschnittliche monatliche

Tabelle 3a: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen nach Haushaltstyp

	Durchschnittliches Haushaltseinkommen	Einzelpersonen			Paare		Alle Haushalte
		Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel	
		Männer	Frauen				
	Rechtsstand 2007	1527	1381	1612	2969	3023	2466
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	1527	1380	1607	2957	3005	2454
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	1502	1374	1590	2951	2998	2446
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	1529	1382	1611	2972	3012	2462
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	1529	1382	1631	2983	3024	2472
	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	1529	1383	1633	2993	3040	2482

Durchschnitt über alle Haushalte eines Haushaltstyps (Angaben in Euro pro Monat).

Tabelle 3b: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen nach Haushaltstyp – Durchschnittliche Veränderung gegenüber dem Rechtsstand 2007

	Durchschnittliches Haushaltseinkommen	Einzelpersonen			Paare		Alle Haushalte
		Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel	
		Männer	Frauen				
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	0	-1	-5	-12	-18	-12
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-25	-6	-22	-18	-26	-20
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	2	1	-1	3	-11	-4
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	2	1	19	14	0	6
	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	2	3	21	25	16	16

Durchschnitt über alle Haushalte eines Haushaltstyps (Angaben in Euro pro Monat).

Einkommensverlust beträgt bei alleinstehenden Männern 25 Euro, bei Alleinerziehenden 17 Euro, im Durchschnitt aller Haushalte jedoch nur 8 Euro.

Der Grund für dieses Ergebnis ist, dass diese Personengruppen in der Ausgangssituation vergleichsweise häufiger ALG II beziehen und daher von den bestehenden Möglichkeiten zur Aufstockung ebenfalls relativ häufiger profitieren.

Kombiniert man die Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten mit dem Kombilohn in Form einer Steuergutschrift zur Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung, wird eine Kürzung des verfügbaren Einkommens bei den meisten Haushaltstypen vermieden. Der Zuschuss kompensiert zumindest im Durchschnitt den auf der ersten Stufe ermittelten Einkommensverlust. Alleinstehende und Alleinerziehende erreichen quasi wieder das Ausgangsniveau. Paare profitieren dagegen nicht ausreichend von der Erstattungsmöglichkeit, da sie wegen ihres deutlich höheren Bruttoeinkommens weniger stark von der Förderung profitieren. Es macht sich außerdem bemerkbar, dass gemäß den Vorstellungen von Bofinger und Walwei die bei der Bemessung der Steuergutschrift zu berücksichtigenden Einkommensgrenzen bei Paaren gegenüber den Einkommensgrenzen bei Einzelpersonen weniger als verdoppelt werden. An dieser Stelle nimmt das Konzept eine systematische Schlechterstellung der Paarhaushalte gegenüber Alleinstehenden und Alleinerziehenden in Kauf.

Im Durchschnitt wird diese Benachteiligung allerdings durch die Gewährung des erhöhten Kindergelds mehr als ausgeglichen. Von diesem Umverteilungselement profitieren allerdings nur die Familien unter den Paarhaushalten. Durch das erhöhte Kindergeld steigt das verfügbare Einkommen aller Paare um durchschnittlich etwa 10 Euro. Etwa doppelt so hoch ist der durchschnittliche Zuwachs bei den Alleinerziehenden, da diese wegen ihres deutlich geringeren Erwerbseinkommens häufiger die Einkommensbedingung für die Gewährung des erhöhten Kindergelds erfüllen.

Dieser Haushaltstyp steht, wenn man alle Elemente des Bofinger-Walwei-Modells zusammen nimmt, am besten da. Durchschnittlich liegt die Zunahme des verfügbaren Einkommens unter der Bedingung, dass sich das Arbeitsangebotsverhalten nicht ändert, um 19 Euro über dem verfügbaren Einkommen im Status quo. Die Simulation auf der Ebene der individuellen Haushalte zeigt weiter, dass sich für keinen Haushaltstyp das verfügbare Einkommen im Durchschnitt gegenüber der Ausgangslage verschlechtert. Damit ist auch klar, dass sich bei einer Hochrechnung der Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Ebene fiskalisch betrachtet keine Einsparungen, sondern Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte ergeben.

Wird auf die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs verzichtet, fällt die Besserstellung der individuellen Haushalte, die durch das neue System von Steuergutschriften erreicht wird, systematisch höher aus. Relativ betrachtet verbessert sich die Einkommensposition von Paaren gegenüber den Alleinerziehenden und vor allem den Alleinstehenden, die nur selten einer geringfügigen Tätigkeit nachgehen.

4.1.3 Verteilungswirkungen

Die bisher gewählte Durchschnittsbetrachtung ist insofern unzureichend, als das Bofinger-Walwei-Modell je nach Einkommenssituation in der Ausgangslage unterschiedlich wirkt. Von der Abschaffung der Möglichkeit zur geringfügigen Beschäftigung ist das verfügbare Einkommen von ALG II-Empfängern nicht betroffen, weil die Sozialversicherungsbeiträge bei der Berechnung des Transferanspruchs mit berücksichtigt werden. Dagegen verlieren in der Tendenz die Haushalte außerhalb der sozialen Grundsicherung. Von der Verschlechterung des verfügbaren Einkommens durch geänderte Hinzuverdienstmöglichkeiten sind dagegen nur die Aufstocker im unteren Einkommensbereich betroffen. Hier konzentriert sich tendenziell auch der Vorteil durch die vorgeschlagene Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung. Die Förderung der Familien durch die Gewährung eines

Tabelle 4a: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen nach Quartil des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo

		Einkommensquartil			
		1	2	3	4
	Rechtsstand 2007	1073	1796	2546	3788
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	1071	1791	2527	3769
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	1055	1779	2523	3767
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	1075	1800	2533	3781
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	1080	1819	2548	3784
	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	1081	1823	2565	3799

Durchschnitt über alle Haushalte innerhalb eines Quartils (Angaben in Euro pro Monat).

**Tabelle 4b: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen nach Quartil des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo
 Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007**

		Einkommensquartil			
		1	2	3	4
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-1	-5	-19	-19
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-18	-17	-23	-20
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	2	4	-13	-6
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	7	23	2	-4
	Erhalt der Geringfügigen Beschäftigung	9	27	19	11

Durchschnitt über alle Haushalte innerhalb eines Quartils (Angaben in Euro pro Monat).

erhöhten Kindergelds erstreckt sich dagegen wegen der großzügig bemessenen Einkommensgrenzen bis in den Bereich des unteren Mittelstands.

Wegen dieser heterogenen Wirkungen entlang der Einkommenverteilung lohnt es sich, die finanziellen Wirkungen der Reform auf der Haushaltsebene nach dem ursprünglichen Einkommensniveau zu betrachten. Dazu werden die in der Stichprobe erfassten Haushalte nach Einkommensquartilen eingeteilt.

Das erste Einkommensquartil enthält die Haushalte mit den in der Ausgangssituation 25 Prozent niedrigsten verfügbaren Einkommen, das zweite Quartil die Haushalte mit den zwischen 25 und 50 Prozent niedrigsten verfügbaren Einkommen, das dritte Quartil die Haushalte mit den zwischen 50 und 75 Prozent niedrigsten verfügbaren Einkommen, und das vierte Quartil die Haushalte mit den 25 Prozent höchsten verfügbaren Einkommen. Unter den Bedingungen des Rechtsstands 2007 beträgt das durchschnittliche verfügbare Einkommen im ersten Einkommensquartil 1.073 Euro, im zweiten Quartil 1.796 Euro, im dritten Quartil 2.546 Euro und im vierten Quartil 3.788 Euro.

Tabelle 4a zeigt das auf den einzelnen Stufen der Simulation berechnete Niveau des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens nach Quartilen, während Tabelle 4b die sich gegenüber dem Rechtsstand 2007 ergebenden Einkommensänderungen in Euro pro Monat angibt.

Betrachtet man zunächst nur den Effekt der Abschaffung der Möglichkeiten zu abgabenbegünstigter geringfügiger Beschäftigung, wirkt die Reform wie erwartet zu Lasten des oberen Einkommensbereichs. Im dritten und vierten Einkommensquartil fällt das verfügbare Einkommen um durchschnittlich 19 Euro pro Monat. Am unteren Einkommensrand tritt quasi kein Einkommensverlust auf. Die höheren Sozialbeiträge werden durch höhere Transferzahlungen vom Staat wieder ausgeglichen.

Kommt die veränderte Hinzuverdienstregel hinzu, kehrt sich das Bild jedoch um. Die Belastungen durch dieses Element konzentrieren sich in den beiden unteren Einkommensquartilen und wirken quasi nicht im oberen Bereich der verfügbaren Einkommen, weil hier praktisch nur wenige Aufstocker zu finden sind.¹⁰ Bei den Haushalten im untersten Einkommensquartil beläuft sich die monatliche Schlechterstellung auf durchschnittlich 17 Euro, bei den Haushalten im zweiten Quartil auf 12 und den Haushalten im dritten Quartil nur auf 4 Euro. Dieses Element der Reform wirkt also eindeutig regressiv.

Diese Benachteiligung am unteren Ende der verfügbaren Einkommen wird durch die neu einzuführenden Sozialleistungen teilweise wieder rückgängig gemacht. Nimmt man den Sozialversicherungszuschuss isoliert, verbessert sich das verfügbare Einkommen im ersten Quartil um 20 Euro, im zweiten Quartil um 21 Euro. Die Besserstellung durch diese Form der Steuergutschrift reicht aus, um Haushalte mit Einkommen unterhalb des Medianeinkommens im Durchschnitt nicht schlechter zu stellen als im Status quo. Es wird im Gegenteil sogar eine leichte Verbesserung der Einkommenssituation erzielt.

Betrachtet man schließlich die Verteilungswirkungen des vorgeschlagenen erhöhten Kindergelds, zeigt sich ein „Mittelstandsbauch“. Die mit dem Konzept verbundene Verbesserung des verfügbaren Einkommens beträgt im ersten und vierten Quartil durchschnittlich fünf bzw. zwei Euro monatlich, im zweiten und dritten Quartil dagegen 19 bzw. 15 Euro. Die Förderung reicht also wegen der weiten Einkommensgrenzen gerade bei Haushalten mit zwei und mehr Kindern tatsächlich weit in den mittleren Einkommensbereich hinein.

¹⁰ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Klassifizierung der Haushalte nach dem verfügbaren Einkommen und nicht nach dem Erwerbseinkommen vorgenommen wurde. Daher finden sich auch im oberen Einkommensquartil Haushalte mit sozialen Transferansprüchen. Hierbei handelt es sich um kinderreiche Haushalte, die bei niedrigem Erwerbseinkommen viel Kindergeld und ergänzendes ALG II oder Wohngeld beziehen.

Wegen der ungleichmäßigen Wirkungen des erhöhten Kindergelds stellt das Bofinger-Walwei-Modell insgesamt betrachtet nicht die Haushalte am untersten Einkommensrand, sondern diejenigen mit unteren mittleren Einkommen am besten. Die Besserstellung im zweiten Einkommensquartil beträgt im Durchschnitt 23 Euro, gegenüber 7 Euro im ersten Quartil. Bei den oberen Quartilen ist die Gesamtwirkung des Modells in der Durchschnittsbetrachtung quasi neutral.

Der Mittelstandsbauch ist in der Modellvariante mit Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung noch stärker ausgeprägt, weil die Haushalte in den oberen Einkommensklassen nicht durch die Steuer- und Abgabepflicht auf bisherige Mini- und Midi-Jobs belastet werden. Im dritten Einkommensquartil beläuft sich die finanzielle Besserstellung der Haushalte, vor allem als Ergebnis des erhöhten Kindergelds, nun auf 19 Euro monatlich. Im untersten Quartil ist die Verbesserung der verfügbaren Einkommen mit 9 Euro ungefähr genauso gering wie im vierten Quartil.

Die hier gezeigten Verteilungseffekte stehen mit den Intentionen des Bofinger-Walwei-Modells in Einklang. Erstens wird über den gesamten Einkommensbereich eine Schlechterstellung der Haushalte zumindest im Durchschnitt – einzelne Haushalte können, wenn sich das Arbeitsangebot nicht anpassen lässt, eine massive Schlechterstellung erfahren – vermieden. Hierzu werden allerdings die öffentlichen Haushalte bei Einführung der Reform belastet.

Zweitens zielt die Förderung auf die Existenz sichernde Beschäftigung in Vollzeitätigkeit. Damit sind Haushalte im untersten Einkommensbereich, in dem sich nicht oder geringfügig beschäftigte Transferempfänger konzentrieren, von der Förderung ausgeschlossen. Im Extremfall gilt dies für die Personen ohne Arbeit, deren verfügbares Einkommen sich (zumindest bei Einzelpersonen) durch die Reform nicht ändert. Um die beste Förderung zu erreichen, müssten die Einkommen der Haushalte im untersten Quartil zunehmen, um in die im zweiten Quartil gewährte staatliche Unterstützung hineinzuwachsen. Dies wäre bei einer Ausweitung der

Arbeitszeit durchaus möglich. Auf genau diesen Anreizmechanismus setzt das Bofinger-Walwei-Konzept. Anders ausgedrückt nimmt das Modell die relative Verschlechterung der Einkommensposition der Haushalte im untersten Quartil bewusst in Kauf, um eine positive Beschäftigungswirkung zu erzielen.

4.1.4 Wirkungen auf die Transferabhängigkeit

Der Vorschlag von Bofinger und Walwei verfolgt darüber hinaus das Ziel, erwerbsfähige erwerbstätige Hilfeempfänger aus dem Zuständigkeitsbereich des SGB II zu entlassen. So soll eine mögliche Stigmatisierung als ALG II-Empfänger vermieden werden. Zudem wird möglicherweise unterstellt, dass die Arbeitsgemeinschaften keine besondere Verantwortung für Erwerbstätige, die bereits am Arbeitsmarkt aktiv sind und deshalb ein völlig anders gelagertes Vermittlungs- und Betreuungsproblem haben, zu übernehmen brauchen. Das Herausfallen dieser Gruppe aus der Sphäre der Arbeitsgemeinschaften würde dort eine Konzentration der Anstrengungen auf die besonders bedürftige Gruppe der Geringqualifizierten mit hohen Vermittlungshemmnissen ermöglichen.

Anhand der im Mikrosimulationsmodell des Steuer- und Transfersystems für die Haushalte ermittelten Zahlungen an ALG II (einschließlich Sozialhilfe), an Wohngeld und an den einzuführenden Steuergutschriften zur Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung und zur Gewährung eines erhöhten Kindergelds lässt sich abschätzen, inwieweit die angestrebte Reform zu diesem Ziel beiträgt. Tabelle 5 fasst die Zahl der Haushalte mit Bezug der verschiedenen Transferleistungen unter den Bedingungen des Rechtsstands 2007 und nach Umsetzung des Bofinger-Walwei-Konzepts in der Referenz-Variante mit Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs und der Alternativ-Variante mit Erhalt der geringfügigen Beschäftigung zusammen.

Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Haushalte nicht parallel Wohngeld und ALG II empfangen dürfen. Dagegen lässt sich die Steuergutschrift mit

ALG II und Wohngeld kombinieren. Die Gesamtzahl der Haushalte mit Hilfeempfängern lässt sich also nicht durch einfache Addition der Tabellenwerte ermitteln.

Tabelle 5: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf den Bezug von sozialen Transferleistungen

Haushalte mit Bezug von:	Bofinger-Walwei-Modell				
	Rechtsstand 2007	Referenzmodell		Variante mit Erhalt geringfügiger Beschäftigung	
	1000 Personen	1000 Personen	Änderung ggü. Rechtsstand 2007	1000 Personen	Änderung ggü. Rechtsstand 2007
ALG II	2657	1932	-725	1909	-748
davon: Aufstocker	1215	490	-725	467	-748
Wohngeld	723	1311	588	1360	637
Sozialversicherungszuschuss	0	1804	1804	1662	1662
erhöhtem Kindergeld	0	1713	1713	1713	1713

Anzahl der Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld, Wohngeld und Berechtigung zur Inanspruchnahme einer Steuergutschrift.

Im Ausgangszustand sagt unser Mikrosimulationsmodell auf Basis der Daten des Sozio-Oekonomischen Panels in der gezogenen Stichprobe 2,657 Millionen Haushalte mit ALG II-Bezug vorher. Dies entspricht einer Quote von 15,6 Prozent Transferhaushalten. Damit wird der tatsächliche Bestand an Transferempfängern vermutlich etwas überschätzt. Hierfür spricht auch die simulierte Zahl von gut 1,2 Millionen Aufstockern, die ALG II beziehen und ein positives Erwerbseinkommen aufweisen. Die amtliche Statistik ermittelt nur rund eine Million Aufstocker.

An dieser Stelle zeigt sich das generelle Problem bei Analysen des Niedrigeinkommensbereichs mit Hilfe von Umfrage basierten Mikro-Datensätzen. Transferempfänger sind aus erhebungstechnischen Gründen hier meist mehr und minder stark unterrepräsentiert, so dass das unterste Einkommenssegment nur unscharf abgebildet wird. Bei der Simulation von sozialen Transfereinkommen stellt sich das Problem der generell unpräzisen und unvollständigen Ermittlung von Vermögensbeständen und Vermögenserträgen. Bei Vernachlässigung von eventuell

vorhandenem Vermögen wird die Zahl der Transferberechtigten systematisch überschätzt.

Diese Einschränkungen sind bei den später vorgelegten Simulationsergebnissen zu den Arbeitsangebots- und fiskalischen Wirkungen des Bofinger-Walwei-Modells zu berücksichtigen. Da die Zahl der Hilfeempfänger und vor allem die Zielgruppe der Aufstocker um mindestens 20 Prozent überschätzt wird, werden auch die möglichen Arbeitsangebotseffekte zu hoch ausgewiesen. Insofern stellen die hier vorgelegten Zahlen eine Obergrenze der tatsächlich zu erwartenden Wirkungen dar.

Betrachtet man in Tabelle 5 zunächst das Referenzmodell mit Erhalt geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, erreicht das Bofinger-Walwei-Modell offenbar sein Ziel. Bei konstantem Arbeitsangebot verlassen 725 Tsd. Aufstocker den Bereich des ALG II. Dies entspricht fast 60 Prozent des ursprünglichen Bestands. Weil die Reform die finanzielle Situation von Haushalten ohne Erwerbseinkommen völlig unberührt lässt, ist der Rückgang bei den Aufstockern identisch mit dem Rückgang bei den Haushalten, die insgesamt aus dem ALG II-Bezug ausscheiden.

Diesem Rückgang steht allerdings eine merkliche Zunahme der Zahl der Haushalte, die Wohngeld empfangen, gegenüber. Ihre Zahl steigt um 80 Prozent oder 588 Tsd. auf 1,3 Millionen. Das Wohngeld erhält also gegenüber der Situation beim heutigen Rechtsstand eine erheblich größere Bedeutung. Weil das Wohngeld bei verschlechterten Anrechnungsregeln beim Hinzuverdienst schon bei geringerem Erwerbseinkommen günstiger ist als im Status quo, kommt es bei den Aufstockern zu substanziellen Umschichtungen weg von der Erstattung der Kosten der Unterkunft gemäß SGB II hin zum Wohngeld. Dieser Umstand wird nur teilweise dadurch gemindert, dass die anrechnungsfähige Miete im Wohngeld tendenziell niedriger ist als die erstattungsfähigen angemessenen Kosten der Unterkunft.

Die beiden Formen der Steuergutschrift erreichen eine sehr substanzielle Zahl von Haushalten. Insgesamt profitieren im Referenzmodell unmittelbar nach Einführung

rund 1,8 Millionen Haushalte von der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Beim erhöhten Kindergeld sind es trotz großzügigerer Förderbedingungen etwa 100.000 Haushalte weniger. Dies liegt an der beschränkten Zielgruppe der familienpolitischen Leistung.

Insgesamt genommen nimmt die Zahl der Haushalte, die soziale Transfers erhalten, deutlich zu. Beziehen nach heutiger Rechtslage 3,380 Mio. Haushalte ALG II oder Wohngeld, sind es bei Umsetzung des Konzepts von Bofinger und Walwei 4,622 Mio. Haushalte, die von ALG II, Wohngeld oder der Steuergutschrift profitieren. Der große Zuwachs hat vor allem zwei Ursachen. Zum einen erreicht das erhöhte Kindergeld zusätzliche Haushalte im mittleren Einkommensbereich. Rund 900 Tsd. Haushalte befinden sich im Einkommensbereich jenseits 1.300 bzw. 2.000 Euro, der ausschließlich zur Gewährung des erhöhten Kindergelds berechtigt. Zum anderen ist das System der Steuergutschriften für einen weiteren Kreis von Haushalten attraktiv, weil die Inanspruchnahme den Vorteil hat, dass keine Vermögensanrechnung vorgenommen wird.

In der alternativen Variante des Bofinger-Walwei-Modells mit Erhalt der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zeigen sich annähernd die gleichen Wirkungen. Der Übergang von ALG II vollzieht sich geringfügig häufiger. Der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen wird etwas seltener in Anspruch genommen, weil geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von Aufstockern sozialabgabenfrei bleiben. Dagegen bleibt die Inanspruchnahme beim erhöhten Kindergeld völlig unverändert.

4.2 Arbeitsangebotseffekte

4.2.1 Referenzmodell

Betrachtet wird zunächst das Referenzmodell. Da das Konzept von Bofinger wie gezeigt vier Elemente von konzeptionell unterschiedlichem Charakter – generelle

Abschaffung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Schlechterstellung der Transferempfänger gegenüber dem Status quo, Kombilohn und Familienförderung – enthält, wird eine modulare Herangehensweise gewählt.

Im ersten Schritt werden nur die Wirkungen der Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs als Sonderformen der Beschäftigung simuliert.

Im zweiten Schritt wird diese Komponente mit dem Element einer veränderten Hinzuverdienstregel kombiniert. Die Wirkungen der so erreichten Schlechterstellung der Aufstocker lassen sich dann durch einen Vergleich der im ersten und zweiten Schritt erzielten Simulationsergebnisse beurteilen.

Im dritten Schritt werden die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs, die Neufassung der Hinzuverdienstregel und die Steuergutschrift zur Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung kombiniert. Die Wirkungen des Kombilohn-Elements im Konzept von Bofinger und Walwei lassen sich dann durch einen Vergleich der im zweiten und dritten Schritt erzielten Simulationsergebnisse beurteilen. Im letzten Schritt wird das Konzept von Bofinger und Walwei vollständig, d.h. unter Einbeziehung des Konzepts zur Gewährung eines erhöhten Kindergelds, simuliert. Die Wirkungen dieses familienpolitischen Elements lassen sich durch einen Vergleich mit den im dritten Schritt erzielten Simulationsergebnissen beurteilen. Als Referenz dient in allen Szenarien das für den Rechtsstand des Jahres 2007 ermittelte Arbeitsangebot.

Tabelle 6 fasst die für das Referenzmodell simulierten Partizipationseffekte zusammen. Betrachtet man zunächst ausschließlich die Wirkung der Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, zeigt sich wenig überraschend ein stark negativer Effekt. Das Arbeitsangebot schrumpft um 82 Tsd. Personen. Hierbei handelt es sich zu einem Gutteil um Zweitverdiener in Paarhaushalten – also in erster Linie Frauen, für die eine nicht geringfügige Teilzeitbeschäftigung wegen der mit dem Ehegattensplitting verbundenen hohen marginalen Steuerbelastung unattraktiv ist. Dies ist nicht die eigentliche Zielgruppe des Konzepts von Bofinger und Walwei.

Tabelle 6: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt (Partizipation)

		Partizipationseffekt
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-82
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-43
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	16
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	46

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

Betrachtet man zusätzlich die Wirkungen der verschlechterten Hinzuverdienstregel, zeigt sich überraschenderweise eine leicht positive Wirkung auf die Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt. In Kombination mit der Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung geht das Arbeitsangebot nur noch um 43 Tsd. Personen zurück. Das heißt, für sich betrachtet steigert die vorgeschlagene Veränderung bei den Hinzuverdienstregeln das Arbeitsangebot um rund 40 Tsd. Personen.

Dahinter verbergen sich unterschiedliche Reaktionen der einzelnen Haushaltstypen. Bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden führt die stärkere Anrechnung von Erwerbseinkommen bei Transferempfängern, wie theoretisch erwartet, zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Derselbe Effekt ist in gewissem Umfang auch bei Paaren zu beobachten. Allerdings zeigt sich hier auch ein positiver Arbeitsanreiz: Um den Einkommensausfall, der sich durch die verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten eines im Status quo erwerbstätigen Partners für den Haushalt ergibt, aufzufangen, sucht bei einer kleinen Zahl von Haushalten der bisher nicht erwerbstätige Partner nach einer Beschäftigung.

Nimmt man die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge hinzu, steigt die Zahl derjenigen, die eine Beschäftigung suchen, gegenüber dem Status quo um 16 Tsd.

Personen. Der durch das Kombilohn-Element bewirkte zusätzliche Partizipationseffekt liegt also bei 59 Tsd. Personen.

Die finanzielle Besserstellung von Familien durch das erhöhte Kindergeld verstärkt die Zunahme der Partizipationsrate. Allerdings ist die positive Wirkung im Vergleich zum Sozialversicherungszuschuss deutlich schwächer. Zusätzlich treten nur 30 Tsd. Personen auf den Arbeitsmarkt. Wird das Bofinger-Walwei-Modell vollständig realisiert, steigt das Arbeitsangebot im Referenzmodell mit Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung um insgesamt 46 Tsd. Personen. Unter der Voraussetzung, dass alle, die neu nach einer Beschäftigung suchen, auch einen Arbeitsplatz finden, stellt dies die Obergrenze des durch die Reform zu bewirkenden Beschäftigungseffekts dar.

Die potenzielle Zunahme der Beschäftigung verteilt sich dabei auf die verschiedenen Haushaltstypen unterschiedlich. Tabelle 7 fasst die simulierten Wirkungen für Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare zusammen. Die Ergebnisse zeigen eine positive Korrelation zwischen dem zu erzielenden Aufwuchs bei der Teilnehmerate und der Beschäftigungsrate im Ausgangszeitpunkt. Ist diese hoch, lässt sich durch staatliche Intervention eine weitere Steigerung offensichtlich schwieriger erreichen.

Wird das Bofinger-Walwei-Modell vollständig umgesetzt, profitieren daher relativ betrachtet am stärksten die Alleinerziehenden. Der Anteil derjenigen, die Arbeit anbieten, steigt in dieser Bevölkerungsgruppe, die zum weit überwiegenden Teil aus Frauen besteht, von 67,9 auf 71,0 Prozent. Deutlich geringer sind die Zuwächse bei Alleinstehenden. Der Aufwuchs bei alleinstehenden Frauen ist etwas größer (0,8 Prozentpunkte) als bei den alleinstehenden Männern (0,5 Prozentpunkte).

Tabelle 7: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf den Anteil der Personen mit positivem Arbeitsangebot (Partizipationseffekt) nach Haushaltstyp

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
Rechtsstand 2007	84.9%	82.5%	67.9%	78.0%	87.1%	72.3%	79.9%
Referenzmodell	85.5%	83.3%	71.0%	79.1%	87.4%	71.1%	80.0%
Differenz (Prozentpunkte)	0.5	0.8	3.0	1.1	0.2	-1.2	0.2

Insgesamt betrachtet fallen die potenziellen Beschäftigungswirkungen des Konzepts deutlich schwächer aus als bei anderen ex ante simulierten Vorschlägen zur Überwindung des Anreizproblems bei Geringqualifizierten, wie zum Beispiel dem Konzept des Sachverständigenrats. Von der Konstruktion her ist das Konzept von Bofinger und Walwei allerdings auch weniger darauf angelegt, einen positiven Anreiz auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu schaffen, sondern eher darauf, die Anreize bei erwerbstätigen Hilfeempfängern zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit zu erhöhen.

Tatsächlich beeinflusst das Konzept von Bofinger und Walwei erheblich die optimale Arbeitszeit der Haushalte. Tabelle 8 veranschaulicht, wie die einzelnen Elemente der Referenzmodells das Arbeitsangebot in den verschiedenen zugelassenen Arbeitszeitkategorien verändern. Die Referenz ist jeweils wieder der Rechtsstand des Jahres 2007. Ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass das Arbeitsangebot in der Arbeitszeitkategorie gegenüber dem Status quo zurückgeht, ein positives Vorzeichen signalisiert, dass mehr Menschen als in der Ausgangssituation eine bestimmte Arbeitszeit bevorzugen.

Tabelle 8: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf die optimale Arbeitszeit

		10 h	400 €	15 h	20 h	30 h	40 h	50 h
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-50	-80	-9	10	31	-1	17
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-73	-99	-32	-13	15	71	89
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	-87	-109	-22	30	129	28	48
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	-91	-113	-22	34	173	60	6

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

Betrachtet man zunächst wiederum nur die Wirkungen der Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung, zeigt sich, dass nicht alle, die im Status quo einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, den Arbeitsmarkt verlassen. Einem Teil des Rückgangs in den Arbeitszeitkategorien unterhalb 20 Stunden steht eine Zunahme des Angebots in den höheren Arbeitszeitkategorien gegenüber. Am ausgeprägtesten ist der Rückgang des Angebots bei den 400 Euro-Jobs. Für 80 Tsd. Personen ist dies nicht länger die beste Arbeitszeitkategorie. Dies sind immerhin 16 Prozent des in unserer Stichprobe erfassten Bestands.

Isoliert man den Einfluss der verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten, zeigt sich ein Rückgang in allen Arbeitszeitkategorien unterhalb 30 Stunden. Besonders ausgeprägt erscheint die Abnahme bei einer Arbeitszeit von 15 Stunden. Verglichen mit dem Bestand unter dem Rechtsstand des Jahres 2007 geht das Arbeitsangebot um 5 Prozent oder 23 Tsd. Personen zurück. Im Verhältnis zum großen Bestand an Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ist die Abnahme des Angebots in der Kategorie „20 Stunden“ um ebenfalls 23 Tsd. Personen weit weniger ausgeprägt. Dennoch wirkt die Maßnahme eindeutig auch auf einige Personen, die in der Ausgangssituation keiner geringfügigen Beschäftigung nachgehen, negativ.

Die Einschränkung der Möglichkeiten, das ALG II durch Erwerbseinkommen aufzustocken, führt gleichzeitig zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots bei den Tätigkeiten mit 40 oder mehr Wochenstunden. Hier steigt das Arbeitsangebot um insgesamt 153 Tsd. Offensichtlich reagiert eine nennenswerte Zahl der Aufstocker auf die stärkere Einkommensanrechnung nicht mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt, sondern mit einem Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse. Eine Erklärung hierfür wäre, dass die Aufstocker durch ihre bisherige Tätigkeit bereits relativ nah am Arbeitsmarkt sind.¹¹

Anders ausgedrückt, spricht die simulierte Verhaltensreaktion dafür, dass die heutige Rechtslage mit relativ großzügig gestalteten Anrechnungsmöglichkeiten die Transferempfänger in Beschäftigungen mit geringem Stundenumfang und damit in der Transferabhängigkeit festhält, statt eine Brücke in reguläre Beschäftigung zu bauen. Daher erweist sich dieses Element des Konzepts von Bofinger und Walwei als gut wirksam.

Im übrigen bestätigt das Resultat ein aus früheren Simulationsstudien bekanntes Ergebnis: Eine Absenkung des Sicherungsniveaus für Transferempfänger – und nichts anderes bedeutet für sich allein betrachtet die Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten – bewirkt einen positiven Beschäftigungseffekt. Die Besonderheit des Bofinger-Walwei-Modells ist lediglich, dass die Absenkung des Sicherungsniveaus auf die Transferempfänger in Beschäftigung beschränkt ist.

Nimmt man zur Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, zeigen sich zwei Effekte. Einerseits fördert die durch die Arbeitszeitbedingung gesetzte Anreizstruktur die Aufgabe einer geringfügigen Beschäftigung. Das Angebot bei Beschäftigungen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit

¹¹ Das Simulationsergebnis, dass unter denjenigen, die mit einer Ausweitung der Arbeitszeit reagieren, besonders viele eine Beschäftigung in der höchsten Arbeitszeitkategorie anstreben, lässt sich dadurch erklären, dass der Impuls vor allem Geringqualifizierte trifft, und dass das in den Daten beobachtete Verhalten anzeigt, dass Geringqualifizierte, die einer Beschäftigung nachgehen, tendenziell am oberen Ende der Stundenskala arbeiten.

von 10 Stunden und bei 400-Euro-Jobs geht um weitere 14 Tsd. bzw. 10 Tsd. Personen zurück. Andererseits wirkt der Kombilohn der Ausweitung des Arbeitsangebots in Richtung auf Beschäftigungen mit langen Arbeitszeiten entgegen, weil diese tendenziell außerhalb des Subventionsbereichs liegen.

Das Arbeitsangebot konzentriert sich dort, wo die zu erhaltende staatliche Förderung am höchsten ist. Das Optimierungsverhalten der Haushalte massiert das Angebot an der Arbeitszeitschwelle, die zum Erhalt des vollen Erstattungsbeitrags berechtigt, also 30 Stunden. Im Vergleich zur Simulation ohne Sozialversicherungszuschuss steigt das Angebot in dieser Arbeitszeitkategorie um 114 Tsd. Personen.

Erkennbar, aber quantitativ wenig bedeutsam ist die Verschiebung des Arbeitsangebots hin zur Teilzeitschwelle. Eine Ursache hierfür ist, dass diese Schwelle wegen der Vollarrechnung des Sozialversicherungszuschusses und des erhöhten Kindergelds auf den ALG II-Anspruch, wie bei der Analyse der Budgetverläufe in Abschnitt 2 gezeigt, vielfach überhaupt keine Wirkung auf das verfügbare Einkommen entfaltet.

Die Gewährung eines erhöhten Kindergelds verstärkt die für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gefundenen Effekte. Das Arbeitsangebot erhöht sich an der Vollzeitschwelle um weitere 44 Tsd. Personen. Auffällig an der simulierten Arbeitsangebotsreaktion sind darüber hinaus Mitnahmeeffekte. Die Bereitschaft zu sehr langen Arbeitszeiten (50 Stunden) geht um 42 Tsd. Personen zurück, während das Angebot im Umfang von 40 Stunden in ähnlicher Größenordnung zunimmt. Eine Verringerung des Erwerbsumfangs durch Verzicht auf Überstunden ist vor allem für Haushalte mit mehreren Kindern lohnend, weil der Einkommensausfall durch das großzügig gewährte erhöhte Kindergeld zumindest gut ausgeglichen wird.

Tabelle 9 fasst die Effekte auf den einzelnen Stufen der Simulation nach dem Umfang der Beschäftigung zusammen. Offenbar trägt jede einzelne Komponente des Bofinger-Walwei-Modells zum Ziel einer Verdrängung geringfügiger Beschäftigung

zugunsten von Tätigkeiten im Vollzeitbereich bei. Am stärksten auf die Abnahme des Arbeitsangebots im Bereich unter 20 Stunden wirken die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (-138 Tsd.) und die Verschlechterung der Anrechnungsregel (-67 Tsd). Der Kombilohn und das erhöhte Kindergeld fügen dem durch diese Komponenten erzielbaren Effekt nur wenig hinzu. Diese beiden Elemente tragen aber durch den zusätzlichen Teilnahmeeffekt erheblich zur Ausweitung der nicht geringfügigen Beschäftigung über 20 Stunden bei. Der hier zu erzielende positive Effekt beläuft sich auf 74 Tsd. Personen (Sozialversicherungszuschuss) bzw. 38 Tsd. Personen (Erhöhtes Kindergeld).

Tabelle 9: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf das Angebot in geringfügiger Beschäftigung (weniger als 20 Stunden) und nicht geringfügiger Beschäftigung (mehr als 20 Stunden)

		Geringfügig	Nicht Geringfügig
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	-138	57
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	-205	161
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	-219	235
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	-226	273

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

Tabelle 10 illustriert die simulierten Übergänge zwischen Beschäftigungen mit geringer Arbeitszeit zu Tätigkeiten im erweiterten Vollzeitbereich über 20 Stunden für Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare bei Umsetzung aller Komponenten des Bofinger-Walwei-Modells. Die relativen Unterschiede zwischen den Haushaltstypen sind beträchtlich. Bei den Alleinstehenden sind die Verluste im Angebot an Beschäftigung unter 20 Stunden mit rund einem Viertel (Männer) bzw. rund einem

Drittel (Frauen) erheblich. Allerdings ist die Basis dieser Veränderungen gering, weil die weitaus meisten beschäftigten Alleinstehenden im Status quo Vollzeit arbeiten.

Am stärksten wächst das Arbeitsangebot im Bereich über 20 Stunden bei Alleinerziehenden. Der Zuwachs von fast 9 Prozent beruht nicht nur auf einem starken Teilnahmeeffekt (vgl. Tabelle 3), sondern auch auf einem relativ starken Angebotsrückgang – annähernd um ein Fünftel – im Bereich unter 20 Stunden.

Tabelle 10: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf die Häufigkeit des Angebots in Teilzeit (kleiner 20 Stunden) und Vollzeit (größer 20 Stunden)

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
	Veränderung ggü. Angebot unter Rechtsstand 2007, in 1000 Personen						
Beschäftigung unter 20 Stunden	-11	-22	-25	-28	-6	-133	-226
Beschäftigung über 20 Stunden	29	41	65	65	22	50	273
	Veränderung ggü. Angebot unter Rechtsstand 2007, in Prozent						
Beschäftigung unter 20 Stunden	-24.1%	-33.4%	-19.2%	-12.2%	-11.4%	-11.8%	-13.7%
Beschäftigung über 20 Stunden	1.0%	2.3%	8.6%	2.9%	0.4%	1.3%	1.6%

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

Mit rund 12 Prozent am schwächsten ist der Rückgang des Arbeitsangebots im Umfang weniger Stunden bei Paaren. Hierzu trägt in gewissem Umfang die Ausgestaltung der Arbeitszeitregeln zur Festsetzung des erhöhten Kindergelds bei, die den vollen Anspruch bereits bei Vollzeitbeschäftigung eines Partners gewähren,

so dass für den anderen Partner kein besonderer Anreiz zur Ausweitung der Arbeitszeit besteht.

Wie die bisherige Analyse zeigt, sind für die Beurteilung der Arbeitsangebotseffekte der verschiedenen Elemente des Bofinger-Walwei-Modells drei Aspekte wesentlich: die Veränderung der Teilnahmehäufigkeit (Partizipationseffekt), die Verschiebung von geringfügiger zu nicht geringfügiger Beschäftigung und Mitnahmeeffekte innerhalb des Bereichs nicht geringfügiger Beschäftigung. Die Gesamtwirkung der Maßnahmen lässt sich durch Darstellung des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten zusammenfassen. Hierzu wird eine Arbeitszeit bei Vollzeit von 40 Stunden unterstellt. Tabelle 11 fasst die in Vollzeitäquivalenten gemessenen Angebotswirkungen des Konzepts zusammen.

Betrachtet man nur die Wirkung der Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung, erscheint der Effekt dieser Maßnahme auf das gesamte zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen weniger ungünstig als es der stark negative Teilnahmeeffekt suggeriert. Das Gesamtzahl der angebotenen Arbeitsstunden bleibt nahezu unverändert, weil ein nicht unerheblicher Teil von Personen nach dem Wegfall der Mini- und Midi-Jobs reguläre Vollzeitbeschäftigung anstrebt.

Isoliert man die Angebotswirkungen der schlechteren Hinzuverdienstmöglichkeiten, hat die Schlechterstellung der Aufstocker trotz des Partizipationseffekts von nur 39 Tsd. Personen einen großen positiven Effekt auf das Arbeitsangebot. Dies ist auf die deutliche Ausweitung der Arbeitszeiten bei den im Status quo schon erwerbstätigen Transferempfängern zurückzuführen. So entspricht der Angebotszuwachs fast 120 Tsd. Vollzeitäquivalenten.

Tabelle 11: Simulierte Arbeitsangebotswirkung des Referenzmodells in Vollzeitäquivalenten

		Vollzeitäquivalent
(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	6
(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	125
(3)	(2) + Sozialversicherungszuschuss	133
(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	146

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Vollzeitäquivalenten).

Umgekehrt wird ein nicht geringer Teil des zusätzlichen Partizipationseffekts, der durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge erzeugt wird, durch die geringere Bereitschaft zu langen Arbeitszeiten, neutralisiert. In Vollzeitäquivalenten gemessen wächst das Arbeitsangebot beim Übergang von Stufe (2) zu Stufe (3) der Simulation nur um 8 Tsd. Personen, obwohl 59 Tsd. Personen neu Arbeit anbieten. In ähnlicher Weise wirkt das erhöhte Kindergeld: In Vollzeitäquivalenten gerechnet ist die Zunahme des Arbeitsangebots (13 Tsd. Personen) weniger als halb so hoch wie der Teilnahmeeffekt (30 Tsd. Personen).

Betrachtet man das Bofinger-Walwei-Modell in seiner Gesamtheit, wirken der Partizipations- und der Arbeitszeiteffekt allerdings klar in die gleiche Richtung. Das heißt, in Vollzeitäquivalenten gerechnet übersteigt der Arbeitsangebotseffekt mit 146 Tsd. Personen den reinen Partizipationseffekt um 100 Tsd. Personen. Für dieses Ergebnis ist der sehr starke positive Arbeitszeiteffekt, der sich mit der Schlechterstellung der Transferempfänger über die geänderten Hinzuverdienstregeln beim ALG II ergibt, verantwortlich.

Unsere modulare Betrachtungsweise der vier Elemente des Konzepts von Bofinger und Walwei zeigt, dass der Abbau der impliziten Förderung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse von Transferempfängern, wie sie im heutigen Regelwerk

angelegt ist, die relativ stärkste Wirkung auf das Arbeitsangebot erzielt. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt, lassen sich allein mit dieser Maßnahme gut zwei Drittel des gesamten Angebotseffekts erzielen. Das Phänomen des Aufstockens wird zugunsten vollwertiger Arbeitsverhältnisse deutlich zurückgedrängt. Dagegen wirken die ergänzenden Kombilohn- und familienpolitischen Elemente des Konzepts relativ schwach, weil sie zwar einen spürbaren Partizipationseffekt, aber auch Mitnahmeeffekte erzeugen. Haushalte passen ihre aktuelle Arbeitszeit, etwa durch Verzicht auf Überstunden, nach unten an, damit sie eine möglichst hohe Förderung erhalten.

In der Gesamtbeurteilung wirkt die relativ hohe Effektivität der Neuregelung der Hinzuverdienstregeln für ALG II-Empfänger umso bedeutsamer, als dieses Element des Konzepts von Bofinger und Walwei keinen Aufbau zusätzlicher Verwaltung in den Finanzämtern erfordert, sondern innerhalb des normalen Prozesses zur Feststellung der Transferansprüche umgesetzt werden kann.

4.2.2 Variation: Beibehaltung der Geringfügigen Beschäftigung

Um die Bedeutung der politisch gewiss schwer durchzusetzenden Abschaffung der abgabenbegünstigten Mini- und Midi-Jobs im Konzept von Bofinger und Walwei zu isolieren, wird im folgenden eine Variation des Referenzmodells analysiert, die auf diese Komponente verzichtet, aber die übrigen drei Elemente beibehält.¹²

Tabelle 12 stellt die Arbeitsangebotseffekte der beiden Modellvarianten einander gegenüber. Die Variante mit Beibehaltung der abgabenbegünstigten geringfügigen

¹² Im Grundsatz bedeutet dies lediglich eine Umkehrung der Reihenfolge des im vorigen Abschnitt gewählten modularen Ansatzes. Da die einzelnen Reformkomponenten in erster Linie additiv wirken, sind die über den modularen Ansatz gemessenen isolierten Wirkungen der Reformkomponenten kaum pfadabhängig, d.h. weitgehend unabhängig von der für die Analyse gewählten Reihenfolge. Deshalb kommt man, wenn man die Differenz der simulierten Angebotseffekte für das Referenzmodell und für die hier betrachtete Variante bildet, annähernd zu den gleichen Ergebnissen wie in der zuvor als Stufe (1) betrachteten Simulation.

Beschäftigungsverhältnisse ist durch zwei gegenläufige Effekte charakterisiert. Einerseits stärkt die Beibehaltung der Mini- und Midi-Jobs den Teilnahmeeffekt. Die Zahl der Personen, die eine Beschäftigung aufnehmen wollen, wächst um 131 Tsd. Personen. Dies sind 85 Tsd. Personen mehr als im Referenzmodell. Dieser Effekt beruht vor allem darauf, dass mehr Frauen ihre Zweitverdiener-Position aufrecht erhalten. Andererseits führt diese Variante zu einem schwächeren Anstieg des Arbeitsvolumens. In Vollzeitäquivalenten gemessen liegt der Anstieg des Arbeitsangebots sogar leicht unterhalb des Partizipationseffekts. Das Arbeitsangebot steigt nur um 130 Tsd., also um 16 Tsd. weniger als im Referenzmodell.

Tabelle 12: Simulierte Wirkung verschiedener Modellvarianten auf das Arbeitsangebot

	Partizipationseffekt	Vollzeitäquivalente
Referenzmodell	46	146
Variante mit Beibehaltung der Geringfügigen Beschäftigung	131	130

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

Tabelle 13 liefert die Erklärung für dieses Ergebnis. Mit dem Erhalt der Mini- und Midi-Jobs entfällt der Anreiz, das Arbeitsangebots zur Kompensation der erhöhten Sozialbeiträge auszuweiten. Im Vergleich zum Referenzmodell ist die Abnahme des Angebots bei den Kategorien mit kurzen Arbeitszeiten (unter 20 Stunden) um 148 Tsd. Personen schwächer. Entsprechend ist der Zuwachs beim Angebot mit Arbeitszeiten über 20 Stunden mit Ausnahme der Kategorie 40 Stunden niedriger.

Betrachtet man die Arbeitsangebotswirkungen des Bofinger-Walwei-Konzepts mit und ohne Abschaffung der abgabenreduzierten geringfügigen Beschäftigung, lässt sich offensichtlich keine eindeutige Rangfolge der beiden Varianten angeben. Liegt das Ziel der Reform eher auf einer Erhöhung der Partizipationsrate, ist das Konzept mit Erhalt der Mini- und Midi-Jobs besser. Ist das Ziel der Reform eher eine Stärkung

des Arbeitsangebotsvolumens in Stunden, ist die Variante mit Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs überlegen.

Bei der Abwägung zwischen den Reformvarianten ist jedoch nicht nur der potenziell erzielbare spezifische Arbeitsangebotseffekt, sondern auch die jeweiligen fiskalischen Wirkungen der Maßnahmen zu bedenken. Offensichtlich ist hier die Variante mit Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs günstiger, weil die Beseitigung der Abgabenbegünstigung positiv auf die Beitrags- und Steuereinnahmen wirkt. Diesen Effekten wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

Tabelle 13: Simulierte Wirkung verschiedener Modellvarianten auf die optimale Arbeitszeit

	10 h	400 €	15 h	20 h	30 h	40 h	50 h
Referenzmodell	-91	-113	-22	34	173	60	6
Variante mit Beibehaltung der Geringfügigen Beschäftigung	-41	-24	-13	25	145	64	-25

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen).

4.2.3 Abhängigkeit vom Transferbezug

Wie in Abschnitt 4.1 gezeigt, bewirkt der unmittelbare Impuls des Bofinger-Walwei-Modells einen deutlichen Rückgang der Personen im ALG II-Bezug. Haushalte mit zu geringem Einkommen stellen sich durch die Kombination von Wohngeld mit dem Sozialversicherungszuschuss und ggf. zusätzlich erhöhtem Kindergeld günstiger. Wenn man die bisher gezeigten Anpassungen des Arbeitsangebots berücksichtigt, dürfte sich dieser Effekt noch verstärken. Die Haushalte können mit dem Übergang zu einer Vollzeittätigkeit die Steuergutschrift optimieren, d.h. im Regelfall erhöhen.

Zugleich dürfte bei einer Betrachtungsweise mit variablem Arbeitsangebot die Zahl der Empfängerhaushalte zunehmen, weil wie gezeigt Personen mit hohem Arbeitsangebot, die im Status quo nicht transferabhängig sind, ihre Stundenzahl reduzieren, um die Förderung mitzunehmen.

Tabelle 14: Simulierte Wirkung des Bofinger-Walwei-Modells auf den Bezug von sozialen Transferleistungen: Verhaltenseffekte

Haushalte mit Bezug von:	Referenzmodell		
	Konstantes Arbeitsangebot	Verändertes Arbeitsangebot	Verhaltenseffekt
ALG II	1932	1701	-231
davon: Aufstocker	490	363	-127
Wohngeld	1311	1488	177
Sozialversicherungszuschuss	1804	2029	226
erhöhtem Kindergeld	1713	1897	184
Haushalte mit Bezug von:	Variante mit Erhalt geringfügiger Beschäftigung		
	Konstantes Arbeitsangebot	Verändertes Arbeitsangebot	Verhaltenseffekt
ALG II	1909	1671	-238
davon: Aufstocker	467	343	-124
Wohngeld	1360	1507	147
Sozialversicherungszuschuss	1662	1940	278
erhöhtem Kindergeld	1713	1894	181

Anzahl der Haushalte mit Bezug von Arbeitslosengeld, Wohngeld und Berechtigung zur Inanspruchnahme einer Steuergutschrift.

Tabelle 14 zeigt, wie sich die Abhängigkeit der Haushalte von den verschiedenen Transferleistungen verändert, wenn man die erwarteten Wirkungen der Anpassung des Arbeitsangebots simuliert. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass sich zwar der Bezug von ALG II und Wohngeld gesetzlich ausschließen, nicht aber die Kombination der Steuergutschriften mit ALG II oder Wohngeld. Daher ist die

Gesamtzahl der Haushalte mit Transferempfängern kleiner als die Summe der hier ausgewiesenen Werte.

Wie erwartet verstärkt die Arbeitsangebotsreaktion die Bewegung aus dem ALG II-Bezug. Die Zahl der Aufstocker fällt im Referenzmodell um weitere 127 Tsd. und erreicht am Ende nur noch 30 Prozent des Ausgangswerts. Gemessen am vorgegebenen Ziel, Aufstocker aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgemeinschaften zu entlassen, ist das vorgeschlagene Konzept also außerordentlich erfolgreich.

Bei Berücksichtigung des Verhaltenseffekts der Reform tritt außerdem das Phänomen hervor, dass etwa 100 Tsd. Hilfeempfänger, die in der Ausgangslage keine Aufstocker sind, aus dem Bereich des ALG II ausscheiden. Diese werden durch die Kombilohn-Elemente des Konzepts zum Arbeitsangebot angeregt. Dass im Referenzmodell der gesamte Teilnahmeeffekt mit 46 Tsd. Personen deutlich kleiner ausfällt (vgl. Tabelle 6), liegt daran, dass sich gleichzeitig nicht hilfebedürftige Personen, die ursprünglich in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis sind, vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Von den 131 Tsd. Personen, die in der Variante mit Erhalt der Mini- und Midi-Jobs neu auf den Arbeitsmarkt treten, bewegt sich gemäß den in Tabelle 14 gezeigten Ergebnissen ein Gutteil (114 Tsd. Personen) aus dem Hilfebezug.

Der Abnahme der Zahl der Haushalte in der Sphäre des SGB II steht eine deutliche Zunahme der Empfängerhaushalte beim Wohngeld (177 Tsd. Haushalte), beim Sozialversicherungszuschuss (226 Tsd.) und beim erhöhten Kindergeld (184 Tsd.) gegenüber. Qualitativ und quantitativ ähnliche Ergebnisse zeigen sich für die Modellvariante mit Erhalt der geringfügigen Beschäftigung. Die Gesamtzahl der von staatlichen Transferleistungen abhängigen Haushalte dürfte mit Umsetzung des Konzepts also selbst dann nicht in größerem Umfang zurückgehen, wenn sich die positiven Arbeitsangebotswirkungen des Modells von Bofinger und Walwei voll durchsetzen.

4.3 Fiskalische Effekte

Schätzung und Simulation des Arbeitsangebotsmodells erfordern ein Modell des Steuer- und Transfersystems, mit dem für jeden einzelnen Haushalt die Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Transferansprüche in Abhängigkeit von der gewählten Arbeitszeit berechnet werden. Die im Folgenden diskutierten Ergebnisse zu den fiskalischen Wirkungen des Konzepts von Bofinger und Walwei beruhen auf einer Hochrechnung der individuellen Zahlungen für die zur Simulation der Arbeitsangebotseffekte betrachtete Stichprobe von Haushalten.

Bei der Interpretation der vorgelegten Zahlen ist demnach zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine Hochrechnung der fiskalischen Wirkungen für die Bevölkerung insgesamt handelt. Die für die Ausgangssituation des Jahres 2007 berechneten Werte bei Einnahmen- und Ausgaben liegen systematisch unterhalb der gesamtwirtschaftlichen Einnahmen- und Ausgabenaggregate. Entsprechend geben die simulierten Veränderungen nur die Untergrenze der zu erwartenden Effekte an. Insbesondere die Effekte der Abschaffung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse werden zu gering ausgewiesen, da die zugrundeliegende Stichprobe einen Gutteil der existierenden Mini- und Midi-Jobs, die im Nebenerwerb oder von Rentnern und Auszubildenden ausgeübt werden, nicht erfasst. Sehr viel besser abgebildet werden dagegen die Effekte der übrigen Reformelemente, weil sich deren Wirkung auf die betrachtete Bevölkerungsgruppe mit flexiblem Arbeitsangebot konzentriert.

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt die unmittelbaren fiskalischen Wirkungen der Reform analysiert. Hierzu wird von den zuvor simulierten Verhaltensreaktionen abstrahiert und vielmehr unterstellt, dass sich das Arbeitsangebot gegenüber dem Ausgangszustand nicht ändert. Es werden also die in Abschnitt 4.1 betrachteten fiskalischen Impulse auf der Ebene der individuellen Haushalte hochgerechnet. Auf diese Weise werden die direkten Effekte der Reform erfasst, die sich zum Zeitpunkt der Einführung der Reformmaßnahme ergeben. Die

so ermittelten Budgeteffekte würden auch den extremen Fall repräsentieren, dass die Haushalte ihr nach der Reform gewünschtes Arbeitsangebot überhaupt nicht realisieren können, also etwa durch Beschränkungen auf der Nachfrageseite keine Anpassung der Beschäftigung stattfindet.

In einem zweiten Schritt werden die Wirkungen auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte unter der Maßgabe kalkuliert, dass die Haushalte ihr durch die Maßnahme geändertes optimales Arbeitsangebot vollständig realisieren können. Da man davon ausgehen muss, dass die Umsetzung von Beschäftigungswünschen in Beschäftigung eine gewisse Zeit erfordert, sind die so ermittelten Ergebnisse als mittel- oder langfristige fiskalische Effekte der Reform zu interpretieren. Wie schnell die simulierten verhaltensbedingten fiskalischen Effekte tatsächlich realisiert werden, lässt sich innerhalb des gewählten Modellrahmens jedoch nicht feststellen.

4.3.1 Kurzfristige Wirkungen

Betrachtet werden zunächst die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen des Referenzmodells, die sich ohne Anpassungen im Arbeitsangebotsverhalten ergeben. Wie bei der Analyse der Beschäftigungswirkungen ist hierbei eine modulare Vorgehensweise nützlich, um die individuellen Effekte der vier Komponenten des Modells – Abschaffung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigung, Änderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten zur Schlechterstellung der Transferempfänger, Kombilohn und familienpolitische Leistung – zu isolieren.

Betrachtet man die Einnahmenseite der staatlichen Haushalte, ist in der kurzen Frist nur die Änderung bei den Mini- und Midi-Jobs budgetwirksam. Wenn man von einem konstanten Arbeitsangebot ausgeht, berühren alle anderen Elemente des Bofinger-Walwei-Modells allein die Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite ist der gesamte Effekt des Referenzmodells also mit dem Effekt der Beseitigung der begünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse identisch.

Tabelle 15: Simulierte direkte Wirkung der Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf der Einnahmenseite der staatlichen Haushalte

	Rechtsstand 2007 Einnahmen in Mrd. Euro	Referenzmodell Einnahmen in Mrd. Euro	Veränderung ggü Rechtsstand 2007 in Mrd. Euro
Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	98.2	98.8	0.6
Beiträge zur GRV	117.3	117.8	0.5
Beiträge zur GAV	24.6	24.9	0.2
Beiträge zur GKV und GPV	91.2	91.6	0.4
Pauschalsteuer auf Mini-Jobs	0.3	0.0	-0.3
Einnahmen insgesamt	331.7	333.0	1.4

Tabelle 15 vergleicht die simulierten öffentlichen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Beiträgen zu den Sozialversicherungen unter den Bedingungen des Rechtsstands 2007 und des Referenzmodells. Insgesamt beträgt der unmittelbare Einnahmewachstum durch Aufgabe der staatlichen Förderung von Mini- und Midi-Jobs 1,4 Mrd. Euro jährlich.¹³

Unter der Maßgabe, dass die im Status quo vorhandene Nachfrage nach Beschäftigung im Bereich unter 800 Euro auch nach der Reform erhalten bleibt, nehmen vor allem die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen zu. Der Zuwachs beläuft sich auf rund eine Mrd. Euro jährlich. Die simulierten Steuereinnahmen steigen dagegen um knapp eine halbe Mrd. jährlich. Höheren Einnahmen aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag stehen dabei Mindereinnahmen

¹³ Unsere Rechnungen erfassen nur Mini- und Midi-Jobs als Hauptbeschäftigung. Der Einspareffekt einer Sozialversicherungs- und Steuerpflicht für die 5 bis 6 Millionen existierenden geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse dürfte sehr viel höher sein.

durch Wegfall der pauschalen Besteuerung (2 % des Lohns) von Mini-Jobs gegenüber.

Tabelle 16 fasst die unmittelbaren Wirkungen des Bofinger-Walwei-Konzepts auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zusammen. Berücksichtigt werden die Aufwendungen für ALG I und ALG II (einschließlich Sozialhilfe), Wohngeld, den Sozialversicherungszuschuss und das erhöhte Kindergeld. Nachrichtlich genannt sind die Ausgaben für Kindergeld, die von der Reform nicht betroffen sind. Wenn man von den Wirkungen möglicher Änderungen im Arbeitsangebotsverhalten absieht, verursacht die Reform eine Ausgabensteigerung von 2,3 Mrd. Euro. Nach Abzug der zusätzlichen Beitrags- und Steuereinnahmen verbleiben zum Zeitpunkt der Einführung daher nicht gedeckte Kosten von rund einer Mrd. Euro. Dieser Betrag enthält noch nicht den wegen der komplexen Konstruktion des Förderschemas und vor allem wegen der parallelen Administration von Elementen der Bedarfssicherung durch Sozialbehörden und Finanzämter gewiss nicht unerheblichen Aufwand für Verwaltung.

Tabelle 16: Simulierte direkte Wirkung der Einführung des Referenzmodells auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte

	Rechtsstand 2007 Ausgaben in Mrd. Euro	Referenzmodell Ausgaben in Mrd. Euro	Veränderung ggü Rechtsstand 2007 in Mrd. Euro
Arbeitslosengeld I	9.4	9.4	0.0
Arbeitslosengeld II	16.8	13.9	-2.9
Wohngeld	0.7	1.5	0.8
Kindergeld	20.2	20.2	0.0
SV-Zuschuss	0.0	2.5	2.5
Erhöhtes Kindergeld	0.0	1.9	1.9
Ausgaben insgesamt	47.0	49.3	2.3

Die geschätzten Aufwendungen für die neu eingeführten öffentlichen Leistungen belaufen sich auf 2,5 Mrd. Euro für die Erstattung der Beiträge zu den Sozialversicherungen und 1,9 Mrd. Euro für die Gewährung des erhöhten Kindergelds. Da diese Ausgaben gemäß Referenzmodell auf das ALG II angerechnet werden, kommt es zu entsprechenden Minderausgaben beim ALG II.

Die Einsparungen von 2,9 Mrd. sind hier jedoch geringer als die Ausgaben für die neuen Transferleistungen. Dies liegt insbesondere am erhöhten Kindergeld, das auch Bedürftige erreicht, die bisher keinen Anspruch auf ALG II hatten.

Ein weiterer Effekt der Modells ist, dass es sich für eine größere Zahl von Haushalten mit nicht zu geringen Einkommen lohnt, auf die Transferleistung nach SGB II zu verzichten und stattdessen Wohngeld in Anspruch zu nehmen. Hierdurch verdoppeln sich gegenüber dem Status quo die Ausgaben für Wohngeld, von geschätzten 0,7 Mrd. Euro auf 1,5 Mrd. Euro.

Zum besseren Verständnis der fiskalischen Wirkungen des Bofinger-Walwei-Modells lohnt es sich, die Einführung der einzelnen Reformkomponenten modular zu betrachten. Tabelle 17 fasst die Ausgabenwirkungen des Modells zusammen, wenn die vier Elemente der Konzepts stufenweise aufeinander aufbauend simuliert werden. Als Referenz dienen jeweils die für den Rechtsstand 2007 hochgerechneten Ausgabenposten. Der spezifische Beitrag der einzelnen Reformelemente lässt sich aus der Differenz der Ergebnisse für die einzelnen Stufen erkennen.

Betrachtet man zunächst allein die Wirkung der Einführung der Sozialabgabepflicht ab dem ersten Euro, ergeben sich Mehrausgaben beim ALG II in Höhe von 0,4 Mrd. Euro. Bei Haushalten im ALG II-Bezug werden die Beitragszahlungen durch ein höheres ALG II ausgeglichen. Die Mehreinnahmen aus Steuern und Beiträgen sind selbstverständlich größer als die so entstehenden Mehrausgaben, da auch Personen außerhalb des Hilfebezugs Mini- und Midi-Jobs ausüben.

Tabelle 17: Simulierte direkte Wirkung der Einführung des Referenzmodells auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte

	(1)	(2)	(3)	(4) I
	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	(1) + Veränderte Hinzuverdienst- regel	(2) + SV-Zuschuss	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell
Arbeitslosengeld I	0.0	0.0	0.0	0.0
Arbeitslosengeld II	0.4	-1.6	-2.7	-2.9
Wohngeld	0.0	0.4	0.7	0.8
Kindergeld	0.0	0.0	0.0	0.0
SV-Zuschuss	0.0	0.0	2.5	2.5
Erhöhtes Kindergeld	0.0	0.0	0.0	1.9
Ausgaben gesamt	0.4	-1.2	0.6	2.3

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Ausgaben in Mrd. €).

Nimmt man die Wirkungen der geänderten Hinzuverdienstmöglichkeiten hinzu, zeigen sich zwei Effekte. Erstens gehen die Ausgaben für ALG II um ca. 1,6 Mrd. Euro zurück. Zweitens führt die höhere Anrechnung von Erwerbseinkommen dazu, dass die Annahme von Wohngeld und der Verzicht auf Leistungen gemäß SGB II für eine Anzahl von Haushalten attraktiver wird. Daher steigen die Ausgaben für Wohngeld um 0,4 Mrd. Euro. Im Saldo verbleiben auf der Einnahmenseite Einsparungen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro. Die strengere Fassung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für sich genommen bringt den öffentlichen Haushalten demnach netto zusätzliche Einnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro.

Der simulierte Einsparungseffekt ist in der Größenordnung plausibel. Bei simulierten 1,2 Millionen Aufstockern in der Ausgangslage beläuft sich der finanzielle Verlust durch die schlechteren Hinzuverdienstmöglichkeiten pro Kopf auf monatlich etwa 100

Euro. Dieser Betrag liegt deutlich unter der in Abschnitt 2.2 diskutierten maximal möglichen finanziellen Schlechterstellung durch die verschärfte Hinzuverdienstregel.

Betrachtet man dieses Element des Vorschlags aus der Perspektive der privaten Haushalte, werden die heutigen Transferempfänger insgesamt spürbar belastet. Diese Belastung gibt den Impuls für den oben gezeigten relativ starken positiven Beschäftigungseffekt. Aufstocker reagieren mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots, um ihre finanziellen Einbußen durch den Entzug von Transferleistungen zu kompensieren, und verlassen so den Bereich des SGB II.

Die beiden weiteren Elemente des Konzepts sind neue staatliche Leistungen, die den Einkommensverlust aus schlechteren Hinzuverdienstmöglichkeiten für die Haushalte teilweise ausgleichen und zugleich eine Lenkungsfunktion übernehmen sollen. Sie werden unabhängig vom bestehenden System der sozialen Grundsicherung administriert; die Ausgaben für die Einkommensteuergutschriften interagieren aber mit den Aufwendungen für die Grundsicherung, da der Sozialversicherungszuschuss und das erhöhte Kindergeld bei der Feststellung des Einkommens zur Berechnung des Transferanspruchs gemäß SGB II angerechnet werden. Daher gehen die Ausgaben für ALG II zurück, wenn man die beiden Steuergutschriften in der Simulation hinzunimmt.

Desweiteren ergibt sich eine Interaktion mit dem Wohngeld. Weil der ALG II-Anspruch bei Behandlung der Steuergutschrift als Einkommen rascher fällt als im Status quo, wird der Verzicht auf Leistungen gemäß SGB II und die Inanspruchnahme von Wohngeld für eine größere Zahl von Haushalten lohnend. Entsprechend steigen mit diesen beiden Komponenten des Modells die Ausgaben für Wohngeld.

Analysiert man die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge isoliert, fallen die Ausgaben für ALG II um rund 1,1 Mrd. Euro jährlich, während die Ausgaben für Wohngeld um rund 0,3 Mrd. Euro zunehmen. Per Saldo sind bei den etablierten

Transferleistungen also Minderausgaben von rund 0,8 Mrd. zu verzeichnen. Dem stehen Aufwendungen für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 2,5 Mrd. gegenüber.¹⁴ In diesem Umfang wird die durch den Kombilohn implizit die Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen ausgeweitet. Für sich genommen kostet dieses Element der Reform also 1,8 Mrd. Euro jährlich.

Nimmt man diese Rechnung für die neue familienpolitische Leistung des erhöhten Kindergelds vor, ist dieses mit 1,7 Mrd. Euro etwas günstiger. Die zusätzlichen Einsparungen beim ALG II belaufen sich auf nur 200 Millionen Euro, während gleichzeitig die Ausgaben für Wohngeld um knapp 100 Millionen Euro zunehmen. Per saldo schlagen die direkten Aufwendungen für das erhöhte Kindergeld in Höhe von 1,9 Mrd. Euro nahezu vollständig durch.

Wie Tabelle 18 zeigt, verändern sich die zu erwartenden Mehrausgaben kaum, wenn man die alternative Variante des Modells unter Beibehaltung der heutigen Regeln für den Bereich der geringfügigen Beschäftigung betrachtet. In erster Linie entstehen etwas größere Einsparungen bei den Ausgaben für ALG II. In diesem Konzept sind weniger Sozialversicherungsbeiträge von gering verdienenden Hilfeempfängern über das ALG II zu erstatten. Der Verzicht auf diese Umwegfinanzierung der sozialen Versicherungssysteme über Steuern spart rund 300 Millionen Euro an Ausgaben.

Insgesamt betrachtet sind die Unterschiede zwischen den Modellvarianten auf der Ausgabenseite kaum wesentlich. Bedeutsam ist der Unterschied auf der Einnahmenseite. Bei Verzicht auf die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs fehlen auf der Einnahmenseite 1,4 Mrd. Euro, die zur Gegenfinanzierung der Ausgaben wirksamen Elemente des Bofinger-Walwei-Modells eingesetzt werden können.

¹⁴ Diese Schätzung enthält nicht die Kosten der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für in der Bedarfsgemeinschaft lebende, erwerbstätige Kinder, die sich in der Größenordnung von 0,5 Mrd. Euro bewegen. Auf die Angabe wird aus Konsistenzgründen verzichtet, weil mit unserem Modell keine Aussage darüber möglich ist, wie sich diese Ausgaben langfristig bei einer möglichen Anpassung des Arbeitsangebots der Kinder verändern. Die Modellierung der Arbeitsangebotsentscheidungen im erweiterten Kontext der Bedarfsgemeinschaft von Eltern und Kindern wäre extrem komplex.

Tabelle 18: Direkte Ausgabenwirkungen im Referenzmodell und in der Variante mit Beibehaltung Geringfügiger Beschäftigung

	Referenzmodell	Variante mit Beibehaltung Geringfügiger Beschäftigung
Arbeitslosengeld I	0.0	0.0
Arbeitslosengeld II	-2.9	-3.1
Wohngeld	0.8	0.8
Erstattung der SV-Beiträge	2.5	2.4
Erhöhtes Kindergeld	1.9	1.9
Ausgaben gesamt	2.3	2.0

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Ausgaben in Mrd. €).

Saldiert man Einnahmen und Ausgaben, schneidet die Variante des Modells mit Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung somit deutlich schlechter ab. Das unmittelbare Finanzierungsdefizit bei konstanter Beschäftigung beläuft sich auf etwa zwei Mrd. Euro jährlich, gegenüber einer Mrd. Euro im Referenzmodell. Das in der Relation günstigere Abschneiden des Referenzmodells ist allerdings das Ergebnis eines Reformansatzes für den deutschen Arbeitsmarkt, der über die Behandlung der Beschäftigungsprobleme von Geringqualifizierten hinausgeht und das viel weitere Thema der Arbeitsmarktflexibilität anspricht.

4.3.2 Langfristige Wirkungen durch Änderungen im Arbeitsangebot

Wie in Abschnitt 4.2 gezeigt, entfalten die beiden betrachteten Varianten des Bofinger-Walwei-Modells unterschiedliche Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Die folgenden Ergebnisse zu den potenziellen langfristigen Effekten der Reform beruhen auf einer Simulation der fiskalischen Effekte unter der Voraussetzung, dass sich die

geschätzten Änderungen im Arbeitsangebot vollständig in Beschäftigung umsetzen. Wenn man davon ausgeht, dass der deutsche Arbeitsmarkt rigide ist und die Nachfrageseite Zeit benötigt, um ein geändertes Angebot zu absorbieren, können die im Folgenden diskutierten fiskalischen Effekte nur allmählich realisiert werden.

Die simulierten Ergebnisse sind darüber hinaus systematisch mit größerer Unsicherheit behaftet, weil der Berechnung ein geschätztes Verhaltensmodell zugrundeliegt.

Tabelle 19 gibt einen Überblick über die potenziellen langfristigen fiskalischen Wirkungen des Konzepts von Bofinger und Walwei. Falls sich die positiven Anreize auf das Arbeitsangebot auch in Beschäftigung umsetzen, kommt es zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte durch höhere Beitrags- und Steuereinnahmen und niedrigere Aufwendungen für die soziale Grundsicherung. Die mit der Beschäftigungsanpassung verbundenen zusätzlichen Einnahmen liegen im Saldo beim Referenzmodell bei 1,8 Mrd. Euro, bei der Variante mit Beibehaltung der Mini- und Midi-Jobs bei 1,6 Mrd. Euro. Der geringere Zuwachs bei dieser Variante reflektiert die geringere Zunahme des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten.

Die mit der möglichen Beschäftigungsausweitung verbundenen Mehreinnahmen wären im Referenzmodell hoch genug, um die unmittelbaren Kosten der Reform auszugleichen. Insgesamt betrachtet entsteht ein leichter Haushaltsüberschuss in der Größenordnung von 0,9 Mrd. Euro jährlich. Diese Rechnung vernachlässigt allerdings die administrativen Kosten der Durchführung des neuen Systems der Einkommensteuergutschriften.

In der alternativen Variante mit Beibehaltung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse reicht der mit der Beschäftigungsausweitung verbundene Einnahmewachstum dagegen nicht aus, die unmittelbaren Einführungskosten von 2,0 Mrd. Euro zu decken. Es entsteht ein leichtes Haushaltsdefizit von 0,4 Mrd. Euro.

Tabelle 19: Unmittelbare und mittelbare Wirkung des Referenzmodells auf den Einnahmenüberschuss (simulierte Einnahmen minus Ausgaben) der öffentlichen Haushalte

			Unmittelbare Wirkung: konstante Beschäftigung	Mittelbare Wirkung: veränderte Beschäftigung	Beschäftigungseffekt
Referenzmodell	(1)	Abschaffung der Geringfügigen Beschäftigung	1.0	1.0	0.0
	(2)	(1) + Veränderte Hinzuverdienstregel	2.6	4.6	2.0
	(3)	(2) + SV-Zuschuss	0.8	2.7	1.9
	(4)	(3) + Erhöhtes Kindergeld = Referenzmodell	-1.0	0.9	1.8
		Variante mit Beibehaltung Geringfügiger Beschäftigung	-2.0	-0.4	1.6

Angaben in Mrd. €.

Beide Varianten des Bofinger-Walwei-Modells sind im Endeffekt annähernd budgetneutral. Bedenkt man den statistischen Unschärfereich der Analyse, sind die von uns ermittelten Überschüsse bzw. Defizite quasi Null.

Dennoch ist anzumerken, dass die Budgeteffekte bei Realisierung aller Komponenten des Bofinger-Walwei-Modells systematisch weniger positiv ausfallen als bei einer Reform, die auf das System der Steuergutschriften zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und zur Gewährung eines erhöhten Kindergelds verzichtet und das bestehende Problem der starken Anreize für ALG II-Empfänger zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung allein durch Änderung der Hinzuverdienstregeln angeht.

Wie Tabelle 19 zeigt, ließe sich mit dieser Maßnahme unter Berücksichtigung der ausgelösten Verhaltensanpassungen langfristig ein Budgetüberschuss von etwa 3,6 Mrd. Euro jährlich erzielen, in Kombination mit der Abschaffung der öffentlichen Förderung von Mini- und Midi-Jobs sogar ein Überschuss von etwa 4,6 Mrd. Euro.

Die beiden anderen Elemente des Bofinger-Walwei-Konzepts sind dagegen auch in der längerfristigen Betrachtung kostspielig. Wie sich im Saldo der Modellstufen (3) und (2) zeigt, kostet der über die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge verwirklichte Kombilohn alles in allem etwa 1,9 Mrd. Euro jährlich. Der durch den Kombilohn ausgelöste Beschäftigungseffekt reicht also nicht aus, um die direkten Kosten des Instruments auszugleichen.

Hiermit bestätigen unsere Simulationsrechnungen das aus früheren Untersuchungen bekannte Ergebnis, dass die mit breit gestreuten Kombilöhnen erzielbaren Beschäftigungswirkungen nicht ausreichen, um das Instrument überwiegend selbst zu finanzieren.

Als nur wenig günstiger erweist sich längerfristig die neue familienpolitische Leistung in Form eines erhöhten Kindergelds. Nimmt man dieses Element in der Simulation hinzu, fällt der erwartete Haushaltsüberschuss von 2,7 Mrd. Euro auf 0,9 Mrd. Euro. Das erhöhte Kindergeld kostet demnach selbst unter Berücksichtigung der potenziell ausgelösten Beschäftigungssteigerung rund 1,8 Mrd. Euro jährlich. Die längerfristigen Kosten dieses Instruments sind damit kaum geringer als die Kosten unmittelbar bei Einführung. Ursächlich hierfür sind die relativ hohen Mitnahmeeffekte, die damit verbunden sind, dass dieses Förderinstrument bis in mittlere Einkommensschichten hineinreicht.

Für die finanzpolitische Bewertung des Konzepts von Bofinger und Walwei ist nicht nur das Ausmaß der insgesamt möglichen fiskalischen Entlastung, sondern auch die Verteilung möglicher Be- und Entlastungen auf den einzelnen föderalen Ebenen von Bedeutung. Tabelle 20 zeigt für das Referenzmodell und die alternative Variante, wie

sich die in unserem Steuer- und Transfermodell abgebildeten Einnahmen- und Ausgabengrößen ändern, wenn man voraussetzt, dass sich der jeweils simulierte Arbeitsangebotseffekt auch in einen Beschäftigungseffekt umsetzt.

Tabelle 20: Mittelbare fiskalische Wirkungen des Referenzmodells, der SMWA-Variante und der BMAS-Variante nach Einnahmen und Ausgaben

	Referenzmodell	Variante mit Beibehaltung der Geringfügigen Beschäftigung
Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	0.6	-0.2
Beiträge zur GRV	1.0	0.5
Beiträge zur ALV	0.3	0.1
Beiträge zur GKV und GPV	0.8	0.4
Arbeitgeberpauschale Minijobs	-0.3	0.0
Einnahmen insgesamt	2.4	0.7
Arbeitslosengeld I	-0.2	-0.2
Arbeitslosengeld II	-4.3	-4.6
Wohngeld	1.0	1.0
Erstattung der SV-Beiträge	2.9	2.8
Erhöhtes Kindergeld	2.1	2.1
Ausgaben insgesamt	1.5	1.1
Saldo Einnahmen-Ausgaben	0.9	-0.4

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007. Angaben in Mrd. €.

Qualitativ sind die Ergebnisse für beide Varianten ähnlich.

Es zeigt sich, dass das Konzept von Bofinger und Walwei das Niveau von Beiträgen, direkten Steuereinnahmen und Aufwendungen für die soziale Grundsicherung in unterschiedlichem Ausmaß berührt. Dies ist finanzpolitisch insofern bedeutsam, als unterschiedliche Ebenen des föderalen Finanzsystems unterschiedlich stark von der Reform profitieren könnten. In der Praxis würde eine Umsetzung des Konzepts von Bofinger und Walwei daher vermutlich eine Nachjustierung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungen nach sich ziehen.

Die mit dem Konzept von Bofinger und Walwei längerfristig zu realisierenden fiskalischen Überschüsse fallen überwiegend bei den Sozialversicherungen an. Im Referenzmodell entfallen etwa drei Viertel des gesamten Haushaltsüberschusses von 2,4 Mrd. auf höhere Beitragseinnahmen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung.¹⁵ Das Aufkommen an direkten Steuern wächst, wenn man den Wegfall der Pauschalbesteuerung berücksichtigt, um weniger als eine halbe Milliarde Euro.

Geht man davon aus, dass die Einkommensteuerrückerstattungen im Umfang von 4,0 Mrd. Euro mit den Einkommensteuerzahlungen verrechnet werden, würde im Bereich der direkten Steuern also ein spürbarer Finanzierungsbedarf entstehen, der anteilig von Bund und Ländern zu tragen wäre. Es ließe sich jedoch auch argumentieren, dass der Kombilohn als arbeitsmarktpolitische und das erhöhte Kindergeld als familienpolitische Leistung in voller Höhe vom Bund zu tragen sind. In diesem Fall würden die Länder in geringer Höhe Mehreinnahmen aus der bei Beschäftigungsgewinnen zusätzlich fließenden Einkommensteuer erzielen.

¹⁵ Bei der Variante mit Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung kommt es sogar zu einem leichten Rückgang der Steuereinnahmen. Ursache für dieses überraschende Ergebnis ist ein Rückgang der Beschäftigung mit sehr langen Arbeitszeiten. Hierdurch wirkt die Steuerprogression schwächer.

Im Bereich der sozialen Grundsicherung gemäß SGB II fallen Minderausgaben von über 4 Mrd. Euro an. Die Inzidenz dieser Einsparungen dürfte sich jedoch von der Inzidenz des Mehraufwands bei den direkten Steuern unterscheiden.

Einsparungen in dieser Größenordnung werden allerdings nur dann realisiert, wenn die Steuergutschriften als Einkommen bei der Berechnung des ALG II angerechnet werden. Würde dagegen wie beim Wohngeld ein Wahlrecht zwischen ALG II und Steuererstattung eingeführt, d.h. die Erstattung nur gewährt, wenn sich ein Haushalt gegenüber der Inanspruchnahme von Leistungen nach SGB II echt besser stellt, wäre der Ausgabenrückgang beim ALG II deutlich geringer. Entsprechend fielen die Aufwendungen für den Sozialversicherungszuschuss und das erhöhte Kindergeld geringer aus.

Allerdings stellt die Einführung eines Wahlrechts an die potenziell Bedürftigen hohe Anforderungen. Sie müssten zwischen drei konkurrierenden Sozialleistungen – ALG II, Wohngeld und Steuergutschrift – mit jeweils unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Anspruchsvoraussetzungen abwägen. Dies stellt, wenn man die Erfahrungen mit dem Wohngeld, das relativ viele objektiv Berechtigte nicht in Anspruch nehmen, berücksichtigt, möglicherweise eine Überforderung dar. Würde man sich dennoch für ein solches Prinzip entscheiden, wäre unbedingt zu klären, ob die mögliche Steuergutschrift im Verhältnis zum Wohngeld vorrangig, gleichrangig oder nachrangig zu behandeln ist.

Schließlich wird ein nicht unerheblicher Teil der bisher mit den Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II verbundenen Aufwendungen nach Umsetzung des Konzepts wieder in Form von Wohngeld gewährt. Unter den Bedingungen des Rechtsstands 2007 liegen die Wohngeldkosten für die betrachtete Stichprobe bei 0,7 Mrd., steigen jedoch längerfristig nach Anpassung der Beschäftigung auf gut 1,7 Mrd. Euro. Das Wohngeld erhält also wieder substantielle Bedeutung, so dass sich die Frage der Finanzierung im Verhältnis zur Finanzierung der Kosten der Unterkunft nach SGB II neu stellen dürfte.

5 Makroökonomische Simulation der Arbeitsnachfrageeffekte

Grundlage der makroökonomischen Simulation des Reformvorschlags von Bofinger et al. (2006) ist das strukturelle Mehr-Länder-Modell IMM des DIW Berlin. Dabei ist der Arbeitsmarkt in die Kategorien geringfügige Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgespalten. Konkret wird die Arbeitsnachfrage für beide Segmente gemäß der Dualität zwischen Produktions- und Kostenfunktion aus der Kostenminimierung der Unternehmen bestimmt. Dabei werden Eigen- und Kreuzlohnelasticitäten für die Beschäftigungskategorien berechnet. So erhöht sich bei einer Lohnerhöhung der geringfügig Beschäftigten um 1% die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 0,3%; beide Beschäftigungskategorien scheinen also empirisch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Substitute zu sein. Die geschätzten Eigenlohnelasticitäten sind $-1,6$ für die geringfügige und $-0,1$ für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; erstere reagiert somit empirisch stärker auf Lohnänderungen.

Das IZA prognostiziert eine Ausweitung des Arbeitsangebots um 46 Tsd. Personen im Referenzszenario bei Abschaffung bzw. 131 Tsd. Personen unter Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung. Ob sich dieses zusätzliche Arbeitsangebot tatsächlich in neue Beschäftigung umsetzen lässt, hängt von der Lohnentwicklung und der Reaktion der Arbeitsnachfrage ab.

Die Entwicklung der Bruttolöhne für die geringfügig Beschäftigten wird im IMM exogen als konstant angenommen; die Bruttolöhne für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden anhand einer Verhaltensgleichung erklärt, in der die Reallohnentwicklung langfristig an die Entwicklung der Produktivität gekoppelt ist und kurzfristig invers auf die Veränderung der Arbeitslosenrate reagiert. Allerdings liegt der geschätzte Koeffizienten vor der Arbeitslosenrate nahe bei Null; empirisch reagierte der Lohn seit 1991 nur sehr gering auf die Arbeitslosigkeit. Im Modell würde folglich eine exogene Ausdehnung des Arbeitsangebots zuerst zu einer

höheren Arbeitslosenrate führen, die jedoch keine wesentliche Lohnreaktion nach sich zieht.

Eine Anpassung auf dem Arbeitsmarkt ist daher im IMM über den Ausgleichsmechanismus des Lohnes nur in sehr geringem Maß möglich, weshalb in den Simulationen Absorbtionsraten gesetzt werden. Bei voller Absorption schlägt sich die gesamte Angebotsänderung in Beschäftigung nieder. Aufgrund früherer Studien zu den Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist jedoch zu erwarten, dass die Beschäftigungsmenge nachfrageseitig restringiert ist und die Effekte somit geringer ausfallen.¹⁶ Daher wird auch eine Absorption von lediglich 40 Prozent untersucht. Dabei kommen 70 Prozent der Neuanbieter aus der Arbeitslosigkeit, der Rest verringert die stille Reserve.

Technisch gesehen, wird die Wirkung der Reform aus einem potenziellen initialen Beschäftigungsimpuls abgeleitet. Die Höhe dieses Impulses leitet sich aus den mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells gewonnenen Arbeitsangebotswirkungen ab. Binnenwirtschaftlich löst eine Erhöhung der Beschäftigung im Allgemeinen einen Einkommenszuwachs aus. Allerdings steigt das verfügbare Einkommen der Privathaushalte nur dann, wenn die Lohnentwicklung die Effekte des Beschäftigungszuwachses nicht konterkariert. Im Zusammenspiel der verschiedenen Wechselwirkungen ergibt sich bei der Simulation eine abgeleitete Arbeitsnachfrage. Ist sie größer als der ursprüngliche Beschäftigungs- bzw. Arbeitsangebotsimpuls, wird das zusätzliche Arbeitsangebot vollständig absorbiert. Ist sie kleiner, trifft der angenommene Beschäftigungsimpuls auf Restriktionen und muss entsprechend über mehrere Jahre verteilt werden. Die Makrosimulation liefert auf diese Weise einen Anhaltspunkt über die Dauer der Anpassungsreaktion.

¹⁶ Fertig, M.; J. Kluve und M. Scheuer (2005): Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? – Erfahrungen nach einem Jahr, Bd. 77 der RWI Schriften. Berlin.

Tabelle 21: Simulierte Beschäftigungseffekte im Jahresdurchschnitt 2007 (Tsd. Personen)

	R	V1	V2
Anteil der vorher arbeitslosen Neuanbieter	70%		
Absorptionsrate	100%	100%	40%
Angebotsänderung gem. Mikrosimulationsmodell			
Geringfügige Beschäftigung	-226.0	-78.0	
Vollzeitbeschäftigung	273.0	209.0	
<i>Saldo in Köpfen</i>	46.0	131.0	
Beschäftigungsänderung			
Geringfügige Beschäftigung	81.2	-112.1	-44.4
Vollzeitbeschäftigung	59.9	219.7	89.5
<i>Saldo in Köpfen</i>	141.1	107.6	45.1

Im Referenzszenario (R) wird die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung sowie die Ausdehnung des Arbeitsangebots um 46 Tsd. Personen simuliert. Dabei wird eine einheitliche Abgabepflicht für alle Beschäftigten eingeführt; die getrennt geschätzten Arbeitsnachfragen sind dann auf den Niedrig- und Normallohnbereich fokussiert. In der Variante (V) wird die Ausweitung des Arbeitsangebots um 131 Tsd. Personen unter Beibehaltung der geringfügigen Beschäftigung simuliert. Die Variante wird zusätzlich unterschieden in eine Simulation ohne potenzielle initiale Beschränkungen der Absorptionsfähigkeit (V1) und eine Variante unter der Annahme einer potenziellen initialen Absorptionsrate von 40 Prozent (V2). Letzteres bedeutet, dass sich a priori maximal 40 Prozent des Arbeitsangebotseffekts in einem Beschäftigungseffekt realisieren lassen.

Die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung in der Referenz impliziert eine relative Verbilligung des entstehenden niedrig entlohnten Teilzeitsegments gegenüber der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung, da die Abgabenbelastung für Arbeitgeber von 30,1 Prozent auf 20,7 Prozent sinkt. Die

Simulation R zeigt demgemäß eine Ausweitung der niedrig entlohnten Tätigkeiten um 81 Tsd. Personen, was dem erwarteten Rückgang des Arbeitsangebots in diesem Segment um 226 Tsd. zuwiderläuft (Tabelle 21). Dagegen steigt die Nachfrage nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nur um 60 Tsd. Personen, was den angebotsseitigen Anstieg um 273 Tsd. Personen klar restringiert. Nachfrageseitig resultiert also ein Effekt, der den angebotsseitigen Wirkungen klar zuwiderläuft. Während sich auf der Arbeitsangebotsseite der Intention des Vorschlags gemäß die Anreize zur Ausübung einer Vollzeittätigkeit relativ zur Ausübung einer Teilzeittätigkeit oder einer geringfügigen Beschäftigung verschlechtern, steigt die Nachfrage nach geringfügigen Tätigkeiten stärker an als die Nachfrage nach Vollzeittätigkeiten.

Gleichzeitig mit der Umschichtung der Beschäftigungsstruktur von der Vollzeitbeschäftigung mit einem durchschnittlichen Bruttolohn von 2.500 Euro pro Monat zum Niedriglohnbereich mit einem durchschnittlichen Bruttolohn von 275 Euro pro Monat zieht der Rückgang des Lohnwachstums in Verbindung mit sinkenden Transferzahlungen ein Absinken des verfügbaren Einkommens nach sich, was restriktive Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und damit auch die nachgefragte Beschäftigung hat.

Tabelle 22 lässt erkennen, dass die nachfrageseitigen Reaktionen nach einem Jahr praktisch abgeschlossen sind; eine weitere Ausdehnung der Beschäftigung über das erste Jahr hinaus erfolgt nicht. Die Beschäftigungsänderung von 141 Tsd. Personen im ersten Jahr entspricht dabei in etwa 100 Tsd. Vollzeitäquivalenten; dieser Wert liegt unter der vom IZA ermittelten Angebotsausdehnung in Vollzeitäquivalenten. Unterstellt man auch in den Folgejahren eine der angenommenen Absorptionsrate entsprechende Lohnreaktion, ist davon auszugehen, dass das zusätzlich Arbeitsangebot mittelfristig in Beschäftigung umgewandelt werden kann.

Wird die geringfügige Beschäftigung beibehalten, ergibt sich ohne potenzielle initiale Beschränkungen der Absorptionsfähigkeit ein Beschäftigungsaufbau von 108 Tsd.

Personen (V1). Es entstehen 220 Tsd. sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze; zugleich verringert sich die Zahl der Personen in geringfügiger Beschäftigung um 112 Tsd. (Tabelle 21).

Tabelle 22: Simulierte makroökonomische Effekte (Differenz zu den Wachstumsraten einer Simulation unter Beibehaltung des Rechtsstands 2007 in Prozentpunkten)

	Simulation Referenzmodell			Simulation V1			Simulation V2		
	2007	2008	2010	2007	2008	2010	2007	2008	2010
Erwerbstätige	0.389	0.027	-0.043	0.289	-0.055	-0.018	0.128	-0.030	0.000
Geringfügig entl. Beschäftigte	1.724	0.200	-0.043	-2.313	-0.483	0.143	-0.906	-0.167	0.070
andere Beschäftigte	0.230	-0.016	-0.067	0.755	0.043	-0.014	0.316	0.003	0.001
Wochenstunden der g. e. B.	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Wochenstunden der soz.pfl. B.	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Produktivität pro Kopf	-0.502	-0.074	-0.026	-0.273	0.092	0.002	-0.108	0.033	0.000
Arbeitslosenrate	-0.397	-0.422	-0.331	-0.391	-0.341	-0.298	-0.064	-0.037	-0.034
Privater Konsum	-0.407	-0.305	-0.199	0.244	0.061	0.022	0.143	-0.009	0.021
Bruttoinlandsprodukt	-0.110	-0.047	-0.069	0.020	0.037	-0.016	0.022	0.003	0.001
Konsumentenpreisindex	-0.012	-0.021	-0.008	0.039	0.008	0.006	0.016	0.005	0.003
Deflator des privaten Konsums	-0.016	-0.024	0.001	0.051	-0.001	-0.001	0.020	0.002	-0.001
Deflator des BIP	-0.017	-0.025	-0.003	0.044	-0.009	-0.003	0.018	-0.001	-0.001
Bruttolohn- und -gehaltssumme	-0.210	-0.221	-0.096	0.493	0.011	-0.002	0.215	0.013	0.007
Nettolohn- und -gehaltssumme	-1.453	-0.286	-0.157	0.459	0.004	-0.002	0.201	0.010	0.007
Transfers	-0.389	-0.001	-0.133	-0.186	0.345	0.105	0.007	0.120	0.042
Vermögenseinkommen	-0.047	-0.084	-0.109	0.005	0.083	-0.006	0.009	0.035	0.003
Verfügbares Einkommen	-0.588	-0.302	-0.139	0.208	0.065	0.029	0.162	-0.019	0.017
Nominallohn pro g. b. Arbeitnehmer*	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Nominallohn pro soz.pfl. Arbeitnehmer*	-0.498	-0.218	-0.032	-0.229	-0.018	0.013	-0.089	0.015	0.006

Unter diesen Umständen würde das zusätzliche Arbeitsangebot in der Vollzeitbeschäftigung bereits innerhalb eines Jahres absorbiert werden können; in Vollzeitäquivalenten verstärkt sich dieses Ergebnis noch. Lediglich im Bereich der

geringfügigen Beschäftigung ergäbe sich ein überschießender Rückgang der Arbeitsnachfrage in der Größenordnung von gut 30 Tsd. Minijobs. Bei einer verringerten initialen Absorptionsrate von 40 Prozent würde die Anpassungsdauer allerdings mehr Zeit beanspruchen. Im ersten Anlauf würde nur gut ein Drittel des zusätzlichen Arbeitsangebots am Arbeitsmarkt unterkommen. Erst nach knapp drei Jahren wäre unter diesen Umständen die Absorption erreicht. Im Bereich der geringfügigen Beschäftigung ergäbe sich eine ähnliche Diskrepanz wie in Szenario V1.

Alles in allem bleibt festzustellen, dass es für die postulierten Arbeitsangebotseffekte keine langfristigen Beschränkungen auf der Arbeitsnachfrageseite gibt.

6 Schlussfolgerungen

Das Konzept von Bofinger und Walwei umfasst vier Elemente unterschiedlichen Charakters.

- Mit der Abschaffung der staatlichen Förderung geringfügiger Beschäftigung durch die Abgabenbegünstigung von Mini- und Midi-Jobs enthält das Konzept ein Element, das am generellen Problem der Flexibilität des deutschen Arbeitsmarkts ansetzt und nicht spezifisch auf die Anreizprobleme der Geringqualifizierten ausgerichtet ist. Von der Angebotsseite des Arbeitsmarkts aus betrachtet, wird das Problem des Aufstockens beim ALG II durch Einführung einer Sozialversicherungspflicht ab dem ersten Euro nicht angesprochen. Nach geltender Rechtslage würde der Einkommensverlust erwerbstätiger Hilfeempfänger in geringfügiger Beschäftigung durch ein höheres ALG II so gut wie vollständig kompensiert. Dieser Teil des Bofinger-Walwei-Modells wird bei der Zielgruppe also gar nicht unmittelbar angebotswirksam. Die Neuordnung des Sektors geringfügiger Beschäftigung wirkt sich vor allem bei Hinzuverdienern außerhalb des Hilfebezugs, überwiegend Rentner, Ehefrauen als Zweitverdiener und Personen in Ausbildung, negativ aus. Nachfrageseitig betrachtet zielt die vorgesehene Änderung potenziell darauf ab, dem Trend zur Umwandlung relativ einfacher Vollzeittätigkeiten in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zu begegnen. Dies könnte erforderlich sein, um die zur Absorption eines wachsenden Arbeitsangebots im Bereich geringqualifizierter Vollzeittätigkeiten notwendige Nachfrage zu schaffen. Allerdings ist, wie makroökonomische Überlegungen zeigen, dieser Nachfrageeffekt vielleicht kleiner als vielfach angenommen. Nach geltender Rechtslage sind Mini-Jobs für Arbeitgeber mit höheren Beiträgen belastet als nicht geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Daher bedeutet die Abschaffung des Mini-Job-Privilegs eine relative Besserstellung gering entlohnter Tätigkeiten, so dass die relative Nachfrage sogar zunehmen könnte. Diese Überlegung vernachlässigt allerdings den Charakter der

Mini-Jobs als Flexibilisierungsreserve im hoch regulierten deutschen Arbeitsmarkt. Das vorliegende Konzept beseitigt diese Flexibilisierungsreserve, ohne an anderer Stelle zusätzlichen Spielraum, etwa durch Lockerungen beim Kündigungsschutz oder Deregulierung bei Befristungen und Zeitarbeit, zu öffnen. Ohne solche flankierenden Maßnahmen könnte sich die Abschaffung der Mini- und Midi-Jobs trotz der damit zu realisierenden zusätzlichen Einnahmen für die öffentlichen Haushalte als kontraproduktiv erweisen.

- Mit der Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten enthält das Konzept von Bofinger und Walwei ein Element, das zusätzliche Arbeitsanreize erreicht, indem Transferempfänger gegenüber dem heutigen Rechtsstand systematisch finanziell schlechter gestellt werden. Durch dieses Element ist das Modell von Bofinger und Walwei mit anderen Konzepten verwandt, die eine Senkung von Transferansprüchen als Schlüssel zur Überwindung des Beschäftigungsproblems von Geringqualifizierten sehen. Der Vorschlag von Bofinger und Walwei ist jedoch deutlich moderater als die meisten dieser Modelle, weil er das Niveau der Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit unangetastet lässt. Die Verschlechterung betrifft vielmehr ausschließlich die Gruppe der Aufstocker, die soziale Transferleistungen beziehen, obwohl sie einer Beschäftigung nachgehen. Ein solcher Ansatz ist ebenfalls im Konzept des Sachverständigenrats enthalten, wird dort allerdings weniger konsequent umgesetzt. Der Sachverständigenrat sieht schlechtere Hinzuverdienstmöglichkeiten nur bei sehr geringfügiger Beschäftigung (gemessen am Einkommen) vor.
- Mit der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge als Steuergutschrift enthält das Modell ein Kombilohn-Element. Kombilöhne zielen darauf ab, Arbeitsanreize für Geringqualifizierte durch Schließung der Schere zwischen Brutto- und Nettoeinkommen zu schaffen. Das Konzept von Bofinger und Walwei unterscheidet sich von anderen Kombilohn-Modellen dadurch, dass die Höhe des Kombilohns nicht nur an eine Einkommensbedingung, sondern auch an eine

Arbeitszeitbedingung geknüpft ist. Diese konzentriert die Förderung auf Teilzeit- und vor allem Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse und lenkt das Arbeitsangebot aus Beschäftigungen mit geringem Arbeitsumfang gezielt dorthin um.

- Das erhöhte Kindergeld erhöht vor allem den Anreiz, überhaupt Arbeit anzubieten. Da der Förderbetrag, insbesondere bei Geringqualifizierten, von der Höhe des Erwerbseinkommens de facto weitgehend unabhängig ist, handelt es sich nicht um einen klassischen Kombilohn. Vielmehr ist das erhöhte Kindergeld eine Sozialleistung an Eltern, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, um diese (bei mehreren Kindern im Haushalt) gegenüber dem derzeitigen Rechtstand in der Tendenz finanziell besser zu stellen. Insofern handelt es sich beim erhöhten Kindergeld letztlich um ein familien- und sozialpolitisches Instrument, das dem Ausgleich der erhöhten Werbungskosten von Eltern, etwa durch Aufwendungen für Kinderbetreuung, dient. Dieser Charakter wird auch daran deutlich, dass sich die Förderung nicht auf die Problemgruppe der Geringqualifizierten beschränkt, sondern bis in mittlere Einkommensschichten hineinreicht. Als familienpolitische Leistung verstanden steht dieses Element der Reform grundsätzlich in Konkurrenz zu anderen Möglichkeiten der Förderung der Vereinbarkeit von Familie von Beruf, etwa Maßnahmen zur Senkung der Kosten bei der Kinderbetreuung.

Simuliert man die Anreizeffekte der Reform, zeigt sich, dass das Konzept in die von Bofinger und Walwei beabsichtigte Richtung wirkt. Das Arbeitsangebot nimmt zu, obwohl die vorgesehene Abschaffung der abgabenbegünstigten geringfügigen Beschäftigung einen substanziellen negativen Teilnahmeeffekt – vor allem bei Ehefrauen in der Stellung des Zweitverdieners – mit sich bringt. Es wächst sowohl die Zahl der Personen, die eine Beschäftigung aufnehmen wollen, als auch das Arbeitsvolumen in Stunden. In Vollzeitäquivalenten gemessen ist der Anreizeffekt deutlich stärker als der Teilnahmeeffekt in Personen. Jede Komponente des Modells

begünstigt Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse gegenüber der geringfügigen Beschäftigung.

Bei Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse liegt der erwartete Arbeitsangebotseffekt des Bofinger-Walwei-Modells bei 46 Tsd. Personen oder in Vollzeitäquivalenten ausgedrückt bei 146 Tsd. Im Vergleich mit anderen vorliegenden Konzepten zur Belebung des Arbeitsmarkts im Niedriglohnbereich – etwa dem vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Maßnahmenbündel, dem ifo-Modell oder dem Workfare-Konzept – ist diese Belebung des Arbeitsangebots klein.

Als das im Hinblick auf das Arbeitsangebot wirksamste Element des von Bofinger und Walwei vorgeschlagenen Maßnahmenbündels erscheint die Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Empfänger. Obwohl diese Maßnahme relativ schwache positive Anreize für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt setzt, steigert sie das Arbeitsangebot, in Vollzeitäquivalenten gerechnet, um fast 120 Tsd., weil heutige Aufstocker ihr Arbeitsangebot per saldo deutlich ausweiten. Dieser Effekt entspricht über drei Viertel der simulierten Zunahme des Arbeitsangebots bei Verwirklichung des kompletten Bofinger-Walwei-Konzepts.

Damit bestätigt unsere Analyse das aus früheren Untersuchungen bekannte Ergebnis, dass sich nennenswerte Beschäftigungseffekte im Niedriglohnbereich erzielen lassen, indem eine Verschlechterung des laufenden Sicherungsniveaus in Kauf genommen wird. Anders ausgedrückt: Würde innerhalb des Konzepts von Bofinger und Walwei auf eine Änderung der Hinzuverdienstregeln und damit auch eine finanzielle Schlechterstellung der Aufstocker gegenüber dem heutigen Rechtsstand verzichtet, entfaltet das Modell, was das insgesamt angebotene Volumen an Arbeit angeht, wohl nur geringe Beschäftigungswirkungen.

Die Wirkungen des eigentlichen Kombilohn-Elements im Bofinger-Walwei-Modell auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot sind eher gering. Obwohl durch die Möglichkeit einer teilweisen oder völligen Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge

etwa 60 Tsd. Personen zusätzlich ihre Arbeitskraft anbieten, steigt das Arbeitsvolumen nur um 8 Tsd. Vollzeitäquivalente. Dieses Ergebnis bestätigt das generelle Urteil, dass größere Beschäftigungseffekte mit moderaten Kombilöhnen kaum zu erzielen sind.

Für den im Verhältnis zum Teilnahmeeffekt sehr gering ausfallenden positiven Effekt auf das Arbeitsvolumen sind die vorgesehenen Arbeitszeitregeln verantwortlich. An der Vollzeitschwelle bei 30 Stunden entstehen negative marginale Belastungen des Einkommens. Dies führt zu einer starken Massierung des Arbeitsangebots an exakt dieser Schwelle. Es ergibt sich ein deutlicher Mitnahmeeffekt: Im relativen Vergleich sind Arbeitsverhältnisse mit mehr als 30 Stunden weniger attraktiv, weil diese systematisch geringer staatlich gefördert werden.

Ähnliche Effekte zeigen sich bei der Analyse des erhöhten Kindergelds. Trotz eines Teilnahmeeffekts in der Größenordnung von 30 Tsd. Personen steigt das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot kaum, da relativ hohe Mitnahmeeffekte auftreten. In der Ausgangslage Beschäftigte reduzieren, insbesondere durch Abbau von Überstunden, ihre Arbeitszeit, um in den Genuss der vergleichsweise großzügig ausgestalteten Familienförderung zu gelangen. Hierzu genügt Paaren ein Festhalten am traditionellen Alleinverdienermodell. Daher erreicht dieses Element des Bofinger-Walwei-Modells in Vollzeitäquivalenten nur eine Steigerung des Arbeitsangebots im Umfang von 13 Tsd.

Betrachtet man das Konzept unter fiskalischen Gesichtspunkten, errechnen sich Einführungskosten für den Sozialversicherungszuschuss von rd. 2,5 Mrd. Euro, für das erhöhte Kindergeld von ca. 1,9 Mrd. Euro jährlich. Die Gesamtkosten für die Einkommensteuergutschrift belaufen sich also auf 4,4 Mrd. jährlich. Hinzu kommen zusätzliche Ausgaben für Wohngeld in der Größenordnung von 0,8 Mrd. Euro. Diesen Mehrausgaben stehen Einsparungen beim ALG II in Höhe von rund drei Mrd. Euro und Mehreinnahmen durch die Beseitigung der Abgabenbegünstigung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von mindestens 1,4 Mrd. Euro gegenüber.

Geht man davon aus, dass sich das erhöhte Arbeitsangebot zumindest längerfristig in Beschäftigung umsetzt, weil sich der Arbeitsmarkt an die geänderten Rahmenbedingungen anpasst, generiert das Konzept von Bofinger und Walwei tendenziell einen leichten Haushaltsüberschuss. Dieser beruht (i) auf den substanziellen Einnahmenverbesserungen, die mit einer Abschaffung der staatlichen Förderung von Mini- und Midi-Jobs verbunden sind, (ii) auf der Ausgabeneinsparung, die mit einer Abschaffung der staatlichen Förderung des „Aufstockens“ bei erwerbstätigen Hilfeempfängern verbunden ist, und (iii) auf den Zusatzeinnahmen von knapp zwei Mrd. Euro, die mit dem längerfristig möglichen Beschäftigungsgewinn in der Größenordnung von 150 Tsd. Vollzeitäquivalenten verbunden sind.

Würde das Konzept unter Beibehaltung der Mini- und Midi-Jobs verwirklicht, entfallen die unter Punkt (i) genannten Einnahmen. Damit sind die Einführungskosten in dieser Variante höher. In diesem Fall ist selbst bei einer Beschäftigungsausweitung in der geschätzten Größenordnung nicht mit einer Verbesserung der öffentlichen Haushalte zu rechnen.

Unabhängig von der Frage, ob das Konzept mit oder ohne Änderungen bei der geringfügigen Beschäftigung umgesetzt wird, erscheint das vorgeschlagene System der Steuergutschriften relativ zum erzielbaren Beschäftigungserfolg fiskalisch ineffizient. Für sich betrachtet kostet der Kombilohn in Form einer Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen, wenn man alle Einnahmen- und Ausgabenwirkungen berücksichtigt und sich die geschätzten Angebotswirkungen in Beschäftigung umsetzen, rund 1,9 Mrd. Euro, das erhöhte Kindergeld rund 1,8 Mrd. Euro. Setzt man die Gesamtkosten für beide Komponenten von knapp 3,7 Mrd. Euro in Relation zum erzielbaren Beschäftigungseffekt, ergeben sich Aufwendungen von etwa 41.000 Euro für jeden zusätzlichen Teilnehmer am Arbeitsmarkt, bzw. 173.800 Euro für jedes zusätzliche Vollzeitäquivalent. Dies ist mehr als das durchschnittliche Einkommen in der Zielgruppe der Geringqualifizierten. Hier bestätigt sich das allgemein bekannte

Ergebnis, dass allgemeine Kombilöhne im Verhältnis zur Beschäftigungswirkung ineffizient sind.

Streng fiskalisch betrachtet wäre es also sinnvoller, wenn sich das Konzept auf eine Änderung der Hinzuverdienstregeln beschränkte. Dies würde eine Entlastung der öffentlichen Haushalte mit einem positiven potenziellen Beschäftigungseffekt in der Größenordnung von rund 120 Tsd. Vollzeitäquivalenten verbinden. Zudem könnte dieses Element innerhalb der Verwaltungsvorgänge zur Festsetzung der ALG II-Anspruchs leicht umgesetzt werden. Der zusätzliche Aufwand in den Finanzämtern zur Berechnung und Auszahlung bedarfsorientierter Transfers entfiel.

Dennoch erfüllen der Sozialversicherungszuschuss, mehr noch aber das erhöhte Kindergeld, innerhalb des Konzepts von Bofinger und Walwei trotz geringer fiskalischer Effizienz eine wesentliche Aufgabe. Sie federn die finanzielle Schlechterstellung der Hilfeempfänger, die die Änderung der Hinzuverdienstregeln im SGB II-Bereich im Aggregat betrachtet mit sich bringt, ab und bewirken zudem eine Umverteilung von Kinderlosen zu Familien. Zudem wirken die Kombilohn-Elemente durchaus zielgruppenspezifisch. Der positive Teilnahmeeffekt der Reform beruht überwiegend auf dem Eintritt bisher nicht aufstockender Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt.

Dies alles lässt den Reformansatz politisch besser durchsetzbar erscheinen als ein allein auf Abbau des Sicherungsniveaus für Aufstocker ausgerichtetes Konzept. Das Ergebnis ist allerdings ein extrem kompliziertes Modell mit vor allem in Bedarfsgemeinschaften schwer durchschaubaren Verläufen des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit von Erwerbseinkommen und Arbeitszeit.

Systematisch bedenklich ist, dass die neu geschaffenen Transferleistungen zur Existenzsicherung in Konkurrenz zur bestehenden sozialen Grundsicherung treten. Das Konzept zieht eine Trennlinie zwischen Transferempfängern außerhalb von Beschäftigung, die weiterhin von den Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften

betreut werden, und Transferempfängern in Beschäftigung, für die die Zuständigkeit teilweise auf die Finanzämter übergeht. Damit wird die eben mit Hartz IV erreichte, sinnvolle Bündelung der Zuständigkeiten für Geringqualifizierte zum Teil wieder aufgegeben.

Außerdem werden die Finanzämter mit der für sie wesensfremden Aufgabe der Feststellung von Bedarfsgemeinschaften konfrontiert. Da die für die zur Administrierung der Einkommensteuergutschrift erforderlichen Informationen nicht im Rahmen der allgemeinen Steuererklärung abgefragt werden, könnte ein massiver zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen, dessen Kosten bei der Beurteilung des Konzepts angesichts der hier aufgestellten, allenfalls moderat positiven Einnahmen- und Ausgabenbilanz nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

Schließlich greift das Modell empfindlich in das bestehende Finanzgefüge von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen ein. Hinter den errechneten neutralen oder leicht positiven Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte insgesamt stehen bedeutsame finanzielle Verschiebungen zwischen den Sphären der Sozialversicherung, der sozialen Grundsicherung und den direkten Steuern. Das Konzept bewirkt eine vermehrt indirekte Finanzierung der Sozialversicherungen über Steuern. Zudem wird ein Teil der Einkommensteuer in die Förderung von Familien umgelenkt. Schließlich wird das Verhältnis zwischen Wohngeld und den Kosten der Unterkunft gemäß SGB II neu austariert.