ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Spermann, Alexander

Working Paper

Aktuelle Mikrosimulationsstudien zur Einführung eines partiellen bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland: Eine kritische Analyse

FRIBIS Discussion Paper Series, No. 01-2022

Provided in Cooperation with:
University of Freiburg, Freiburg Institute for Basic Income Studies (FRIBIS)

Suggested Citation: Spermann, Alexander (2022) : Aktuelle Mikrosimulationsstudien zur Einführung eines partiellen bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland: Eine kritische Analyse, FRIBIS Discussion Paper Series, No. 01-2022, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg Institute for Basic Income Studies (FRIBIS), Freiburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/251219

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

3rd March, 2022

FRIBIS

Freiburg Institute for Basic Income Studies

Aktuelle Mikrosimulationsstudien zur Einführung eines partiellen bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland – eine kritische Analyse

Alexander Spermann *

FRIBIS Discussion Paper Series
ISSN No. [noch nicht beantragt]
FRIBIS Paper No. 01-2022

* Prof. Dr. habil. Alexander Spermann, FOM Hochschule für Oekonomie und Management Köln und Universität Freiburg, GLO Research Fellow.

Contact:
spermann@alexander-spermann.de

Any opinions expressed in this paper are those of the author(s) and not those of FRIBIS. Research published in the FRIBIS series may include views on policy, but FRIBIS takes no institutional policy positions. FRIBIS Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character.
FRIBIS is an interdisciplinary research institute that conducts research in basic income and offers policy and civil society debate as well as policy advice on basic Income issues. Our key objective is to build connections between academic research, policymakers and society. FRIBIS runs a worldwide network of researchers, policymakers and civil society advocates, whose joined contributions aim to provide answers to the global basic income challenges of our time.

University of Freiburg

Freiburg Institute for Basic Income Studies (FRIBIS)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rempartstr. 10
79085 Freiburg
Germany

www.fribis.uni-freiburg.de/en

Aktuelle Mikrosimulationsstudien zur Einführung eines partiellen bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland – eine kritische Analyse

Von Alexander Spermann

Abstract

Mikrosimulationsstudien sind ein empirisches Standardinstrument zur ex-ante Evaluation wirtschaftspolitischer Vorschläge. Der Vorschlag eines bedingungslosen Grundeinkommen für Deutschland wurde in den letzten zwanzig Jahren immer wieder mit diesem Instrument simuliert – und aus fiskalischen Gründen nach Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen am Arbeitsmarkt verworfen. Im Jahr 2021 wurden auch Berechnungen zu partiellen Grundeinkommensmodellen in Deutschland vorgelegt. In diesem Beitrag werden die wichtigsten Ergebnisse dargestellt und kritisch analysiert. Es zeigt sich, dass die negativen Beschäftigungseffekte und die fiskalischen Kosten eines partiellen Grundeinkommens durch die Art der Modellierung überzeichnet werden. Der Autor befürwortet weitere Mikrosimulationsstudien mit einer verbesserten Modellierung. Dagegen liefern Mikrosimulationsstudien zur Kindergrundsicherung – einem bedingungslosen Grundeinkommen für Kinder – bereits weitreichende, jedoch noch nicht ausreichende empirische Evidenz für Politikentscheidungen.

JEC Codes: C63, C93, J22

Korrespondenzadresse:

Prof. Dr. habil. Alexander Spermann, FOM Hochschule für Oekonomie und Management Köln und Universität Freiburg, GLO Research Fellow: spermann@alexander-spermann.de

1. Einführung

Nach der Bundestagswahl wurde im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP kein bedingungslosen Grundeinkommen als Ersatz für das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) festgelegt (vgl. SPD/GRÜNE/FDP 2021). Stattdessen wurde ein Bürgergeld vereinbart, das einige Elemente der Bedingungslosigkeit enthält, jedoch in der Tradition der Nachrangigkeit der Grundsicherungsleistungen und des Prinzips des Forderns und Förderns der bestehenden Grundsicherung steht (vgl. Opielka/Strengmann-Kuhn 2022). Zur konkreten Ausgestaltung des Bürgergeldes soll eine Kommission mit unabhängigen Forschungsinstituten gebildet werden (vgl. Blömer/Fuest/Peichl 2022). Im Ampelkoalitionsvertrag wurde jedoch ein bedingungslosen Grundeinkommen für Kinder – die sogenannte Kindergrundsicherung – vereinbart.

In diesem Beitrag werden die wichtigsten Ergebnisse der Mikrosimulationsstudien zu einem partiellen Grundeinkommen und zur Kindergrundsicherung dargestellt und kritisch analysiert. Kapitel 2 dient einer kurzen Einordnung der Methodik von Mikrosimulationsstudien. In Kapitel 3 werden die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu einem bedingungslosen Grundeinkommen dargestellt. Dabei wird die Simulation eines partiellen bedingungslosen Grundeinkommens detailliert untersucht und kritisiert. In Kapitel 4 werden die Mikrosimulationsergebnisse mehrerer Studien zur Kindergrundsicherung dargestellt und kritisch analysiert. Kapitel 5 setzt sich mit der Fundamentalkritik an dieser Methodik auseinander. Der Beitrag schließt mit einem Fazit in Kapitel 6 ab.

2. Einordnung von Mikrosimulationsstudien

In der empirischen Wirtschaftsforschung wird grundsätzlich wird zwischen ex-ante und ex-post Evaluationsmethoden unterschieden (vgl. Hagen/Spermann 2003). Mikrosimulationsstudien dienen der ex-ante Evaluation wirtschaftspolitischer Vorschläge (vgl. Peichl 2009). Das Modell geht auf die Pionierleistung von van Soest (1995) zurück – die meisten Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland verfügen über eigene Mikrosimulationsmodelle, die ständig aktualisiert und verbessert werden[1]. Auch international werden Mikrosimulationsmodelle zur Abschätzung der Folgen von Reformen eingesetzt.

Mikrosimulationen dienen der Berechnung von Beschäftigungs- und Verteilungseffekten sowie fiskalischen Wirkungen von Änderungen institutioneller Regelungen z.B. im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Dabei wird ein diskretes Arbeitsangebot mit Hilfe eines logistischen Regressionsmodells auf der Datengrundlage des sozioökonomischen Panels (SOEP) geschätzt. In den Studien wird zwischen „Morning-After-Effekten“ (Erstrundeneffekte nach Einführung institutioneller Änderungen ohne Verhaltensanpassung), Arbeitsangebotseffekten (Zweitrundeneffekte, mit Verhaltensanpassung) und Arbeitsnachfrageeffekten (Drittrundeneffekte, Beschäftigungseffekte nach Verhaltenspassung der Unternehmen) unterschieden. Eine detaillierte Beschreibung z.B. des ifo-Mikrosimulationsmodells findet sich bei Blömer/Peichl (2020a).

[1] Der Autor hat als Forschungsbereichsleiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in mehreren Forschungsprojekten zwischen 2002 und 2007 mit dem ZEW-Mikrosimulationsprojekt gearbeitet (vgl. Arntz et al. 2003 u. Arntz et al. 2007). Als Direktor am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat er zwischen 2014-16 mit dem IZA-Mikrosimulationsmodell gearbeitet (vgl. Arni et al. 2014 u. Pestel et al. 2016).

Dagegen werden kausale Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen über ex-post Evaluationsmethoden gemessen. Als Goldstandard zur Lösung des fundamentalen Evaluationsproblems gelten randomisierte Zufallsexperimente mit Programm- und Kontrollgruppen. Nicht-experimentelle Methoden umfassen Regression Discontinuity Design, Matching, Differenz-von-Differenzen Schätzung und Instrumentalvariablen-Schätzung (vgl. Angrist/Pischke 2015, Imbens 2015, Athey/Imbens 2017, Wooldridge 2018, Klinkhammer/Spermann 2020).

3. Mikrosimulationsstudien zum bedingungslosen Grundeinkommen

3.1 Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMF

Vor der Bundestagswahl hat der Wissenschaftliche Beirat des BMF, das zu diesem Zeitpunkt vom aktuellen Bundeskanzler Olaf Scholz geleitet wurde, ein Gutachten zum bedingungslosen Grundeinkommen erstellt. Hintergrund war die in der Öffentlichkeit intensiver gewordene Diskussion zu diesem Thema, die sich zum einen in einer von über 460.000 Menschen unterzeichneten Online-Petition und einer beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags eingereichten Petition widerspiegelte. Zum anderen bewarben sich über zwei Millionen Menschen für die Teilnahme an einem Feldexperiment mit einer Grundeinkommensvariante, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zusammen mit dem Verein „Mein Grundeinkommen“ durchführt (Pilotprojekt Grundeinkommen). Dieses am 1. Juni 2021 gestartete Experiment wird von knapp 200.000 Spendern finanziert und ermöglicht 122 Personen drei Jahre lang ein monatliches Grundeinkommen von 1200 €. Weiterhin sprachen sich 55 % der Deutschen in einer repräsentativen Umfrage für ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) aus (vgl. Wiss. Beirat 2021). Die im BMF-Beiratsgutachten dargestellten Berechnungen basieren auf einer Mikrosimulationsstudie des ifo-Instituts (vgl. Blömer/Peichl 2021a).

Es werden vier Szenarien simuliert: (1) der Einstieg in das Bedingungslose Grundeinkommen (175€/Monat), (2) die Absicherung des alltäglichen Bedarfs (446€/Monat für Erwachsene), (3) der Standardvorschlag (1000€/Monat für Erwachsene) und (4) ein existenzsicherndes Bedingungsloses Grundeinkommen (1208€/Monate für Erwachsene). Die existenzsichernde Variante - Szenario 4 - ist mit einem Finanzbedarf von knapp 900 Mrd. € jährlich verbunden, selbst wenn andere Sozialleistungen gegengerechnet werden. Das Fazit: „Die Finanzierungsprobleme sprechen aus Sicht des Beirats eindeutig gegen die Einführung eines BGE“ (Wiss. Beirat 2021, S. 39).

Im Gutachten findet sich als Szenario 1 die Analyse eines Einstiegs in das BGE (175 €/Monat für Erwachsene), der aufkommensneutral möglich ist. Das BGE ersetzt das Arbeitslosengeld II. Dabei bleiben die Transferentzugsraten des Status quo, die gesetzlichen Sozialversicherungen und sozialstaatliche Leistungen unverändert. Als Gegenfinanzierung werden der steuerliche Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag abgeschafft. Dabei wäre ein Beschäftigungsrückgang von 4,1 % zu erwarten, und rund 3,2 % der Beschäftigten würden ihre Arbeit vollständig aufgeben.

In Szenario 2 wird ein BGE zur Absicherung des alltäglichen Bedarfs simuliert. Entsprechende Vorschläge finden sich in der Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft (vgl. Spermann 2017, 2019; Strengmann-Kuhn 2018; Dobberstein 2020). Doch auch ein partielles BGE zur Absicherung des alltäglichen Bedarfs wird mit Verweis auf deutliche Steuererhöhungen und weitreichenden negativen Arbeitsangebotsreaktionen verworfen.

Dieses Szenario 2 bedarf genauerer Betrachtung. So wird der geltende Regelsatz des Arbeitslosengeldes II in Höhe von 446 €/Monat und ein Regelsatz nach der höchsten Regelbedarfsstufe für Kinder in Höhe von 373 €/Monat durch ein partielles BGE ersetzt. Ein partielles Grundeinkommen ersetzt das Arbeitslosengeld II und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Transferentzugsraten bleiben unverändert, die Minijobs werden abgeschafft. Die Grund- und Kinderfreibeträge werden abgeschafft, so dass die Besteuerung bereits vom ersten Euro an beginnt – mit den Steuersätzen des Status quo. In diesem Szenario würden die Beschäftigung um knapp 14 % zurückgehen, wobei etwa 3,6 Millionen Personen überhaupt nicht mehr arbeiten würden, auch weil die Tarifverschiebung die Grenzsteuersätze für viele Einkommensbezieher erhöht. Bei dieser Verhaltensanpassung wäre eine Grenzsteuersatzerhöhung um 12 Prozentpunkte nötig, wenn Aufkommensneutralität angestrebt wird. Damit müsste der Eingangssteuersatz von 14 % auf 26 % steigen und der Spitzensteuersatz von 42 % auf 54 %, was in etwa den Grenzsteuersätzen in den achtziger Jahren entsprechen würde.

3.2 Kritik der Simulation eines partiellen Grundeinkommens

Die von Blömer/Peichl (2021a) gewählte Szenario-Technik ermöglicht eine differenzierte Diskussion verschiedener Reformvorschläge. Eine detaillierte Analyse des zweiten Szenarios zeigt, dass die negativen Beschäftigungswirkungen und damit die fiskalischen Kosten eines partiellen Grundeinkommens deutlich überzeichnet werden – aus fünf Gründen.

Erstens wird die Umstellung auf ein partielles Grundeinkommen mit einer Erhöhung der Regelsätze für Kinder verknüpft. Höhere Kosten entstehen durch höhere Regelsätze für Kinder, weil die höchste Regelbedarfsstufe 4 für Kinder zwischen 14 und 17 Jahren angesetzt wird. Das heißt konkret, dass z.B. Kinder bis 6 Jahre einen um 32 % höheren Betrag erhalten (373 € statt 283 €). De facto wird in diesem Szenario eine Regelsatzerhöhung für knapp 11 Millionen Kinder unter 14 Jahren modelliert. Diese Regelsatzerhöhung kann man angemessen finden – bei der Mikrosimulation sollte jedoch explizit dieser zusätzliche fiskalische Aufwand durch die Leistungserhöhung ausgewiesen werden. Ansonsten würde eine Regelsatzerhöhung, die im bestehenden System auch fiskalische Kosten bedeuten würde, fälschlicherweise der Einführung eines partiellen Grundeinkommens zugerechnet.

Eine implizite Einkommenserhöhung durch die modellierte Regelsatzerhöhung für Kinder hat darüber hinaus negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot: Die Einkommenselastizität des Arbeitsangebots ist negativ (vgl. Hoynes/Rothstein 2019). Damit erhöhen sich die fiskalischen Kosten. Bereits Widerquist (2005) hat in seiner Analyse der Interpretation der Experimente zur negativen Einkommensteuer darauf hingewiesen, dass einige Experimente auch den negativen Effekt einer Einkommenserhöhung auf das Arbeitsangebot testeten. Korrekterweise muss jedoch zwischen den Arbeitsangebotseffekten aufgrund einer Einkommenserhöhung und aufgrund von Veränderungen der Grenzsteuersätze der Einkommensteuer unterschieden werden.

Zweitens wird in diesem Szenario die Abschaffung der Minijobs modelliert. Damit verändern sich die Arbeitsanreize für Nicht-Transferempfänger. Wenn nicht mehr „brutto gleich netto“ gilt, dann sind Verhaltensreaktionen zu erwarten, doch diese sind nicht der Einführung eines partiellen Grundeinkommens zuzuschreiben. Die Arbeitsangebotseffekte und die fiskalischen Effekte der Minijob-Abschaffung sollten deshalb separat ausgewiesen werden. Die Minijob-Abschaffung ist keine Voraussetzung für die Einführung eines partiellen Grundeinkommens.

Drittens werden die hohen Transferentzugsraten des Status quo bei der Mikrosimulation nicht verändert. Partielle Grundeinkommensmodelle sehen jedoch stets niedrige Transferentzugsraten und damit bessere Arbeitsanreize vor, so dass weniger Personen ihre Beschäftigung vollständig aufgeben würden. Korrekterweise sollten die Transferentzugsraten für die Mikrosimulation variiert werden (vgl. Blömer/Peichl 2019). Auch sollte zwischen Partizipationsentscheidungen (extensive margin) und Arbeitszeitentscheidungen (intensive margin) bei Veränderungen von Transferentzugsraten unterschieden werden (vgl. Blömer/Peichl 2020b).

Viertens wird durch die automatische Auszahlung des Basisgeldes verdeckte Armut abgebaut. Wer aus Unwissenheit oder Scham keine Transferleistungen beantragt, erhält jetzt automatisch einen das physische Existenzminimum sichernden Betrag auf das eigene Konto überwiesen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird somit insbesondere verdeckter Altersarmut vorgebeugt. Die Kosten des Abbaus verdeckter Armut werden auf 3,5-4 Milliarden €/Jahr geschätzt (vgl. Blömer/Peichl 2018). Es fällt schwer, diese Kosten als zusätzliche Kosten zu apostrophieren: Es handelt sich dabei eher um die Verhinderung von ungerechtfertigten Einsparungen des Staates zu Lasten anspruchsberechtigter Bürger.

Fünftens werden die negativen Beschäftigungswirkungen um 20-30 % überschätzt. Das liegt daran, dass die maximalen negativen Arbeitsangebotseffekte bei vollständig elastischer Arbeitsnachfrage als negative Beschäftigungswirkungen angegeben werden. Tatsächlich ist die Arbeitsnachfrageelastizität negativ, so dass nach Peichl/Siegloch (2012) der tatsächliche negative Beschäftigungseffekt um 20-30 % geringer ausfällt. Damit reduzieren sich auch die fiskalischen Kosten.

Dementsprechend sollte die vorliegende Mikrosimulationsstudie zu einem partiellen Grundeinkommen (Szenario 2) als ein erster, wertvoller Aufschlag verstanden werden, wenn es um die Simulation der Beschäftigungseffekte und fiskalischen Wirkungen eines partiellen Grundeinkommens geht.

4. Mikrosimulationsstudien zur Kindergrundsicherung

4.1 Darstellung der wichtigsten Ergebnisse

Die Kindergrundsicherung ist ein bedingungslosen Grundeinkommen für Kinder. Die Grundidee ist es, die verschiedenen kinderbezogenen Leistungen wie das Kindergeld, den Kinderfreibetrag, den Kinderzuschlag und die Regelsätze für Kinder im Rahmen der Grundsicherung (Hartz IV) in einer separaten Leistung für Kinder zu bündeln und auf ein angemessenes Grundsicherungsniveau anzuheben.

Die im Ampelkoalitionsvertrag vereinbarte Kindergrundsicherung wurde in den letzten Jahren von verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten mit Mikrosimulationsstudien untersucht. Verschiedene Reformoptionen hat das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in einer Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits im Jahr 2016 analysiert. Dabei wurden die fiskalischen Kosten einer Anhebung des Kindergelds und einer automatischen Auszahlung des Kinderzuschlags berechnet. Das Ergebnis: Jährliche Mehrkosten zwischen 9 und 14 Mrd. € sind zu erwarten (vgl. Blömer et al. 2016) – ohne Verhaltensanpassungen. Das ifo-Institut hat im Auftrag Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2020 erneut Reformvarianten einer Kindergrundsicherung mit einer Mikrosimulationsstudie analysiert. Dabei werden nicht nur die fiskalischen Effekte, sondern auch Arbeitsangebotseffekte simuliert (vgl. Blömer/Peichl 2021b).

In dieser ifo-Studie zeigt sich, dass die verfügbaren Einkommen von Familien mit Kindern insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich zunehmen, so dass auch die Armutsrisikoquote sinkt. Dadurch entstehen je nach Reformvariante jährliche fiskalische Kosten zwischen 17 und 25 Mrd. €. Die Erhöhung der verfügbaren Familieneinkommen führt aufgrund der negativen Einkommenselastizität des Arbeitsangebots zu einem Rückgang des Arbeitsangebots der Eltern. Dieser Zweitrundeneffekt bewirkt eine Erhöhung der fiskalischen Kosten auf 27 bis 34 Mrd. € (vgl. Blömer/Peichl 2021b).

In einer aktuellen ZEW-Studie werden die fiskalischen Kosten verschiedener Modelle einer Kindergrundsicherung der Regierungsparteien gemäß dem Ampelkoalitionsvertrags miteinander verglichen (vgl. SPD/GRÜNE/FDP 2021) – ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen. Die fiskalischen Kosten der grünen Kindergrundsicherung werden dabei auf 9,6 Mrd. € beziffert, die Modelle des Deutschen Gewerkschaftsbund und der FDP sind sogar mit fiskalischen Einsparungen verbunden (vgl. Buhlmann et al. 2021).

4.2 Kritik an den Kindergrundsicherungsstudien

Verschiedene Varianten einer Kindergrundsicherung wurden in den letzten Jahren mit verschiedenen Mikrosimulationsmodellen untersucht. Da die Kindergrundsicherung eine kleine Reform ist, sind Mikrosimulationsstudien geeignet durch transparente Modellierung verschiedener Varianten von Reformvorschlägen Erkenntnisse über die Reformen ex-ante zu erhalten. Methodisch sind die vorliegenden Mikrosimulationsstudien im gegebenen Modellrahmen nicht zu beanstanden.

Aber ist diese Evidenz aus ex-ante Simulationsstudien ausreichend für politische Entscheidungen? Empirisch ausgebildete Ökonomen sind im Parlament, bei den Parteien und in den Ministerien selten zu finden. Dementsprechend kann die Qualität der empirischen Studien von Entscheidungsträgern häufig nicht eingeschätzt werden. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat sich jedoch in den letzten Jahren durch Auftragsvergabe an verschiedene Wirtschaftsforschungsinstitute Kompetenz in diesem Bereich angeeignet. Dadurch liegt weitreichende empirische Evidenz zur Kindergrundsicherung vor, die jedoch nicht ausreichend ist.

Die meisten vorliegenden Mikrosimulationsstudien betrachten lediglich Morning-After-Effekte, also Erstrundeneffekte ohne Verhaltensanpassungen der Haushalte und Unternehmen. Zwar liegt eine Studie vor, die Verhaltensanpassungen der Eltern berücksichtigt (vgl. Blömer/Peichl 2021b). Jedoch fehlt die Berücksichtigung der Verhaltensanpassung der Unternehmen als Reaktion auf die Reduzierung des Arbeitsangebots der Eltern, die in Richtung geringere negative Beschäftigungseffekte und geringere fiskalische Kosten wirkt. Außerdem gilt es potenzielle, nicht im Mikrosimulationsmodell abgebildete Verhaltensreaktionen zu identifizieren. Hier könnte die qualitative Datenanalyse durch Befragungen und Experteninterviews zum Erkenntnisgewinn beitragen. Diese ergänzenden Analysen sind notwendig, um der Politik eine solide empirische Basis für Politikentscheidungen anbieten zu können.

5. Sind Mikrosimulationsstudien als ex-ante Evaluationsmethode grundsätzlich ungeeignet?

Die Methodik von Mikrosimulationsstudien wurde zuletzt im Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kritisiert. Ökonomen warnten vor massiven Beschäftigungsverlusten auf der Basis von Mikrosimulationsergebnissen bei perfektem Wettbewerb (vgl. Arni et al. 2014) – in der Realität waren sie jedoch nur teilweise beobachtbar. Das lag auch daran, dass wichtige Anpassungskanäle durch Mikrosimulationsstudien nicht oder nur teilweise abgebildet werden konnten. Dazu gehören zum Beispiel vom Arbeitgeber erzwungene Arbeitszeitverlängerungen, so dass der gesetzliche Mindestlohn de facto unterschritten wird, sowie Arbeitsverdichtung, so dass eine dem höheren Lohn entsprechend höhere Produktivität sichergestellt ist (vgl. Bruttel et al. 2019 und Knabe et al. 2020).

Auch bei der Reform der Minijobs 2003 erbrachten Mikrosimulationsstudien zum Teil fragwürdige Ergebnisse. So konnten modellbedingt nur Hauptbeschäftigungen simuliert werden – der wesentliche Anpassungskanal lief jedoch über die Zunahme der Nebenbeschäftigungen, so dass die positiven Beschäftigungseffekte unterschätzt wurden (vgl. Arntz et al. 2003 und Spermann 2013).

Ein weiteres Beispiel ist die Hartz-IV-Reform - die Zusammenlegung der Arbeitslosen – und Sozialhilfe zum Januar 2005. Mikrosimulationen unterschätzten die fiskalischen Kosten, weil wichtige Verhaltensreaktionen der Menschen nicht modelliert werden konnten: die Aufspaltung von Haushalten, die die Kosten der Unterkunft deutlich zunehmen höher ausfallen ließ, sowie die Zunahme der Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen (take-up) aufgrund höherer Transparenz und geringerem Stigma (vgl. Arntz et al. 2007 und Spermann 2013).

Sind Mikrosimulationsstudien deshalb grundsätzlich ungeeignet? Fundamentalkritiker von Mikrosimulationsstudien verweisen auf fundamentale Schwachstellen dieser ex-ante Evaluationsmethode. *Erstens* beruhen die unterstellten Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageelastizitäten auf Daten der Vergangenheit, so dass sie bei großen Änderungen im Steuer- und Transfersystem nicht mehr gelten könnten – das ist die sogenannte Lucas-Kritik, die nach dem Nobelpreisträger Robert Lucas benannt ist (vgl. Lucas 1976). Dieser Einwand lässt sich auch nicht entkräften, wenn sehr differenzierte Elastizitäten verwendet werden. So wird bei Arbeitsangebotselastizitäten zwischen Haushaltstypen (Single, Paare, Frauen, Männer) sowie Partizipations- und Arbeitsstundenentscheidungen bzw. bei Arbeitsnachfrageelastizitäten zwischen gering-, mittel- und hochqualifizierten Arbeitnehmern unterschieden – sie basieren jedoch auf Vergangenheitswerten und schließen Änderungen in der Zukunft aus.

Zweitens wird nur ein Teil der für die Arbeitsangebotsentscheidung von Menschen relevanten Faktoren in das Modell aufgenommen. So erhöht Einkommen und Freizeit in diesem Modell die Zufriedenheit der Menschen, Arbeit ist dagegen mit Leid verbunden, das durch Einkommen kompensiert werden muss. Dass Menschen durch die Aufnahme von Arbeit zufriedener werden, weil sie sich wieder in einem Arbeitsumfeld mit anderen Menschen befinden, leichter Kontakte knüpfen und Einsamkeit überwinden können, was potenziell depressivem Verhalten entgegenwirkt und damit positiv auf ihre Gesundheit wirkt – diese in der realen Welt relevanten Faktoren spielen in Mikrosimulationen derzeit so gut wie keine Rolle.

Drittens wird die Arbeitsnachfrage der Unternehmen rudimentär modelliert. In einer Welt mit chronischen Fachkräftemangel und einem hohen Bedarf an zuverlässigen geringqualifizierten Hilfskräften insbesondere im Dienstleistungssektor ist die Arbeitsnachfrage nicht nur vom Lohn

abhängig. Was nützt es Unternehmen, wenn sie zu geringen Löhnen Mitarbeiter finden, die z.B. unpünktlich und häufig krank sind? Das reale Verhalten von Unternehmen unterscheidet sich zum Teil deutlich von den – notwendigerweise – vereinfachenden Annahmen des Modells.

Trotz aller Kritik sollten Mikrosimulationsstudien mit dem Verständnis für ihre methodischen Begrenzungen eingesetzt werden. Sie können einen Beitrag zur Analyse fiskalischer Effekte in der kurzen Frist und von Verhaltensreaktionen von Menschen und Unternehmen auf Veränderungen von Anreizen leisten. Somit können sie Hinweise auf mögliche Fallstricke und unerwünschte Verhaltensreaktionen geben, die zu hohen fiskalischen Kosten führen könnte. Sie können jedoch auch als Bremser für echte Sozialinnovationen genutzt werden und einem Status quo bias Vorschub leisten. Denn für die Abschätzung umfassender innovativer Sozialreformen, die auch den Mindset einer Gesellschaft verändern könnten, sind sie wenig geeignet.

6. Fazit

Mikrosimulationsstudien zur ex-ante Evaluation wirtschaftspolitischer Reformvorschläge sind ein wichtiges Instrument zur Abschätzung von Beschäftigungs-, Verteilungs- und Fiskalwirkungen. Diese Methodik hat aber auch starke Limitationen, dessen sich empirische Forscher weitgehend bewusst sind. Doch wird die begrenzte Aussagekraft der auf Mikrosimulationen beruhenden Studien häufig zu wenig betont. Wünschenswert wäre es zum Beispiel bei einer Studie, die lediglich „Morning-After-Effekte“ berichtet, deutlich auf die fehlenden Zweit- und Drittrundeneffekte und deren Wirkungsrichtung hinzuweisen. Auch zeigt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte, dass wichtige Anpassungsreaktionen in der Realität nicht oder nur zum Teil durch Mikrosimulationsstudien erfasst werden konnten. Damit können irreführende Aussagen produziert werden. Hier sollten Forscher Methoden der qualitativen Datenanalyse verwenden, um potenzielle Wirkungskanäle zu identifizieren. Die Kombination aus ex-ante Evaluation und qualitativer Datenanalyse wird für kleine Reformen des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems eine ausreichende Grundlage für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik generieren.

Die Methodik der Mikrosimulation ist bei fundamentalen Reformen jedoch ungeeignet. Hier greift die Lucas-Kritik. Wichtig ist es zu verstehen, dass ein Übergang zu einem partiellen bedingungslosen Grundeinkommen auf einer Stufe mit fundamentalen Reformen wie zum Beispiel der Abschaffung der Sklaverei und der Öffnung des Arbeitsmarkts für Frauen stehen. Niemand konnte abschätzen, wer und zu welchem Preis die Arbeit auf den Baumwollplantagen bzw. in den Haushalten machen würde. Doch ist es im Nachhinein völlig unumstritten, dass beide großen Reformen im Einklang mit den Werten in einer demokratischen Gesellschaft waren. Auch die Effekte der Wiedervereinigung in Deutschland hätten sich nicht vorab durch Mikrosimulationsstudien abschätzen lassen.

Fundamentale Reformen lassen sich jedoch durch randomisierte Experimente mit Programm- und Kontrollgruppen vorbereiten, wie es sich zum Beispiel in der Entwicklungsökonomie durchgesetzt hat (vgl. Banerjee/Duflo 2011, 2019). Natürliche Experimente mit (synthetischen) Kontrollgruppen können ex-post kausale Effekte großer Reformen messen (vgl. Fuchs-Schündeln/Hassan 2016, Abadie 2021). Grundsätzlich sind alle Methoden der nicht-experimentellen Kausalanalyse wie Differenz-von-Differenzen, Regression Discontinuity Design, Matching und Instrumentvariablen-Schätzungen bei Plausibilität der identifizierenden Annahmen geeignet, die kausalen Effekte bereits durchgeführter wirtschaftspolitischer Reformen zu messen. Auch sind diese Methoden zur Messung von Maßnahmeneffekten auf verschiedene Ergebnisvariablen anwendbar. So sind nicht nur die

Beschäftigungs-, Verteilungs- und fiskalischen Effekte von Reformen von Bedeutung. Kausale Effekte von Grundsicherungsreformen auf z.B. Gesundheit, Zufriedenheit, soziale Teilhabe und Kriminalität sind ebenfalls von großer gesellschaftspolitischer Relevanz.

Schließlich gilt es auch die Erwartungshaltung politischer Entscheidungsträger zu managen. Häufig wird von Auftraggebern empirischer Studien erwartet, dass die ökonomischen Wirkungsanalysen zu klaren Aussagen führen, so dass weitgehend ohne Risiko mit Verweis auf die Wissenschaft politisch entschieden werden kann. Dieser Anspruch an die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ist jedoch illusorisch. Evidenzbasierte wissenschaftliche Untersuchungen können zur Verringerung der Unsicherheit bei kleinen Reformen beitragen und durch ex-post Evaluationen unerwünschte Fehlentwicklungen erkennen, so dass ein politisches Gegensteuern möglich ist. Bei großen Sozialreformen ist das nur sehr eingeschränkt möglich. Ohne Restrisiko für Beschäftigung, Fiskus und Gesellschaft sind echte soziale Innovationen nicht zu bewerkstelligen. Ohne politischen Mut wird es keinen Übergang zu einem partiellen bedingungslosen Grundeinkommen geben.

Literatur:

Abadie, A. (2021): Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects, Journal of Economic Literature, 59(2), 391–425.

Angrist, Joshua D. u. Jörn Pischke (2015): Mastering ‘Metrics, The Path from Cause to Effect, Princeton University Press.

Arni, Patrick, Werner Eichhorst, Nico Pestel, Alexander Spermann u. Klaus F. Zimmermann (2014): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung, Schmollers Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies, 134 (2), 149–182.

Arntz, Melanie, Michael Feil und Alexander Spermann (2003): Die Arbeitsangebotseffekte der neuen Mini- und Midijobs – eine ex-ante Evaluation, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 36, 271-290.

Arntz, Melanie, Markus Clauss, Margit Kraus, Reinhold Schnabel, Alexander Spermann und Jürgen Wiemers (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform, IAB Forschungsbericht 7, Nürnberg.

Athey, Susan und Guido W. Imbens (2017): The State of Applied Econometrics: Causality and Policy Evaluation, Journal of Economic Perspectives, 31, 3-32.

Banerjee, Abhijit V. und Esther Duflo (2011): Poor Economics, A radical rethinking of the way to fight global poverty, Public Affairs, New York.

Banerjee, Abhijit V. und Esther Duflo (2019): Good Economics for Hard Times, Public Affairs, New York.

Blömer, Maximilian und Holger Bonin und Holger Stichnoth (2016): Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern, ZEW-Endbericht v. 27.7.2016, Mannheim.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2018): Ein „Garantieeinkommen für Alle“, ifo Forschungsbericht 97, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2019): Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld -II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem, ifo Forschungsbericht 98, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2020a): The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model, ifo Working Paper 335, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2020b): Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsentscheidungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, ifo Forschungsbericht 118, München.

Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2021a): Mikrosimulation verschiedener Varianten eines Bedingungslosen Grundeinkommens in Deutschland, ifo Forschungsbericht 121, München.

Blömer, Maximilian und Simon Litsche und Andreas Peichl (2021b): Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“, ifo Forschungsberichte 124, München.

Blömer, Maximilian und Clemens Fuest und Andreas Peichl (2022): Aus Hartz IV wird Bürgergeld – nur alter Wein in neuen Schläuchen?, Wirtschaftsdienst, 102(2), 78-81.

Bruttel, Oliver, Arne Baumann und Matthias Dütsch (2019): Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 20(3), 237–253.

Buhlmann, Florian u. Sebastian Siegloch u. Holger Stichnoth u. Michael Hebsaker (2021): Verteilungswirkungen der Reformpläne im Koalitionsvertrag 2021-2025, ZEW-Kurzexpertise Nr. 12 v. 7.12.2021, Mannheim.

Dobberstein, Baukje (2020): Kindergeld für alle, blog.baukje.de v. 27.11.2020, retrieved 24.2.2022: Kindergeld für alle – Bedingungsloses Grundeinkommen (baukje.de)

Fuchs-Schündeln, Nicola und T.A. Hassan (2016): Natural Experiments in Macroeconomics, in: Taylor, John B. und Harald Uhlig (Hg.), Handbook of Macroeconomics, Bd. 2a, 923-1012.

Hagen, Tobias u. Alexander Spermann (2003): Evaluation der Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, ZEW-Wirtschaftsanalysen, 74, Nomos-Verlag, Baden-Baden.

Hoynes, Hilary und Jesse Rothstein (2019): Universal Basic Income in the United States and Advanced Countries, Annual Review of Economics, 11, 929-958.

Imbens, G. (2015): Matching Methods in Practice, Journal of Human Resources, 50, 373-420.

Klinkhammer, D., & Spermann, A. (2020): Eine Einführung in die empirische Kausalanalyse und Machine Learning mit R, UTB-Lehrbuch, wbv, Gütersloh.

Knabe, Andreas, Ronnie Schöb und Marcel Thum (2020): Prognosen und empirische Befunde: Wie groß ist die Kluft beim Mindestlohn wirklich?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21(1), 25-29.

Lucas, Robert (1976): Econometric Policy Evaluation: A Critique, in: Brunner, Karl u. Alan H. Meltzer (Hg.), Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 1, 19-46.

Opielka, Michael und Wolfgang Strengmann-Kuhn (2022): Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats, Wirtschaftsdienst, 102(2), 20-24.

Peichl, Andreas (2009): Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 58(1), 127-156.

Peichl, Andreas und Sebastian Siegloch (2012): Accounting for labor demand effects in structural labor supply models, Labour Economics, 19(1), 129–138.

Pestel, Nico, Eric Sommer, Reinhold Schnabel, Sebastian Siegloch und Alexander Spermann (2016): Ist die Glättung des Mittelstandsbauch finanzierbar?, Eine Mikrosimulationsstudie, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 17(3), 264-275.

SPD/GRÜNE/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Berlin.

Spermann, Alexander (2013): Bedingungsloses Grundeinkommen: Schnapsidee oder Geniestreich?, in: Eschbach, Alexander und Jochen Michaelis und Harald Nitsch und Alexander Spermann (Hg.), Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans-Hermann Francke, Duncker und Humblot, Berlin, 205-219.

Spermann, Alexander (2017): Basic Income in Germany: Proposals for Randomised Controlled Trials using Nudges, Basic Income Studies, https://doi.org/10.1515/bis-2016-0017.

Spermann, Alexander (2019): Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV, Wirtschaftsdienst, 99(3), 181-188.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2018): Basisgeld statt Hartz IV für Arbeitslose, Frankfurter Rundschau v. 3.5.2018, retrieved 24.2.2022: Basisgeld statt Hartz IV für Arbeitslose | Meinung (fr.de)

van Soest, Arthur (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources, 30 (1), 63-88.

Widerquist, Karl (2005): A failure to communicate: What (if anything) ca we learn from the negative income tax experiments?, Journal of Socio-Economics, 34(1), 49-81.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021): Bedingungsloses Grundeinkommen, Gutachten 2/2021, Berlin.

Wooldridge, J. (2018): Introductory Econometrics, A Modern Approach, 7th edition, South-Western, Cengage Learning.

University of Freiburg

Freiburg Institute for Basic Income Studies (FRIBIS)

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rempartstr. 10
79085 Freiburg
Germany

www.fribis.uni-freiburg.de/en

FRIBIS Discussion Paper Series

ISSN No. [noch nicht beantragt]

FRIBIS Paper No. 01-2022