

Peichl, Andreas; Schneider, Hilmar; Siegloch, Sebastian

Working Paper

Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle

IZA Standpunkte, No. 26

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Peichl, Andreas; Schneider, Hilmar; Siegloch, Sebastian (2010) : Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle, IZA Standpunkte, No. 26, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91822>

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.

IZA Standpunkte Nr. 26

**Reform der Hinzuverdienstregeln
in der Grundsicherung:
Kein Entkommen aus der Transferfalle**

Andreas Peichl
Hilmar Schneider
Sebastian Siegloch

April 2010

Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle

Andreas Peichl

IZA, Universität zu Köln und ISER

Hilmar Schneider

IZA und DIW Berlin

Sebastian Sieglösch

IZA und Universität zu Köln

IZA Standpunkte Nr. 26
April 2010

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Höhe der Regelsätze in der Grundsicherung hat in Deutschland eine breite öffentliche Diskussion über Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich ausgelöst. Der BDA und das IW haben in diesem Zusammenhang einen Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der zum Ziel hat, die bisherige Förderung von Kleinstjobs zu überwinden. Die FDP hat diesen Vorschlag aufgegriffen und propagiert nun ihrerseits zwei mögliche Varianten. Wir untersuchen die potenziellen Beschäftigungseffekte dieser Vorschläge und ergänzen sie in einem zweiten Schritt jeweils um eine Arbeitszeitbedingung. Diese soll etwaige Mitnahmeeffekte verhindern, die durch die großzügigere Ausgestaltung der Hinzuverdienstregeln insbesondere für Zweitverdiener entstehen könnten. Unsere Simulationsergebnisse zeigen die bekannten Probleme von Kombilohnreformen: Ohne Arbeitszeitbedingung führen die vorgeschlagenen Änderungen der Hinzuverdienstregelung zwar tendenziell dazu, dass es für Aufstocker mäßig attraktiver wird, ihre Arbeitszeit auszuweiten, so dass insgesamt mehr gearbeitet wird als im Status Quo. Doch je attraktiver die Anrechnungsregeln ausgestaltet werden, desto stärker wird der Staatshaushalt belastet. Zum einen wächst die Bedeutung von Mitnahmeeffekten, zum anderen schränken bei großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten tendenziell vor allem Zweitverdiener ihre Arbeitszeit ein, um von den Anrechnungsregeln zu profitieren. Die Transferabhängigkeit wird nicht überwunden, sondern sogar noch verstärkt. Mit einer Stundenrestriktion ließen sich solche Effekte einschränken, so dass wesentlich günstigere Arbeitsmarktwirkungen und damit zusätzlich deutlich geringere fiskalische Kosten erzielbar wären. Die praktische Umsetzung dürfte dennoch schwierig sein, da Arbeitszeitbedingungen in der Praxis leicht unterlaufen werden können.

JEL-Codes: H24, H55, I38

Schlagworte: Niedriglohnbereich, Mini-Job, Hinzuverdienstregelungen, ALG II

Kontaktadresse:

Hilmar Schneider
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: schneider@iza.org

Einleitung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Höhe der Regelsätze in der Grundsicherung hat in Deutschland eine breite öffentliche Diskussion über Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich ausgelöst. Allgemein wird inzwischen anerkannt, dass sich die Ausübung von gering entlohnten Tätigkeiten für Menschen, die von Leistungen der Grundsicherung abhängig sind, kaum lohnt. Es ist ökonomisch völlig rational, das mit Arbeit erzielbare Zusatzeinkommen mit dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand zu bewerten. Damit sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit lohnt, muss der damit verbundene Einkommenszuwachs den zusätzlichen Zeitaufwand rechtfertigen. Die Grundsicherung sorgt auf diese Weise für einen impliziten Mindestlohn, der deutlich höher ist als der Stundenlohn, der bei einer Vollzeittätigkeit zum gleichen verfügbaren Einkommen führen würde wie der Bezug von Leistungen der Grundsicherung.¹

Dass ca. 1,2 Mio. Bezieher von Arbeitslosengeld II zugleich als sogenannte Aufstocker einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ist nicht etwa ein empirischer Gegenbeweis, sondern bestätigt das Marginalkalkül. Ein Großteil der Aufstocker arbeitet im Rahmen von Kleinstjobs. Die Betroffenen sind mit dem Problem konfrontiert, dass lediglich Erwerbseinkommen bis 100 Euro anrechnungsfrei bleiben. Darüber hinaus gehende Einkünfte werden dagegen zu 80 bis 90% auf den Transferanspruch angerechnet. Bei niedrigen Stundenlöhnen lässt sich dadurch selbst mit einer Vollzeittätigkeit kaum ein höheres Einkommen erzielen als mit einer geringfügigen Beschäftigung. Der davon ausgehende Anreiz zur Schwarzarbeit ist nicht unerheblich, denn nur so lässt sich die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Grundsicherungsansprüche vermeiden. Die Bezeichnung „Tarnkappenjobs“ ist hier in der Tat nicht falsch, weil nicht auszuschließen ist, dass solche Tätigkeiten lediglich die legale Basis für ein in Wirklichkeit deutlich umfangreicheres, aber illegales Beschäftigungsverhältnis darstellen.² Hinzu kommt, dass entsprechende Regeln auf der Arbeitgeberseite einen Anreiz schaffen, Löhne unterhalb des Marktlohnniveaus auf Kosten der Solidargemeinschaft durchzusetzen.

Um all dem zu begegnen, hat das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln) kürzlich ein Konzept entwickelt, das Hinzuverdienste erst ab einer bestimmten Einkommensschwelle besonders begünstigt.³ Ein solcher Ansatz stellt Kleinstjobs schlechter als das derzeitige System der Hinzuverdienstregelungen und schafft Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit in Niedriglohnjobs. Die FDP hat diesen Vorschlag aufgegriffen und ihrerseits zwei Varianten in die Diskussion eingebracht.⁴

Aufgrund der Ausgestaltung ist jedoch von keinem der Vorschläge eine durchgreifende Änderung des Erwerbsverhaltens zu erwarten, da sie alle unter dem für Kombilohnkonzepte typischen Dilemma leiden: Entfalten sie die gewünschten Arbeitsmarkteffekte, sind sie besonders anfällig für Mitnahmeeffekte, deren Kosten den Nutzen rasch übersteigen.⁵ Sind die fiskali-

¹ Vgl. z.B. Schneider, H. (2009): Soziale Verantwortung am Arbeitsmarkt. In: Pfeiffer, U. (Hrsg.): Eine neosoziale Zukunft. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 119-136

² Vgl. z.B. Michaelis, J.; Spermann, A. (2009): Geringqualifizierte Arbeit, Marktlohne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland. MAGKS Discussion Paper No. 20-2009, Marburg

³ Vgl. iwD, 8/2010, „Verdrehte Debatte“, S. 6f.

⁴ Vgl. Kolb, H.L.; Kober, P.; Vogel, J, Lindner, C. (2010): Aufstiegschancen schaffen – auf dem Weg in einen fairen Sozialstaat. Thesenpapier präsentiert auf einem Symposium am 10. März 2010, Berlin

⁵ Vgl. hierzu z.B. H. Bonin, H. Schneider: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, Wirtschaftsdienst, 2006, 86 (10), S. 645-650 oder C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen, Wirtschaftsdienst, 2007, 87 (4), S. 226-231.

schen Effekte dagegen vertretbar, sind die Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt gering. Der IW-Vorschlag und seine von der FDP favorisierten Varianten sind dabei der letzteren Kategorie zuzuordnen.

Theoretisch wäre es möglich, den gewünschten Effekt durch eine Kombination der finanziellen Anreize mit einer Arbeitszeitbedingung herbeizuführen. Nur wer eine bestimmte Mindestwochenarbeitszeit leistet, könnte dann von den verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten profitieren. Dadurch würde vor allem die Förderung von Kleinstjobs beseitigt. Praktisch kann es hier jedoch zu Problemen kommen, da Arbeitszeitvereinbarungen einer gewissen deklaratorischen Willkür unterworfen sind. Anders als Lohnzahlungen sind Arbeitszeiten nur schwer messbar. So könnte es bei entsprechenden Regelungen dazu kommen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer ungeachtet der faktischen Arbeitszeiten fiktive Arbeitszeitvereinbarungen treffen, um die Subventionsberechtigung zu erlangen. Trotz solch praktischer Probleme erscheint es uns interessant, den Effekt zu untersuchen, den eine Kombination aus finanziellem Anreiz und Arbeitszeitbedingung im Vergleich zum alleinigen finanziellen Anreiz haben kann.

Wir nehmen die Vorschläge der FDP und des IW daher zum Anlass, deren potenzielle Beschäftigungseffekte zu untersuchen und sie mit Modellen zu vergleichen, die sich durch eine ergänzende Arbeitszeitbedingung auszeichnen. Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen. Ohne Arbeitszeitbedingung führen die vorgeschlagenen Änderungen der Hinzuverdienstregelung zwar tendenziell dazu, dass es für Aufstocker mäßig attraktiver wird, ihre Arbeitszeit auszuweiten, so dass insgesamt mehr gearbeitet wird als im Status Quo. Je günstiger die Regelung ausgestaltet ist, umso stärker schlägt jedoch zu Buche, dass insbesondere Zweitverdiener ihre Arbeitszeit tendenziell einschränken, um von den günstigeren Anrechnungsregeln zu profitieren. Eine Stundenrestriktion verhindert ein solches Verhalten, führt zu wesentlich günstigeren Arbeitsmarkteffekten und damit zusätzlich zu deutlich geringeren fiskalischen Kosten.

Die drei Reformszenarien

Die aktuelle Gesetzeslage sieht vor, dass die ersten 100 Euro eines monatlichen Hinzuverdienstes nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Zwischen 100 und 800 Euro werden 80 Prozent des Nettoerwerbseinkommens auf den Transferanspruch angerechnet. Für jeden zusätzlich verdienten Euro oberhalb von 800 Euro werden 90 Cent vom Transferanspruch abgezogen. Eine solche Regelung macht es für Aufstocker besonders attraktiv, eine geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen. So bringt beispielsweise eine Vollzeitbeschäftigung zu einem Bruttostundenlohn von 8 Euro einem Alleinstehenden monatlich nur etwa 330 Euro mehr ein als der Bezug von Arbeitslosengeld II. Gemessen an den Anstrengungen für etwa 160 Stunden Arbeit im Monat entspricht das einem effektiven Stundenlohn von 2 Euro. Übt die gleiche Person diese Tätigkeit im Rahmen eines Minijobs aus, kommt sie mit einer Wochenarbeitszeit von 11 Stunden immerhin auf einen Betrag, der um 160 Euro über dem Einkommen liegt, das ihr auch ohne Arbeit zusteht. Der entsprechende effektive Stundenlohn belief sich dann auf knapp 4 Euro. Der Wechsel von einem Minijob auf eine Vollzeitstelle ist dagegen besonders unattraktiv. Um am Ende des Monats 170 Euro mehr in der Tasche zu haben als im Minijob, müsste die Person fast 120 Stunden im Monat arbeiten und das zu einem effektiven Stundenlohn von 1,50 Euro.

Szenario „IW“: Mit dem Vorschlag des IW zur Neugestaltung der Hinzuverdienstregelungen soll die Attraktivität von Kleinstjobs zugunsten von Teilzeitjobs abgeschwächt werden. Demnach sollen Erwerbseinkünfte für Bezieher von Arbeitslosengeld II lediglich bis zu einer Höhe von 20 Euro statt wie bislang 100 Euro anrechnungsfrei bleiben. Zwischen 20 und 200 Euro, also im Bereich der Kleinstjobs, wird jeder verdiente Euro komplett vom Transferanspruch angezogen, um derartige Beschäftigungsverhältnisse möglichst unattraktiv zu machen. Bei Nettoeinkommen zwischen 200 Euro und 1.000 Euro sollen dafür nur noch 60% auf den Transferan-

spruch angerechnet werden. Erst ab Einkommen oberhalb von 1.000 Euro soll wieder der derzeit geltende Anrechnungssatz von 90% zur Anwendung kommen. Eine entsprechende Grafik für einen Alleinstehenden zeigt exemplarisch für einen angenommenen Bruttostundenlohn von 8,50 Euro, wie sich die Hinzuverdienstmöglichkeiten ab einem Arbeitszeitumfang von etwa 25 Stunden gegenüber dem Status Quo verbessern. Unterhalb dieser Grenze ist das verfügbare Einkommen in der Reformvariante jedoch niedriger als nach den heutigen Anrechnungsregeln (vgl. Abbildung 1).

Szenario „Flat“: Variante 1 des FDP-Modells sieht vor, den Einkommensfreibetrag wie bisher bei 100 Euro zu belassen, dafür aber Nettoeinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro lediglich zu 60% auf den Transferanspruch anzurechnen. Einkünfte oberhalb von 1.000 Euro sollen ebenfalls wie bisher mit 90% angerechnet werden. Diese Variante wird im Folgenden als Szenario „Flat“ bezeichnet. Im Vergleich zum Szenario „IW“ bewirkt der FDP-Vorschlag eine durchgehende Besserstellung von Hinzuverdiensten. Dadurch gerät jedoch das primäre Ziel der Reform aus dem Blick, nämlich die Ausdehnung der Arbeitsstunden von geringfügig beschäftigten Transferempfängern.

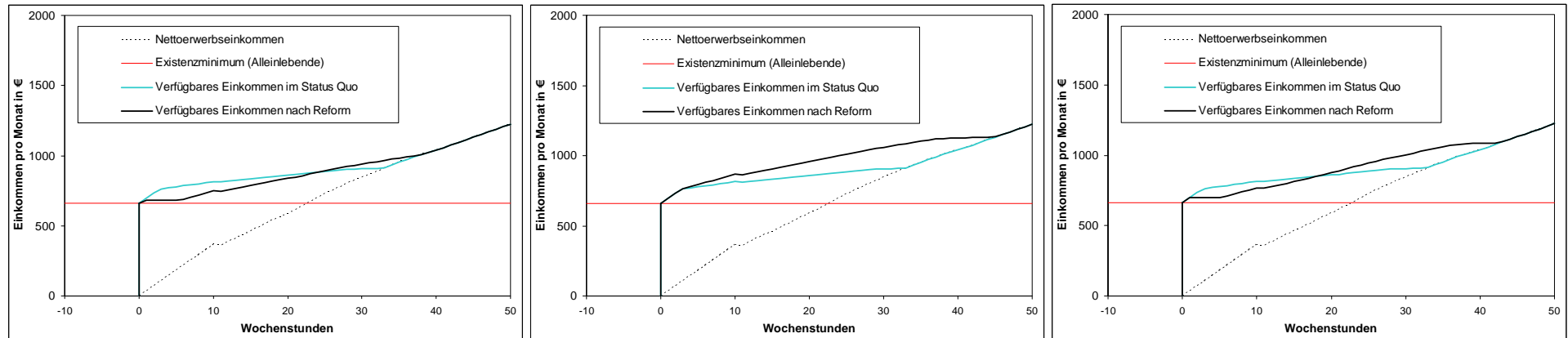
Szenario „Step“: Variante 2 des FDP-Modells ähnelt dem Szenario „IW“, arbeitet jedoch mit einem etwas höheren Grundfreibetrag und führt eine weitere Anrechnungsstufe ein. Der monatliche Grundfreibetrag liegt hier bei 40 statt 20 Euro. Zwischen dem Grundfreibetrag und einem Einkommen von 200 Euro werden wie im „IW“-Konzept 100 Prozent der Einkünfte auf den Transferanspruch angerechnet. Die zweite Anrechnungsstufe liegt zwischen 200 und 400 Euro. Auch hier gilt die „IW“-Transferentzugsrate von 60 Prozent. Die dritte Stufe liegt zwischen 400 und 1000 Euro. In diesem Bereich müssen nur 50 Prozent des Einkommens angerechnet werden. Ab 1.000 Euro gelten wieder die aktuellen Regelungen. Der Budgetverlauf deutet darauf hin, dass hier insgesamt etwas stärkere Effekte als im Referenzszenario „IW“ zu erwarten sind.

Erweiterung Stundenrestriktionen:

Um zu verhindern, dass sich Aufstocker trotz der Verschlechterung von Hinzuverdienstmöglichkeiten im Rahmen von Kleinstjobs betätigen, wäre theoretisch eine zusätzliche Arbeitszeitbedingung denkbar. Wir betrachten im Folgenden den Effekt einer Mindestarbeitszeitanforderung von 30 Wochenstunden. Die entsprechenden Erweiterungen kennzeichnen wir mit „IW+“, „Flat+“ und „Step+“. Die staatliche Förderung kann demnach nur in Anspruch genommen werden, wenn die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 30 Stunden beträgt. Erwerbseinkommen, die mit weniger Arbeitsstunden erzielt werden, werden dagegen voll auf den Transferanspruch angerechnet (vgl. Abbildung 2). Insbesondere im Szenario „Flat“ wird dadurch der Anreiz zur Ausübung von Kleinstjobs klar beschnitten. Die Grafiken machen allerdings deutlich, dass es Konstellationen geben kann, in denen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit finanziell lukrativer ist als der Transferbezug, ohne dass eine Berechtigung auf einen staatlichen Zuschuss entsteht.

In allen drei Reformszenarien werden über die Hinzuverdienstregelungen hinaus keine Änderungen am Steuer- und Transfersystem angenommen. Sämtliche Berechnungen beruhen auf dem Rechtsstand vom Juli 2009.

Abbildung 1: Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Arbeitsumfang - Vergleich der Reformszenarien



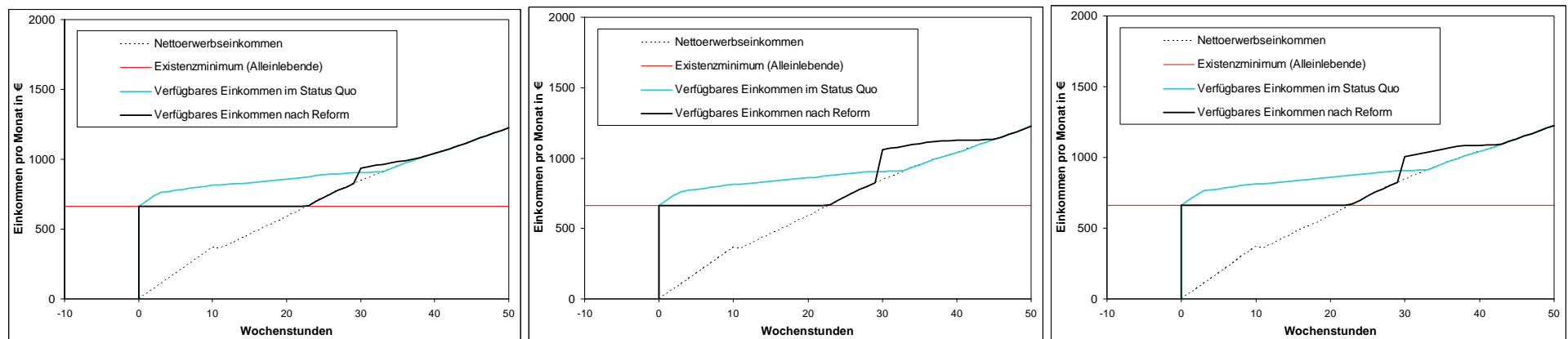
Szenario „IW“

Szenario „Flat“

Szenario „Step“

Quelle: Eigene Berechnungen; Single-Haushalt mit angenommenem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro

Abbildung 2: Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Arbeitsumfang - Vergleich der Reformszenarien mit Arbeitszeitbedingung



Szenario „IW+“

Szenario „Flat+“

Szenario „Step+“

Quelle: Eigene Berechnungen; Single-Haushalt mit angenommenem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro

Daten und Methodik

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf IZAΨMOD, dem Mikrosimulationsmodell des IZA.⁶ Als Datengrundlage dient die 2007er Welle des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). In einem ersten Schritt wird das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem (Rechtsstand Juli 2009) im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe unter Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an A. Van Soest.⁷ Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 15, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden entscheiden. Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen als auch von Männern im Haushaltskontext simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der spezifische Nutzen einer Arbeitszeitkategorie vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter der Nutzenfunktion empirisch schätzen. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das *Arbeitsangebot* bezieht und dass keinerlei Restriktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage angenommen werden. Damit sich eine Erhöhung des Arbeitsangebots tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, muss eine hinreichende Zahl entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher u.U. geringer ausfallen – insbesondere auch in Zeiten der wirtschaftlichen Krise.

⁶ Vgl. P. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, 1992 und A. Peichl, Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 58 (1), 2009, S. 127-154, für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation.

⁷ Vgl. A. Van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources 30, 1995, S. 63-88.

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

Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen

Die Beschäftigungswirkungen der Reformszenarien werden in Tabelle 1 dargestellt. Es wird ersichtlich, dass sich der IW-Vorschlag positiv auf die Beschäftigung auswirkt. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt ist der Effekt mit 22.000 potenziell neu entstehenden Beschäftigungsverhältnissen jedoch relativ gering. Insbesondere bei Paaren ist der Effekt sogar negativ. Vollzeitäquivalente enthalten sowohl den Effekt, der sich daraus ergibt, dass Menschen grundsätzlich in die Erwerbstätigkeit eintreten (Partizipationseffekt) als auch den Arbeitszeiteffekt, der aus der jeweiligen Wahl bzw. Veränderung einer Arbeitszeitkategorie resultiert. Der Partizipationseffekt liegt im IW-Modell bei lediglich 12.000 Personen. Das deutet darauf hin, dass die veränderten Anrechnungsregeln im Durchschnitt tatsächlich zu der gewünschten Ausweitung der Arbeitszeit führen würden. Allerdings ist auch davon auszugehen, dass die veränderten Erwerbsanreize in Paarhaushalten tendenziell zu Folge hätten, dass geringfügig erwerbstätige Partner ihre Erwerbstätigkeit ganz einstellen. Ein Blick auf Tabelle 2a zeigt, dass dieser negative Partizipationseffekt insbesondere durch Frauen zu Stande kommt, die momentan 10 Stunden pro Woche arbeiten. Insgesamt entfaltet das IW-Modell demnach eine polarisierende Wirkung.

Tabelle 1: Beschäftigungswirkungen

	IW	IW+	Flat	Flat+	Step	Step+
Vollzeitäquivalente (VZÄ) (in Tsd.)						
Single-Frauen	3	17	33	67	24	44
Single-Männer	8	16	48	73	33	47
Alleinerziehende	15	21	50	63	36	45
Frauen in Paar-HH	-2	5	-11	5	-6	-11
Männer in Paar-HH	-2	12	-21	12	-6	14
Gesamt	22	71	99	220	81	139
Partizipationseffekte (in Tsd. Personen)						
Single-Frauen	7	2	66	59	42	35
Single-Männer	3	-1	65	60	38	35
Alleinerziehende	3	-10	67	23	33	10
Frauen in Paar-HH	-4	-3	0	-6	-3	-5
Männer in Paar-HH	3	13	-1	21	4	19
Gesamt	12	1	197	157	114	94

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ggü. Rechtsstand 2009

Würde man zusätzlich zu den IW-Hinzuverdienstregeln eine Arbeitszeitbedingung einführen, so stiege der potenzielle Beschäftigungseffekt um mehr als das Dreifache auf 71.000 Vollzeit-

äquivalente. Die negativen Erwerbsanreize für Paare im „IW“-Szenario werden in der „IW+“-Variante positiv. Allerdings würde die polarisierende Wirkung des Reformkonzepts bezüglich der Teilnahme am Arbeitsmarkt verstärkt. Während einerseits die zuvor bereits Erwerbstätigen länger arbeiten würden, würden unter dem Strich kaum neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Zum einen sind es wiederum Frauen in Paar-Haushalten, die aufhören würden zu arbeiten. Hinzu kommen allein erziehende Eltern, die in unserer Stichprobe zu über 90 Prozent Frauen sind. Hier würden insgesamt rund 10.000 Jobs verloren gehen. Die Individuen beenden ihr jeweiliges Beschäftigungsverhältnis, weil sich für sie einerseits Arbeit im bisherigen Umfang nicht mehr lohnen würde und andererseits eine Ausweitung der Arbeitszeit aus den unterschiedlichsten Gründen nicht in Frage kommt.

Die von der FDP präferierten Varianten des IW-Vorschlages zeigen einen deutlich positiveren Arbeitsmarkteffekt als das IW-Konzept. Das Szenario „Flat“ hätte immerhin ein Plus von knapp 100.000 vollzeitäquivalenten Jobs zur Folge, bei einem Partizipationseffekt von fast 200.000 Personen. Das bedeutet allerdings auch, dass in diesem Szenario der intendierte Effekt einer Bevorzugung von Vollzeitverhältnissen tendenziell auf der Strecke bleibt. Dies gilt weniger für das Szenario „Step“, mit dem sich ein vergleichbarer Effekt in Vollzeitäquivalenten trotz eines deutlich geringeren Partizipationseffekts erzielen ließe. Darüber hinaus würde sich insbesondere in der „Flat“-Reform das unterschiedliche Verhalten von Single- und Paarhaushalten im Hinblick auf den Arbeitszeiteffekt verschärfen. Während Singles und allein erziehende Eltern ihre Arbeitszeit deutlich ausweiten würden, käme es in Paar-Haushalten zu Einschränkungen der Arbeitszeit bei einem in etwa neutralen Partizipationseffekt.

Durch eine Arbeitszeitbedingung würden die positiven Beschäftigungswirkungen noch einmal deutlich verstärkt. Mit einer Ausnahme steigen die Arbeitsstunden in beiden Szenarien für alle Haushaltstypen. Mit Hilfe des Szenarios „Flat+“ ließe sich insgesamt ein Beschäftigungseffekt von bis zu 220.000 Vollzeitäquivalenten erzielen. Die Arbeitszeitbedingung zeichnet damit für mehr als die Hälfte des Gesamteffekts verantwortlich.

Bei den Partizipationseffekten ist das Bild etwas differenzierter. Hier schneiden die Modelle mit Arbeitszeitbedingung schlechter ab als die Modelle ohne Arbeitszeitbedingung, weil vor allem Frauen mit einem Kleinst- oder Minijob ihre Erwerbstätigkeit aufgeben würden. Dies gilt sowohl für Singles, als auch für Alleinerziehende und Frauen in Paar-Haushalten. Frauen haben aus den unterschiedlichsten Gründen, insbesondere aber dem der Kinderbetreuung, eine höhere Präferenz für Teilzeitstellen als Männer. Vor die Wahl gestellt, Vollzeit oder gar nicht zu arbeiten, entscheidet sich ein nicht zu vernachlässigender Teil offensichtlich für letztere Option.

Tabelle 2a: Verhaltenseffekte im Szenario „IW“ (Tsd. Personen)

Stunden	Single-Frauen	Single-Männer	Alleinerziehende	Frauen in Paaren	Männer in Paaren	Gesamt
0	-7.1	-3.2	-3.2	3.8	-2.2	-11.9
10	-3.6	-6.2	-13.3	-4.7	-0.5	-28.3
15	1.2	-4.2	-0.1	0	-0.1	-3.2
20	1.3	0.2	-4.6	1.1	0.6	-1.4
30	14.9	2.9	7.7	1.6	6.4	33.5
40	1.2	15.7	10	-1.3	3.3	28.9
50	-7.8	-5.2	3.6	-0.5	-7.6	-17.5

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ggü. Rechtsstand 2009

Die Tabellen 2b und 2c verdeutlichen, wie eine Stundenrestriktion in den Szenarien „IW+“ und „Flat+“ das Arbeitsangebotsverhalten beeinflusst. In allen Haushaltskonstellationen nimmt die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse mit 10, 15 oder 20 Stunden stark ab. Dieser Effekt ist im reinen „IW“ Szenario weniger ausgeprägt (vgl. Tabelle 2a). Bei einigen Haushaltstypen nimmt die Zahl der Erwerbstätigen in diesen Kategorien sogar leicht zu.

Tabelle 2b: Verhaltenseffekte im Szenario „IW+“ (Tsd. Personen)

Stunden	Single-Frauen	Single-Männer	Alleinerziehende	Frauen in Paaren	Männer in Paaren	Gesamt
0	-2.1	0.7	9.9	3.1	-12.8	-1.2
10	-6.5	-12.5	-20.3	-7.3	-0.9	-47.5
15	-8.3	-7.8	-5.1	-2.4	-0.3	-23.9
20	-18.2	-6.2	-28.3	-3.8	-0.9	-57.4
30	18.5	3.6	16.1	5.4	7.2	50.8
40	16.3	21.8	19.8	4.3	8.4	70.6
50	0.4	0.4	7.9	0.9	-0.6	9

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ggü. Rechtsstand 2009

Darüber hinaus wird ersichtlich, dass die Stundenbedingung im „IW+“-Szenario auch dazu führt, dass weniger Menschen ihre Vollzeitstunden reduzieren, um von den günstigeren Anrechnungsregeln zu profitieren. Sinkt bei der reinen IW-Reform die Gesamtzahl der Arbeiter in der 50 Stundenkategorie um 17.500 im Vergleich zum heutigen Rechtsstand, so steigt im „IW+“-Konzept die Anzahl der Menschen, die 50 Stunden arbeiten, sogar leicht. Darüber hinaus entscheiden sich deutlich mehr Menschen für eine Vollbeschäftigung von 40 Stunden. Im Gegensatz dazu zeigt Tabelle 2c, dass die „Flat+“-Reform zu einem Abbau von Überstunden führen würde. Ein Teil der Männer in Paar-Haushalten würde seine Arbeitszeit reduzieren, weil ihre Partnerin entsprechend länger arbeiten würde.

Tabelle 2c: Verhaltenseffekte in Szenario „Flat+“ (Tsd. Personen)

Stunden	Single-Frauen	Single-Männer	Alleinerziehende	Frauen in Paaren	Männer in Paaren	Gesamt
0	-58.7	-60.2	-23.3	6.3	-21.4	-157.3
10	-10	-16	-30.3	-11.3	-1.5	-69.1
15	-9.5	-12.7	-8.1	-6.7	-1.3	-38.3
20	-22.9	-7.7	-40.5	-7.3	-1.4	-79.8
30	56.8	34.4	46.5	15.9	24.3	177.9
40	52.9	73.8	40.9	5.8	22.6	196
50	-8.6	-11.5	14.8	-2.6	-21.3	-29.2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ggü. Rechtsstand 2009

Tabelle 3 zeigt die Aufkommenswirkungen der sechs Reformalternativen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Gesamteffekt für die Varianten „IW“, „IW+“ und „Step+“ positiv ist, was bedeutet, dass das Staatsbudget durch sie entlastet würde (insgesamt um 0,1, 1,7 bzw. 0,4 Milliarden Euro). Die „Flat“-Szenarien und die „Step“-Reform ohne Stundenrestriktion würden den Staat auf Grund der generösen Anrechnungsregelungen hingegen zwischen 1,6 und 6 Mrd. Eu-

ro pro Jahr kosten. Der Grund für diese negativen Budgetwirkungen liegt in den Transferzahlungen, die in allen Fällen den Großteil des Defizits ausmachen.

Bei den Aufkommenswirkungen zerlegen wir den Gesamteffekt in einen Mitnahme- und einen Verhaltenseffekt. Mit Mitnahmeeffekt ist der Budgeteffekt gemeint, der durch die Einführung der neuen Hinzuverdienstregelungen entsteht, wenn sämtliche Akteure ihr bisheriges Verhalten beibehalten. Es handelt sich um einen statischen Erstrunden-Effekt, der aus der Veränderung des Nettoeinkommens der Haushalte auf Grund des reformierten Transfersystems resultiert. Ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass der Staat Mehrausgaben aufgrund einer Ausweitung von Transferansprüchen tätigen muss. Durch Verhaltensanpassungen infolge der veränderten Nutzenniveaus der einzelnen Handlungsoptionen ergibt sich der Gesamteffekt. Die Differenz zum Mitnahmeeffekt bezeichnen wir als Verhaltenseffekt.

Tabelle 3: Aufkommenswirkungen

	IW	IW+	Flat	Flat+	Step	Step+
Mitnahmeeffekt (in Mio. Euro)	-180.0	663.5	-5172.9	-3034.4	-2317.1	-1045.4
Verhaltenseffekt (in Mio. Euro)	278.2	1042.6	-802.1	1411.8	153.2	1473.6
Gesamteffekt (in Mio. Euro)	98.2	1706.1	-5975.0	-1622.6	-2163.9	428.2
davon Steuern	-134.1	79.9	-577.2	-74.0	-354.6	-2.9
davon Sozialversicherung	129.4	662.3	-335.7	1024.8	89.9	933.6
davon Transfers	102.9	963.9	-5062.1	-2573.4	-1899.2	-502.5
Kosten pro zus. VZÄ (in Tsd. €)	-4.5	-24.0	60.4	7.4	26.7	-3.1
Kosten pro zus. Beschäftigten (in Tsd. €)	-8.2	-1706.1	30.3	10.3	19.0	-4.6

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ggü. Rechtsstand 2009

Es wird ersichtlich, dass die Mitnahmeeffekte außer für das Szenario „IW+“ durchweg negativ sind. Ohne Verhaltensänderungen sorgen die Reformvarianten im Aggregat also für Belastungen des Staatshaushaltes durch zusätzlich entstehende Transferansprüche. Besonders ausgeprägt ist dies beim Szenario „Flat“ der Fall, weil hier schlicht keine Schlechterstellung gegenüber dem Status Quo vorgesehen ist.

Die Einführung einer Stundenbedingung führt in allen Fällen zu einer Reduktion des Mitnahmeeffekts, weil nun für Beschäftigte mit einer Arbeitszeit von weniger als 30 Wochenstunden jegliche Förderung entfällt. Bei den Reformen „Flat+“ und „Step+“ bleibt der Mitnahmeeffekt insgesamt dennoch negativ, weil die Hinzuverdienstregelungen für höhere Einkommen mit einer Wochenstundenzahl von mindestens 30 extrem günstig sind. Entsprechend positiv fällt in diesen Fällen allerdings auch der Verhaltenseffekt aus, auch wenn er den negativen Mitnahmeeffekt nur im Fall „Step+“ kompensieren kann.

Fazit

Um die Ausübung einfach entlohnter Tätigkeiten attraktiver zu machen, erfindet die Politik seit vielen Jahren immer wieder neue Kombilohnvarianten. Keiner dieser Vorschläge konnte jedoch bislang überzeugen. Das liegt an einem grundsätzlichen Dilemma von Kombilohnkonzepten. Nennenswerte Wirkung entfalten sie nur, wenn sie hinreichend großzügig ausgestaltet sind. Je großzügiger jedoch die Ausgestaltung, desto gewichtiger die Mitnahmeeffekte. Dieser Zwick-

mühle können auch die im vorliegenden Beitrag betrachteten Modellvarianten nicht entkommen. Es bestätigen sich letztlich die bereits vorliegenden Erkenntnisse.⁸

Der vom IW in die Diskussion eingebrachte Vorschlag hat zum Ziel, die bisherige Förderung von Kleinstjobs zu überwinden. Tendenziell wirkt er auch in die intendierte Richtung, doch der zu erwartende Effekt ist eher bescheiden. Immerhin aber kann der Vorschlag für sich verbuchen, in fiskalischer Hinsicht für zusätzliche Einnahmen zu sorgen, wenn auch in äußerst bescheidenem Umfang.

Für die von der FDP ins Spiel gebrachten Varianten sprechen die insgesamt größeren Arbeitmarkteffekte. Der Preis dafür ist allerdings hoch. So könnte mit einer großzügigeren Anrechnungsregel für Hinzuverdienste, wie sie im Szenario „Flat“ vorgesehen ist, potenziell ein zusätzlicher Beschäftigungsgewinn von bis zu 99.000 Vollzeitäquivalenten erzielt werden. Die Kosten dafür wären mit knapp 6 Mrd. Euro pro Jahr jedoch erheblich. Pro zusätzlichem Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis wären dies gut 60.000 Euro pro Jahr, was fast dem Zweifachen eines durchschnittlichen Bruttojahreslohns entspricht. Außerdem würde dieses Konzept am wenigsten in die Richtung wirken, um die es im vorliegenden Fall geht, nämlich eine bevorzugte Förderung von Teil- und Vollzeitarbeit. Der alternativ vorgeschlagene Stufentarif „Step“ schneidet in dieser Hinsicht zwar deutlich besser ab, aber das gilt nur in relativer Hinsicht. Auch hier kämen auf die Steuerzahler am Ende Kosten von bis zu 26.700 Euro pro zusätzlichem Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis zu.

Theoretisch ließe sich die intendierte Einschränkung von Kleinstjobs durch eine zusätzliche Arbeitszeiterfordernis bewerkstelligen. Um den potenziell erzielbaren Effekt quantifizieren zu können, haben wir exemplarisch untersucht, wie sich die Wirkungen der Modelle durch die Einführung einer Mindestarbeitszeitbedingung von 30 Wochenstunden verändern würden. Insbesondere im Szenario „Flat“ würde sich dadurch eine nennenswerte Steigerung des potenziellen Beschäftigungseffekts erzielen lassen. Vor die Wahl gestellt, entweder gar nicht mehr zu arbeiten oder die Arbeitszeit auszuweiten, würden sich viele Betroffene für eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit entscheiden. Trotz dieses Effektes würde die Reform den Staatshaushalt jedoch weiterhin deutlich belasten.

Im Gegensatz dazu könnte die Einführung einer Arbeitszeitbedingung im Falle des vorgeschlagenen Stufenmodells und im IW-Modell die staatlichen Einnahmen erheblich steigern. Dennoch dürfte es in der praktischen Umsetzung problematisch sein, die Arbeitszeitbedingungen wirksam und zu vertretbaren Kosten zu kontrollieren. Dies ist allerdings für die Effektivität der Reformen unabdingbar, da ein relativer großer Anreiz besteht, bei der Meldung der Arbeitsstunden zu übertreiben, um die Arbeitszeitbedingung formal zu erfüllen. Je häufiger die ausgewiesenen Arbeitsstunden über den tatsächlichen liegen, desto größer die Gefahr, dass die Umsetzung entsprechender Vorschläge zu staatlichen Mehrkosten in der Größenordnung führen, die bei den entsprechenden Modellen ohne Arbeitszeitbedingung zu erwarten wären. Hinzu kommt, dass die Bedingung einer Mindestarbeitszeit eine Benachteiligung von Frauen in der Rolle von Zweitverdienern sowie insbesondere einen Nachteil für alleinerziehende Elternteile mit sich brächte, die die geforderte Arbeitszeit mit Rücksicht auf ihre Betreuungspflichten nicht

⁸ Vgl. hierzu z.B. H. Buslei und V. Steiner: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Nomos, 1999, Baden-Baden; C. Fuest, A. Peichl: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 59 (2), 2008, S. 94-113; G. Burtless, D. Greenberg: Measuring the impact of NIT experiments on work effort, Industrial and Labor Relations Review, ILR School, Cornell University, vol. 36(4), 1983, S. 592-605.

erbringen können. Aus diesen Gründen scheidet auch eine Arbeitszeitklausel zur „Rettung“ von ansonsten nur Fehlwirkungen erzeugenden Kombilohnmodellen aus.

Eine wirksame Alternative gibt es durchaus. Durch eine Umsetzung des Workfare-Prinzips in der Grundsicherung ließe sich ein bedeutend stärkerer Effekt in die intendierte Richtung erzielen, der zugleich erhebliche fiskalische Einsparungen verspricht.⁹ Workfare bedeutet die Koppelung der Grundsicherung an eine Gegenleistung in Form von Arbeit. Wenn erwerbsfähige Transferberechtigte die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine vollzeitäquivalente Gegenleistung erbringen, sorgt dies auf effiziente Weise dafür, dass die Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich steigen, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen. Der Grund dafür ist einfach: Wenn die Grundsicherung erarbeitet werden muss, wird jeder Job im Markt attraktiv, bei dem man mehr verdienen kann als in der Grundsicherung, weil für die Realisierung des Einkommengewinns kein zusätzlicher Aufwand mehr erforderlich ist. Der im heutigen Sicherungssystem bestehende Anreiz zur Ausübung von Kleinst- und Minijobs würde sich damit praktisch von selbst erledigen.

⁹ Vgl. Schneider, H.; Zimmermann, K.F. (2010): Agenda 2020 – Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung. IZA-Standpunkt Nr. 24, Bonn.