

ANALYSE

Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung

- I.** Ausgangspunkt der Untersuchung
- II.** Modell zur verhaltensbasierten Mikrosimulation
- III.** Parametrisierung
 - 1. Datengrundlage und Einteilung der Haushalte
 - 2. Arbeitsangebotsmodell
 - 3. Ausgangswerte der Zielgrößen
- IV.** Systematische Variation der Hinzuverdienstregeln
 - 1. Variation des Freibetrags
 - 2. Einführung einer Vollarrechnungsschwelle
 - 3. Variation der Freibetragssätze
 - 4. Analyse für den gesamten Handlungsraum
- V.** Variation des Regelsatzes
- VI.** Simulation der Erhöhung des Regelsatzes sowie der neuen Hinzuverdienstregelungen
 - 1. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes auf 364 Euro
 - 2. Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen

Literatur

Reform des Arbeitslosengelds II: Detaillierte Ergebnisse und Modellbeschreibung

508. Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien wurde festgelegt, dass die Arbeitsanreize für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug durch **Änderungen bei den Hinzuverdienstregeln** gestärkt werden sollen. Zudem ist die Höhe des Regelsatzes in diesem Jahr durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, demzufolge einzelne Berechnungsverfahren bei der Festlegung der Höhe der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) nicht verfassungsgemäß seien, in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat verschiedene Reformoptionen einer empirischen Analyse unterzogen. Diese setzen bei der Veränderung der Hinzuverdienstregeln durch eine Variation des Freibetrags, einer Vollarrechnungsschwelle und der Freibetragsätze sowie an der **Veränderung des Regelsatzes** an und schließen einander nicht aus. Analysiert wurden die Effekte der verschiedenen Reformoptionen auf das Arbeitsangebot, also auf die Partizipation und die Arbeitsstunden, auf die Anzahl der Empfängerhaushalte (Arbeitslosengeld II-Empfänger und Aufstocker) sowie auf die öffentlichen Haushalte. Des Weiteren wurden explizit die Effekte der am 20. Oktober 2010 vom Bundeskabinett beschlossenen Erhöhung des Regelsatzes und der Veränderung der Hinzuverdienstregeln simuliert.

Ausgewählte Ergebnisse dieser **empirischen Analysen** werden im Arbeitsmarktkapitel dieses Jahresgutachtens präsentiert und im Hinblick auf wirtschaftspolitische Notwendigkeiten betrachtet (Ziffern 469 ff.). Eine ausführliche Darstellung der verwendeten Modelle, der zugrundeliegenden Annahmen und der detaillierten Simulationsergebnisse erfolgt an dieser Stelle.

I. Ausgangspunkt der Untersuchung

509. Das Arbeitslosengeld II sollte Ausgangspunkt für Reformen im Niedriglohnbereich mit dem Ziel einer **Stärkung der Arbeitsanreize** für Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug sein, da die weitaus überwiegende Mehrheit der arbeitslosen Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu den Empfängern dieser Leistung zählt. Zudem dient das Arbeitslosengeld II von seiner Konstruktion her nicht ausschließlich der Einkommenssicherung, sondern soll auch die Arbeitsaufnahme fördern. Weit über eine Million so genannter Aufstocker nutzen das Kombilohn-Element im Arbeitslosengeld II, das sich aus der Anrechnungsfreiheit von Teilen des Erwerbseinkommens ergibt.

510. Derzeit werden die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet und erhöhen somit das verfügbare Einkommen der Hilfebezieher in vollem Umfang. Eine Erwerbstätigkeit jenseits dieser Einkommensgrenze ist jedoch vergleichsweise unattraktiv, denn die Transferentzugsraten springen im Einkommensbereich bis 800 Euro auf 80 vH, im Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 200 Euro beziehungsweise zwischen 800 Euro und 1 500 Euro für Haushalte mit Kindern sogar auf 90 vH. Entsprechend befindet sich die weitaus überwiegende Anzahl der arbeitenden Bezieher von Arbeitslosengeld II in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Grob drei Viertel der Aufstocker verdienen weniger als 400 Euro – sie stecken in einer „**Kombilohnfalle**“.

511. Wie die Hinzuverdienstregeln ausgestaltet werden können, ist dabei nicht unabhängig vom Niveau der Grundsicherung, die auch ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gezahlt wird. Das vergleichsweise hohe Grundsicherungsniveau, das in Deutschland gewährleistet wird, lässt hohe Freibetragsätze auf die Erwerbseinkommen arbeitender Hilfebezieher kaum zu, denn eine niedrigere Transferentzugsrate verschiebt die Einkommensschwelle, nach der der Hilfeanspruch ausläuft, nach außen. Lässt man das derzeitige Grundsicherungsniveau unverändert, könnte der Bereich, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, bei einer Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten leicht bis in den Mittelstand hineinreichen.

512. Die Arbeitsanreize, die vom Niveau der Grundsicherung ausgehen, spielen zumindest latent auch bei der vom Verfassungsgericht mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 angestoßenen Neufestlegung des Regelbedarfs für Haushalte im Rechtskreis des SGB II eine Rolle. Für Geringqualifizierte ist der Lohnabstand zwischen dem Einkommen, das sie mit einer Vollzeittätigkeit und ohne ergänzende Hilfen erzielen können, und dem Einkommen, das ohne Erwerbstätigkeit verfügbar ist, zu gering, um für den Verlust an frei disponibler Zeit zu entschädigen. Von daher gibt es neben der Kombilohnfalle eine „**Lohnabstandsfalle**“, die die Bereitschaft von Geringqualifizierten, am Erwerbsleben teilzunehmen, negativ beeinflusst.

513. Die Diskussion, wie die Arbeitsanreize für Geringqualifizierte gestärkt werden können, wird deshalb in Deutschland schon seit längerem geführt. So hat der Sachverständigenrat bereits im Jahr 2006 ein in die Mindesteinkommenssicherung integriertes Kombilohnmodell vorgelegt (Expertise 2006). Dieses Modell sieht vor, die Hinzuverdienstmöglichkeiten zu verbessern, um das Arbeiten attraktiver zu machen, und den Regelsatz abzusenken, um das Nichtarbeiten unattraktiver zu machen. Daneben existieren weitere konkrete Reformvorschläge (unter anderem Bofinger et al., 2006 und Boss et al., 2010), die, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung, an den zentralen Parametern des bestehenden Arbeitslosengeld II-Tarifs ansetzen: dem Niveau der Grundsicherung, dem Freibetrag, den Freibetragsätzen beziehungsweise Transferentzugsraten oberhalb des Freibetrags.

514. Diese Vorschläge bewegen sich jedoch teilweise über das bestehende System hinaus. Hierzu gehören Forderungen nach einer Stärkung des Workfare-Prinzips, also die Gewährleistung sozialer Transferleistungen nur bei Gegenleistung in Form von Arbeit, nach der Beseitigung der Privilegierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere der Mini- und Midi-Jobs, aber auch Vorschläge für neue, ergänzende Sozialleistungen wie eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei Geringverdienern oder erhöhte Transferleistungen an Kinder, um die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld II zu verringern.

515. Zur Bewertung der Wirksamkeit einzelner Vorschläge liegen Ex-ante-Evaluationen mit Hilfe von **Mikrosimulationsverfahren** vor. Diese nutzen ökonometrisch geschätzte strukturelle Modelle des Arbeitsangebotsverhaltens, um zu ermitteln, wie sich die Entscheidungen von Haushalten verändern, wenn der Staat durch Reformen im Steuer- und Transfersystem Veränderungen an ihren Budgetbeschränkungen vornimmt. Zentrale Zielgrößen, die mit diesem Verfahren auf individueller oder gesamtwirtschaftlicher Ebene analysiert werden können, sind etwa die Partizipationsquote am Arbeitsmarkt, das Arbeitsvolumen in Stunden, das Ni-

veau und die Verteilung des Haushaltseinkommens, die Rate der Transferabhängigkeit sowie die fiskalischen Kosten oder Einsparungen.

Allerdings lassen sich die Reformoptionen anhand der bisher vorliegenden Ergebnisse aus Mikrosimulationsstudien nur begrenzt miteinander vergleichen. Dazu sind die eingesetzten Modelle im Detail zu verschieden, sodass kaum zu beurteilen ist, welchen Beitrag die unterschiedliche Modellparametrisierung zu den Abweichungen in den Simulationsergebnissen leistet.

516. Aus diesem Grund hat der Sachverständigenrat die potenziellen Reformoptionen zur Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich systematisch analysiert. Dazu wird ein engmaschiges Raster von Reformmöglichkeiten aufgespannt, sodass erstmals eine sehr große Zahl potenzieller Reformen im gleichen Simulationsrahmen durchgerechnet werden kann und die Ergebnisse unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Weitere nicht berücksichtigte Reformvorschläge können in dieses Raster gut eingeordnet werden, um zumindest Abschätzungen der zu erwartenden Wirkungen vorzunehmen. Die **systematische Analyse einer Vielzahl von Reformoptionen** schafft außerdem die Möglichkeit, strukturelle Beziehungen zwischen Reformparametern und Reformwirkungen aufzudecken. Dadurch kann aufgezeigt werden, welche Handlungsmöglichkeiten gesetzte Politikziele eher erreichen als andere.

Konkret umfasst die systematische Evaluation:

- eine systematische **Variation des Freibetrags und der Freibetragssätze**, die das Niveau des Arbeitslosengelds II für Aufstocker beeinflussen, also Arbeit mehr oder weniger attraktiv macht;
- eine systematische **Variation des Grundsicherungsniveaus**, das zwar auch das Niveau des Arbeitslosengelds II verändert, insbesondere aber Nichtarbeit mehr oder weniger attraktiv macht.

Alle durchgeführten Simulationen basieren bereits auf den durch ein Bundesverfassungsgerichtsurteil notwendig gewordenen neu festgelegten Regelsätzen, deren Höhe am 20. Oktober 2010 vom Kabinett beschlossen wurde. Die Effekte dieser Neuregelung wurden ebenfalls simuliert (Ziffer 573). Ab dem 1. Januar 2011 sollen monatlich folgende pauschalisierte Regelleistungen gezahlt werden:

- 364 Euro an Alleinstehende oder Alleinerziehende,
- 328 Euro an Ehegatten und Lebenspartner sowie andere erwachsene Leistungsberechtigte, die in einem gemeinsamen Haushalt leben und gemeinsam wirtschaften,
- 291 Euro an erwachsene Leistungsberechtigte, die keinen eigenen Haushalt führen, weil sie im Haushalt anderer Personen leben,

- 287 Euro an Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren,
- 251 Euro an Kinder im Alter zwischen 6 und 13 Jahren,
- 215 Euro an Kinder im Alter zwischen 0 und 5 Jahren.

II. Modell zur verhaltensbasierten Mikrosimulation

517. Grundlage der durchgeführten Berechnungen ist ein **ökonometrisch gestütztes Mikrosimulationsmodell** in der Tradition von van Soest (1995). Dieser Modelltyp, beruhend auf einem diskreten Wahlmodell des Arbeitsangebots, hat sich wegen verschiedener Vorzüge mittlerweile als Standard in der Ex-ante-Evaluation der Wirkungen arbeitsmarkt- oder sozialpolitischer Maßnahmen etabliert. Insbesondere bleibt das Modell selbst bei komplexen Budgetverläufen in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot relativ leicht schätzbar. Hierdurch lassen sich komplexe Steuer- und Transfersysteme detailgetreu in das Simulationsmodell integrieren.

518. Das eingesetzte Verhaltensmodell beruht auf dem **ökonomischen Standardmodell des Arbeitsangebots**. Dieses geht davon aus, dass sowohl Nichterwerbszeit („Freizeit“) als auch der Konsum von Gütern den Haushalten einen positiven Nutzen stiften. Hierdurch ergibt sich ein Abwägungsproblem: Bei einer Ausweitung der Freizeit, also einer kürzeren Arbeitszeit, erzielt der Haushalt unter sonst gleichen Umständen ein geringeres Einkommen aus Erwerbsarbeit, sodass weniger Konsum möglich ist. Individuen wählen das Arbeitsangebot, das angesichts dieses Zielkonflikts bei einem gegebenen Bruttostundenlohn, der als Preis der Freizeit interpretiert werden kann, die aus ihrer Sicht beste Kombination von Freizeit und Konsum sonstiger Güter ermöglicht.

519. Allerdings geht das gewählte Modell über dieses einfache Entscheidungskalkül hinaus, indem es die Abstimmungsprozesse innerhalb des Haushalts berücksichtigt. Zum Einsatz kommt ein so genanntes **unitäres Modell**, das die Annahme des **Einkommenspoolings** setzt. Dies bedeutet, dass Paare eine gemeinsame Nutzenfunktion maximieren, in die die individuellen Arbeitszeiten jedes Partners sowie das insgesamt verfügbare Haushaltseinkommen eingehen, während ein potenzielles Arbeitsangebot von weiteren, möglicherweise vorhandenen erwachsenen Haushaltsmitgliedern nicht betrachtet wird. Somit interagiert lediglich das individuelle Arbeitsangebot der beiden Partner. Dabei ist insbesondere zugelassen, dass die Partner ihre gemeinsam verfügbare Freizeit zu steigern versuchen und ein Partner bei einer Einkommenssteigerung des anderen Partners mit einer Verringerung des Arbeitsangebots reagiert.

520. Das Verhaltensmodell behandelt die Arbeitsangebotsentscheidung als **diskrete Wahlentscheidung**. Jedes Haushaltsmitglied hat nur eine Auswahl zwischen einer begrenzten Anzahl von Arbeitszeitalternativen. Neben der Möglichkeit nicht zu arbeiten, wird zugelassen, dass Arbeit im Umfang von 10, 20, 30, 40 und 50 Stunden wöchentlich angeboten wird. Zusätzlich zu den durch die Wochenarbeitszeit abgegrenzten Handlungsmöglichkeiten enthält das Modell als weitere Kategorie die Möglichkeit, eine geringfügige Beschäftigung mit einem Bruttoarbeitsentgelt von exakt 400 Euro zu wählen. Diese Erweiterung des Handlungsraums

trägt der Beobachtung Rechnung, dass sich insbesondere bei den Frauen Beschäftigungen an der 400 Euro-Schwelle häufen. Hierin zeigt sich die privilegierte Stellung der Mini-Jobs im gegenwärtigen System. Da in das Nutzenmodell Einkommen und Freizeit eingehen, muss die Arbeitszeit im 400-Euro-Job bestimmt werden. Zu dieser Berechnung wird der geschätzte individuelle Stundenlohnsatz herangezogen.

Insgesamt ergeben sich somit für Einzelpersonen sieben Wahlmöglichkeiten. In Paarhaushalten, in denen Haushaltsvorstand und Partner flexibel bei der Festlegung der gewünschten Arbeitszeiten sind, ergeben sich dagegen 49 Handlungsmöglichkeiten.

521. Das theoretische Verhaltensmodell muss, um eine Grundlage für Simulationsrechnungen zu bieten, als strukturelle Form ökonometrisch geschätzt werden. Dazu ist zunächst eine funktionale Form der Nutzenfunktion vorzugeben. Wie in der einschlägigen Literatur üblich, wird von einer **Translog-Nutzenfunktion** ausgegangen. Das heißt, in das Nutzenniveau gehen der Logarithmus von Freizeit und der Logarithmus des verfügbaren Einkommens sowohl direkt als auch interagiert ein. Beobachtbare Heterogenität wird in das Modell eingeführt, indem die Freizeitterme mit individuellen und Haushaltscharakteristika interagiert werden.

522. Zur empirischen Identifikation der Modellparameter werden **zwei weitere Annahmen** getroffen, die zum konditionalen Logit-Modell führen, welches mit Hilfe eines Maximum-Likelihood-Verfahren einfach schätzbar ist. Die erste, rein technisch zu begründende Annahme besteht darin, dass die nicht beobachtbaren Komponenten des Nutzenmodells einer Extremwertverteilung folgen. Die zweite Annahme ist, dass die Haushalte unter den zugelassenen Arbeitszeitkategorien diejenige realisieren, die ihnen unter allen zugelassenen Arbeitszeitkategorien den höchsten Nutzen stiftet.

523. Damit eine Nutzenrangfolge hergestellt werden kann, reicht es nicht, nur die tatsächlich gewählte Alternative und das damit verbundene verfügbare Einkommen zu kennen. Vielmehr muss auch das verfügbare Einkommen abgeschätzt werden, das im Fall der Entscheidung für eine der anderen zugelassenen Handlungsmöglichkeiten realisiert werden würde. Hierzu wird zunächst auf Basis des – beobachteten oder im Fall der Nichterwerbstätigkeit geschätzten – Bruttostundenlohns das zu jeder Handlungsoption gehörende Bruttoerwerbseinkommen bestimmt. Dies geschieht unter der Annahme, dass der Bruttolohn über alle Stundenkategorien hinweg konstant ist. Die Bruttostundenlohnsätze müssen nicht nur für Beschäftigte mit fehlenden Angaben zum Monatseinkommen prognostiziert werden, sondern auch für alle in der Ausgangslage Nichterwerbstätigen. In der **Lohnschätzung** wird das **zweistufige Heckman-Verfahren** zur Selektionskorrektur eingesetzt (Heckman, 1979). Somit ist zugelassen, dass sich Beschäftigte und Nichtbeschäftigte hinsichtlich bestimmter Merkmale systematisch unterscheiden können.

524. Danach muss das Haushaltsbruttoeinkommen unter Berücksichtigung der Regeln des deutschen Steuer- und Transfersystems in das verfügbare Haushaltseinkommen umgerechnet werden. Dieser Schritt erfordert ein detailliertes **Steuer-Transfer-Modell** (STSM), das im Prinzip wie ein großer Brutto-Netto-Rechner arbeitet. Das STSM errechnet die Gesamtein-

künfte des Haushalts, die sich aus verschiedenen Quellen (Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit, sonstige Einkünfte, Sozialtransfers) zusammensetzen können, und das verfügbare Haushaltseinkommen nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Insbesondere erfasst das Modell die Belastungen der Einkommen durch die Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsbeiträge und darüber hinaus die zentralen sozialpolitischen Leistungen Kindergeld, Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld sowie die teilweise komplizierten Abhängigkeiten der einzelnen Komponenten im deutschen Steuer- und Transferrecht.

525. Das STSM bildet zunächst den Rechtsstand zu dem Zeitpunkt ab, zu dem die Arbeitsangebotsentscheidungen beobachtet werden. Dies ist der Rechtsstand der ersten Jahreshälfte 2008, auf die sich die zur Schätzung des Modells genutzten **SOEP-Daten** beziehen. Als Benchmark der Analyse wird dennoch der aktuelle Rechtsstand des Jahres 2010 verwendet. Hierzu werden zunächst die Verhaltensparameter des Arbeitsangebotsmodells auf Basis der Arbeitsangebotsentscheidungen und des Rechtsstands des Jahres 2008 geschätzt. Anschließend werden die Budgetveränderungen, die sich durch rechtliche Änderungen zwischen den Jahren 2008 und 2010 ergeben, simuliert, indem der neue Rechtsstand in das STSM eingeführt wird. Berücksichtigt sind insbesondere die Neufassung des Wohngelds, geänderte Regeln beim Kinderzuschlag und veränderte Beitragssätze und Versicherungshöchstgrenzen in den Sozialversicherungszweigen.

526. Auf Grundlage der simulierten Veränderungen der individuellen Budgetrestriktionen über die Handlungsmöglichkeiten hinweg lassen sich die Veränderungen in den Arbeitsangebotsentscheidungen simulieren. Hierfür existiert im **konditionalen Logit-Modell** mit Extremwert verteilten Störtermen eine geschlossene Form, die eine exakte Berechnung aller Übergangswahrscheinlichkeiten auf individueller Ebene ermöglicht. Die so neu ermittelte Arbeitszeitverteilung des Jahres 2010 bildet die Referenzsituation für die eigentliche Simulation der Wirkungen von Veränderungen der finanziellen Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich.

527. Die mit dem eingesetzten Modell erzielten **Simulationsergebnisse** können als Vorhersagen für die kurze bis mittlere Frist interpretiert werden. In der kurzen Frist wird dabei im Grunde nur das **Arbeitsangebot** abgebildet, da nicht jeder Beschäftigungswunsch unmittelbar umgesetzt werden kann. Erst in der mittleren Frist könnte sich ein neues Arbeitsmarktgleichgewicht einstellen, indem das zusätzliche Arbeitsangebot auch auf eine entsprechende Nachfrage trifft.

III. Parametrisierung

1. Datengrundlage und Einteilung der Haushalte

528. Ausgangspunkt der Simulationsrechnungen ist eine aus der SOEP-Welle für das **Erhebungsjahr 2008 gezogene Stichprobe**. In dieser befinden sich zum einen Haushalte mit einem alleinstehenden oder alleinerziehenden Haushaltsvorstand im Haupterwerbsalter

(18 bis 60 Jahre) sowie Paarhaushalte, in denen der Haushaltsvorstand oder der eheliche oder nicht eheliche Partner im Haupterwerbssalter steht.

In einem ersten Schritt wurden Haushaltsvorstände und ihre gegebenenfalls vorhandenen Partner danach eingeteilt, ob sie ihr Arbeitsangebot kurzfristig verändern können. Personen, von denen zu vermuten ist, dass sie dann, wenn sich die Budgetrestriktion über die Handlungsalternativen hinweg verändert, ihr Arbeitsangebot nicht anpassen, werden hinsichtlich ihres Arbeitsangebots als inflexibel bezeichnet. Konkret wird das für die folgenden Personen angenommen: Selbstständige, Beamte, Bezieher von Altersrente, Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld, Auszubildende, Personen im Mutterschutz, Zivildienst- und Wehrdienstleistende.

Nach der Imputation der Löhne, der Feststellung der gewählten Arbeitszeitkategorie und der Simulation des verfügbaren Einkommens über alle Handlungsalternativen des Haushalts hinweg verbleiben in der Arbeitsstichprobe zur **Schätzung des Modells noch 4 828 Haushalte**. Die Haushalte werden in vier Typen eingeteilt: 1 133 Alleinstehende, 349 Alleinerziehende, 1 276 Paarhaushalte mit nur einem beim Arbeitsangebot flexiblen Partner und 2 070 Paarhaushalte mit zwei flexiblen Partnern beim Arbeitsangebot.

2. Arbeitsangebotsmodell

529. Aus methodischer Sicht ist es vorteilhaft, die Arbeitsangebotsparameter für Haushaltstypen, deren Arbeitsangebotsverhalten deutlich voneinander abweicht, separat zu schätzen. Somit können die Präferenzparameter hinsichtlich Freizeit und Konsum über die Haushaltstypen völlig frei variieren. Darüber hinaus wird zugelassen, dass innerhalb eines Haushaltstyps systematische Verhaltensunterschiede in Abhängigkeit von beobachtbaren Merkmalen existieren.

530. Die geschätzten Modellparameter lassen sich zwar hinsichtlich ihres Vorzeichens aber nur schlecht hinsichtlich ihrer Größenordnung interpretieren. Aussagekräftiger sind die **Arbeitsangebotselastizitäten**, die die relative Veränderung des Arbeitsangebots bei einer relativen Veränderung des Lohnsatzes angeben und die für jeden der vier Haushaltstypen aus den geschätzten Modellparametern sowohl bezogen auf die Partizipation als auch auf das Arbeitsvolumen ermittelt werden (Tabelle 45, Seite 314). Die absolute Größe der Verhaltensreaktionen liegt innerhalb der Spannweite früherer Studien. Auch hinsichtlich der relativen Stärke der Reaktionen bestätigen sich die bekannten Ergebnisse, dass Alleinstehende stärker auf eine Variation des Lohns reagieren als Alleinerziehende, und dass in Paarhaushalten Frauen in ihrem Arbeitsangebot stärker auf Lohnänderungen reagieren als Männer, die ohnehin in ihrer überwiegenden Mehrheit eine Vollzeitbeschäftigung wählen. Die stärkere Reaktion der Frauen findet sich nicht nur bei einer Variation des eigenen Lohns, sondern auch dann, wenn der Lohn des Partners variiert wird (Kreuzlohnelastizität).

3. Ausgangswerte der Zielgrößen

531. Hochgerechnet repräsentiert die zur Simulation herangezogene Stichprobe **15,5 Mio Haushalte**. In diesen Haushalten leben 24,1 Millionen Menschen mit flexiblem Arbeitsangebot gemäß der oben erläuterten Abgrenzung. Davon gehen 17,4 Millionen Personen einer Beschäftigung nach und 6,7 Millionen Personen sind nicht erwerbstätig.

Tabelle 45

Arbeitsangebotselastizitäten¹⁾²⁾

	Arbeitsvolumen (vH)	Partizipationsquote (Prozentpunkte)
Eigenlohnelastizitäten		
Alleinstehende	2,9	2,4
Alleinerziehende	1,3	0,7
Teilweise flexible Paare ³⁾	1,6	0,8
Männer in flexiblen Paaren ³⁾	1,4	1,0
Frauen in flexiblen Paaren ³⁾	3,1	1,0
Kreuzlohnelastizitäten		
Männer in flexiblen Paaren ³⁾	- 0,2	- 0,2
Frauen in flexiblen Paaren ³⁾	- 1,6	- 0,6

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008.– 2) Basierend auf einer Bruttostundenlohnerhöhung um 10 vH.– 3) Flexibel im Hinblick auf das Arbeitsangebot des Haushaltsvorstands und/oder vorhandenen Partners (zu den Einzelheiten siehe Ziffer 528).

Die hochgerechneten Ausgangswerte dieser Zielgrößen ergeben sich für den Rechtsstand 2008 unmittelbar aus dem STSM, nachdem die Haushalte gemäß ihrer tatsächlichen Arbeitszeit auf die zugelassenen Arbeitszeitkategorien verteilt werden. Für den Rechtsstand 2010 müssen die Werte simuliert werden (Tabelle 46). Berücksichtigt sind in dieser Simulation sowohl die statischen Effekte, die sich gemäß STSM allein aus den zwischen den Jahren 2008 und 2010 eingetretenen Änderungen im Steuer- und Transferrecht ergeben, als auch die zusätzlichen Effekte, die durch Verhaltensanpassungen der Haushalte zustande kommen, da diese ihr Arbeitsangebot unter den veränderten Rahmenbedingungen neu optimieren.

Insgesamt genommen trifft das Modell für das Jahr 2010 die Zielgrößen, die sich nach derzeitiger Datenlage grob abschätzen lassen, zufriedenstellend. Sämtliche Größen werden unterschätzt, weil die zur Simulation verwendete Stichprobe nicht die Gesamtbevölkerung repräsentiert. Beispielsweise fehlt ein größerer Teil der Rentner völlig, sodass die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge systematisch zu gering ausfallen.

Recht gut abgebildet werden dagegen die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Arbeitslosengeld II und die zwei zentralen Lagemaße der Einkommensverteilung, nämlich der Durchschnitt und der Median. Bei den Ungleichheitsmaßen, also den Perzentil-Verhältnissen und dem Gini-Koeffizienten, liegen die simulierten Werte hingegen etwas unter den im Jahresgutachten 2009/10 ausgewiesenen Werten. Die Abweichungen lassen sich aber auch hier

plausibel dadurch erklären, dass in der Simulation nur eine Teilstichprobe des SOEP zum Einsatz kommt, die sich von der Gesamtbevölkerung unterscheidet.

Tabelle 46

**Simulierte Ausgangswerte der Zielgrößen
unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen¹⁾**

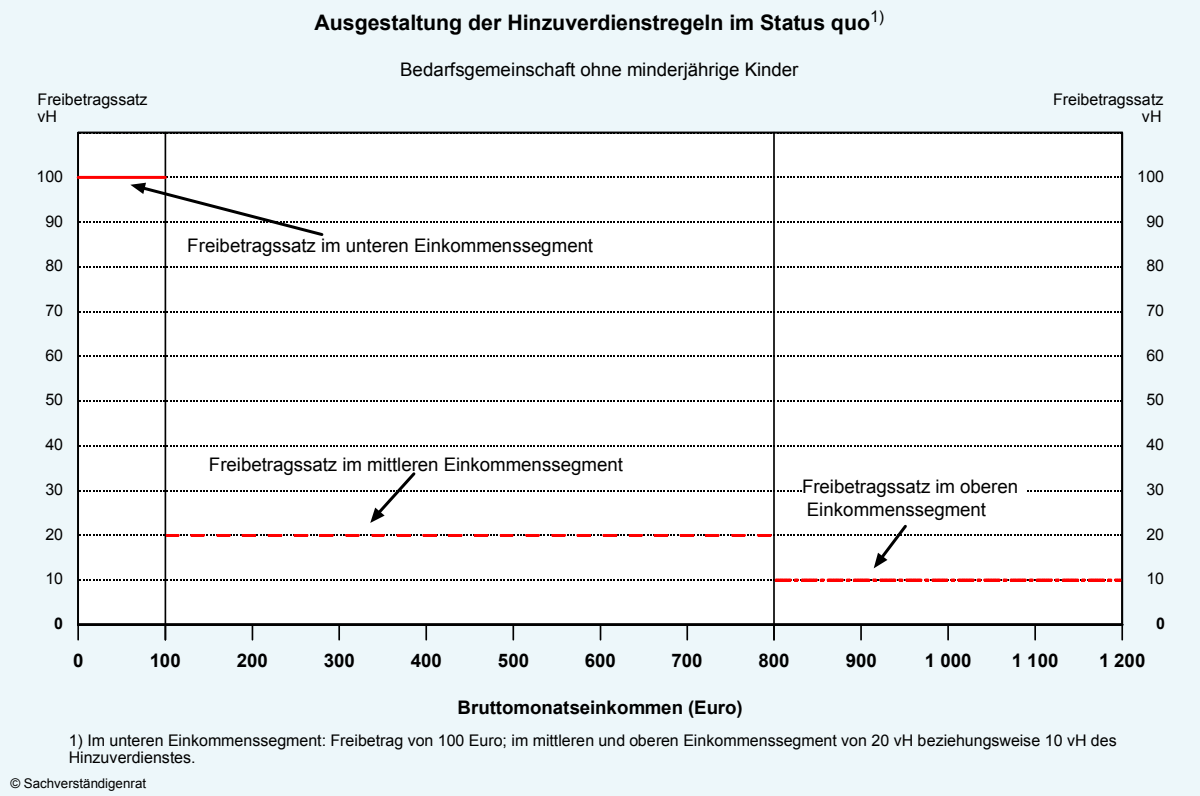
	Rechtsstand		Differenz 2010 zu 2008 ^{a)}
	2008	2010	
Arbeitsvolumen (1 000 Vollzeitäquivalente)²⁾	16 570	16 667	97
Haushalte im Hilfebezug (Tausend Personen)			
Arbeitslosengeld II ³⁾	3 276	2 849	– 426
Wohngeld	254	509	255
Kinderzuschlag	118	268	149
nachrichtlich: Aufstocker	1 870	1 530	– 340
Fiskalische Größen (Mrd Euro)			
Direkte Steuern	90,0	82,3	– 7,7
Sozialversicherungsbeiträge	179,8	176,4	– 3,4
Arbeitslosengeld II	23,4	21,1	– 2,3
Wohngeld	0,3	0,7	0,4
Kinderzuschlag	0,4	0,8	0,4
Armuts- und Verteilungsmaße⁴⁾			
Durchschnitt des Haushaltseinkommens	1 559	1 609	50
Median des Haushaltseinkommens	1 449	1 490	41
Armutsrisikoquote	0,11	0,11	0,00
Gini-Koeffizient ⁵⁾	0,22	0,22	0,00
Perzentil-Verhältnis ⁶⁾ P90/P10	2,83	2,87	0,04
Perzentil-Verhältnis ⁶⁾ P90/P50	1,64	1,65	0,01
Perzentil-Verhältnis ⁶⁾ P10/P90	1,72	1,74	0,02

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008.– 2) Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine Arbeitszeit von 40 Wochenstunden angenommen.– 3) Arbeitslosengeld II einschließlich Kosten der Unterkunft.– 4) Die Haushaltseinkommen wurden äquivalenzgewichtet mit der neuen (modifizierten) OECD-Skala. Ausgewiesen werden die monatlichen Einkommen.– 5) Der Gini-Koeffizient nimmt einen Wert zwischen Null und Eins an. Bei vollständiger Gleichverteilung hat er einen Wert von Null, bei vollständiger Ungleichverteilung einen Wert von Eins.– 6) Dezilverhältnisse geben die Relation zwischen höherer und niedrigerer Einkommensschwelle an.– a) Abweichungen in den Differenzen durch Runden der Zahlen.

IV. Systematische Variation der Hinzuverdienstregeln

532. Das SGB II regelt die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch in § 30 SGB II. Gegenwärtig bleiben die ersten 100 Euro vom monatlichen Erwerbseinkommen anrechnungsfrei. Erwerbseinkommen von über 100 Euro bis 800 Euro bleiben zu 20 vH anrechnungsfrei. Von 800 Euro bis zur Obergrenze von 1 200 Euro (beziehungsweise 1 500 Euro für Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem minderjährigen Kind) beträgt der **Freibetragsatz** 10 vH. Einkommen oberhalb dieser Grenze wird voll auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch angerechnet (Schaubild 50, Seite 316). Der Hinzuverdienst wird dadurch begünstigt, dass die **Freibeträge** personenbezogen sind. Es können also zum Beispiel mehrere Personen in einer Bedarfsgemeinschaft den Freibetrag von 100 Euro in Anspruch nehmen. Gemäß der vorliegenden Daten stockt in fast allen Fällen jedoch nur ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft das Arbeitslosengeld II durch einen Hinzuverdienst auf.

Schaubild 50



533. Das anzurechnende Einkommen kann außerdem um Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gemindert werden. Die Anrechnungsregeln beziehen sich also auf das Nettoeinkommen. Im untersten Einkommensbereich sind Hilfeempfänger im Normalfall einkommensteuerfrei. Dagegen setzt die Sozialversicherungspflicht ab der Minijob-Grenze ein. Bei einer geringfügigen Beschäftigung unterhalb der 400 Euro-Schwelle spielt diese Anrechnungsmöglichkeit praktisch keine Rolle.

534. Die bestehenden Hinzuverdienstregeln bedeuten jenseits des Freibetrags von 100 Euro hohe Grenzbelastungen des Einkommens: Ein **Freibetragsatz** von 20 vH korrespondiert mit einer **Transferentzugsrate** von 80 vH; bei Überschreiten der Midijob-Grenze von 800 Euro steigt die Transferentzugsrate sogar auf 90 vH. Dem ökonomischen Modell des Arbeitsangebotsverhaltens entsprechend, reagieren viele Bezieher von Arbeitslosengeld II auf dieses Anreizsystem, indem sie nur ein niedriges Einkommen hinzuverdienen. Besonders attraktiv ist dabei natürlich ein Hinzuverdienst, der den Freibetrag (mit einer Transferentzugsrate von 0 vH) gerade ausschöpft. Tatsächlich zeigen die verfügbaren Daten der Bundesagentur für Arbeit, dass drei Viertel aller Aufstocker, also der erwerbstätigen Bezieher von Arbeitslosengeld II, mit ihren Erwerbseinkommen unter dieser Minijob-Schwelle bleiben. Jeder fünfte erwerbstätige Hilfeempfänger erzielt sein Einkommen sogar noch innerhalb der Freibetragsgrenze (Dietz et al., 2009).

535. Es werden verschiedene Ansätze diskutiert, um die vom System der Hinzuverdienstregelungen gesetzten **Arbeitsanreize** zu **erhöhen**. Eine Alternative wäre, die bestehenden Freibetragsätze im mittleren und hohen Einkommenssegment anzuheben. Durch die sinkenden

marginalen Belastungen des Erwerbseinkommens würde eine Ausweitung der Beschäftigung attraktiver. Allerdings würde sich gleichzeitig der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, ausweiten. Darum müssen von dieser Option nicht notwendigerweise positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot, die Anzahl der Empfängerhaushalte oder die öffentlichen Haushalte ausgehen.

536. Die andere Alternative wäre, den Freibetrag abzuschaffen und durch eine **Vollanrechnungsschwelle** zu ersetzen, bis zu der ein niedriges Einkommen vollständig auf den Transferanspruch angerechnet wird. Wiederum sind die theoretischen Wirkungen nicht eindeutig. Zwar stärkt die Maßnahme die Attraktivität höherer Erwerbseinkommen gegenüber geringfügigen Hinzuverdiensten, ein Teil der gegenwärtigen Aufstocker mit niedrigem Einkommen dürfte aber mit einem Rückzug aus der Erwerbstätigkeit reagieren, so dass positive Wirkungen der Reform keineswegs gewährleistet sind.

537. Die Wirkungen einer Neuregelung der Hinzuverdienste sind also theoretisch unbestimmt und müssen empirisch abgeschätzt werden. In der vorliegenden Analyse werden dazu **vier zentrale Parameter** des bestehenden Systems **über ein weites Wertespektrum variiert**:

- Die untere Einkommensgrenze wird in neun 100-Euro-Schritten von 0 bis 800 Euro variiert.
- Innerhalb dieses Einkommensbereichs wird der Freibetragsatz in sechs Schritten von 0 vH, 20 vH, 40 vH, 60 vH, 80 vH und 100 vH variiert – sobald ein Wert unter 100 vH gewählt wird, verliert dieser Einkommensbereich dabei den Charakter eines Freibetrags.
- Der Freibetragsatz im zweiten Einkommenssegment, also vom Freibetrag bis zu 800 Euro, wird in sechs Schritten von 0 vH, 20 vH, 40 vH, 60 vH, 80 vH und 100 vH variiert.
- Der Freibetragsatz im dritten Einkommenssegment, also von 800 bis 1 200 Euro bei Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und bis 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, wird in drei Schritten von 0 vH, 10 vH und 20 vH variiert.

538. Zunächst wird die **Wirkung der Parametervariationen in jeweils einer Dimension** der Hinzuverdienstregeln **betrachtet**, während die drei anderen Parameter des Systems auf dem Wert des Status quo verbleiben. Wenn also die Wirkung einer Variation des Freibetrags zwischen 0 Euro und 800 Euro untersucht wird, bleiben die Freibetragsätze in den beiden anderen Einkommenssegmenten auf ihren tatsächlichen Werten von 20 vH beziehungsweise 10 vH.

539. Veränderungen der Hinzuverdienstregeln beeinflussen nicht in jedem Fall das verfügbare Einkommen, denn das **System des Arbeitslosengelds II konkurriert mit anderen Transfersystemen**. Dies betrifft zum einen das System des Wohngelds zur Finanzierung der Miete

(mit anderen Regeln als für die im Arbeitslosengeld II abgedeckten Kosten der Unterkunft), zum anderen – bei Familien mit Kindergeld berechtigten Kindern – das System des Kinderzuschlags. Vereinfacht gesagt, besteht ein Anspruch auf Kinderzuschlag in den Fällen, in denen der Haushalt nur wegen des nicht gedeckten Bedarfs der Kinder in den Bezug von Arbeitslosengeld II gerät, und wenn durch Zahlung des Kinderzuschlags der Anspruch auf Arbeitslosengeld II für die Bedarfsgemeinschaft entfällt (Kasten 16).

540. Die Bundesregierung hat inzwischen die im Koalitionsvertrag angekündigten **Änderungen bei den Hinzuverdienstregeln** in Angriff genommen und auf der Kabinettsitzung am 20. Oktober 2010 eine entsprechende neue Regelung beschlossen. Ab dem 1. Januar 2011 soll der Freibetragsatz im Einkommensbereich zwischen 800 Euro und 1 000 Euro von derzeit 10 vH auf 20 vH steigen, während die übrigen Hinzuverdienstregelungen unverändert bleiben. Die Auswirkungen speziell dieser Änderung wurden ebenfalls simuliert (Ziffer 574 f.).

1. Variation des Freibetrags

541. Derzeit bleiben die ersten 100 Euro des Erwerbseinkommens vollständig anrechnungsfrei. Eine Ausweitung des Freibetrags führt dazu, dass auch bei einem höheren Bruttoeinkommen noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Ebenso erhöht sich der Einkommensbereich, in dem Anspruch auf den Kinderzuschlag besteht. Dabei hängt die Höhe des Effekts vom Ausmaß der Ausweitung und von der konkreten Haushaltszusammensetzung ab. Für Alleinerziehende mit einem Kind erhöht sich das verfügbare Einkommen über einen weiten Einkommensbereich, wenn der Freibetrag von heute 100 Euro auf 200 Euro verdoppelt wird (Schaubild 51).

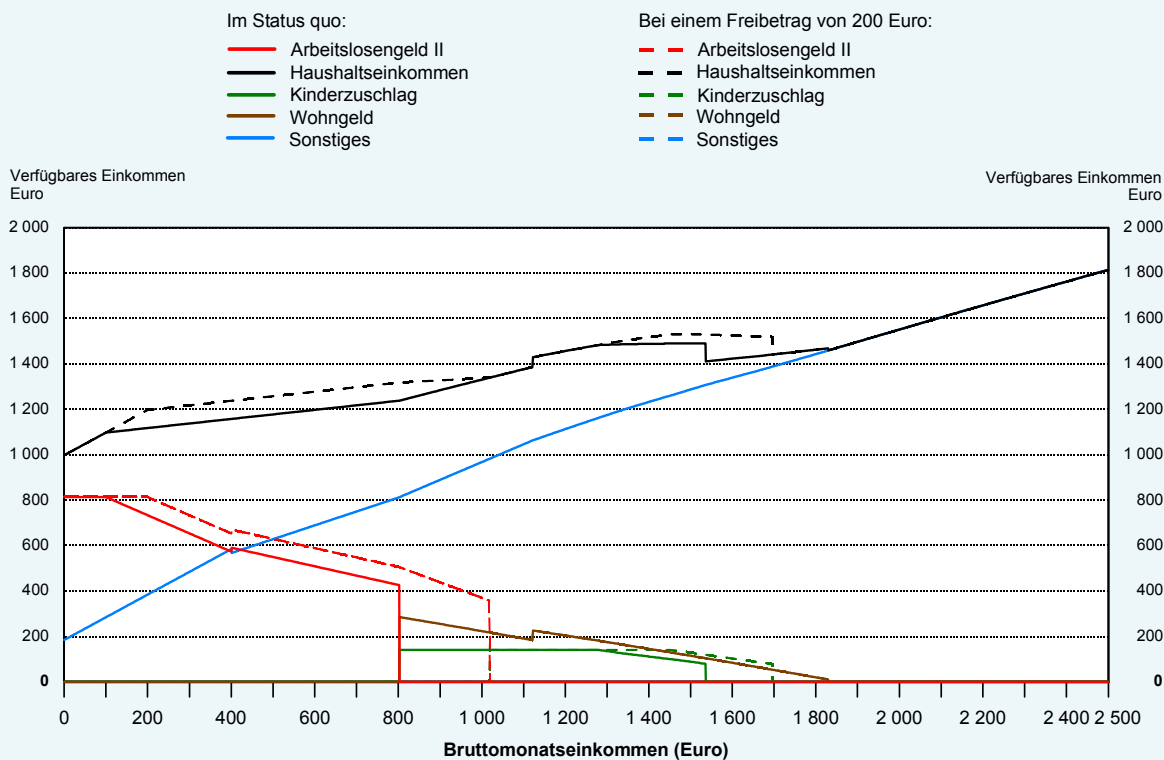
542. Als Reaktion auf eine Erhöhung des Freibetrags ist daher damit zu rechnen, dass es für einige Arbeitslosengeld II-Bezieher, die bisher nicht erwerbstätig waren, nunmehr attraktiv wird, eine Erwerbstätigkeit innerhalb des neuen Freibetrags aufzunehmen. Da umgekehrt niemand, der schon unter den Hinzuverdienstregeln des Status quo erwerbstätig ist, einen Anreiz hat, bei den großzügiger gewordenen Regelungen die Erwerbsarbeit aufzugeben, ist der **Partizipationseffekt** einer Erhöhung des Freibetrags eindeutig **positiv**.

Der Effekt auf die Arbeitsstunden ist hingegen theoretisch unbestimmt. Einerseits haben Personen, die bereits im Status quo aufgestockt haben, einen Anreiz bei Ausweitung des Freibetrags ihr Arbeitsangebot ebenfalls auszuweiten. Andererseits bestehen Anreize für Personen mit höherem Erwerbseinkommen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, um in den nunmehr attraktiver gewordenen Bezug von Arbeitslosengeld II zu wechseln. Ein weiterer negativer Effekt auf die Arbeitszeit ergibt sich am oberen Rand des hier betrachteten Einkommensbereichs: Dort dürften einige Haushalte ihre Arbeitszeit reduzieren, um einen Anspruch auf den Kinderzuschlag, der nach der Reform auch noch bei einem höheren Erwerbseinkommen gezahlt wird, zu erwerben. Mit Hilfe der Mikrosimulation lässt sich der Saldo dieser gegenläufigen Effekte empirisch abschätzen.

Schaubild 51

Verfügbares Einkommen im Status quo und bei einem Freibetrag von 200 Euro

– Alleinerziehende mit einem Kind¹⁾ –



1) Hilfeempfänger in einer Bedarfsgemeinschaft mit einem Kind im Alter von unter 7 Jahren. Kosten der Unterkunft 380 Euro. Regelbedarf der Bedarfsgemeinschaft 997 Euro.

© Sachverständigenrat

543. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass bei einer Ausdehnung des Freibetrags die Partizipationsquote steigt, das gesamte **Arbeitsvolumen** jedoch **sinkt** (Tabelle 47).

Tabelle 47

Variation des Freibetrags in 100 Euro-Schritten¹⁾

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo ²⁾		Neuer Freibetrag (Euro)								
		0	200	300	400	500	600	700	800	
Arbeitsangebot										
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	33	- 4	- 71	- 150	- 155	- 143	- 118	- 107	
Partizipationsquote	vH ⁴⁾	- 0,3	0,6	1,2	1,8	2,2	2,6	2,9	3,2	
Empfängerhaushalte										
Arbeitslosengeld II	1 000	- 461	479	1 123	1 829	2 549	3 282	3 976	4 682	
Wohngeld	1 000	113	- 78	- 156	- 202	- 243	- 289	- 305	- 338	
Kinderzuschlag	1 000	- 37	54	66	87	128	126	110	110	
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)		Mrd Euro	2,2	- 2,8	- 8,0	- 14,5	- 20,1	- 26,0	- 31,8	- 39,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktueller Freibetrag: 100 Euro.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.

Folglich ist der hier dominierende Effekt auf die durchschnittlichen Arbeitsstunden negativ, was darauf zurückzuführen ist, dass die negativen Effekte am oberen Rand gegenüber der Ausdehnung der Arbeitszeit durch Personen, die im Status quo bereits im Bereich des Freibetrags aufgestockt haben, dominieren.

Deshalb schlägt sich die Reduktion der Arbeitszeit am oberen Rand in einem starken Anstieg der Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug nieder. Auch beim Kinderzuschlag bestätigt sich der erwartete Anstieg der Empfängerzahlen. Schon eine Verdoppelung des Freibetrags würde zu beträchtlichen **fiskalischen Mehrausgaben** von bis zu 2,8 Mrd Euro jährlich führen.

2. Einführung einer Vollarrechnungsschwelle

544. Ein Freibetrag ist das eine Extrem der Einkommensanrechnung, das andere Extrem besteht in einer Vollarrechnungsschwelle. Unterhalb dieser Schwelle wird jegliches Erwerbseinkommen voll auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch angerechnet; der **Freibetragsatz** beträgt in diesem Fall also **0 vH**, die Transferenzugsrate entsprechend 100 vH. Eine Vollarrechnungsschwelle von 200 Euro heißt mithin, dass sämtliche Hinzuverdienste bis zu einer Höhe von insgesamt 200 Euro voll mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet werden. Bei einer Vollarrechnungsschwelle von 0 Euro würde bei derzeit geltendem Recht der Freibetragsatz von 20 vH bereits bei null beziehungsweise 1 Euro Hinzuverdienst einsetzen. Folglich entsprechen sich die Simulationsergebnisse bei einer Vollarrechnungsschwelle von 0 Euro und bei einem Freibetrag von 0 Euro.

Weil durch die Vollarrechnungsschwelle das anrechnungsfreie Einkommen sinkt, läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld II schon bei einem niedrigeren Bruttoeinkommen aus. Der Wechsel in das Wohngeld und den Kinderzuschlag wird, verglichen mit dem Status quo, entsprechend früher attraktiv. Der Anspruch auf den Kinderzuschlag, der an den Arbeitslosengeld II-Anspruch gekoppelt ist, endet aber ebenfalls früher als im Status quo.

545. Theoretisch sollte sich eine Vollarrechnungsschwelle negativ auf die Partizipationsquote auswirken, da der Hinzuverdienst durch die Vollarrechnung unattraktiver wird. Von den Personen, die bisher im Bereich unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle hinzuverdient haben, werden einige nunmehr den Bezug von Arbeitslosengeld II ohne eigenes Erwerbseinkommen, also die Nullstundenkategorie des Modells, wählen. Umgekehrt wird niemand, der bereits im Status quo die Nullstundenkategorie gewählt hat, nun, da der Hinzuverdienst weniger großzügig ausgestaltet ist, eine Arbeit aufnehmen.

Eine Vollarrechnungsschwelle akzentuiert also die Arbeitsangebotsentscheidung derjenigen Haushalte, die im Status quo Arbeit unterhalb der Vollarrechnungsschwelle anbieten: Sie werden entweder in die Erwerbslosigkeit wechseln oder aber ihr Arbeitsangebot über die Schwelle hinaus ausweiten.

546. Die Simulationsergebnisse bestätigen das Auftreten beider Verhaltensreaktionen. Da das **Arbeitsvolumen leicht ansteigt**, während die **Partizipationsquote negativ** ist, muss der Arbeitszeiteffekt dominieren. Die Anzahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II oder den

Kinderzuschlag beziehen, geht zurück, während die Anzahl der Wohngeldempfänger steigt (Tabelle 48). Die Effekte der Vollarrechnungsschwelle sind also den Wirkungen des Freibetrags gerade entgegengesetzt. Gleiches gilt für die fiskalischen Wirkungen. Durch eine Vollarrechnungsschwelle kommt es, anders als bei der Erhöhung des Freibetrags, zu einer **Entlastung der öffentlichen Haushalte** im Umfang von bis zu 4,0 Mrd Euro jährlich. Deutlich wird, dass die Wirkungen einer Vollarrechnungsschwelle in der Größenordnung beträchtlich unter den Wirkungen des Freibetrags liegen.

Tabelle 48

Variation einer Vollarrechnungsschwelle in 100 Euro-Schritten¹⁾

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo ²⁾		Vollarrechnungsschwelle (Euro)								
		0	100	200	300	400	500	600	700	800
Arbeitsangebot										
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	33	39	46	50	54	55	52	52	51
Partizipationsquote	vH ⁴⁾	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
Empfängerhaushalte										
Arbeitslosengeld II	1 000	-461	-541	-620	-684	-727	-773	-795	-839	-870
Wohngeld	1 000	113	168	208	247	274	311	327	365	386
Kinderzuschlag	1 000	- 37	- 23	- 43	- 38	- 39	- 54	- 62	- 71	- 78
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	2,2	2,6	2,9	3,2	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen. – 2) Aktuell keine Vollarrechnungsschwelle vorhanden. – 3) Vollzeitäquivalente. – 4) Prozentpunkte.

3. Variation der Freibetragsätze

547. Mit dem Freibetrag und der Vollarrechnungsschwelle wurde bisher zweimal das Niveau der ersten Einkommensschwelle variiert. Der Freibetragsatz bis zu dieser Schwelle betrug im ersten Fall 100 vH, im zweiten Fall 0 vH. Im Rahmen der systematischen Variation wurden darüber hinaus Szenarien simuliert, in denen dieser Freibetragsatz Werte von 20 vH, 40 vH, 60 vH und 80 vH annahm.

548. Grundsätzlich gilt im **unteren und im mittleren Einkommenssegment**, dass die **Partizipation steigt**, das gesamte **Arbeitsvolumen** und somit die durchschnittliche Stundenzahl aber **sinken**, wenn der Freibetragsatz gegenüber dem Status quo erhöht wird (Tabelle 49, Seite 322). Dabei ist das mittlere Einkommenssegment definiert als das Segment zwischen dem Freibetrag von 100 Euro und einem Monatseinkommen von 800 Euro. Das obere Einkommenssegment wiederum beginnt bei der 800 Euro-Schwelle und reicht bis zu einem Einkommen von 1 200 Euro monatlich für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und 1 500 Euro monatlich für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Höhere Freibetragsätze haben einen negativen, niedrigere Freibetragsätze einen positiven Effekt auf den öffentlichen Haushalt. Verursacht werden diese Budgetwirkungen in allen Fällen von den Ausgaben für das Arbeitslosengeld II, die aus den bei der Diskussion des Freibetrags und der Vollarrechnungsschwelle genannten Gründen steigen, je großzügiger die Einkommensanrechnung gestaltet ist.

549. Eine Erhöhung des Freibetragsatzes im **oberen Einkommenssegment** wirkt günstiger: Bei einer Verdopplung des Freibetragsatzes von 10 vH auf 20 vH kommt es anders als im unteren und im mittleren Einkommenssegment zu keinem Rückgang, sondern sogar zu einer leichten **Erhöhung des Arbeitsvolumens** bei vergleichsweise geringen **Mehrausgaben** der öffentlichen Hand von etwa 500 Mio Euro jährlich. Im folgenden Abschnitt werden diese und andere Zusammenhänge zwischen den Parametern systematisch untersucht.

Tabelle 49

Variation der Freibetragsätze¹⁾

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo ²⁾		Freibetragsatz im unteren Einkommenssegment				
		0 vH	20 vH	40 vH	60 vH	80 vH
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	39	33	26	18	10
Partizipationsquote	vH ⁴⁾	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	2,6	2,2	1,7	1,2	0,6
		Freibetragsatz im mittleren Einkommenssegment				
		0 vH	40 vH	60 vH	80 vH	100 vH
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	14	- 1	- 54	- 96	- 107
Partizipationsquote	vH ⁴⁾	- 0,3	0,8	1,6	2,5	3,2
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	2,4	- 4,8	- 13,8	- 26,0	- 39,0
		Freibetragsatz im oberen Einkommenssegment				
		0 vH	20 vH			
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	- 5	22			
Partizipationsquote	vH ⁴⁾	0,0	0,1			
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	0,6	- 0,5			

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktuelle Freibetragsätze: 100 vH im Einkommenssegment von 0 bis 100 Euro, 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment von 800 bis 1 200 Euro beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Prozentpunkte.

4. Analyse für den gesamten Handlungsraum

550. Die Kombination der vier zu variierenden Parameter – untere Einkommensschwelle (9 Werte zwischen 0 und 800 Euro), unterer Freibetragsatz (6 Werte zwischen 0 vH und 100 vH), mittlerer Freibetragsatz (6 Werte zwischen 0 vH und 100 vH) und oberer Freibetragsatz (3 Werte zwischen 0 vH und 20 vH) – ergibt einen umfassenden Handlungsspielraum, der insgesamt analysiert werden kann. Bei der **systematischen Variation der Hinzuverdienstparameter** im SGB II können die verschiedenen Größen, die von dieser Variation der Parameter beeinflusst werden, zu Zielgrößen erklärt werden. Die Simulationen liefern dann eine Spanne innerhalb der sich die Ergebniswerte der jeweiligen Zielgröße bewegen. So sinkt etwa im ungünstigsten Fall die Zielgröße Arbeitsangebotsvolumen um etwas mehr als 194 000 Vollzeitäquivalente; im besten Fall könnte sie dagegen um 132 000 Vollzeitäquivalente steigen (Tabelle 50). Dieses Ergebnis zeigt allerdings auch, dass die positiven Effekte

auf die Gesamtbeschäftigung, die sich mit Reformen im Hinzuverdienstsystem selbst im günstigen Fall erzielen lassen, vergleichsweise klein sind.

551. Bei den anderen möglichen Zielgrößen einer Reform ist die Spannweite der Ergebnisse größer. So kann im besten der durchgerechneten Szenarien die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften um rund 1 Million sinken, im ungünstigsten Fall steigt sie aber um über 5 Millionen. Ähnliche Dimensionen hat die Spannweite bei den Ergebnissen für die Aufstocker. Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag erscheint die Spannweite zahlenmäßig zwar kleiner, im Verhältnis zum Status quo ist die Bandbreite tatsächlich aber erheblich.

Tabelle 50

Spannweite der Simulationsergebnisse¹⁾

Variable		Minimum	25%- 50%- 75%-			Maximum
			Perzentil			
Arbeitsangebot						
Arbeitsvolumen	1 000 ²⁾	– 194	– 74	– 0	34	132
Partizipationsquote	vH ³⁾	– 0,4	– 0,2	0,8	2,1	3,3
Haushalte mit Bezug von						
Arbeitslosengeld II	1 000	– 911	– 194	995	2 734	5 166
- Aufstocker	1 000	– 1 047	– 218	1 187	3 183	5 884
Wohngeld	1 000	– 349	– 249	– 132	50	401
Kinderzuschlag	1 000	– 107	– 11	70	116	155
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (–)	Mrd Euro	– 43,3	– 19,6	– 5,4	1,2	4,2

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen. Anzahl der Beobachtungen: 972.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

552. Die große Varianz der gefundenen Simulationsergebnisse macht sichtbar, dass die Parameter des bestehenden Hinzuverdienstsystems sehr sorgfältig modifiziert werden müssen, damit wirtschaftspolitisch gewünschte Ergebnisse erzielt und unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden. Im Folgenden ist daher die Frage zu klären, ob sich Parameterkonstellationen abzeichnen, die hinsichtlich der als zentral definierten Zielgrößen systematisch besser abschneiden als andere.

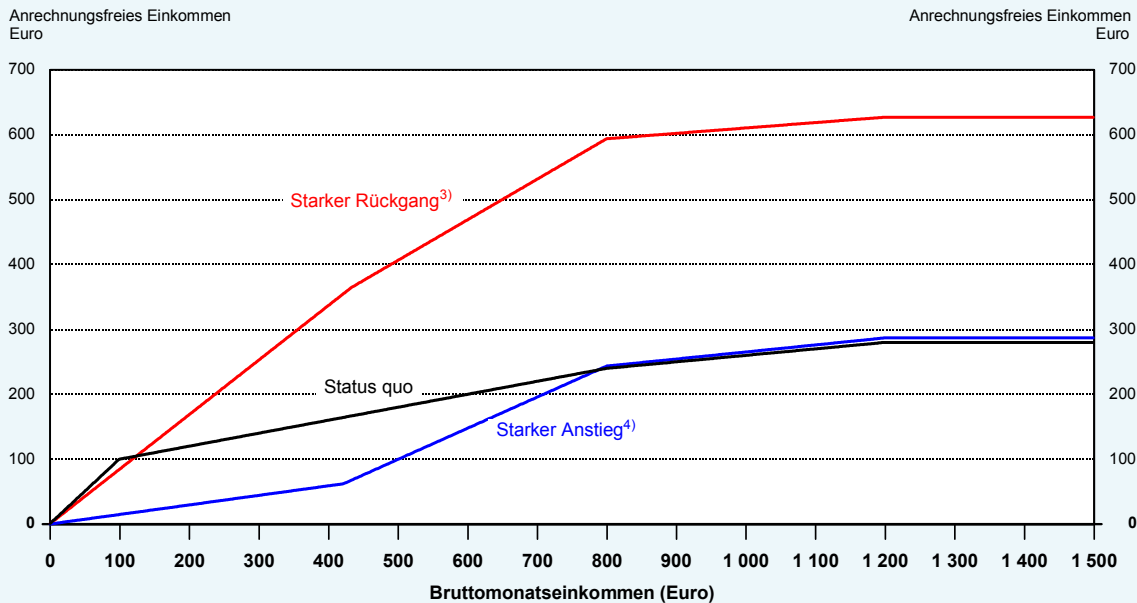
Eindimensionale Ziele

553. Hierzu wurden die 972 Szenarien hinsichtlich der wichtigsten Zielgrößen in Quartile eingeteilt und die Merkmale der Szenarien im obersten (das heißt im günstigsten) Quartil mit denen im untersten Quartil verglichen. Beispielhaft wird das für die zentrale Zielgröße des Arbeitsangebotsvolumens gezeigt (Schaubild 52, Seite 324). Die dort dargestellten Verläufe des anrechnungsfreien Einkommens ergeben sich aus den Mittelwerten der vier Parameter für die je 243 Szenarien des obersten (blau) und des untersten Quartils (rot). Zum Vergleich ist der Verlauf im Status quo (schwarz) dargestellt.

Schaubild 52

Entwicklung des anrechnungsfreien Einkommens bei Variation des Arbeitsangebotsvolumens¹⁾²⁾

– Durchschnitt der Szenarien –



1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Berechnungen auf der Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Arbeitsangebotsvolumen in Vollzeitäquivalenten.– 3) Abnahme des Volumens stärker als der Wert des 25%-Perzentils bei 243 Beobachtungen.– 4) Zunahme des Volumens größer als der Wert des 75%-Perzentils bei 243 Beobachtungen.

© Sachverständigenrat

554. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente lässt sich beispielsweise steigern, indem das anrechnungsfreie Einkommen bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 800 Euro gekürzt wird. Oberhalb von 800 Euro Monatseinkommen bleibt das bisherige anrechnungsfreie Einkommen hingegen praktisch erhalten. Um diesen Tarifverlauf zu erreichen, muss im mittleren Einkommenssegment ab etwa 400 Euro der Freibetragsatz gegenüber dem Status quo deutlich steigen. Das anrechnungsfreie Einkommen und damit das verfügbare Einkommen nehmen durch die Änderungen bis 800 Euro einen konkaven Verlauf. Dies setzt insgesamt Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots für die im Status quo im unteren und mittleren Einkommenssegment Beschäftigten. Zugleich werden negative Anreize bei Personen im oberen Einkommensbereich und darüber hinaus vermieden, weil der bestehende Kombilohn hier praktisch unverändert bleibt.

555. Führt man die gleiche Analyse für die Zielgröße der Partizipation durch, zeigt sich, dass der oben geschilderte Tarifverlauf, der günstig auf das Arbeitsangebotsvolumen wirkt, hinsichtlich der Partizipationswirkung ungünstig abschneidet. Damit besteht ein **Zielkonflikt** bei der Arbeitsangebotsentwicklung zwischen der Höhe der Partizipation und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, der bei Überlegungen zur Neugestaltung der Hinzuverdienstregeln zu bedenken ist.

Der Tarifverlauf für die Optimierung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ähnelt dem oben gezeigten Tarif mit besonders positiven Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsvolumen. Die Ausweitung der Beschäftigung ist ein Grund für die abnehmende Anzahl der Hilfebedürfti-

gen, allerdings mit einem bedeutsamen Unterschied: Im mittleren Einkommenssegment bleibt der Freibetragsatz niedriger, sodass das anrechnungsfreie Einkommen ab 800 Euro ziemlich konstant rund 50 Euro niedriger ist als im Status quo. Das führt zwar zu geringeren Anreizen zur Arbeitsaufnahme, aber der Anspruch auf Arbeitslosengeld II läuft früher aus, sodass Haushalte am oberen Rand aus dem Hilfebezug ausscheiden und gegebenenfalls Wohngeld und den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen. Die gleichzeitige Optimierung der Anzahl der Wohngeldempfänger ist mit Veränderungen der Hinzuverdienstregeln wegen der konkurrierenden Transfersysteme – Arbeitslosengeld II und Wohngeld – nicht möglich.

556. Aus fiskalischer Perspektive bieten sich als **Zielgrößen** vor allem ein verbesserter Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte und die **fiskalische Effizienz**, gemessen am Verhältnis von zusätzlichem Arbeitsangebotsvolumen und zusätzlichen Einnahmen, an. Bei dieser Effizienzbetrachtung müssen Maßnahmen, die das Arbeitsangebot senken, von vornherein ausscheiden. Wegen dieser Bedingung bleiben zur Analyse der fiskalischen Effizienz nur noch 485 Szenarien übrig. Die günstigsten fiskalischen Wirkungen erzielen Szenarien, die die Anrechnungsregeln gegenüber dem Status quo durchgehend verschärfen. Im Szenario mit der höchsten Budgetwirkung liegt der maximale Anrechnungsbetrag bei knapp 50 Euro, im Szenario mit der höchsten fiskalischen Effizienz sogar 90 Euro unter dem Niveau der derzeitigen Regelung.

557. Im Vergleich der beiden Tarifverläufe zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede. Die besonders effizienten Szenarien beginnen zwar mit einem höheren Freibetragsatz, wechseln aber vergleichsweise früh (bei 350 Euro) zu einem niedrigeren Freibetragsatz. Darüber hinaus wird auch der dritte Freibetragsatz im oberen Einkommenssegment gegenüber der derzeitigen Regelung von 10 vH auf 5 vH abgesenkt. Demgegenüber ist der am besten budgetwirksame Verlauf durch einen überdurchschnittlich hohen dritten Freibetragsatz von 14 vH gekennzeichnet.

Insgesamt betrachtet, vermeidet der fiskalisch hoch effiziente Tarif durch die relativ starke Absenkung des anrechnungsfreien Einkommens ab etwa 600 Euro stärkere Mitnahmeeffekte durch ihre Arbeitszeit reduzierende Personen. Hier liegt die Quelle des Effizienzvorteils. Dagegen erzielt der andere Tarif höhere Einnahmen, weil er im direkten Vergleich durch den höheren Kombilohn mehr Erwerbstätige mit geringen Stundenzahlen zur Ausweitung der Arbeitszeiten anregt.

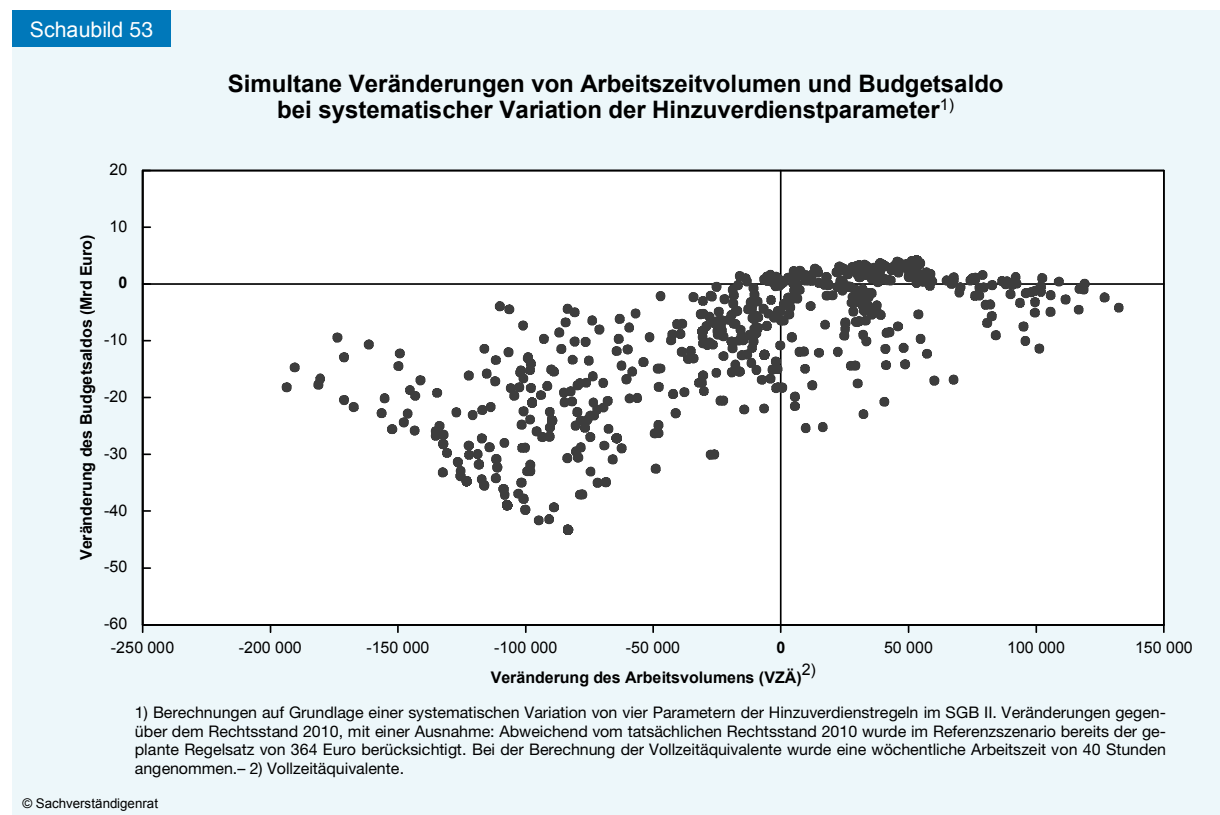
Mehrdimensionale Ziele

558. Wie gesehen unterscheiden sich die Parameterkonstellationen, die günstig sind, um ein einzelnes vorgegebenes Ziel zu erreichen, zum Teil erheblich. Ohne eine explizite **Gewichtung der Ziele** lässt sich deshalb auf dieser Grundlage keine Empfehlung für ein bestimmtes Design zur Neugestaltung der Hinzuverdienstregeln ableiten. Die Gewichtung der Ziele obliegt der Politik. Im Folgenden soll lediglich das Minimalziel der Effizienz in den Blickpunkt genommen werden. Das heißt, es sollen Konstellationen dargestellt werden, die für zumindest zwei von drei wirtschaftspolitisch zentralen Zielgrößen – das Arbeitsangebotsvolumen, die

Partizipationsquote und den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte – **gleichzeitig** Verbesserungen erreichen.

559. Die Wirkung der 972 Szenarien auf jeweils zwei dieser Zielgrößen lässt sich graphisch darstellen (Schaubild 53). Der Zusammenhang zwischen beiden Größen ist positiv und über weite Strecken nahezu linear, allerdings streuen die Effekte der Szenarien relativ stark. Diese Streuung bedeutet, dass viele Szenarien hinsichtlich eines Ziels gleich oder ähnlich, hinsichtlich des anderen Ziels aber stark unterschiedlich wirken. So kosten Szenarien, die das Arbeitsangebot praktisch unverändert lassen, im ungünstigsten Fall mehr als 20 Mrd Euro jährlich, können aber auch einen Budgetüberschuss von einigen Milliarden erzeugen. In 292 Szenarien tritt eine „**Win-Win**“-Situation auf, in der bei positivem Budgetsaldo das Arbeitsvolumen zunimmt.

Schaubild 53



Neben verschiedenen „Win-Win“-Paarungen gibt es auch einige wenige „Win-Win-Win“-Situationen, in der sich alle drei Zielgrößen günstig entwickeln (Tabelle 51). Wie erwähnt gibt es 292 Szenarien, die gleichzeitig zu einem höheren Arbeitsvolumen und einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Der Handlungsraum bei der Vorgabe einer Steigerung des Arbeitsvolumen und der Partizipation ist mit 216 Szenarien kleiner. Bei der Zielsetzung, dass alle drei Größen sich in positiver Richtung verändern sollen, können nur 25 Parameterkonstellationen identifiziert werden. Dabei ist das Zielpaar Partizipation-Budgetsaldo mit nur 28 Szenarien der begrenzende Faktor.

Tabelle 51

**Anzahl der Szenarien in Abhängigkeit von der Wirkung auf die Zielgrößen
Arbeitsvolumen, Partizipation und Budgetsaldo¹⁾**

Anzahl der Szenarien	Wirkung auf		
	Arbeitsvolumen	Partizipationsquote	Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)
972	+ / -	+ / -	+ / -
485	+	+ / -	+ / -
691	+ / -	+	+ / -
307	+ / -	+ / -	+
216	+	+	+ / -
292	+	+ / -	+
28	+ / -	+	+
25	+	+	+

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Auf Grundlage einer systematischen Variation von vier Parametern der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.

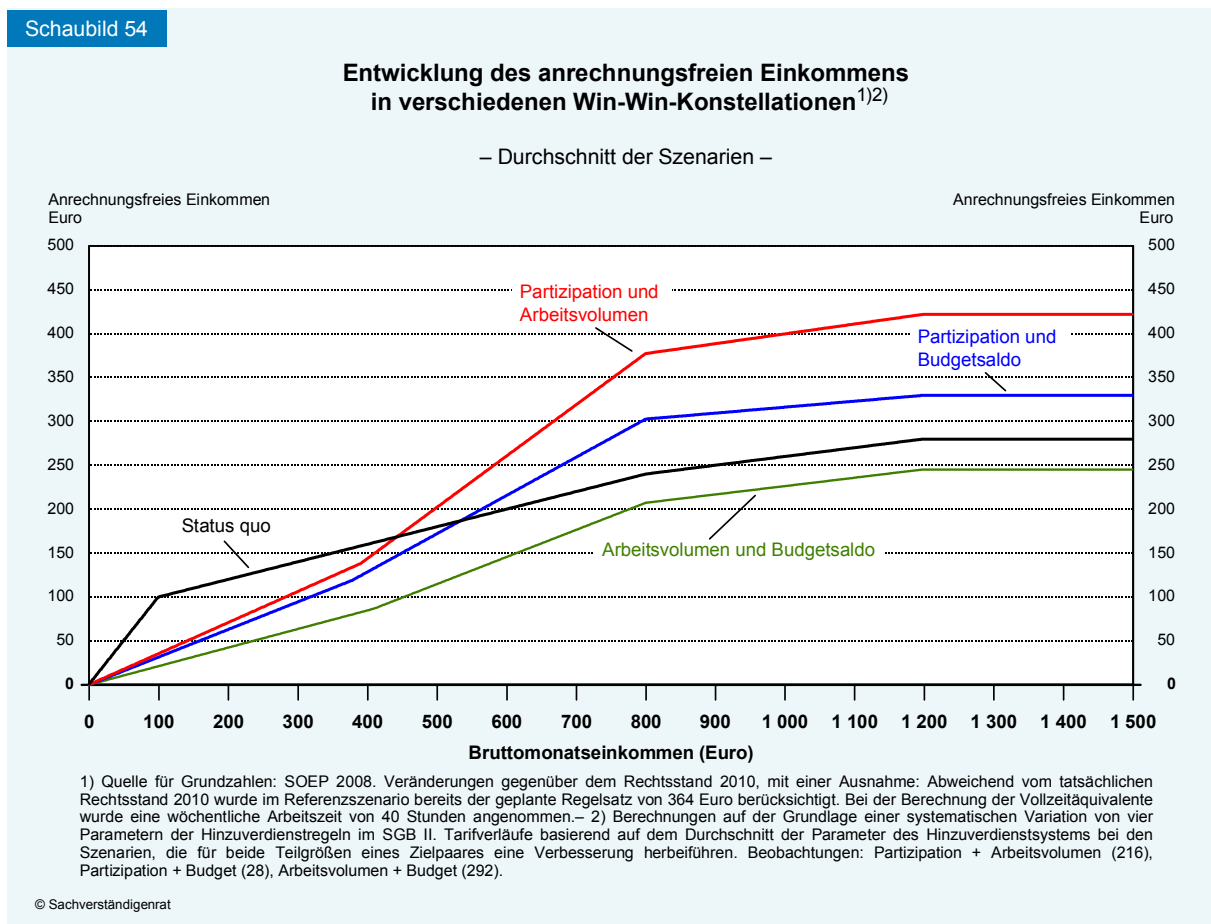
560. Wenn sowohl die Partizipationsquote als auch das Arbeitsvolumen erhöht werden sollen, muss das anrechnungsfreie Einkommen gegenüber dem Status quo in einem unteren Einkommensbereich, der bei gut 400 Euro monatlich endet, gesenkt werden (Schaubild 54, Seite 328). Dies wird erreicht, indem der Freibetrag aufgehoben wird. Zum Ausgleich wird der Freibetragsatz, der über der Freibetragsgrenze einsetzt, von derzeit 20 vH auf 35 vH erhöht. So wird der Arbeitsanreiz bei allen an der 100-Euro-Schwelle und darüber hinaus geringfügig Beschäftigten verbessert, weil die marginale Belastung des Bruttoeinkommens gegenüber dem Status quo sinkt. Das im Blick auf Partizipationsquote und Vollzeitäquivalente starke Szenario behält das Prinzip niedriger Transferentzugsraten auch im mittleren und oberen Einkommenssegment bei. Im mittleren Segment beträgt der Freibetragsatz immerhin 58 vH, im oberen Szenario steigt er gegenüber dem Status Quo noch leicht.

561. Für das Zielpaar Partizipationsquote-Budgetsaldo ergibt sich ein Tarifverlauf, der am Eingang dem eben analysierten ähnelt. Die Abweichung entsteht im bei 379 Euro einsetzenden mittleren Einkommenssegment, in dem der Freibetragsatz 43 vH statt wie oben 58 vH beträgt. Im oberen Einkommensbereich fällt der Freibetragsatz bis auf 7 vH, also bis unter das Status-quo-Niveau. Im Ergebnis steigt der maximal erreichbare Anrechnungsbetrag gegenüber dem Status quo zwar um etwa 50 Euro, liegt aber circa 90 Euro niedriger als beim oben betrachteten Zielpaar Partizipation und Arbeitsvolumen. Diese Einsparung hilft, das Budgetziel zu erreichen. Gleichzeitig entsteht durch den Umschlagpunkt bei 800 Euro eine noch genügend herausgehobene Stelle im Budgetverlauf, um eine Arbeitsaufnahme attraktiv zu machen.

562. Um das Zielpaar Arbeitsvolumen-Budgetsaldo zu erreichen, muss das anrechnungsfreie Einkommen über den gesamten Tarifverlauf deutlich reduziert werden. Die größte Kürzung wird im unteren Einkommenssegment bis etwa 400 Euro vorgenommen. Dies erfolgt durch

Verzicht auf den Freibetrag und einen ersten Freibetragsatz ungefähr in der heutigen Größenordnung (21 vH). Der Nachteil wird durch einen im mittleren Einkommensbereich leicht verbesserten Freibetragsatz (31 vH) ausgeglichen. Dies führt zu einem konkaven Budgetverlauf im unteren und mittleren Einkommenssegment, der Tätigkeiten in diesen Segmenten unattraktiv und Tätigkeiten an der 800-Euro-Schwelle attraktiv macht. So wird ein relativ starker Volumeneffekt ausgelöst. Zudem fällt bei diesen Anrechnungssätzen das maximal erreichbare anrechnungsfreie Einkommen um rund 35 Euro. Dies verbessert unmittelbar die Budgetwirkungen und vermeidet weitere Kosten durch zusätzliche Aufstocker, die ihre Arbeitszeit reduzieren, was wiederum dem realisierten Arbeitsangebotsvolumen zugute kommt.

Schaubild 54



563. Dennoch ist zu betonen, dass der verbleibende Handlungsspielraum, schon wenn nur wenige zentrale wirtschaftspolitische Größen in die Zielfunktion aufgenommen werden, extrem beschränkt wird. Wenn mit der Einführung mit der Verringerung der Anzahl der Aufstocker ein viertes Ziel eingeführt wird, bleiben gerade noch vier Szenarien, die alle vier Ziele erreichen. Schon bei der Betrachtung der Dreierkonstellationen (Tabelle 51) erscheint die kleinste verbleibende Schnittmenge arbiträr und dürfte aus Sicht von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern wohl kaum ein plausibles Optimum aus der Gesamtheit der 972 Konstellationen darstellen.

564. Um aus der systematischen Analyse konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten, müssten also zunächst die politisch relevanten Zielgrößen und die politische Gewichtung verschiedener Ziele geklärt werden. Dies ist zunächst einmal eine normative Frage. Wenn man

allerdings von der Leitlinie ausgeht, dass bei rivalisierenden Zielen und mehreren wirtschafts-politischen Instrumenten für jedes Ziel das Instrument eingesetzt werden sollte, das die besse-re Wirksamkeit verspricht, wären Reformen im Hinzuverdienstsystem eher ein Instrument, um das Gesamtarbeitsangebot zu steigern (und die damit verbundenden günstigen Budgetwir-kungen zu erzielen) und weniger ein Instrument, mit dem sich die Partizipation erhöhen ließe. Jedenfalls zeigt die systematische Evaluation, dass Erhöhungen der Partizipationsquote nur unter vergleichsweise hohen fiskalischen Kosten herbeigeführt werden können, während posi-tive Veränderungen des Gesamtarbeitsangebots ganz erheblich günstiger zu schaffen sind.

565. Bei einer solchen Zuordnung würde das System der Hinzuverdienstregeln auf diejeni-gen ausgerichtet, die sich bereits in Beschäftigung befinden, und möglichst anreizkompatibel neu geordnet, damit ein Weg aus der Kombilohnfalle gefunden wird. Mit einer Neugestaltung des Anreizsystems für hinzuverdienende Hilfeempfänger ließe sich das Arbeitskräfteangebot, wie die Spannbreite der systematisch gewonnenen Simulationsergebnisse zeigt, im günstigs-ten Fall um immerhin 132 000 Vollzeitäquivalente steigern. Damit dürfte aber die Obergrenze dessen benannt sein, was mit günstigen finanziellen Anreizen für die Aufstocker erreicht wer-den kann.

566. Um darüber hinaus eine substanziellere Ausdehnung des Arbeitskräfteangebots zu er-reichen, muss dann ein zweites Politikinstrument für die Stärkung der Teilnahmbereitschaft am Arbeitsmarkt sorgen. Aus theoretischen Überlegungen heraus bietet sich hier der Regel-bedarf an, der bei Hilfeempfängern, die außerhalb des Arbeitsmarkts bleiben, gewährt wird. Ein höherer Regelbedarf erhöht die Anspruchslöhne und senkt damit die Teilnahmbereit-schaft am Arbeitsmarkt, führt also in die Lohnabstandsfalle.

Aus diesen Überlegungen heraus werden im folgenden Abschnitt die Wirkungen von syste-matischen Veränderungen des Grundsicherungsniveaus analysiert.

V. Variation des Regelsatzes

567. Ausgehend von der durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil notwendigen Neuberechnung der Regelsätze wurde die Höhe der Regelleistungen für erwachsene Hilfebedürftige variiert. Die Variation erfolgt innerhalb einer Spanne von -30 vH bis +30 vH, in Schritten von 5 Prozentpunkten. Die Leistungen für Kinder und für die Kosten der Unterkunft wurden von dieser Variation ausgenommen.

568. Eine **Kürzung des Regelsatzes** hat einen starken Einkommenseffekt, der zu einer ge-ringeren Freizeitnachfrage führt. Es ist daher mit einer **Ausweitung des Arbeitsangebots** zu rechnen. Betroffen vom Einkommenseffekt sind nicht nur Haushalte, die derzeit nicht arbei-ten, sondern alle Haushalte bis zu einem Bruttoeinkommen, ab dem ein Wechsel in Wohngeld und gegebenenfalls Kinderzuschlag eine Besserstellung bedeutet. Besonders Alleinstehende sind von den Einkommenseinbußen infolge einer Kürzung des Grundsicherungsniveaus be-troffen.

Die Ergebnisse der Mikrosimulation zu den Arbeitsangebotswirkungen einer Variation der Regelleistung sind eindeutig: Das Arbeitsangebot steigt mit einem Rückgang des Regelsatzes (Tabelle 52). Dabei sind die **Arbeitsangebotswirkungen** erheblich **stärker** als bei der Variation der Hinzuverdienstregeln. Von einer Kürzung der Regelleistungen um 30 vH ist ein Anstieg des Arbeitsvolumens um 702 000 Vollzeitäquivalente zu erwarten. Generell zeigt sich, dass die Veränderung des Arbeitsvolumens dem Betrag nach bei einer Erhöhung des Regelsatzes etwas stärker ist als bei einer Kürzung.

Tabelle 52

Variation des Regelsatzes – Arbeitsangebotseffekte¹⁾

Variable		Senkung des Regelsatzes					
		–30 vH	–25 vH	–20 vH	–15 vH	–10 vH	–5 vH
Arbeitsvolumen	1 000 ²⁾	702	607	503	391	272	145
Partizipationsquote	vH ³⁾	3,0	2,6	2,1	1,7	1,2	0,6
Variable		Erhöhung des Regelsatzes					
		5 vH	10 vH	15 vH	20 vH	25 vH	30 vH
Arbeitsvolumen	1 000 ²⁾	– 121	– 255	– 397	– 547	– 700	– 855
Partizipationsquote	vH ³⁾	– 0,5	– 1,0	– 1,5	– 2,1	– 2,7	– 3,3

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

569. Die Simulationen zeigen zudem, dass sich bei einer **Kürzung des Regelsatzes** die Zahl der **Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug** stark **verringert** (Tabelle 53). Dieser Rückgang erklärt sich aus der Arbeitsangebotsausweitung und dem gesunkenen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Mit dem früheren Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II sinkt auch die Anzahl der Haushalte mit Anspruch auf den Kinderzuschlag. Ein Verlassen des Arbeitslosengeld II-Bezugs bedeutet jedoch nicht für alle Haushalte einen kompletten Verzicht auf staatliche Transfers. So geht etwa mit einer Kürzung der Regelleistung ein Anstieg der Zahl der Haushalte, die Wohngeld empfangen, einher.

570. Die Einsparungen beim Arbeitslosengeld II, die sich mit einer **Kürzung der Regelleistung** erzielen lassen, überwiegen die geringen Mehrausgaben beim Wohngeld. Außerdem führt die daraus folgende Ausdehnung des Arbeitsangebots zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen. Entsprechend ist die **fiskalische Gesamtwirkung** einer Kürzung der Regelleistungen **positiv**. Die fiskalischen Einsparungen sind erheblich und erreichen bei einer Kürzung des Regelsatzes um 30 vH einen Wert von 15,9 Mrd Euro jährlich. Die Asymmetrie zwischen Kürzungen und Erhöhungen, die sich schon bei den Arbeitsangebotswirkungen angedeutet hat, kommt bei den fiskalischen Wirkungen deutlicher zum Vorschein: Die fiskalischen Kosten einer Erhöhung des Regelsatzes um 30 vH liegen mit 24,0 Mrd Euro deutlich über den Einsparungen, die sich mit einer Kürzung um den gleichen Prozentsatz erzielen lassen.

Tabelle 53

Variation des Regelsatzes – Wirkungen auf die Transferabhängigkeit der Empfängerhaushalte¹⁾

1 000

Wirkungen auf ... im Vergleich zu 364 Euro	Senkung des Regelsatzes					
	-30 vH	-25 vH	-20 vH	-15 vH	-10 vH	-5 vH
Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II	- 1 285	- 1 086	- 876	- 686	- 438	- 183
- Wohngeld	403	296	205	162	75	23
- Kinderzuschlag	86	67	51	66	22	- 3
	Erhöhung des Regelsatzes					
	5 vH	10 vH	15 vH	20 vH	25 vH	30 vH
Empfängerhaushalte						
- Arbeitslosengeld II	247	505	709	1 005	1 238	1 502
- Wohngeld	- 61	- 116	- 150	- 190	- 213	- 235
- Kinderzuschlag	- 38	- 36	- 29	- 35	- 44	- 45

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt.

571. Die **Variation des Grundsicherungsniveaus** hat quantitativ **bedeutsamere Wirkungen** als die Veränderung der Hinzuverdienstregeln. Die Spannweite der Resultate zum gesamten Arbeitsangebotsvolumen reicht im Bereich der Hinzuverdienstregeln von einem Rückgang von 194 000 bis zu einem Anstieg von 132 000 Vollzeitäquivalenten. Bei der Variation der Regelleistung ist die Spannweite hingegen mit Werten von minus 855 000 Vollzeitäquivalenten bis plus 702 000 Vollzeitäquivalenten deutlich größer. Anders ausgedrückt: Um die Zahl der Vollzeitäquivalente wie im günstigsten Fall der fast 1 000 Varianten der Hinzuverdienstregeln zu erhöhen, brauchte man nach den vorliegenden Berechnungen den Regelsatz um nicht einmal 5 vH zu kürzen. Die Wirkungen einer Variation des Grundsicherungsniveaus auf das Arbeitsvolumen fallen deswegen so stark aus, weil hier, anders als bei den Hinzuverdienstregeln, die **Wirkungen auf die Partizipation** und die durchschnittliche **Stundenzahl** die **gleiche Richtung** haben und besonders die Wirkung auf die Partizipation stark ausfällt.

Zweitens legen die Ergebnisse nahe, beide Instrumente zur Förderung der Arbeitsmarktperspektiven von Geringqualifizierten miteinander zu kombinieren.

VI. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes sowie der neuen Hinzuverdienstregelungen

572. Wengleich der systematischen Analyse einer Variation der Hinzuverdienstregelungen und des Regelsatzes bereits der ab dem 1. Januar 2011 vorgesehene Regelsatz von 364 Euro für Erwachsene zugrunde liegt, so wurden die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Anzahl der Empfängerhaushalte, die von dieser vergleichsweise geringen Erhöhung um 1,4 vH ausgehen, gegenüber dem Status quo explizit simuliert. Dies gilt ebenso für die Veränderung der Hinzuverdienstregelungen, die ebenfalls am 20. Oktober 2010 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Demnach soll ab dem 1. Januar 2011 der Freibetragsatz nur im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro von derzeit 10 vH auf 20 vH steigen, während die übrigen Hinzuverdienstregelungen unverändert bleiben.

1. Simulation der Erhöhung des Regelsatzes auf 364 Euro

573. Wie theoretisch vorhergesagt, geht selbst bei der vergleichsweise geringen Erhöhung des Regelsatzes um 1,4 vH das **Arbeitsvolumen zurück**. Dabei ist der Rückgang um 43 000 Vollzeitäquivalente fast ausschließlich auf einen **Rückgang der Partizipation** zurückzuführen, wenngleich auch die durchschnittlichen Arbeitsstunden der Erwerbstätigen geringfügig abnehmen (Tabelle 54).

Aufgrund der vorgesehenen Erhöhung des Regelsatzes steigt die Anzahl der **Haushalte**, die **Arbeitslosengeld II** beziehen, um 38 000. Die **Anzahl der Aufstocker-Haushalte** nimmt durch die Erhöhung des Regelsatzes zu und die damit verbundene Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem Anspruch auf das Arbeitslosengeld II besteht, zunächst ebenfalls, sinkt aber letztlich nach Berücksichtigung der Verhaltensreaktion um 1 000 Haushalte. Durch das etwas großzügigere Grundsicherungsniveau ziehen sich also vor allem Aufstocker-Haushalte aus der Erwerbsarbeit zurück. Die Simulationsrechnungen ergeben zudem jährliche **fiskalische Mehrausgaben** in Höhe von 820 Mio Euro.

Tabelle 54

Erhöhung des Regelsatzes für Erwachsene auf 364 Euro¹⁾

Wirkungen auf ... im Vergleich zu 359 Euro		Ergebnisse
Arbeitsangebot		
Arbeitsvolumen	1 000 ²⁾	- 43
Partizipationsquote	vH ³⁾	- 0,2
Arbeitsstunden	vH	- 0,0
Empfängerhaushalte		
Arbeitslosengeld II	1 000	38
- Aufstocker	1 000	- 1
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	- 0,8

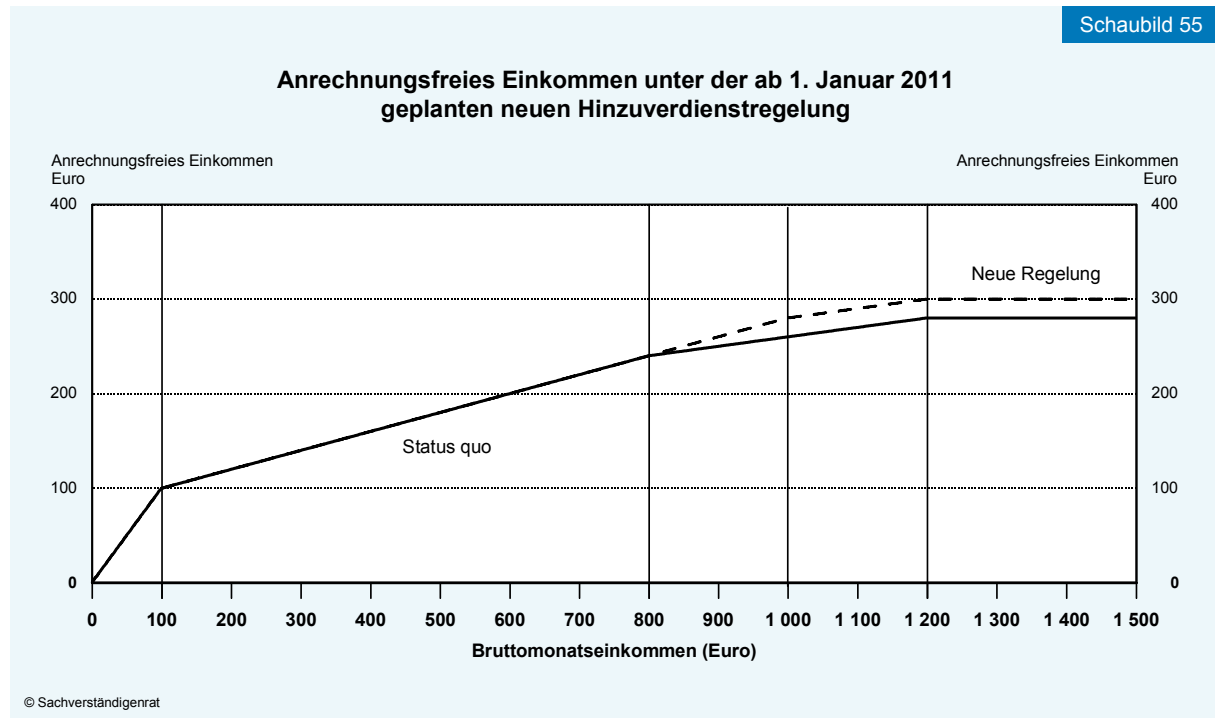
1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010 mit neuem Erwachsenen-Regelsatz von 364 Euro. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Vollzeitäquivalente.– 3) Prozentpunkte.

2. Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen

574. Durch die vom Bundeskabinett am 20. Oktober 2010 beschlossene Ausweitung des Einkommensbereichs, in dem ab dem 1. Januar 2011 ebenfalls ein Freibetragsatz von 20 vH gelten soll, beträgt das maximale anrechnungsfreie Einkommen zukünftig 300 Euro anstatt wie bisher 280 Euro (Schaubild 55). Für Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern liegt der Maximalbetrag künftig bei 330 Euro, gegenüber 310 Euro im Status quo. Die Veränderungen resultieren aus der Verdoppelung des derzeitigen Freibetragsatzes auf 20 vH im Einkommensbereich von 800 Euro bis 1 000 Euro.

Mit der Erhöhung des anrechnungsfreien Einkommens dehnt sich der Einkommensbereich, in dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht, aus. Gleiches gilt für den Anspruch auf den Kinderzuschlag, der an den Anspruch auf Arbeitslosengeld II gekoppelt ist.

Schaubild 55



575. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Erhöhung des Freibetragsatzes im Einkommenssegment zwischen 800 Euro und 1 000 Euro auf 20 vH nur **geringe Arbeitsangebotswirkungen** hat. Die Anzahl der Vollzeitäquivalente steigt um 14 000. Dahinter steht der theoretisch zu erwartende positive Partizipationseffekt, denn die durchschnittliche Stundenzahl nimmt leicht ab (Tabelle 55). Die Anzahl der Empfängerhaushalte von Arbeitslosengeld II steigt durch die Neuregelung um knapp 137 000, während die Anzahl der Aufstocker um gut 142 000 steigt. Die **Mehrausgaben** der öffentlichen Hand im Zuge der neuen Hinzuverdienstregelungen betragen nach dieser Simulation 230 Mio Euro.

Tabelle 55

Simulation der neuen Hinzuverdienstregelungen¹⁾

Wirkungen auf ... im Vergleich zum Status quo ²⁾		Ausgangsszenario mit einem Regelsatz von 364 Euro
Arbeitsvolumen	1 000 ³⁾	14
Partizipation	1 000 ⁴⁾	16
Partizipationsquote	vH ⁵⁾	0,07
Arbeitsstunden	vH	- 0,003
Empfängerhaushalte		
- Arbeitslosengeld II	1 000	137
- Aufstocker	1 000	142
Einsparungen (+) / Mehrausgaben (-)	Mrd Euro	- 0,23

1) Quelle für Grundzahlen: SOEP 2008. Veränderungen gegenüber dem Rechtsstand 2010, mit einer Ausnahme: Abweichend vom tatsächlichen Rechtsstand 2010 wurde im Referenzszenario bereits der geplante Regelsatz von 364 Euro berücksichtigt. Bei der Berechnung der Vollzeitäquivalente wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 40 Stunden angenommen.– 2) Aktuelle Freibetragsätze: 100 vH im Einkommenssegment von 0 bis 100 Euro, 20 vH im Einkommenssegment von 100 bis 800 Euro und 10 vH im Einkommenssegment 800 bis 1 200 Euro, beziehungsweise 1 500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern.– 3) Vollzeitäquivalente.– 4) Personen.– 5) Prozentpunkte.

Literatur

- Bofinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006) *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2010) *Die Hartz IV-Falle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 474/475, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Dietz, M., G. Müller und M. Trappmann (2009) *Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben*, IAB-Kurzbericht Nr. 2.
- Heckman, J. J. (1979) *Sample Selection Bias as a Specification Error*, *Econometrica*, 47 (1), 153 - 161.
- van Soest, A. (1995) *Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach*, *The Journal of Human Resources*, 30 (1), 63 - 88.