# Kombilöhne
# Das Bofinger/Walwei-Modell

Die Diskussion über die Ergänzung eigenen Erwerbseinkommens um staatliche Zuschüsse hat mit den arbeitsmarktpolitischen Überlegungen der Großen Koalition neue Nahrung erhalten. Aufmerksamkeit fand in diesem Zusammenhang auch das so genannte „Bofinger/Walwei-Modell". Das IAB hat die Wirkungen dieses Vorschlags untersucht und stellt hier die wichtigsten Ergebnisse seiner Analysen vor.

Die „Armutsfalle" im deutschen Sozialrecht wurde mit der Hartz IV-Reform nicht beseitigt. Die geltenden Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen (§ 30 SGB II) setzen Anreize, bei einem geringen Bruttostundenlohn eine Teilzeitbeschäftigung zu wählen (und Vollzeitbeschäftigung zu vermeiden), weil die Transferentzugsraten mit steigendem Einkommen schnell zunehmen.

Während die ersten 100 EUR eigenes Einkommen überhaupt nicht angerechnet werden, darf ein Bezieher des Arbeitslosengeld II (ALG II) von Einkünften über 800 EUR nur 10 Prozent behalten. Dennoch gehen nach Angaben der BA-Statistik im Oktober 2006 ca. 440 Tsd. Transferempfänger einer gering entlohnten Vollzeitbeschäftigung nach, obwohl sie dabei kein wesentlich höheres Einkommen erzielen als ihnen in Form von ALG II zusteht.

Im politischen Raum wurde u.a. deshalb gefordert, dass diese Personengruppe – „Aufstocker" mit großen Beschäftigungsumfängen (vgl. auch S. 20 ff.) – aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende herausgenommen werden sollte. Aber auch aus Sicht der Träger des SGB II wäre es wünschenswert, wenn sie sich nicht auch noch um (Vollzeit-) Beschäftigte kümmern müssten, sondern sich ganz auf die Betreuung von Arbeitsuchenden konzentrieren könnten.

Peter Bofinger, Sascha Genders (beide von der Universität Würzburg), Martin Dietz und Ulrich Walwei (beide vom IAB) haben für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) hierzu ein Gutachten vorgelegt. Ihr Konzept für mehr existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich soll dazu führen, einen großen Teil der Aufstocker aus dem SGB II herauszuholen. Außerdem sollen für heute nicht beschäftigte ALG II-Empfänger die Anreize verstärkt werden, eine (Vollzeit-)Beschäftigung aufzunehmen bzw. die wöchentliche Arbeitszeit zu erhöhen und so den Hilfebezug zu beenden. Das IAB hat dieses Konzept zur Neuordnung des Niedriglohnsektors mit Modellrechnungen untersucht.

### Der Ansatz von Bofinger und Walwei

Das Gutachten von Bofinger und Kollegen arbeitet heraus, dass der Arbeitsmarkt für den „harten Kern" der Arbeitslosen zu wenig aufnahmefähig sei. Eine wesentliche Ursache liege darin, dass es im Niedriglohnbereich zu wenig adäquate Arbeitsplätze gibt. Ein Ausbau des Niedriglohnsektors werde zunächst durch die in Deutschland vergleichsweise hohen Sozialabgaben beschränkt. Sie erschwerten insbesondere am unteren Ende der Lohnskala

den Aufbau von Beschäftigung und verringerten den aus Anreizgründen wichtigen Abstand zu den Transferleistungen. Die vielen Mini-Jobs sorgten auf der Nachfrageseite überdies dafür, dass einfache reguläre Arbeitsplätze für die darauf angewiesenen wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmer nur schwer zugänglich sind.

Die Arbeitsmarktreformen und insbesondere Hartz IV weisen aus Sicht der Autoren zwar in die richtige Richtung. Gleichwohl gäbe es weiterhin institutionelle Barrieren, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen im Niedriglohnsegment erschwerten. Dies gelte insbesondere für die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II im Zusammenspiel mit den Mini- und Midi-Job-Regelungen.

Da niedrige Einkommen weniger stark auf die Transferleistung angerechnet werden, ergebe sich ein starker Anreiz, im Transferbezug zu verweilen und das Einkommen mit einem Mini-Job aufzustocken. Wegen der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II könne man es sich mit einer Kombination aus Transfereinkommen und geringfügiger Beschäftigung durchaus einrichten.

Die Diagnose führt die Autoren zu einem Lösungsansatz aus drei Kernelementen:

- aus einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und der Einführung eines erhöhten Kindergeldes für bedürftige Geringverdiener;
- aus der Beseitigung der Begünstigung von Mini- und Midi-Jobs sowie
- aus eingeschränkten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger des Arbeitslosengeld II.

Das erhöhte Kindergeld ist dabei genau so hoch, dass es die Differenz zwischen der SGB II-Regelleistung und dem normalen Kindergeld in Höhe von 154 EUR ausgleicht.

Die Besonderheit des Modells ist dabei, dass die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (über einen steuerfinanzierten Zuschuss in Form einer negativen Einkommensteuer) nur für Beschäftigungsverhältnisse mit mindestens 30 Wochenstunden gelten soll. Für Teilzeitjobs (15 bis 30 Stunden) soll nur der halbe Zuschuss gezahlt werden. Die Zuschüsse würden bei einem Bruttoeinkommen von 1300 EUR (Alleinstehende) und 2000 EUR (Paare ohne Kinder) auslaufen. Das Niveau der Grundsicherung bliebe unverändert.

Tabelle 1

**Fiskalische Wirkungen des Reformvorschlags**
– Jahreswerte in Mio. Euro

| | |
|---|---|
| **Ausgabeneinsparungen** | |
| SGB II | 3.136 |
| **Mehrausgaben** | |
| Wohngeld | 669 |
| Zuschuss zur Sozialversicherung | 1.483 |
| Erhöhtes Kindergeld | 1.550 |
| **Mehreinnahmen** | |
| Sozialversicherungsbeiträge | 1.599 |
| Einkommensteuer | 808 |
| **Gesamtersparnis** | **1.841** |

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005

## Simulationsrechnungen

Das IAB hat anhand von zwei für die Bundesrepublik repräsentativen Datenquellen die Einführung des Modells simuliert. Die Simulationsrechnungen beruhen auf der Abbildung der gesetzlichen Regeln zu Transfers und Abgaben von 2007 für Haushalte des Sozioökonomischen Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Ermittelt wurden insbesondere die fiskalischen Kosten in der kurzen Frist (Einführungskosten), Verteilungswirkungen und Effekte auf das Arbeitsangebot.

## Fiskalische Effekte

Berechnet wurden die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen, die die Umsetzung der Vorschläge mit sich bringt (vgl. Tabelle 1). Dabei entstünden der öffentlichen Hand sowohl Mehr- als auch Minderausgaben. Der gesamtfiskalische Effekt setzt sich im Wesentlichen aus fünf Teileffekten zusammen: Einsparungen im Bereich des SGB II (Regelleistung und Kosten der Unterkunft), erhöhte Ausgaben für Wohngeld, Ausgaben für den Sozialversicherungszuschuss an Geringverdiener, Ausgaben für das erhöhte Kindergeld und zusätzliche Einnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommenssteuer (aufgrund der Abschaffung der Begünstigung von Mini- und Midi-Jobs).

Insgesamt führt die Umsetzung des Vorschlags kurzfristig nicht zu Mehrkosten für die öffentliche Hand.

Die gegenläufigen Effekte aus Mehreinnahmen/Ausgabeneinsparungen und Mehrausgaben gleichen sich nicht nur aus. Sie ergeben sogar einen Überschuss von fast 2 Milliarden Euro (vgl. Tab. 1).

### Entlastungswirkungen

Die höchsten Entlastungswirkungen entfallen auf Haushalte, die im Reformszenario durch Zuschuss, Wohngeld und ggf. erhöhtes Kindergeld gerade knapp oberhalb des neuen ALG II-Niveaus (inkl. Erwerbseinkommen) landen, das um die veränderte Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens vermindert ist. Haushalte mit vergleichsweise geringen ALG II-Ansprüchen im Ausgangszustand verlassen zwar den ALG II-Bezug eher. Dort fällt aber die Entlastung auch geringer aus.

Tendenziell ist ein Teil der Einsparungen modellbedingt überzeichnet: Unrealistischerweise muss für die Berechnungen nämlich unterstellt werden, dass alle Personen, die einen (simulierten) Anspruch besitzen, diesen auch wahrnehmen. Die Auflösung dieser Annahme würde den Einspareffekt schmälern. Mit zusätzlichen Belastungen wäre in der Einführungsphase jedoch nicht zu rechnen.

Die quantitativen Wirkungen des Vorschlags auf das verfügbare Einkommen verschiedener Haushaltstypen zeigen, dass nur Aufstocker im ALG II, die einen Anspruch auf den vollen Zuschuss hätten, den Bezug der Grundsicherung beenden könnten. Dies wäre nur bei einem Fünftel der knapp eine Million Personen mit aufstockendem ALG II der Fall. Dieser Befund deckt sich weitgehend mit theoretischen Überlegungen, wonach es sich für viele ALG II-Bezieher heute kaum rechnet, eine Vollzeitbeschäftigung anzustreben.

Detaillierte Analysen nach Haushaltstypen legen darüber hinaus nahe, einzelne Parameter des Vorschlags zu überdenken, z.B. hinsichtlich der Fördergrenzen oder auch der Förderhöhe. So werden bei Alleinerziehenden aufgrund von Mehrbedarfszuschlägen im SGB II die finanziellen Anreize nur bedingt gestärkt.

### Entlastung des Fallmanagements

Ein weiteres Ziel des Vorschlags war die Entlastung des Fallmanagements bei den Bedarfsträgern des SGB II. Möglichst vielen Menschen sollte bei niedrigen Löhnen der Weg zur Arge oder zur optierenden Kommune erspart bleiben. Tatsächlich könnten kurzfristig bei Umsetzung des Vorschlags mindestens 220.000 erwerbstätige Hilfebezieher und deren Angehörige aus dem ALG II ausscheiden. Langfristig könnte sich diese Zahl über Verhaltensänderungen noch erhöhen.

Umgekehrt ist allerdings zu beachten, dass durch die Ausgestaltung des Zuschusses als negative Einkommensteuer zusätzlicher administrativer Aufwand auf die Finanzämter

Tabelle 2

**Simulierte Verteilungseffekte**

| Haushaltsgruppen nach dem Einkommen aufsteigend geordnet | Durchschnittliche Einkommensänderung bei Einführung des Reformvorschlags | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Haushalt bezieht Leistungen nach SGB II | | Haushalt bezieht keine Leistungen nach SGB II | |
| | Äquivalenzeinkommen pro Monat in Euro | Einkommensänderung in % | Äquivalenzeinkommen pro Monat in Euro | Einkommensänderung in % |
| 0% – 20% | 567 | -6 | 682 | 33 |
| 20% – 40% | 708 | -18 | 885 | 25 |
| 40% – 60% | 822 | -28 | 1.050 | 22 |
| 60% – 80% | 969 | -37 | 1.318 | 18 |
| 80% – 100% | 1.449 | -30 | 2.045 | 16 |

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005

zukäme. Dem gegenüber stünde aber der Vorteil, dass sich die Kommunen und ARGEn noch mehr auf das Fördern und Fordern der Problemgruppen konzen-trieren könnten.

**Verteilungseffekte**

Sozialversicherungszuschuss und erhöhtes Kindergeld kompensieren zum Teil die Verminderung des verfügbaren Einkommens im Zuge der stärkeren Anrechnung eigenen Erwerbseinkommens im SGB II. Die Verteilungseffekte des Reformvorschlags sind bezogen auf die gesamte personelle Einkommensverteilung sehr gering. Bei den unteren Einkommensgruppen der Bevölkerung, die von den Reformvorschlägen betroffen sind, kommt es im Durchschnitt zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens.

Erkennbar werden die Effekte, wenn nur die Haushalte betrachtet werden, die direkt von der Reform betroffen sind. Dies ist zum einen die Gruppe der „alten" Transferempfänger. Sie beziehen bereits vor Umsetzung der Vorschläge von Bofinger/Walwei Leistungen aus der Grundsicherung (SGB II). Darunter erleiden Haushalte mit kleinen aufstockenden Einkünften Einkommensverluste (vgl. Tab. 2 auf Seite 83). Ihr Erwerbseinkommen wird – entsprechend den Reformvorschlägen – im SGB II nun stärker auf den Bedarf angerechnet.

Daneben gibt es die kleinere Gruppe der „neuen" Transferempfänger. Sie haben im Durchschnitt ein höheres Einkommen als die alten Transferempfänger und waren auch nicht anspruchsberechtigt im SGB II. Durch die Reform haben sie nun aber einen Anspruch auf einen Zuschuss zur Sozialversicherung oder auf ein erhöhtes Kindergeld. Im Durchschnitt kommt es bei ihnen dadurch zu Einkommensgewinnen (vgl. Tab. 2 auf Seite 83).

**Abbau verdeckter Armut**

Die neuen Transferleistungen können zudem zu einem Abbau verdeckter Armut beitragen. Wenn Sozialversicherungszuschuss und (erhöhtes) Kindergeld entsprechend einfach administriert werden, könnte im Vergleich zu bereits bestehenden, jedoch nicht realisierten ALG II-Ansprüchen die Inanspruchnahme steigen.

Hierdurch würden sich zwar die fiskalischen Entlastungswirkungen vermindern. Dafür würden erwerbstätige Haushalte besser gestellt, die heute an der ALG II-Grenze oder unterhalb in versteckter Armut leben. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Zuschüsse im Rahmen der steuerlichen Veranlagung gewährt werden.

**Wirkungen auf das Arbeitsangebot**

Die Ex-ante-Analysen zeigen zunächst, dass – wie erwartet – das Arbeitsangebot in den Teilzeitkategorien mit geringer Wochenstundenzahl abnimmt und sich in Richtung Vollzeitbeschäftigung bewegt (vgl. Tabelle 3). Das Arbeitsangebot geht in den Stundenkategorien 10 h, 15 h und 20 h zurück, während es in den höheren Kategorien (30 h und 40 h) steigt. Der gesamte Angebotseffekt ist in Stunden gemessen zwar positiv, hält sich aber mit gut 55.000 Vollzeitäquivalenten in Grenzen. Eine Zunahme des Arbeitsangebots in Personen (Partizipationseffekt) über alle Haushaltstypen hinweg ist nicht zu erwarten. Vielmehr ist eher mit einem Rückgang zu rechnen.

Bestimmte Elemente des Vorschlags verursachen Mitnahmeeffekte, da sie zu keinen Verhaltensänderungen führen. So können beispielsweise alleinstehende Vollzeitbeschäftigte mit bereits langer Wochenarbeitszeit ihr Arbeitsangebot aufgrund der Zuschüsse gar nicht weiter ausdehnen. Liegt ihr monatlicher Bruttolohn im Förderbereich, erhalten sie auch ohne jede Ausweitung ihres Angebots einen Zuschuss.

Ähnliches gilt für Familien mit mehreren Kindern, die bislang nicht bedürftig waren und wegen der neu eingeführten

Zuschläge zusätzliche staatliche Leistungen erhalten. Das Arbeitsangebot könnte in diesen Fällen wegen der Mitnahmeeffekte längerfristig sogar zurückgehen (vgl. Tab. 3).

## Fazit

Auch wenn die drei Elemente des Vorschlags eine einfache Struktur zeigen, entfalten Sie in ihrer Umsetzung höchst komplexe Wirkungen. Verschiedene Arbeitszeitgrenzen für Sozialversicherungszuschuss und erhöhtes Kindergeld führen zu „Sprungstellen" in der Förderung und zu geringer Transparenz. Zusätzliche Kosten des Vorschlags für die öffentliche Hand sind allerdings nach den Simulationsrechnungen eher unwahrscheinlich.

Die Angebotseffekte zeigen zwar in Richtung eines wachsenden Interesses an Existenz sichernder Beschäftigung. Angesichts ihres begrenzten Umfangs ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Umsetzung des Modells allein einen substanzieller Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland bewirken würde.

Insgesamt liegt mit dem Vorschlag eine Alternative zur aktuell diskutierten Neugestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten und der Neuordnung des Niedriglohnbereichs vor. Allerdings wären einige Parameter dieser „Blaupause" noch einmal zu überprüfen.

## Literatur

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Rudolph, Helmut; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2007): För-derung existenzsichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich - Schätzung von Angebots-, Vertei-lungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags. IAB-Forschungsbericht, 07/2007

Bofinger, P.; Dietz, M.; Genders, S.; Walwei U. (2006): „Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich", Gutachten für das Sächsi-sche Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA).

Rhein, Thomas; Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, IAB-Forschungsbericht, 12/2006.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, laufende Berichterstattung.

Die Autoren

**Kerstin Bruckmeier**
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Niedrigeinkommen und Verteilung" am IAB.
**kerstin.bruckmeier@iab.de**

**Michael Feil**
ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Wachstum und Demographie" am IAB.
**michael.feil@iab.de**

**Jürgen Wiemers**
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Wachstum und Demographie" am IAB.
**juergen.wiemers@iab.de**

Tabelle 3

**Simulierte Arbeitsangebotswirkungen in mittlerer Frist**
Gesamteffekt ist Summe aus Partizipation und Anpassung der angebotenen Arbeitszeiten

| | | Alleinstehende Männer | Alleinstehende Frauen | Paarhaushalte, beide Partner flexibel, Männer | Paarhaushalte, beide Partner flexibel, Frauen | Paarhaushalte, nur ein Partner flexibel | Summe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Partizipationseffekt (Personen) | -2.035 | 12.202 | 9.153 | -59.691 ** | 908 | -39.464 |
| Veränderung der angebotenen Arbeitszeit (Personen) | 10 h | -7.333 | -17.711 *** | -19.212 | -38.295 *** | -8.322 ** | -90.873 *** |
| | 15 h | -2.599 | -13.199 *** | -5.166 | -22.186 *** | -1.548 | -44.699 *** |
| | 20 h | -531 | -3.475 | -40 | -13.305 *** | 1.791 * | -15.559 ** |
| | 30 h | 239 | 19.306 ** | 1.149 | 4.334 | 4.609 *** | 29.636 *** |
| | 40 h | 7.167 | 26.755 *** | 40.037 | 9.408 | 4.313 ** | 87.680 *** |
| | 50 h | 1.022 | 527 | -7.615 | 352 | 65 | -5.649 |
| | Arbeitsangebotseffekt in Vollzeit äquivalenten | **5.551** | **30.777 *** ** | **24.620 ** ** | **-11.447** | **6.085 ** ** | **55.586 ** ** |

*, **, *** kennzeichnet Signifikanz auf dem 10%-, 5%- und 1%-Niveau

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP 2005