

Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte einer Einführung des Solidarischen Bürgergelds

Holger Bonin (IZA), Hilmar Schneider (IZA)

Bonn, März 2007

Der Althaus-Vorschlag des Solidarischen Bürgergelds

Als Antwort auf die beständig steigende Sockelarbeitslosigkeit und fehlende Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich hat der thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus das „Solidarische Bürgergeld“ ins Gespräch gebracht. Es sieht vor, jedem Erwachsenen ein staatlich garantiertes und gegenleistungsfreies Mindesteinkommen von 800 Euro pro Monat zu gewähren, sofern dessen sonstiges Einkommen 1.600 Euro nicht übersteigt. Für Kinder soll der entsprechende Betrag bei 500 Euro liegen. Für Bezieher sonstiger Einkommen ab 1.600 Euro reduziert sich das Solidarische Bürgergeld auf 400 Euro monatlich. Für Rentenbezieher ist allerdings ein erhöhtes Bürgergeld vorgesehen (Thesen zum Solidarischen Bürgergeld 2006).

Im Gegenzug zur Einführung des Solidarischen Bürgergelds sollen Gesetzliche Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosengeld II entfallen. Für die Finanzierung der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung ist die Einführung einer Kopfpauschale – die so genannte „Gesundheitsprämie“ – vorgesehen. Pro Kopf ist dafür ein Betrag in Höhe von 200 Euro abzuführen. Finanziert werden soll das Solidarische Bürgergeld über eine Einkommensteuer in Höhe von 25% auf Einkommen ab 1.600 Euro pro Monat. Einkommen unterhalb von 1.600 Euro pro Monat sollen dagegen zu 50% versteuert werden. Die Steuerschuld wird mit dem jeweiligen Anspruch auf das Solidarische Bürgergeld verrechnet. Für das erhöhte Bürgergeld für die Rentner ist eine Finanzierung durch eine an die Lohnsumme gebundene 10%ige Umlage der Arbeitgeber vorgesehen.

Ökonomisch betrachtet ist das Solidarische Bürgergeld zum einen für Bezieher niedriger Einkommen nichts anderes als ein großzügig bemessener Kombilohn. Für Bezieher höherer Einkommen stellt es zum anderen eine massive Entlastung der Steuer- und Abgabenlast dar. Das Modell zeichnet sich gegenüber dem heutigen System der Grundsicherung vor allem dadurch aus, dass Erwerbseinkünfte im unteren Einkommensbereich nur zu 50% auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet werden. Die bislang praktizierte Anrechnung ist maßgeblich dafür verantwortlich, dass sich die Aufnahme gering bezahlter Tätigkeiten für Transferbezieher nur begrenzt lohnt, weil für sie das verfügbare Einkommen aus einer unsubventionierten Vollzeittätigkeit oftmals kaum höher ist als das aus einer staatlich bezuschussten Teilzeittätigkeit.

Grundsätzlich erzeugt ein Kombilohn wie das Solidarische Bürgergeld positive Erwerbsanreize für Geringverdiener. Allerdings sind die damit verbundenen Kosten erheblich. Im Falle des Solidarischen Bürgergelds ist dies bereits deshalb zu erwarten, weil die vorgesehene Finanzierung gegenüber dem Status quo eine massive Steuerentlastung bedeuten würde. Während also einerseits die Transferansprüche deutlich ausgeweitet würden, sinken andererseits die notwendigen Einnahmen zu seiner Finanzierung.

Simulationsergebnisse auf der Grundlage des mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodells des IZA

Um die Größenordnung der Effekte abschätzen zu können, wurde der Althaus-Vorschlag mit Hilfe eines mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodells simuliert. Es handelt sich um das gleiche Modell, das den Simulationen zum Vorschlag des BMWi für existenzsichernde Beschäftigung und den Simulationen zum so genannten Bofinger/Walwei-Modell zugrunde liegt (vgl. Bonin/Schneider 2007 und Bonin/Rinne/Schneider 2007). Die Ergebnisse sind daher unmittelbar miteinander vergleichbar. Interessant ist vor allem der Vergleich mit dem BMWi-Modell, das anders als der Althaus-Vorschlag eines gegenleistungsfreien Grundeinkommens maßgeblich auf das Prinzip von Leistung und Gegenleistung in der Grundsicherung setzt.

Die potenziellen Beschäftigungseffekte des Solidarischen Bürgergelds sind achtbar. Im Vergleich zum Status Quo würde die Zahl der Personen, die zu dem für sie erreichbaren Marktlohn bereit wären, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um gut 400.000 steigen. Dabei handelt es sich überwiegend um Vollzeittätigkeiten. Zugleich würden zahlreiche Teilzeittätige den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit ausweiten. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt entsprechen beide Effekte zusammengenommen einem potenziellen Beschäftigungseffekt von gut 600.000 Personen.

Der Preis, den der Staat dafür zu zahlen hätte, liegt jedoch außerhalb des Machbaren. Ohne Berücksichtigung der potenziellen Beschäftigungseffekte würde die Einführung des Solidarischen Bürgergelds fiskalische Kosten in Höhe von mindestens 228 Mrd. Euro pro Jahr verursachen. Mit einem Betrag von knapp 9 Mrd. Euro würden die potenziellen Beschäftigungswirkungen nur in relativ geringem Umfang zur Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen, da die betreffenden Einkommen eher gering sind. Insgesamt verbleiben damit Kosten in Höhe von knapp 220 Mrd. Euro. Umgerechnet auf die Zahl der zusätzlichen Arbeitsanbieter entspricht dies einem Förderbetrag von 533.000 Euro pro Jahr.

Bei dieser Schätzung handelt es sich tendenziell eher um eine Untergrenze. Das liegt zum einen daran, dass die Ansprüche der Rentenbezieher in dieser Rechnung noch gar nicht enthalten sind. Zum anderen sind mögliche Effekte des Solidarischen Bürgergelds auf das Lohnniveau nicht berücksichtigt. Tatsächlich dürften Arbeitgeber

jedoch versucht sein, die Arbeitskosten zu Lasten des Staates zu senken. Im Ergebnis würden die Steuereinnahmen tendenziell niedriger ausfallen als in der Simulation berechnet. In die gleiche Richtung würde eine Schuldenfinanzierung des Defizits wirken, da die dadurch anfallenden Zinslasten als zusätzliche Kosten berücksichtigt werden müssten.

Zusammengenommen rechtfertigen die mit dem Solidarischen Bürgergeld erzielbaren Beschäftigungsgewinne in keiner Weise die für den Staat damit einhergehenden Finanzierungsrisiken.

Tabelle 1: Gesamtwirkungen des Althaus-Vorschlags

Beschäftigungseffekt (in 1000)		Budgetdefizit (in Mrd. Euro)
Teilnahmeeffekt	Vollzeitäquivalente	
412	619	-219,7

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007

Methodische Erläuterungen

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf einem mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell. In diesem Modell wird der Nutzen individueller Handlungsoptionen mit Hilfe einer Nutzenfunktion abgebildet. Als Handlungsoptionen wird zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit, Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden unterschieden. Bei Paarhaushalten werden überdies die möglichen Kombinationen berücksichtigt. Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der Nutzen der möglichen Handlungsoptionen vom Bruttostundenlohn ab, den jemand am Markt im Durchschnitt erzielen kann. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse wurden die Parameter der Nutzenfunktion empirisch geschätzt. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Das Modell setzt somit voraus, dass es keine Beschränkungen auf der Nachfrageseite gibt.

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung, da nur diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dementsprechend gelten auch die Simulationsergebnisse nur für diese Population. Im Hinblick auf das Solidarische Bürgergeld fehlen somit die Rentner. Auf eine Einbeziehung der Rentnerpopulation wurde auch deshalb verzichtet, weil die Höhe der

Rentenansprüche im Konzept des Solidarischen Bürgergelds bislang nicht hinreichend präzise dargestellt ist. Für die Ergebnisse ist die Nicht-Berücksichtigung der Rentner jedoch zweitrangig, da die Simulationsergebnisse auf erhebliche Finanzierungslücken verweisen. Da Rentner im Regelfall nur Transferleistungen beziehen, jedoch keine Einkommensteuer zahlen, bedeutet das, dass die auf der Basis der erwerbsfähigen Bevölkerung ermittelte Finanzierungslücke insgesamt noch deutlich größer wird als ohnehin ausgewiesen.

Tabelle 2: Simulierte direkte Wirkung der Einführung des Althaus-Modells auf der Einnahmenseite der staatlichen Haushalte

	Rechtsstand 2007 Einnahmen in Mrd. Euro	Referenzmodell Einnahmen in Mrd. Euro	Veränderung ggü Rechtsstand 2007 in Mrd. Euro
Lohn- und Einkommensteuer	98.5	63.3	-35.2
Beiträge zur GRV	117.3	0.0	-117.3
Beiträge zur GAV	24.6	0.0	-24.6
Beiträge zur GKV und GPV	91.2	95.1	3.9
Lohnsummensteuer	0.0	60.3	60.3
Einnahmen insgesamt	331.6	171.4	-113.0

Tabelle 3: Simulierte direkte Wirkung der Einführung des Althaus-Modells auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte

	Rechtsstand 2007 Ausgaben in Mrd. Euro	Althaus-Modell Ausgaben in Mrd. Euro	Veränderung ggü Rechtsstand 2007 in Mrd. Euro
Arbeitslosengeld I	9.4	0.0	-9.4
Arbeitslosengeld II	16.8	0.0	-16.8
Wohngeld	0.7	0.0	-0.7
Kindergeld	20.2	0.0	-20.2
Bürgergeld	0.0	162.5	162.5
Ausgaben insgesamt	47.0	44.6	115.5

Tabelle 4: Unmittelbare und mittelbare Wirkung des Althaus-Modells auf das Budgetdefizit (simulierte Ausgaben minus Einnahmen) der öffentlichen Haushalte

	Unmittelbare Budgetwirkung bei konstantem Arbeitsangebot (1)	Budgetwirkung des positiven Beschäftigungs- effekts (2)	Mittelbare Wirkung nach Beschäftigungs- anpassung (1-2)
Althaus-Modell	228.5	-8.8	219.7

Angaben in Mrd. €

Tabelle 5: Mittelbare fiskalische Wirkungen des Althaus-Modells nach Einnahmen und Ausgaben

	Althaus-Modell
Direkte Steuern	28.7
Beiträge	-138.0
Einnahmen insgesamt	-109.3
Sozialtransfers	-47.0
Bürgergeld	157.4
Ausgaben insgesamt	110.4
Saldo Einnahmen-Ausgaben	-219.7

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007. Angaben in Mrd. €

Literatur

Bonin, H.; Rinne, U.; Schneider, H. (2007a): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. IZA Research Report No. 11, Bonn

Bonin, H.; Schneider, H. (2007b): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. IZA Research Report No. 12, Bonn

Ohne Autor (2006): Thesen zum Solidarischen Bürgergeld. Manuskript