



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

16

Die Wirkung ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern

Viktor Steiner
Katharina Wrohlich

Expertise für den
Familienbericht
der Bundesregierung

Berlin, 2006



DIW Berlin: Politikberatung kompakt 16

Viktor Steiner* (Projektleitung)

Katharina Wrohlich*

**Die Wirkung ausgewählter familienpolitischer Instrumente
auf das Arbeitsangebot von Eltern**

Expertise für den Familienbericht der Bundesregierung

Berlin, Februar 2006

* DIW Berlin, Abteilung Staat. vsteiner@diw.de / kwrohlich@diw.de

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2006

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-938762-05-5
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Beschreibung der Instrumente	2
2.1 Karlsruher Entwurf	2
2.2 Hartz-Gesetze	3
2.3 Kinderzuschlag	7
2.4 Alternativen zum Ehegattensplitting	8
3 Ökonomische Theorie des Arbeitsangebots	11
3.1 Grundmodell	11
3.2 Wirkungen von Steuern und Transfers	16
3.3 Arbeitsangebotsentscheidung im Haushaltszusammenhang	19
3.4 Arbeitsangebotsentscheidung unter Berücksichtigung von Kindern	22
3.5 Zeitallokationsmodelle	23
3.6 Arbeitsangebot im Lebenszyklus	23
4 Empirische Effekte der familienpolitischen Instrumente auf das Arbeitsangebot von Familien	25
4.1 Empirische Evidenz zu den Auswirkungen des Karlsruher Entwurfs	25
4.2 Auswirkungen der „Hartz-Gesetze“ auf das Arbeitsangebot	26
4.3 Effekte des Kinderzuschlags auf das Arbeitsangebot von Eltern	27
4.4 Arbeitsangebotseffekte alternativer Formen der Haushaltsbesteuerung	29
5 Abschließende Bewertung der Maßnahmen	31

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Vergleich der Leistungen nach alter und neuer Regelung in Euro/Monat	7
Tabelle 2	Vergleich der Leistungen bei Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag für ein (Ehe-)Paar mit einem Kind in Euro/Monat	8

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Grenzsteuersätze des Karlsruher Entwurfs im Vergleich zu den Tariffunktionen 2004 und 2005	3
Abbildung 2	Nettoeinkommen vor und nach der Minijobs-Reform, Singles.....	5
Abbildung 3	Splittingeffekt nach Einkommensteuertarif 2002/03.....	9
Abbildung 4	Formale Darstellung verschiedener Arten der Haushaltsbesteuerung.....	11
Abbildung 5	Bestimmung der optimalen Zeitaufteilung.....	12
Abbildung 6	Bestimmung des Nutzenoptimums bei Verfügbarkeit von Einkommen unabhängig vom Arbeitseinkommen.....	14
Abbildung 7	Nutzenoptimum ohne Arbeitszeit.....	15
Abbildung 8	Auswirkungen einer proportionalen Lohnsteuer	18
Abbildung 9	Auswirkungen von Sozialhilfe und anderen Transfers.....	19

1 Einleitung

Familienpolitische Maßnahmen werden meist unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert. Die am häufigsten genannten Motive für familienpolitische Leistungen, wie z.B. das Kindergeld oder den Kinderfreibetrag, sind Argumente für horizontale oder vertikale Umverteilung. Neben der Wirkung auf die relative Einkommensposition der begünstigten Haushalte ergeben sich jedoch auch Effekte auf das Arbeitsangebot.

Das Ziel der vorliegenden Expertise ist es, die Auswirkungen ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern zu bewerten. Von der Expertenkommission für den Familienbericht der Bundesregierung wurden vier Reformvorschläge vorgegeben:

1. der „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“,
2. die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Gesetze“)
3. der Kinderzuschlag, der Teil des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist, und
4. zwei Alternativen zum gegenwärtigen Ehegattensplitting, nämlich das „beschränkte Realsplitting“ und das „Familiensplitting“ nach französischem Vorbild.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst diese Reformvorschläge insbesondere hinsichtlich ihrer potenziellen finanziellen Anreize auf das Arbeitsangebot dargestellt. Im Anschluss daran wird in Abschnitt 3 ein Überblick über die ökonomische Theorie des Arbeitsangebots gegeben. Neben dem Grundmodell der mikroökonomischen Theorie der individuellen Arbeitsangebotsentscheidung werden für die Wirkungsanalyse familienpolitischer Entscheidungen wichtige Erweiterungen dargestellt. Diese betreffen die Wirkungen von Steuern und Transfers, Arbeitsangebotsentscheidungen im Haushaltszusammenhang, die Berücksichtigung von Kindern bei der Arbeitsangebotsentscheidung sowie allgemeinere Modelle der Zeitallokation im Haushalt und Arbeitsangebotsentscheidungen im Lebenszyklus.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Analyse ist, dass die Arbeitsangebotseffekte familienpolitischer Maßnahmen bereits im Grundmodell theoretisch nicht eindeutig bestimmt werden können und sich bei Berücksichtigung der erwähnten Erweiterungen aus der Theorie auch keine eindeutigen Aussagen über die Wirkungsrichtung der Arbeitsangebotseffekte ergeben. Aus diesem Grunde und weil für familienpolitische Entscheidungen vor allem die Größenordnung der zu

erwartenden Arbeitsangebotseffekte von entscheidender Bedeutung ist, sind empirische Untersuchungen unentbehrlich. In Abschnitt 4 werden die Ergebnisse empirischer Studien zu den Arbeitsangebotseffekten der hier untersuchten familienpolitischen Instrumente zusammengefasst. Da ex post Analysen zu der erst kürzlich oder bisher noch nicht umgesetzten Reformen zur Zeit naturgemäß noch nicht vorliegen, kann die Abschätzung der zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte dieser Reformen zur Zeit nur mittels ex ante Simulationsmodellen erfolgen. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Simulationsstudien, partiell ergänzt durch die ausländische Erfahrung mit vergleichbaren Reformen, erfolgt in Abschnitt 5 eine abschließende Bewertung der hier untersuchten familienpolitischen Instrumente im Hinblick auf das Arbeitsangebot von Eltern.

2 Beschreibung der Instrumente

2.1 Karlsruher Entwurf

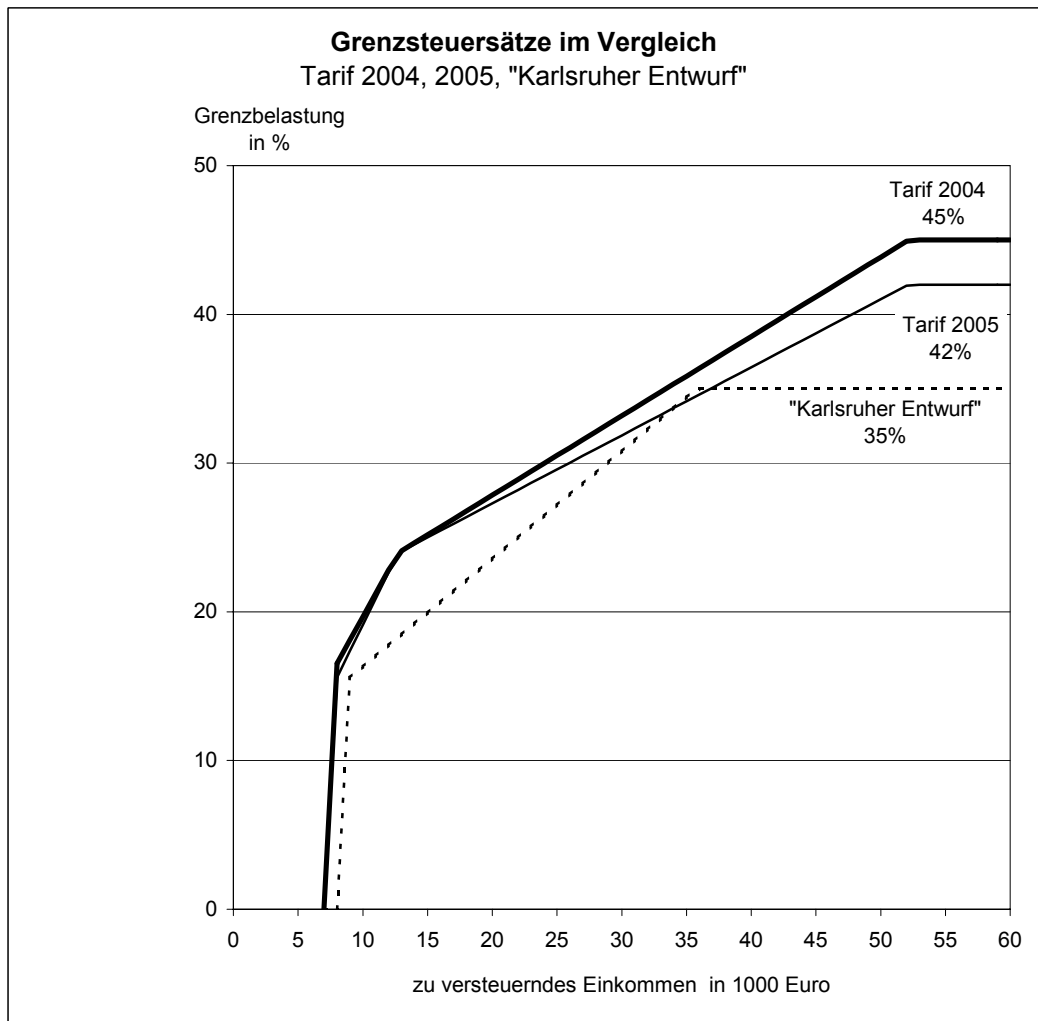
Der „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“ ist ein Vorschlag zur radikalen Reform des Einkommensteuerrechtes (Kirchhof et al. 2001). So sieht dieser Vorschlag z.B. nur noch eine Einkunftsart vor, nämlich „Einkünfte aus erwerbswirtschaftlichem Handeln“. Außerdem soll die Bemessungsgrundlage stark ausgeweitet werden, u.a. durch den Wegfall der Abzugsfähigkeit von Werbungskosten, Sonderausgaben und Pendlerpauschalen. Der Karlsruher Entwurf beinhaltet auch eine grundlegende Veränderung der Tariffunktion. Der Grundfreibetrag soll von 7.664 Euro nach Tarif 2004 auf 8.881 Euro erhöht und für jedes Familienmitglied gewährt werden. Die Grenzsteuersätze sollen im oberen Bereich stark gesenkt werden, der Eingangssteuersatz von 16 (Tarif 2004) auf 15 Prozent und der Spitzensteuersatz von 45 (Tarif 2004) auf 35 Prozent. In Abbildung 1 sind die Grenzsteuersätze der Einkommensteuertarife 2004 und 2005 denen des „Karlsruher Entwurfes“ gegenübergestellt.

Der Karlsruher Entwurf sieht vor, dass das Ehegattensplitting in seiner jetzigen Form bestehen bleibt. Das Kindergeld soll stark erhöht werden, und zwar von 154 auf 240 Euro pro Monat. Die bisherige Günstigerprüfung (Kindergeld oder Kinderfreibetrag) soll entfallen. Da das Existenzminimum eines Kindes durch das Kindergeld gewährleistet wird, kann nach diesem Vorschlag für Kinder kein Freibetrag mehr angesetzt werden.

Wagenhals (2001) hat berechnet, dass die durchschnittlichen Einkommensgewinne durch diese Reform im Durchschnitt rund 1.150 Euro pro Jahr betragen (der Median liegt bei 700

Euro), wobei Familien mit zunehmender Kinderzahl stärker von dieser Reform profitieren würden.

Abbildung 1
Grenzsteuersätze des Karlsruher Entwurfs im Vergleich zu den Tariffunktionen 2004 und 2005



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Hartz-Gesetze

Die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Gesetze“ I-IV) sehen institutionelle Neuordnungen am Arbeitsmarkt vor. Die Neuregelungen betreffen die Ausgestaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen von Geringverdienern, so wie auch organisatorische Änderungen der Arbeitsämter und der Bundesanstalt für Arbeit. Im Folgenden sollen vor allem jene Maßnahmen genauer

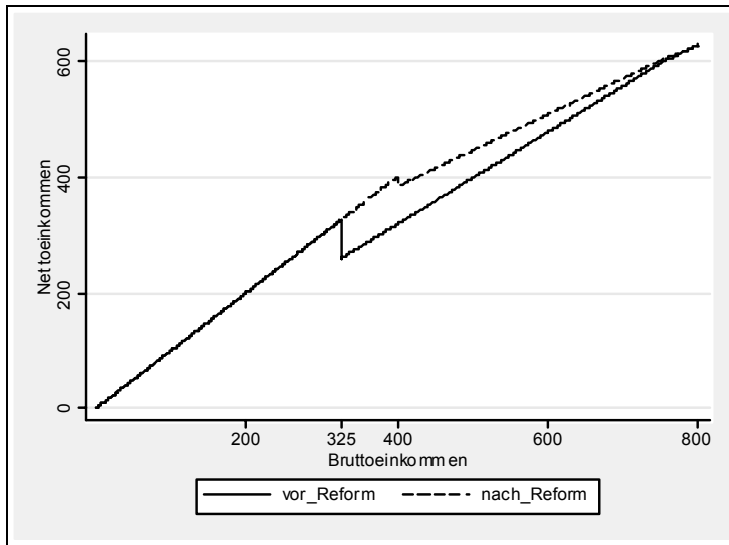
beschrieben werden, welche die Haushalte direkt betreffen, also die Änderungen der Transferleistungen und der Sozialversicherungsbeiträge.

Die wichtigste Neuerung im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge ist die Anhebung der Sozialversicherungsfreigrenze von 325 auf 400 Euro („Minijobs“). Zwischen 400 und 800 Euro wurde eine Gleitzone eingeführt, in der die Sozialversicherungsbeiträge proportional von 4% auf die üblichen 21% ansteigen („Midi-Jobs“). Dadurch wird die hohe Grenzbelastung abgeschwächt, die unter der vorherigen Regelung für Jobs ab 326 Euro angefallen ist. Es muss allerdings angemerkt werden, dass auch an der Stelle der neuen Sozialversicherungsfreigrenze, also bei 400 Euro, eine hohe Grenzbelastung durch anfallende Einkommensteuer entstehen kann. Dies ist vor allem bei verheirateten Personen der Fall, deren Ehepartner ein hohes Einkommen erzielt, und die aus diesem Grund einen hohen Grenzsteuersatz haben.

In Abbildung 2a ist das Nettoeinkommen von (nicht verheirateten) geringfügigen Beschäftigten vor und nach der Reform dargestellt, die keine Einkünfte außer jenen aus dem Minijob haben. Für diese Personengruppe ist der Sprung an der Stelle 400 Euro durch die Einführung der Gleitzone deutlich geringer geworden. Für verheiratete Personen kann sich jedoch, in Abhängigkeit vom Einkommen des Partners, nach wie vor ein hoher Sprung an dieser Stelle ergeben. Dieser Fall ist in Abbildung 2b dargestellt. Für diese Darstellung wird angenommen, dass das monatliche Bruttoeinkommen des Ehepartners 3000 Euro beträgt. Durch die gemeinsame Besteuerung ergibt sich, wenn auch abgeschwächt gegenüber der vorherigen Regelung, eine beträchtliche Grenzbelastung an der Stelle 400 Euro für den Zweitverdiener.

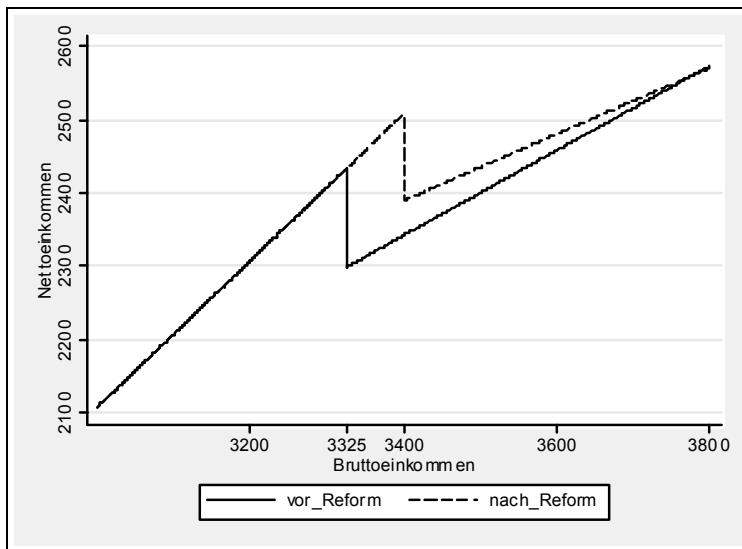
Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten, sogenannte „haushaltsnahe Dienstleistungen“ werden über die Subvention der Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge hinaus noch gefördert. In diesen Fällen reduzieren sich auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Außerdem werden Steuerermäßigungen bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse gewährt.

Abbildung 2a
Nettoeinkommen vor und nach der Minijobs-Reform, Singles



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 2b
Nettoeinkommen vor und nach der Minijobs-Reform, Ehepaare*



Quelle: Eigene Berechnungen.

* Annahme für diese Darstellung: Erstverdiener erzielt ein monatliches Bruttoeinkommen von 3000 Euro

Für Personen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und sich selbständig machen wollen, wurde unter dem Begriff „Ich-AG“ ein Existenzgründungszuschuss eingeführt. Dieser Zuschuss wird maximal für drei Jahre gewährt (er beträgt 600 Euro/Monat im ersten, 360 im zweiten und 240 im dritten Jahr), sofern der Umsatz unter 25.000 Euro pro Jahr liegt.

Im Bereich der Transferleistungen für Arbeitslose sind als wichtigste Änderungen zum einen die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von vormals 12 – 32 Monaten auf maximal 12 Monate (bzw. maximal 18 Monate für Arbeitslose über 55 Jahren), und zum anderen die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum „Arbeitslosengeld II“ zu nennen. Diese Leistung soll eine Grundsicherung für alle erwerbsfähigen arbeitslosen Personen darstellen. Die monatliche Regelleistung beträgt für allein stehende oder allein erziehende Personen 345 Euro/Monat in den alten und 331 Euro/Monat in den neuen Bundesländern. Für Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft beträgt die Regelleistung 90% davon. Zusätzlich werden die Kosten für Unterkunft übernommen. Außerdem ist vorgesehen, dass für Erwerbsfähige die Beiträge zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung übernommen werden.

Für den Fall, dass ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II unmittelbar nach dem Bezug von Arbeitslosengeld entsteht, wird für maximal zwei Jahre ein Zuschuss gewährt. Dieser Zuschuss ist abhängig von der Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes, beträgt jedoch maximal 160 Euro pro Monat. Dieser Betrag erhöht sich um das Doppelte für (Ehe-)Partner und um höchstens 60 Euro/Monat für jedes Kind im Haushalt. Außerdem soll es laut Gesetzesentwurf auch noch ein sogenanntes „Einstiegsgeld“ geben, das bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für höchstens 24 Monate gezahlt wird. Es ist jedoch zur Zeit noch nicht genau spezifiziert, wie hoch dieses Einstiegsgeld ist und unter welchen Umständen es bezahlt wird.

Die Auswirkungen dieser Reform sind für einzelne Gruppen zu unterscheiden: Jene Personen, die nach der bestehenden Regelung Arbeitslosenhilfe beziehen, müssen eventuell durch die Reform Einkommenseinbußen hinnehmen, da die Einkommens- und Vermögensanrechnung der neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ strenger ist als bei der derzeitigen Arbeitslosenhilfe. Das betrifft insbesondere Personen, deren (Ehe-)Partner Einkommen erzielt, das bei der Berechnung ihres Arbeitslosengeldes II angerechnet wird. Außerdem kann es sein, dass das Arbeitslosengeld II inklusive Wohnbedarf unter der Arbeitslosenhilfe liegt, die abhängig ist vom früheren Erwerbseinkommen. Personen, die derzeit Sozialhilfe beziehen, werden jedoch

durch die Reform bessergestellt, da die Regelleistung mit 345 Euro pro Monat über den derzeitigen Regelsätzen der Sozialhilfe liegt (derzeit rund 290 Euro pro Monat).

Tabelle 1

Vergleich der Leistungen nach alter und neuer Regelung in Euro/Monat

	Arbeitslosenhilfe	Sozialhilfe alte / neue Bundesländer	Arbeitslosengeld II alte / neue Bundes- länder
Regelleistung, alleinstehende Erwachsene	Personen ohne Kinder: 53% des pauschalierten Nettoeinkommens, Personen mit Kindern: 57% des pauschalierten Nettoeinkommens	293 / 288	345 / 331
Regelleistung für (Ehe-)Paar ohne Kinder		527 / 576	622 / 596
Leistung für ein Kind unter 14 Jahren		190 / 187	207 / 199

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag ist Teil des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Er soll hier unter einem eigenen Gliederungspunkt erläutert werden, da dieses die einzige (im engeren Sinn) familienpolitische Maßnahme der Hartz-Gesetze ist. Anspruchsberechtigt für den Kinderzuschlag sind jene Haushalte, in denen die Eltern ihren eigenen Regelbedarf für Arbeitslosengeld II durch Erwerbseinkommen oder sonstige Einkommen decken, aufgrund der Kinder jedoch Anspruch auf Leistungen des Arbeitslosengeld II (vormals Leistungen der Sozialhilfe) hätten. Der Kinderzuschlag beträgt maximal 140 Euro und kann nur für Kinder unter 18 Jahren bezogen werden, die im elterlichen Haushalt leben. Bei Erwerbseinkommen wird der Kinderzuschlag zu 70 Prozent entzogen, bei anderem Einkommen vermindert sich der Kinderzuschlag in voller Höhe.

In Tabelle 2 werden die Transferzahlungen unter der derzeit noch gültigen Regelung der Sozialhilfe, dem Arbeitslosengeld II und dem Kinderzuschlag verglichen. Bei der Darstellung des Kinderzuschlages wurde angenommen, dass das Erwerbseinkommen der Eltern genau 1.089 Euro pro Monat beträgt; dies entspricht der Regelleistung für zwei erwachsene Personen (nach Arbeitslosengeld II) inklusive dem Wohnbedarf. Im Gegensatz zu einer Familie ohne eigenes Einkommen, für die der gesamte Bedarf nach der neuen Regelung von Arbeitslosengeld II 1.296 Euro/Monat betragen würde, erhält die Familie mit eigenem Einkommen den Kinderzuschlag und das Kindergeld und hat somit ein Haushaltseinkommen von 1.383 Euro. Steigt das Erwerbseinkommen der Eltern, so wird für jeden zusätzlichen Euro der Kin-

derzuschlag um 70 Cent gekürzt. Sobald das Erwerbseinkommen der Eltern ihren eigenen Bedarf um 200 Euro übersteigt, wird kein Kinderzuschlag mehr gewährt.

Tabelle 2

Vergleich der Leistungen bei Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag für ein (Ehe-)Paar mit einem Kind in Euro/Monat

	Sozialhilfe	Arbeitslosengeld II ohne Erwerbseinkommen	Erwerbseinkommen in Höhe des AIG II der Eltern plus Kinderzuschlag
Beispiel 1: (Ehe-)Paar mit 1 Kind unter 14 Jahren			
Bedarf der Eltern	527	622	622 } Erwerbseinkommen 467 } der Eltern
Wohnbedarf*	467	467	
Bedarf des Kindes	190**	207**	140 (Kinderzuschlag) 154 (Kindergeld)
Summe	1.184	1.296	1.383

* Die Information zur Höhe des Wohnbedarfes wurden Breuer und Engels (2003) entnommen.

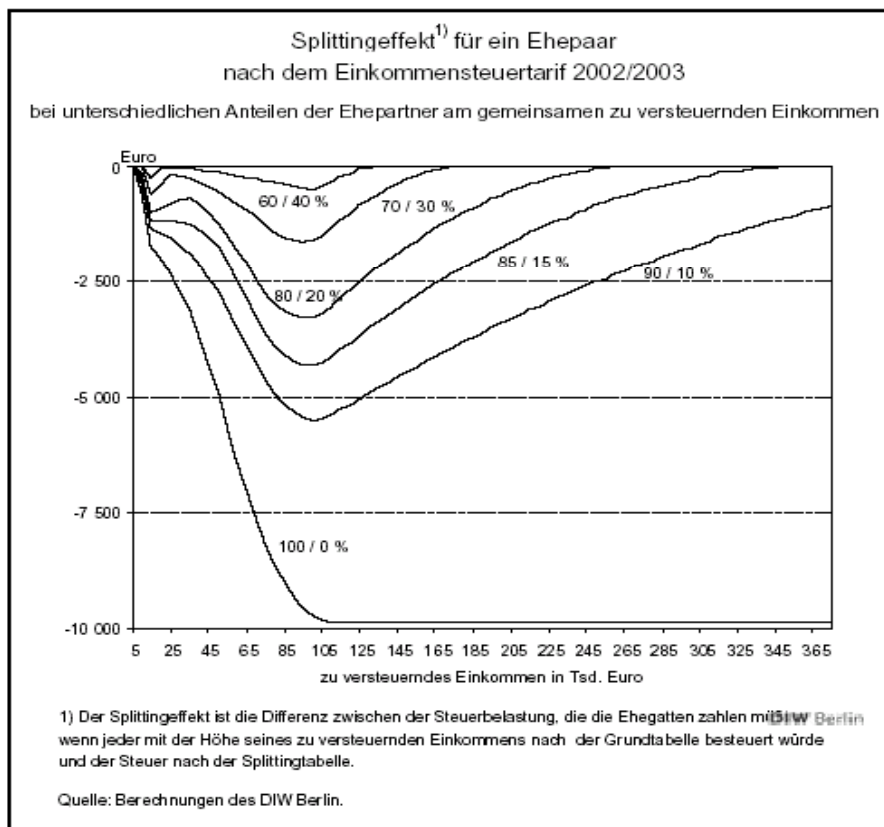
** Bei der Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld II ohne Erwerbseinkommen der Eltern (daher ohne Kinderzuschlag) wird das Kindergeld angerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Alternativen zum Ehegattensplitting

In Deutschland werden Ehegatten nach dem Splittingverfahren besteuert. Das bedeutet, dass – bei gemeinsamer Veranlagung – das gemeinsame zu versteuernde Einkommen der beiden Ehepartner halbiert, die darauf entfallende Einkommensteuer berechnet und diese Steuerschuld anschließend verdoppelt wird. Durch diese Regelung wird garantiert, dass die Steuerschuld eines Ehepaares von der Verteilung der Einkommen innerhalb des Haushaltes unabhängig ist („gleiche Steuerschuld für Haushalte mit gleichem Einkommen“). Gleichzeitig impliziert das Ehegattensplitting aufgrund des progressiven Steuersystems, dass ein sogenannter „Splittingvorteil“ gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen entstehen kann. Der Grund dafür liegt zum einen darin, dass durch das Splittingssystem für jedes Ehepaar zwei Grundfreibeträge berücksichtigt werden (auch wenn einer der Ehepartner keine steuerpflichtigen Einkünfte erzielt). Zum anderen wird durch die fiktive hälftige Aufteilung des zu versteuernden Einkommens die Progression der Einkommensteuer gemildert. Der Splittingvorteil ist umso größer, je höher das Haushaltseinkommen ist und je größer die Differenz zwischen den individuellen Einkommen der Ehepartner ist. (Für eine ausführliche Darstellung der Verteilungswirkungen des Ehegattensplittings siehe Bach et al. 2003 und Steiner und Wrohlich 2004.)

Abbildung 3
Splittingeffekt nach Einkommensteuertarif 2002/03



Quelle: Bach et al. 2003, S. 4.

Abbildung 3 zeigt den Splittingeffekt in Abhängigkeit vom Brutto-Jahreseinkommen des Ehepaares für verschiedene Varianten der Einkommensverteilung innerhalb eines Haushaltes. Nach der Steuerfunktion 2002/03 ist der Splittingeffekt am größten für Alleinverdiener-Ehepaare mit einem Haushaltseinkommen von über 110.000 Euro – er beträgt pro Jahr 9.872 Euro. Wie in Abbildung 3 erkennbar ist, nimmt der Splittingvorteil rasch ab wenn der andere Ehepartner zunehmend zum Haushaltseinkommen beiträgt und reduziert sich auf Null wenn beide Ehepartner das gleiche Einkommen erzielen.

In der politischen und ökonomischen Diskussion wird das Ehegattensplitting häufig als ein Grund für die relativ geringe Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen in Deutschland genannt, da sich für Zweitverdiener aufgrund der gemeinsamen Veranlagung, in Abhängigkeit vom Einkommen des Ehepartners, hohe Grenzsteuersätze ergeben können. Aus sozialpolitischer bzw. familienpolitischer Sicht wurde ebenfalls bereits häufig angemerkt, dass das Ehegattensplitting nicht Haushalte mit Kindern, sondern Ehen fördert und daher überdacht werden

sollte. Im Bundestagswahlkampf 2002 präsentierten Bündnis 90/Die Grünen den Vorschlag des „beschränkten Ehegattenrealsplittings“. Realsplitting bedeutet, dass die Ehepartner individuell veranlagt werden, jedoch hat der Ehepartner mit dem höheren Einkommen die Möglichkeit, seinem Partner einen gewissen Einkommensbetrag zu übertragen. In dem Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen ist vorgesehen, dass ein Betrag von bis zu 20.000 Euro pro Jahr übertragen werden kann. Das bedeutet, dass sich für Ehepartner, deren Einkommensdifferenz bis zu 40.000 Euro pro Jahr beträgt, unter dem Ehegattenrealsplitting im Vergleich zur geltenden Regelung des Ehegattensplittings nichts ändert.

Steiner und Wrohlich (2004) haben mithilfe eines Mikrosimulationsmodells auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels des DIW Berlin die hypothetischen Einkommensveränderungen berechnet, die sich für Ehepaare durch die Einführung des Ehegattenrealsplittings ergeben. Im Durchschnitt verlieren Ehepaare in Ostdeutschland 7, in Westdeutschland 33 Euro pro Monat. 50 Prozent aller Ehepaare wären gar nicht von der Reform betroffen, da deren Einkommensdifferenz weniger als 40.000 Euro pro Jahr beträgt. Mit zunehmender Kinderzahl steigt im Durchschnitt der Einkommensverlust durch die Reform, da in Haushalten mit Kindern häufig die Einkommensdifferenz zwischen den Ehepartnern ungleicher ist als bei Ehepartnern ohne Kinder.

Ein weiterer Reformvorschlag, der immer wieder diskutiert wird, ist die Ersetzung des Ehegattensplittings durch ein Familiensplitting. Beim Familiensplitting wird das Einkommen eines Ehepaares ebenfalls gemeinsam besteuert, jedoch ist der Splittingdivisor, der beim Ehegattensplitting 2 beträgt, abhängig von der Anzahl der Kinder. In Frankreich, wo die Einkommensteuer eines Ehepaares nach dem Familiensplitting berechnet wird, wird für die beiden Ehepartner jeweils ein Divisor von 1, für das erste und zweite Kind 0,5 und für das dritte und jedes weitere Kind 1 angewendet. Das zu versteuernde Einkommen eines Ehepaares mit 3 Kindern wird nach diesem System also nicht nur halbiert (wie in Deutschland), sondern durch 4 geteilt. Dadurch ergeben sich starke Arbeitsanreize für Eltern (Mütter und Väter) mit mehreren Kindern, da die Steuerschuld auch bei hohen Vor-Steuer-Einkommen entsprechend gering ist (zu einer Darstellung des französischen Familiensplittings und dessen Auswirkungen siehe z.B. Beblo et al. 2003).

In Abschnitt 4.4 wird auch noch eine Abwandlung des französischen Splittings diskutiert. Althammer (2000) untersucht einen Reformvorschlag, in dem der Splittingdivisor für die erste

erwachsene Person im Haushalt 1 und für jede weitere Person (Erwachsene oder Kinder) 0,5 beträgt.

Abbildung 4
Formale Darstellung verschiedener Arten der Haushaltsbesteuerung

<p>1. Ehegattensplitting</p> $T(Y_M, Y_F) = 2 \cdot t \left[\frac{(Y_M + Y_F)}{2} \right]$ <p>2. Beschränktes Ehegattenrealsplitting</p> $T(Y_M, Y_F) = t(Y_M - A) + t(Y_F + A), \quad \text{wobei } A \leq \frac{ Y_M - Y_F }{2} \quad \text{und } A \leq 20.000$ <p>3. Familiensplitting</p> $T(Y_M, Y_F) = 2 \cdot t \left[\frac{(Y_M + Y_F)}{1 + \alpha + \beta \cdot K} \right]$ <p>wobei α... Divisor für die zweite erwachsene Person β... Divisor für Kinder K... Anzahl der Kinder</p> <p>Y_M... Einkommen des Mannes, Y_F... Einkommen der Frau, $T(\cdot)$... Steuerschuld $t(\cdot)$... Steuerfunktion</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Ökonomische Theorie des Arbeitsangebots

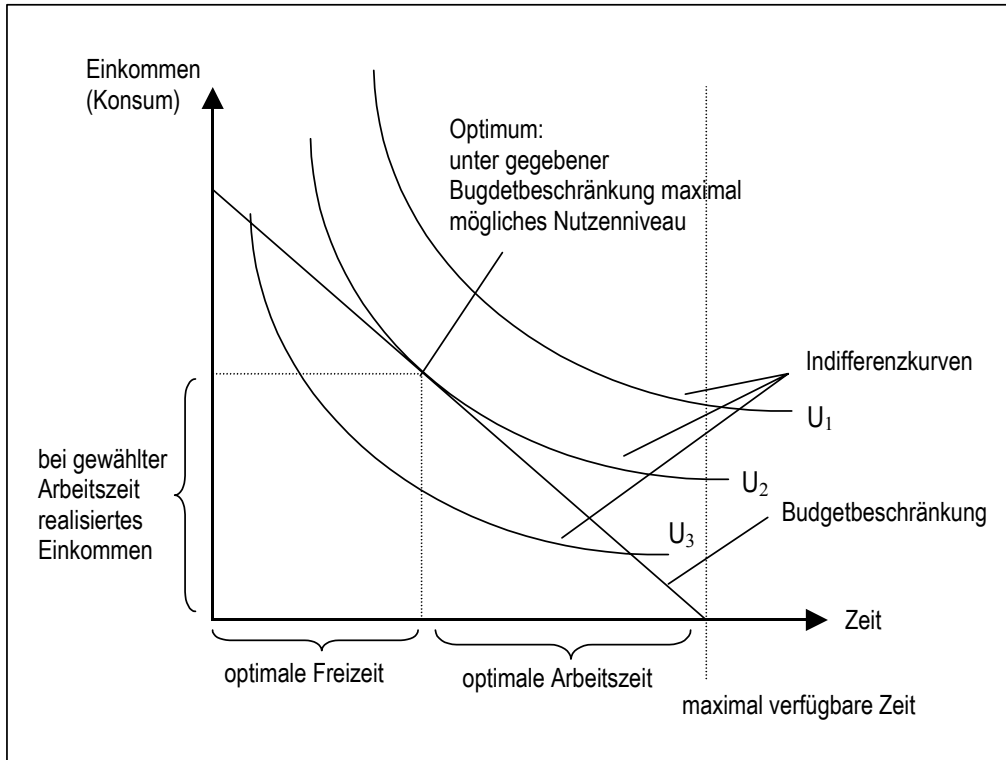
3.1 Grundmodell

Die ökonomische Theorie des Arbeitsangebots¹ geht von der Grundüberlegung aus, dass eine Person ihre insgesamt verfügbare Zeit optimal auf Marktarbeit, Haushaltsarbeit und Freizeit aufteilt. Aus Gründen der Vereinfachung werden Freizeit und Haushaltsarbeit in der Analyse häufig zu „Nicht-Marktarbeitszeit“ zusammengefasst. Ausgangspunkt der Analyse ist die Überlegung, dass jedes Individuum aus Einkommen und Freizeit Nutzen erzielt. Unter der

¹ Killingsworth (1983), Killingsworth und Heckman (1986), Blundell und MaCurdy (1999) sowie Franz (2003) geben einen ausführlichen Überblick über die ökonomische Theorie des Arbeitsangebots.

„optimalen“ Aufteilung von Arbeitszeit und Freizeit wird jene Kombination verstanden, die der Person den höchst möglichen Nutzen stiftet. Welches Nutzenniveau eine Person erreichen kann, hängt auch von der individuellen Budgetbeschränkung ab, die vom Nicht-Arbeitseinkommen und vom Lohnsatz bestimmt wird.

Abbildung 5
Bestimmung der optimalen Zeitaufteilung



Quelle: Eigene Darstellung

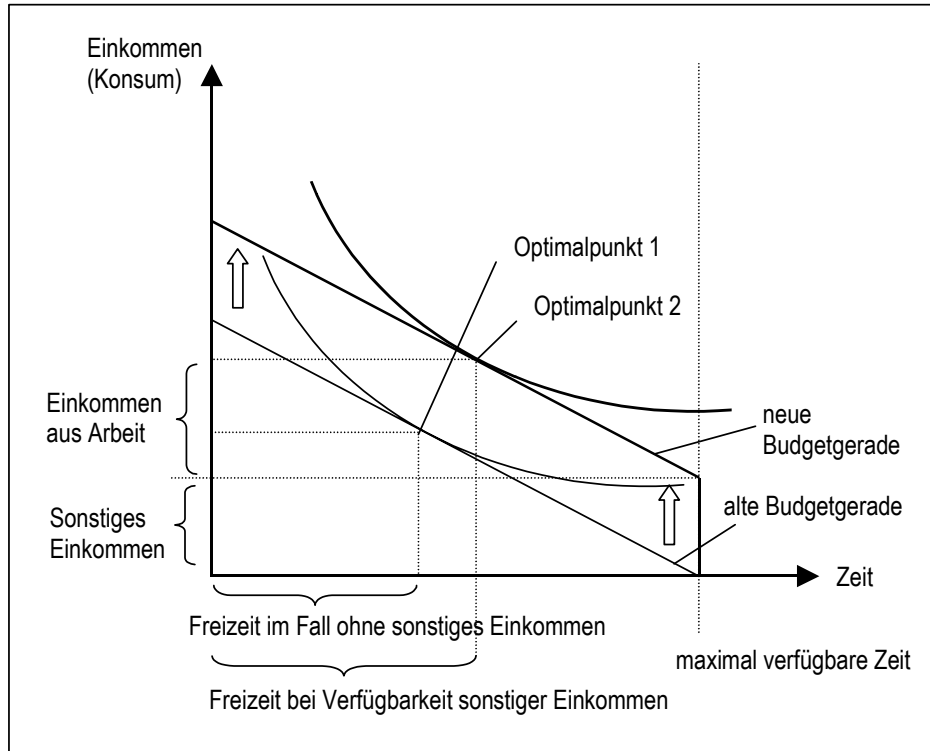
In Abbildung 5 ist dieses Nutzenkalkül grafisch dargestellt. Auf den Achsen sind die „Güter“ Zeit und Einkommen abgetragen. Die Indifferenzkurven repräsentieren unterschiedliche Nutzenniveaus, wobei der Nutzen Richtung rechts oben zunimmt (d.h. U_1 stellt ein höheres Nutzenniveau dar als U_2 und U_3). Alle Kombinationen aus Einkommen und Freizeit, die auf einer Indifferenzkurve liegen, bieten dem Individuum den gleichen Nutzen. Die Budgetgerade stellt die Einkommensbeschränkung der Person dar. In Abbildung 1 ist eine Situation dargestellt, in der die betreffende Person kein Einkommen außer Einkommen aus Erwerbstätigkeit hat. Aus diesem Grund ist das Einkommen an der Stelle, wo die maximale Zeit für Freizeit aufgewendet wird, gleich Null. Die Steigung der Budgetgeraden wird durch den Lohnsatz bestimmt. Das maximal erzielbare Einkommen (bei voller Verwendung der verfügbaren Zeit mit Arbeit)

liegt beim Schnittpunkt der Budgetgeraden mit der Y-Achse. Die betreffende Person wird jene Kombination aus Einkommen und Freizeit wählen, die unter der gegebenen Budgetbeschränkung das maximale Nutzenniveau ermöglicht. Das Nutzenniveau U_1 kann die Person nicht erreichen, da dieses außerhalb der Budgetbeschränkung liegt. U_3 liegt zwar innerhalb der Budgetbeschränkung, ist aber nicht das maximal mögliche Nutzenniveau, das mit dem vorliegenden Budget erreicht werden kann. Dieses ist durch U_2 dargestellt, jener Indifferenzkurve, die die vorliegende Budgetgerade gerade noch berührt. Dieser Tangentialpunkt ist das Nutzenoptimum bei gegebener Budgetbeschränkung.

Hat die Person neben Einkommen aus Erwerbstätigkeit noch weiteres, von der Arbeitszeit unabhängiges Einkommen, z.B. Kindergeld, so bleibt die Steigung der Budgetgeraden unverändert (da sich dadurch der Lohnsatz nicht ändert), sie bekommt allerdings einen Knick und wird nach rechts außen verschoben. In Abbildung 6 ist nochmal die Ausgangssituation abgebildet, die Budgetgerade und zugehörige Indifferenzkurve einer Person ohne sonstige Einkommensquellen. Erhält diese Person nun zusätzliches Einkommen unabhängig vom Arbeitsangebot, so verschiebt sich die Budgetgerade parallel nach außen. Selbst wenn diese Person nicht arbeitet, hat sie ein Einkommen in Höhe der sonstigen Einkommen. Da sich der Lohnsatz nicht verändert hat, bleibt die Steigung der Budgetgeraden gleich. Durch die Verschiebung der Budgetgerade nach rechts außen, kann die betreffende Person ein höheres Nutzenniveau erreichen. Im neuen Optimalpunkt (2) konsumiert die Person mehr Freizeit und hat ein höheres Einkommen als im alten Optimalpunkt (1). Der Rückgang der Arbeitszeit (Erhöhung der Freizeit) ist auf den sogenannten Einkommenseffekt zurückzuführen. Die betreffende Person ist durch die Verfügbarkeit sonstiger Einkommensquellen reicher geworden und konsumiert daher von allen Gütern, auch von Freizeit, mehr als vorher.²

² Im Fall eines Kinderfreibetrages, bei dem die steuerliche Entlastung mit zunehmendem Einkommen steigt, wirkt neben dem Einkommens- auch noch ein Substitutionseffekt (siehe Abschnitt 3.2.). Es kann daher sein, dass vom Kinderfreibetrag, im Gegensatz zum Kindergeld, Arbeitsanreizwirkungen ausgehen.

Abbildung 6
Bestimmung des Nutzenoptimums bei Verfügbarkeit von Einkommen unabhängig vom Arbeitseinkommen



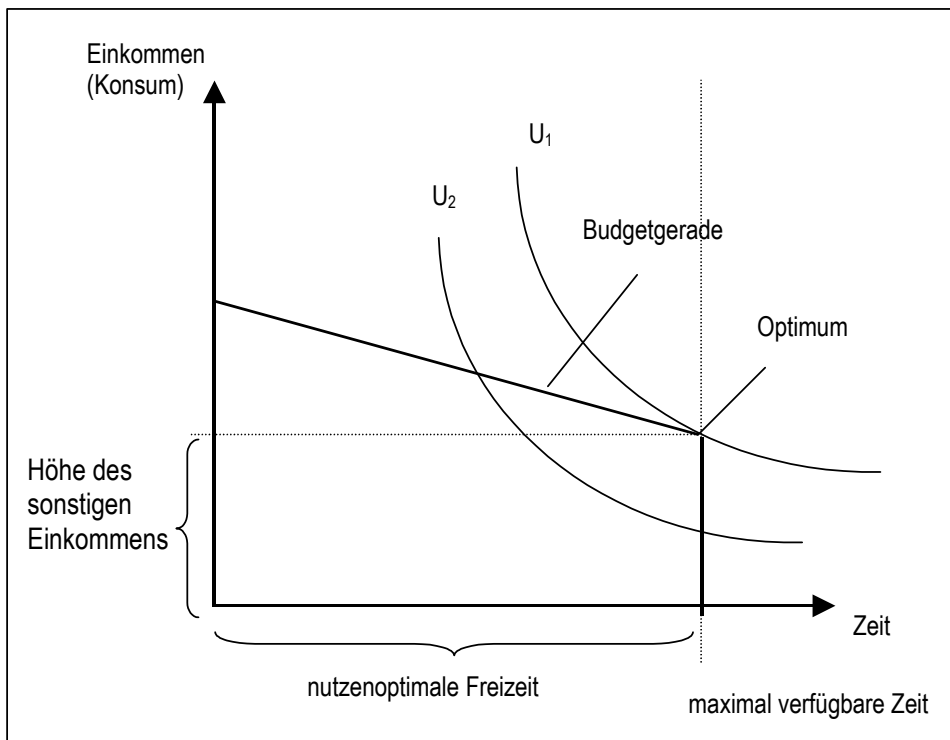
Quelle: Eigene Darstellung.

Es lässt sich also festhalten, dass eine Person aufgrund des Einkommenseffektes ihr Arbeitsangebot einschränkt, wenn sie neben dem Erwerbseinkommen auf zusätzliche, vom Arbeitsumfang unabhängige Einkommensquellen zurückgreifen kann. Wie groß dieser Effekt ist, also um wieviel Stunden pro Woche diese Person ihr Arbeitsangebot einschränken würde, lässt sich theoretisch nicht ableiten. Diese Frage kann nur auf Basis von empirischen Untersuchungen beantwortet werden.

Bei den in Abbildung 1 und 2 dargestellten Optimalpunkten, werden sowohl Arbeitszeit (und dadurch Einkommen aus Erwerbstätigkeit bzw. daraus resultierende Konsummöglichkeiten) als auch Freizeit gewählt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann es für eine Person jedoch optimal sein, nicht zu arbeiten. In Abbildung 7 ist eine Situation dargestellt, in der eine Person (i) einen niedrigen Lohnsatz hat (die Steigung der Budgetgerade ist flach) und (ii) auf sonstige Einkommensquellen zurückgreifen kann. Bei gegebenen Präferenzen (Form der Indifferenzkurven) erreicht diese Person das unter der gegebenen Budgetbeschränkung größtmögliche Nutzenniveau wenn sie nicht arbeitet. Das Nutzenoptimum dieser Person befindet sich am

Knickpunkt der Budgetgeraden; das zugehörige Nutzenniveau ist durch die Indifferenzkurve U_1 gekennzeichnet. Würde diese Person arbeiten, wäre ihr Nutzenniveau geringer (z.B. U_2). Das liegt daran, dass der Lohnsatz – und damit der „Preis“ einer Stunde Freizeit – sehr gering ist, und zwar niedriger als der Nutzenverlust durch eine Stunde Arbeit. Der Wert, den diese Person ihrer Freizeit zuordnet (auch „Reservationslohn“ genannt), ist in diesem Beispiel höher als der Lohn, den diese Person durch Erwerbstätigkeit erzielen könnte. Aus diesem Grund entscheidet sich die Person in Abbildung 7 für eine Allokation, in der das gesamte Zeitbudget für Freizeit verwendet wird.

Abbildung 7
Nutzenoptimum ohne Arbeitszeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Steigung der Budgetgeraden hängt, wie bereits dargestellt wurde, vom Lohnsatz ab. Dieser wird wiederum stark durch das Ausbildungsniveau beeinflusst. Je höher das Ausbildungsniveau, desto steiler ist die Budgetgerade, und desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit. Es ist allerdings anzunehmen, dass mit zunehmender Ausbildung auch der Reservationslohn (der sich durch die Form der Indifferenzkurven ergibt) steigt. Der Grund dafür ist, dass Ausbildung eine Investition darstellt, die sich über den Verdienst lohnen soll. Es ist daher anzunehmen, dass Personen mit höherer Ausbildung Jobs nicht annehmen wer-

den, die keine oder zu geringe Erträge auf diese Investition bringen würden. Da jedoch beobachtet werden kann, dass die Partizipation mit zunehmender Ausbildung steigt, ist anzunehmen, dass der erste Effekt (höherer Marktlohn) überwiegt.

3.2 Wirkungen von Steuern und Transfers

Als nächstes sollen die Auswirkungen von Steuern bzw. einkommensabhängigen Transfers auf das Arbeitsangebot einer einzelnen Person dargestellt werden. Zu diesem Zweck wird als Ausgangslage wiederum der Fall angenommen, dass eine Person nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit zur Verfügung hat. In Abbildung 8 ist der Optimalpunkt in der Ausgangssituation nochmals eingezeichnet. Wird nun eine proportionale Lohnsteuer eingeführt, dreht sich die Budgetgerade im Schnittpunkt mit der X-Achse nach links. Würde die betreffende Person ihre gesamte Zeit für Erwerbstätigkeit aufbringen, hätte sie weniger Einkommen (Konsummöglichkeiten) als im Fall ohne Lohnsteuer. Die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot sind theoretisch nicht bestimmt.

In Abbildung 8 ist ein Fall dargestellt, in dem die Person ihr Arbeitsangebot einschränkt (mehr Freizeit konsumiert). Das muss aber nicht immer so sein. Im Fall einer proportionalen Besteuerung des Arbeitseinkommens wirken zwei Effekte: Der Einkommenseffekt bewirkt, dass die Person, weil sie insgesamt ärmer wird, weniger Freizeit konsumiert und daher das Arbeitsangebot ausweitet, gewissermaßen um den Einkommensverlust durch die Steuer zu kompensieren. Andererseits gibt es aber noch einen zweiten Effekt, den sogenannten Substitutionseffekt, der in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Da der Preis der Freizeit (der Lohnsatz) durch die Besteuerung gesunken ist, wird der Konsum von Freizeit attraktiver (anders ausgedrückt: Arbeiten lohnt sich nun weniger). In Abbildung 8 überwiegt dieser Effekt und das Individuum schränkt seine Arbeitszeit ein. Welcher Effekt tatsächlich überwiegt, d.h. wie eine Besteuerung von Arbeitseinkommen tatsächlich auf das Arbeitsangebot wirkt, ist eine empirische Frage.

Transfers haben ähnliche Wirkungen wie Steuern. Die Wirkungen einkommensunabhängiger Transfers (wie z.B. das Kindergeld) wurden schon in Abschnitt 3.1, Abbildung 6 dargestellt. Zusätzliches exogenes Einkommen verursacht einen Einkommenseffekt, der zu einer Einschränkung des Arbeitsangebots führt. Beim Kinderfreibetrag wirkt neben dem Einkommenseffekt auch noch ein Substitutionseffekt, allerdings in entgegengesetzte Richtung: Der Ein-

kommenseffekt bewirkt beim Kinderfreibetrag – ebenso wie beim Kindergeld –, dass das Arbeitsangebot zurückgeht. Der Kinderfreibetrag bewirkt aber außerdem noch, dass jede zusätzliche Stunde Arbeit mehr Nettoeinkommen bringt als die Stunde davor, was also bedeutet dass mit zunehmender Arbeitszeit Freizeit „teurer“ wird. Dieser Effekt (Substitutionseffekt) bewirkt eine Ausweitung des Arbeitsangebots. Wie der Kinderfreibetrag insgesamt auf das Arbeitsangebot wirkt, ist theoretisch nicht bestimmt³.

Im Fall von einkommensabhängigen Transfers hängen die Arbeitsangebotswirkungen von der konkreten Ausgestaltung der Transferleistung ab. In Abbildung 9 sind zwei Transferleistungen dargestellt, einmal (stark vereinfacht) die Wirkung der Sozialhilfe mit einer Transferentzugsrate von 100 Prozent und einmal ein Transfer mit einer geringeren Entzugsrate.

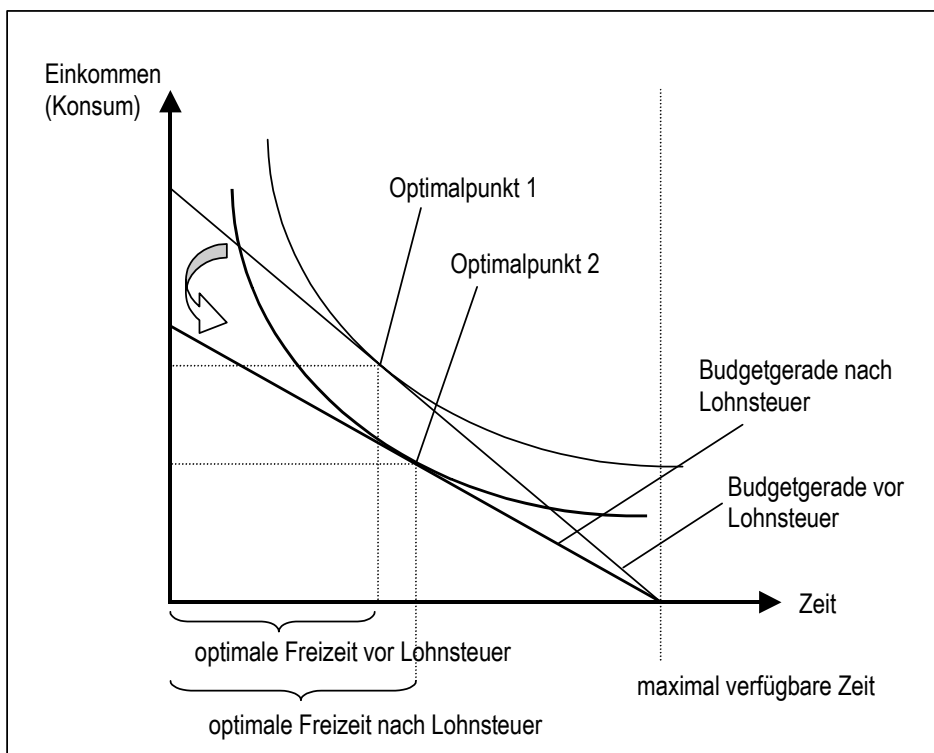
In Abbildung 9a) ist die Budgetgerade bei Verfügbarkeit von Sozialhilfe im Vergleich zu einer Budgetgerade ohne Sozialhilfe dargestellt. Durch die Sozialhilfe bekommt die Budgetgerade mehrere Knickpunkte: Zum einen an der Stelle, an der die Arbeitszeit = 0 beträgt. In diesem Fall, wenn also die Person kein eigenes Einkommen hat, erhält sie Sozialhilfe in voller Höhe. Um jeden Euro, den die Person zusätzlich verdient, fällt die Sozialhilfe in gleicher Höhe weg (Transferentzugsrate von 100 Prozent), was dazu führt, dass die Budgetgerade in diesem Bereich flach verläuft: durch Arbeit kann sich diese Person einkommensmäßig nicht besserstellen. Erst ab einem Arbeitseinkommen, das über der Höhe der Sozialhilfe liegt, bringt eine Stunde Arbeit ein höheres Einkommen. Das in Abbildung 9a) dargestellte Individuum wird bei Einführung von Sozialhilfe seine Arbeitszeit auf Null reduzieren. Ob eine Person aufgrund eines potentiellen Sozialhilfeanspruchs ihr Arbeitsangebot anpasst, hängt von ihrem Lohnsatz und von ihren Präferenzen ab (die in Abbildung 9a dargestellte Person hat freizeitintensive Präferenzen, was man daran erkennen kann, dass sie auch ohne Verfügbarkeit von Sozialhilfe relativ viel Freizeit „konsumiert“). Für alle Personen gilt jedoch, dass sich bei Anspruch auf Sozialhilfe Arbeit in dem Bereich finanziell nicht lohnt, in dem die Budgetgerade flach ist, in welchem also Erwerbseinkommen zu 100 Prozent entzogen wird.

In Abbildung 9b) ist ein Transfer dargestellt, der zu einem geringeren Prozentsatz entzogen wird. Die Budgetgerade verläuft daher im betreffenden Bereich nicht horizontal, sondern lediglich etwas flacher als in dem Bereich oberhalb des Transfers. Die in dieser Abbildung

³ Zum Zwecke der Vollständigkeit soll hier angemerkt werden, dass die Auswirkungen einer Politikreform wie z.B. der Einführung eines Kinderfreibetrages für jene Personen, die in der Ausgangssituation nicht erwerbstätig sind,

dargestellte Person schränkt ihr Arbeitsangebot bei Verfügbarkeit des Transfers ein, jedoch nicht zur Gänze, wie in Abbildung 9a, sondern sie wählt eine Arbeitszeit-/Freizeit-Kombination im Bereich des Transferentzugs. Wiederum muss betont werden, dass die individuellen Wirkungen dieser Transfers vom Lohnsatz, der konkreten Ausgestaltung der Transferleistung (insbesondere der Entzugsrate) und den Präferenzen abhängen. Je nach Ausgestaltung der Transferleistung, insbesondere der Einkommensgrenzen, ab denen kein Transfer mehr gewährt wird, können unter so einer Leistung jedoch auch beschäftigte Personen Anspruch auf diese Leistung haben. Eindeutig ist der Effekt nur für jene Personen zu bestimmen, die im Fall ohne Transfer (bzw. Transfer mit 100-prozentiger Entzugsrate) nicht erwerbstätig sind. Für diese Gruppe sind die Arbeitsangebotseffekte eindeutig positiv, für alle anderen Gruppen sind sie unbestimmt. Die Auswirkungen einer solchen Reform auf das Gesamtarbeitsangebot hängen demnach unter anderem von der Verteilung der Personen in Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige ab und können nur auf Basis empirischer Studien bestimmt werden.

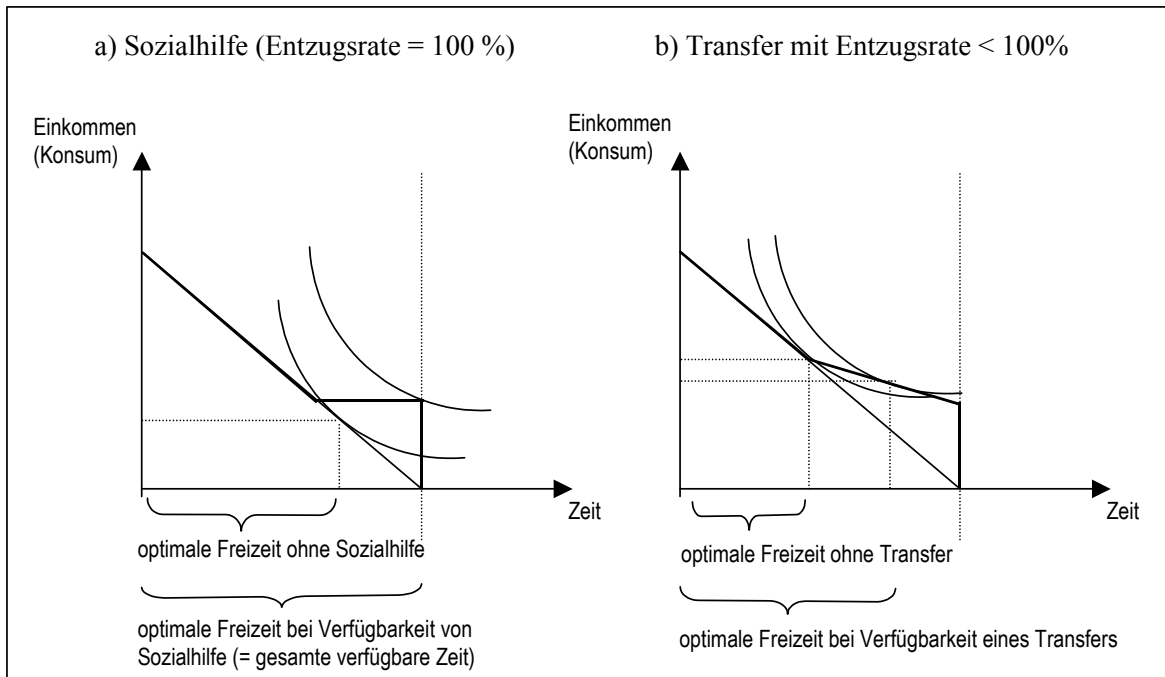
Abbildung 8
Auswirkungen einer proportionalen Lohnsteuer



Quelle: Eigene Darstellung.

eindeutig zu bestimmen ist. Für diese Personen bewirkt ein Kinderfreibetrag nur einen Substitutionseffekt, der dazu führt, dass das Arbeitsangebot ausgeweitet wird.

Abbildung 9
 Auswirkungen von Sozialhilfe und anderen Transfers



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Arbeitsangebotsentscheidung im Haushaltszusammenhang

Die bisherige Darstellung der ökonomischen Theorie des Arbeitsangebots hat sich auf die Entscheidungen einzelner Personen beschränkt. Interdependente Erwerbsentscheidungen von Personen, die gemeinsam in einem Haushalt wohnen, wurden bis jetzt nicht berücksichtigt. Die Arbeitsangebotsentscheidung von (Ehe-)Partnern unterscheidet sich aus mehreren Gründen von der Entscheidung allein lebender Personen. Zum einen wird innerhalb eines Haushaltes das Einkommen in irgendeiner Weise geteilt, d.h. alle Personen haben Einkommensquellen, die nicht direkt aus ihrem Arbeitseinkommen stammen. Zum anderen hängt möglicherweise das Arbeitsangebot einzelner Familienmitglieder von dem der anderen ab. Der „Konsum“ von Freizeit von Ehepartnern können in komplementärer (d.h. die Ehepartner verbringen ihre Freizeit am liebsten gemeinsam) oder substitutiver Beziehung zu einander stehen.

Für die Modellierung der Arbeitsangebotsentscheidung im Haushaltszusammenhang gibt es in der ökonomischen Literatur drei konkurrierende Ansätze:

- In empirischen Analysen wird am häufigsten das sogenannte „**Zweitverdienermodell**“ (im Englischen häufig „**male chauvinist Modell**“ genannt) verwendet, in welchem davon

ausgegangen wird, dass das Arbeitsangebot der Männer exogen ist, also nicht vom Arbeitsangebot weiterer Haushaltsmitglieder abhängt. Frauen entscheiden über ihr Arbeitsangebot nach diesem Modell in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot und vom Einkommen der Männer.

- Ein weiteres Modell zur Analyse der Arbeitsangebotsentscheidung im Haushaltszusammenhang ist das **Haushaltsnutzenmodell**. In diesem Fall wird angenommen, dass der Haushalt die entscheidungsrelevante Einheit ist, und dass alle Haushaltsmitglieder eine gemeinsame Nutzenfunktion maximieren, deren Argumente das Haushaltseinkommen und die Freizeit aller Haushaltsmitglieder sind.
- Die dritte Art von Modellierung der Arbeitsangebotsentscheidung beruht auf dem **verhandlungstheoretischen Ansatz**. In diesem Ansatz wird die Ressourcenverteilung innerhalb eines Haushaltes, die im Haushaltsnutzenmodell nicht betrachtet wird, explizit in die Analyse einbezogen. Jedes Haushaltsmitglied hat eine individuelle Nutzenfunktion. Das Arbeitsangebot der Haushaltsmitglieder wird als Ergebnis eines Verhandlungsprozesses modelliert, wobei die Verhandlungsmacht der Personen u.a. von deren individuellem Einkommen abhängt.

Das „**Zweitverdienermodell**“ ist eine relativ einfache Erweiterung des individuellen Arbeitsangebotsmodells, das weiter oben vorgestellt wurde. Für den Mann bleibt die Ausgangssituation unverändert, da angenommen wird, dass er seine Arbeitsangebotsentscheidung unabhängig von jener der Frau trifft. Für die Frau erweitert sich die Entscheidung zu dem oben bereits diskutierten Fall, in dem eine Person neben dem Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit auch andere Einkommensquellen zur Verfügung hat. Die Arbeitsangebotsentscheidung der Frau hängt demnach von ihrem eigenen Lohnsatz und vom „sonstigen Einkommen“, also auch dem Einkommen des Mannes ab. Die Wirkungen von Steuern und Transfers sind ihrer Richtung nach in diesem Modell analog zu jenen im Modell des individuellen Arbeitsangebots. Wiederum muss betont werden, dass ohne empirische Analyse keine Aussage über die Größenordnung der Effekte, im Fall von proportionalen Lohnsteuern- oder Abgaben auch keine Aussage über die Richtung des Gesamteffekts getroffen werden kann.

Im **Haushaltsnutzenmodell** wird davon ausgegangen, dass die Entscheidungsebene für die Verwendung des Zeitbudgets der einzelnen Familienmitglieder der Haushalt ist. Das Nutzenkalkül, also die Bestimmung der optimalen Freizeit-Arbeitszeitkombination wird gleichzeitig für alle Haushaltsmitglieder auf Haushaltsebene getroffen. Außerdem wird angenommen,

dass der Haushalt das gesamte Einkommen zusammenlegt und teilt. Das Nutzenkalkül aus dem individuellen Modell erweitert sich um die Dimension der Freizeit weiterer Haushaltsmitglieder. Im Fall von zwei (Ehe-)Partnern wird also gleichzeitig über die optimale Zeitverwendung der beiden Partner entschieden. Dadurch ist auch die Ableitung der Wirkungen von Steuern und Transfers in diesem Modell etwas komplizierter als im „Zweitverdienermodell“, da es nicht nur Interaktionen zwischen dem Einkommen und dem Arbeitsangebot unterschiedlicher Haushaltsmitglieder gibt, sondern auch Interaktionen zwischen dem „Konsum“ von Freizeit der einzelnen Haushaltsmitglieder. Wenn z.B. Ehepartner ihre Freizeit gerne gemeinsam verbringen, so wird ein Rückgang der Arbeitszeit des einen Ehepartners auch einen Rückgang der Arbeitszeit des andern Partners bewirken. Die theoretisch ableitbaren Effekte von Steuern und Transfers sind in diesem Fall noch weniger bestimmt als im Fall des individuellen Modells oder des „male chauvinist Modells“.

Ein Nachteil des Haushaltsnutzenmodells ist, dass nichts über die Verteilung der Ressourcen innerhalb des Haushalts ausgesagt werden kann. Außerdem wird im Haushaltsnutzenmodell angenommen, dass sich alle Personen auf eine gemeinsame Nutzenfunktion geeinigt haben, was aber nicht unbedingt immer der Fall sein muss. Im **verhandlungstheoretischen Ansatz** werden die Arbeitsangebotsentscheidungen der einzelnen Familienmitglieder als Ergebnis eines Verhandlungsprozesses modelliert. Es wird dabei nicht von einer Haushaltsnutzenfunktion ausgegangen, sondern jeder Verhandlungspartner maximiert nach diesem Modell seine eigene Nutzenfunktion. Die Verhandlungsmacht hängt dabei ab von den alternativen „Rückfall-Optionen“ (auch „threat points“ genannt). Diese Art der Modellierung beinhaltet daher explizit sowohl die Ressourcenverteilung innerhalb des Haushaltes als auch die Möglichkeiten der Auflösung des Haushalts. Außerdem wird die Annahme, dass das Einkommen der einzelnen Haushaltsmitgliedern gepoolt wird, aufgegeben.

Die Wirkungen von Steuern und Transfers sind beim verhandlungstheoretischen Ansatz noch weniger eindeutig bestimmt als bei den beiden vorangegangenen Modellen. Die Wirkung einkommensunabhängiger Transfers hängt z.B. davon ab, an wen diese Transfers ausbezahlt werden, da ja die Einkommen nicht gepoolt, sondern individuell zugeordnet werden. Exogene Transfers verändern daher die Verhandlungspositionen der einzelnen Haushaltsmitglieder, und diese Effekte wirken zusätzlich zum Einkommenseffekt. Im Fall von Steuern und einkommensabhängigen Transfers müssen diese Effekte zusätzlich zu den Substitutions- und Einkommenseffekten berücksichtigt werden. Aussagen über Ausmaß und Richtung der Effek-

te von Reformen des Steuer-/Transfersystems können auf Basis dieser Modelle nicht bestimmt werden. Auch empirisch sind diese Modelle sehr schwer umzusetzen, da für die Identifikation der individuellen Präferenzen Datensätze nötig wären, die sowohl Informationen über Arbeitsstunden, Arbeitseinkommen und Konsumverhalten der einzelnen Haushaltsmitglieder beinhalten.

3.4 Arbeitsangebotsentscheidung unter Berücksichtigung von Kindern

In den Modellen, die in den Abschnitten 3.1 bis 3.3 dargestellt wurden, waren die Entscheidungsträger alleinstehende Erwachsene oder erwachsene Personen im Haushaltszusammenhang. Leben in einem Haushalt außerdem noch Kinder, so ergeben sich daraus weitere Wirkungen auf das Arbeitsangebot der erwachsenen Haushaltsmitglieder. Kinder, vor allem kleine Kinder, spielen eine zentrale Rolle in der Arbeitsangebotsentscheidung ihrer Eltern, da durch Betreuungspflichten der Eltern Kosten der Erwerbstätigkeit entstehen. Anders ausgedrückt, es steigt der Reservationslohn (also der Wert der Nicht-Arbeitszeit) um den Preis der Kinderbetreuung. Je mehr (kleine) Kinder in einem Haushalt vorhanden sind, und je höher somit die Kosten der Kinderbetreuung ausfallen, desto stärker steigt der Reservationslohn. Liegt dieser unter Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten über dem Marktlohn eines Elternteiles (in erster Linie sind es die Mütter, den Hauptteil der Betreuungsarbeit leisten), so wird dieser sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen (siehe Abbildung 7).

Die ökonomische Theorie sagt also voraus, dass Eltern mit kleinen Kindern – in Abhängigkeit ihres Marktlohnes und der Kosten der Kinderbetreuung - ihr Arbeitsangebot einschränken. Dies wird auch von empirischen Studien gestützt. Wrohlich (2004) zeigt beispielsweise, dass eine Erhöhung der Kosten von Kinderbetreuung eine Reduktion in der Partizipationsquote als auch im Durchschnitt eine Reduzierung der Arbeitszeit von erwerbstätigen Müttern bewirkt. Im Zentrum der politischen Diskussion in Deutschland steht jedoch – noch vor den Kosten – die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungs-einrichtungen. Da Kindergärten, Krippen und Horte nicht überall in ausreichendem Maß verfügbar sind, bedeutet das, dass zu dem vergleichsweise niedrigen Preis von öffentlicher Kinderbetreuung nicht alle Eltern Kinderbetreuungsplätze nachfragen können. Empirische Studien haben ergeben, dass auch die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen Auswirkungen auf die Arbeitsangebotsentscheidungen von Müttern hat (siehe z.B. Spieß und Büchel 2003).

3.5 Zeitallokationsmodelle

Eine weitere Ausweitung des in Abschnitt 3.1 dargestellten Grundmodells sind die sogenannten Zeitallokationsmodelle. Hierin wird das Zeitbudget nicht nur in Marktarbeit und Freizeit aufgeteilt, sondern es werden zusätzlich auch noch Haushaltsproduktion, Zeitkosten der Arbeit (z.B. Fahrt zur Arbeitszeit) etc. mit in die Analyse einbezogen. Durch die explizite Berücksichtigung der Haushaltsproduktion kommt als weiterer Bestimmungsfaktor des Arbeitsangebots der Ehepartner neben deren Lohnsatz auch deren (relative) Produktivität im Haushalts hinzu. Dies spielt insbesondere im Zusammenhang mit Kindern eine Rolle, da Kinderbetreuung einen wesentlichen Teil der Haushaltsproduktion darstellt. Ein Vorteil dieser Modelle ist daher, dass unterschiedliche Produktivität der Haushaltsarbeit zwischen Individuen mit sonst gleichen Charakteristika unterschiedliches Verhalten am Arbeitsmarkt erklären kann (siehe z.B. Apps 2003). Allerdings ist die empirische Identifikation der Produktivitäten in der Haushaltsproduktion schwierig, da dazu Datensätze mit detaillierten Informationen über Zeitverwendung und Konsumverhalten nötig wären.

Von großer Bedeutung ist die Einbeziehung der Haushaltsproduktion vor allem bei der Bewertung von Reformen des Steuer-/Transfersystems hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen. Haushaltsproduktion ist ein wesentlicher Einflussfaktor des Lebensstandards eines Haushalts. Markteinkommen und „Einkommen“ durch Haushaltsproduktion werden vom Steuer- und Transfersystem unterschiedlich behandelt. Eine Analyse von Reformen unter Berücksichtigung von Haushaltsproduktion liefert daher umfassendere Ergebnisse als solche unter Verwendung des in Abschnitt 3.1 dargestellten Grundmodells (siehe z.B. Apps 1994).

3.6 Arbeitsangebot im Lebenszyklus

Bisher wurde die ökonomische Theorie der Arbeitsangebotsentscheidung statisch, also bezogen auf einen Zeitpunkt dargestellt. Arbeitsangebotsentscheidungen haben aber auch dynamische Aspekte. Im einfachsten Fall der dynamischen Analyse des Arbeitsangebots wird Freizeit zu verschiedenen Zeitpunkten als unterschiedliche Güter angesehen. Das Optimierungskalkül unterscheidet sich von dem in Abschnitt 3.1 dargestellten nur dahingehend, dass es zusätzliche Dimensionen (entsprechend der Anzahl der Perioden) gibt. Die Optimierung über alle Perioden ergibt, dass eine Person in jenen Perioden besonders viel arbeiten wird, in denen der Lohnsatz hoch und der Reservationslohn niedrig (im Vergleich zu den anderen Perioden)

ist. Einen bedeutenden Einfluss auf das Arbeitsangebot im Lebenszyklus hat demnach die Entwicklung des Lohnsatzes. Der Lohnsatz bzw. der Verlauf des Lohns im Lebenszyklus einer Person hängt jedoch auch wesentlich vom vorherigen Arbeitsangebot der Person ab. Die Humankapitaltheorie besagt, dass der Marktlohn abhängt von der Ausbildung einer Person, aber auch von betrieblicher Weiterbildung sowie vom „beiläufigen Lernen“ im Betrieb („Learning by Doing“). Außerdem wird in Phasen, in denen nicht gearbeitet wird, das aus Ausbildung und Berufserfahrung bestehende Humankapital abgebaut. Die langfristige Optimierung unter Berücksichtigung der Humankapitaltheorie kann daher erklären, warum Personen auch in Zeiten geringen Lohnes oder hoher Kosten von Erwerbstätigkeit erwerbstätig sind, wenn sie diese als Investition in ihr Humankapital sehen.

Anhand dieser Theorien lässt sich auch der empirische Befund des Arbeitsangebots von Müttern in Deutschland gut erklären. Der Großteil der Frauen mit Kindern in Deutschland folgen in ihrem Arbeitsangebotsverhalten dem sogenannten „Drei-Phasen-Modell“ (siehe Schulz und Kirner 1994). Dieses besagt, dass Frauen zunächst am Arbeitsmarkt partizipieren, nach der Geburt des ersten Kindes ihr Arbeitsangebot jedoch einschränken (sich entweder ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen oder ihre Arbeitsstunden auf Teilzeiterwerbstätigkeit reduzieren). Nach der Phase der Kinderbetreuung beginnt dann eine zweite Phase der Erwerbstätigkeit (bzw. die Ausdehnung der Arbeitszeit). Nach Schulz und Kirner (1994) unterbrechen rund drei Viertel aller Frauen nach der Geburt des ersten Kindes ihre Erwerbstätigkeit. Davon kehrt rund ein Drittel nicht mehr auf den Arbeitsmarkt zurück. Nur rund ein Fünftel aller Mütter unterbricht die Erwerbstätigkeit das ganze Leben nicht. (Diese Zahlen beziehen sich auf Frauen der Jahrgänge 1930 bis 1949).

Die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit hat, wie die Humankapitaltheorie voraussagt, ihren Preis: Jene Frauen, die nach einer Phase des Rückzugs vom Arbeitsmarkt wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, haben im Durchschnitt geringere Löhne als Frauen mit vergleichbaren Charakteristika, aber ohne Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Beblo und Wolf (2002) haben berechnet, dass Erwerbstätigkeitsunterbrechungen zu starken Lohneinbußen führen, wobei diese Einbußen von der Dauer der Unterbrechung und von deren zeitlicher Lage abhängen. Die Autorinnen haben Einkommenseinbußen für verschiedene Typen von Erwerbsverläufen berechnet. Eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ab dem 30. Lebensjahr für die volle Länge des gesetzlich geregelten Erziehungsurlaubs (3 Jahre) führt zu einer 3,5 %igen Senkung des Stundenlohnes, und kann sogar noch höher ausfallen wenn die Unterbrechung

der Erwerbstätigkeit noch später erfolgt. Beblo und Wolf weisen in ihrer Studie darauf hin, dass die familienpolitischen Maßnahmen des Erziehungsurlaubes (Kündigungsschutz und Erziehungsgeld), die ein „Nacheinander“ anstelle eines „Nebeneinander“ von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung fördern, die zukünftigen Einkommenschancen von Frauen, und damit auch ihr zukünftiges Arbeitsangebot negativ beeinflussen.

Die Auswirkungen des Rückzugs vom Arbeitsmarkt für die Zeit der Kindererziehung wurden auch von Strengmann-Kuhn und Seel (2003) untersucht. Die Autoren berechnen für „typische Lebensverläufe“, dass 30% der Differenz im Lebens-Erwerbseinkommen zwischen Männern und Frauen mit Kindern auf die niedrigeren Stundenlöhnen von Frauen aufgrund ihrer Erwerbsunterbrechung zurückzuführen sind.

In Bezug auf das Arbeitsangebot im Lebenszyklus ist daher festzuhalten, dass Erwerbsunterbrechungen aufgrund ihrer negativen Auswirkungen auf den zukünftigen Lohn zu einer niedrigeren Erwerbsbeteiligung in späteren Perioden führen.

4 Empirische Effekte der familienpolitischen Instrumente auf das Arbeitsangebot von Familien

Die in dieser Expertise behandelten familienpolitischen Instrumente sind alle entweder Reformvorschläge oder, im Fall der Hartz-Gesetze, erst kürzlich umgesetzte Reformen. Eine empirische ex-post Analyse dieser Politikmaßnahmen auf Basis von Daten ist daher naturgemäß nicht möglich. Es gibt jedoch einige ex-ante Evaluationen, die auf Basis von Mikrosimulationsstudien die Verhaltensänderungen, die durch die Reformen verursacht werden, abschätzen. Soweit möglich werden im Folgenden auch die Ergebnisse empirischer Studien über ähnliche Politikreformen in anderen Ländern zusammengefasst.

4.1 Empirische Evidenz zu den Auswirkungen des Karlsruher Entwurfs

Der in Abschnitt 2.1 beschriebene „Karlsruher Entwurf“ wurde von Wagenhals (2001) im Hinblick auf Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte evaluiert. Auf Basis eines Mikrosimu-

lationsmodells schätzt er die Veränderung des Arbeitsangebots verheirateter Frauen⁴, die sich durch eine solche Reform des Einkommensteuergesetzes ergeben würden. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass sich das Arbeitsangebot verheirateter Frauen durch die von Kirchhof et al. vorgeschlagene Reform nicht stark verändern würde. Die größten Arbeitsangebotswirkungen gehen von der Erhöhung des Kindergeldes aus. Durch die einkommensunabhängige Erhöhung des Kindergeldes ergibt sich ein Einkommenseffekt, der in den meisten Fällen zu einer geringen Einschränkung des Arbeitsangebots führt (siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 3.1 und 3.2).

Nach den Schätzungen von Wagenhals ändern rund 80 Prozent aller verheirateten Frauen ihr Arbeitsangebot nicht bzw. um weniger als eine Stunde pro Woche. Die restlichen 20 Prozent schränken die Anzahl der Arbeitsstunden aufgrund der Reform ein, wenn auch nur geringfügig. Betrachtet man jedoch nur Frauen mit Kindern, so wollen rund die Hälfte nach der Reform das Arbeitsangebot – wenn auch nur geringfügig – einschränken. Für andere Gruppen (z.B. alleinerziehende Mütter) lässt sich aufgrund der Studie von Wagenhals keine Aussagen über die Arbeitsangebotswirkungen des „Karlsruher Entwurfs“ treffen, da nur verheiratete Frauen Gegenstand der Analyse sind.

4.2 Auswirkungen der „Hartz-Gesetze“ auf das Arbeitsangebot

Auch die Auswirkungen der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ können bis jetzt nur auf Basis von ex-ante Evaluationsstudien abgeschätzt werden. Steiner und Wrohlich (2005) simulieren die „Minijobs-Reform“, also die Erhöhung der Sozialversicherungsfreigrenze auf 400 Euro und die Einführung einer Gleitzone für Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge bis 800 Euro. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungseffekte dieser Reform eher gering sind – rund 53.000 Personen (davon sind 42.000 Frauen in Paar-Haushalten), die zuvor nicht beschäftigt waren, würden nach der Reform Arbeit aufnehmen. Allerdings ergibt sich nach dieser Studie insgesamt ein negativer Stundeneffekt. Das bedeutet, dass Beschäftigte durch die Reform ihre Arbeitsstunden einschränken, und dieser negative Stundeneffekt größer ist als der positive Stundeneffekt, der sich durch die zusätzliche Partizipation ergibt.

⁴ Die Gruppe, für welche die Arbeitsangebotseffekte untersucht werden, ist auf verheiratete Frauen zwischen 23 und 55, die nicht selbständig oder Beamte sind, und die bei Nicht-Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld hätten.

Die Gründe für dieses Ergebnis lassen sich wie folgt zusammenfassen: Für Personen, die Anspruch auf Leistungen aus der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung haben, entstehen durch die Reform keine zusätzlichen Arbeitsanreize, da der maximale Nettolohn unter der neuen Regelung 650 Euro beträgt. Dieser Betrag liegt in vielen Fällen unter dem Niveau der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengeldes. Aus diesen Gründen sind z.B. für die Gruppe der Alleinerziehenden keine Arbeitsangebotseffekte dieser Reform zu erwarten. Die Reform betrifft in erster Linie Personen, die Teilzeit erwerbstätig sind oder sein wollen und auch bei Nicht-Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe hätten, also die klassischen „Zweitverdiener“. In dieser Gruppe sind überwiegend Frauen mit Kindern zu finden, deren (Ehe-)Partner erwerbstätig ist. Für die Auswirkungen der Minijobs-Reform auf das Arbeitsangebot der Familien lässt sich daher schließen, dass sich kleine Effekte dahingehend ergeben, dass einige nicht erwerbstätige Mütter eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen (bis zur Höhe der neuen Geringfügigkeitsgrenze), während andere, die bereits Teilzeit beschäftigt sind, ihre Arbeitsstunden einschränken.

4.3 Effekte des Kinderzuschlages auf das Arbeitsangebot von Eltern

Zu den Auswirkungen des Kinderzuschlages auf das Arbeitsangebotsverhalten von Eltern gibt es noch keine ex-ante Studien. Die Idee des Kinderzuschlages ist es, den Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe unabhängig von der Anzahl der Kinder zu gestalten. Anders ausgedrückt, es soll verhindert werden, dass Eltern, die ihren eigenen Bedarf mittels eigenem Einkommen decken können, nicht aber den Bedarf ihrer Kinder, für diesen Sozialhilfe beziehen. Zunächst ist dazu zu sagen, dass eine terminologische Änderung aus ökonomischer Sicht keine Verhaltensänderung bewirkt – ob der Transfer, den Familien erhalten, Sozialhilfe oder Kinderzuschlag heißt, sollte die Arbeitsangebotsentscheidung nicht maßgeblich beeinflussen. Die Intention einer solchen Maßnahme liegt eher darin, die Stigmatisierung, die von Sozialhilfebezug ausgeht, durch Umbenennung und veränderte Abwicklung abzuschwächen bzw. aufzuheben.

Zusätzlich zur terminologischen Änderung und der Änderung der finanziellen Zuständigkeiten (der Kinderzuschlag wird nicht von den Sozialhilfeträgern sondern vom Bund bezahlt) ist aber auch die Höhe der Leistung und die Entzugsrate von Erwerbseinkommen anders geregelt als bei der Sozialhilfe. Dadurch, dass der Kinderzuschlag nur zu 70 Prozent entzogen wird (im Gegensatz zur derzeit noch bestehenden Sozialhilfe, die zu 100 Prozent entzogen wird), ist für jene Familien, die ein Erwerbseinkommen in Höhe der Sozialhilfe oder knapp darüber

haben/hätten, ein (geringfügig) größerer Arbeitsanreiz gegeben als unter den Regelungen der Sozialhilfe. Für Familien, deren Erwerbseinkommen derzeit jedoch knapp über dem Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosengeld II-Bedarf liegt, kann es durch den Kinderzuschlag attraktiv werden, die Arbeitsstunden einzuschränken (siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 3.2, insbesondere Abbildung 4b).

Wie bereits erwähnt, gibt es keine Studie über die Auswirkungen einer solchen Reform in Deutschland. Einige Anhaltspunkte über die Richtung der Arbeitsangebotseffekte einer solchen Maßnahme kann jedoch eine Studie von Duncan und MacCrae (1999) geben, in der eine Reform des „Family Credit“ in Großbritannien untersucht wird⁵. Der „Family Credit“ in Großbritannien ist eine Transferleistung für Haushalte mit Kindern, in denen mindestens ein Elternteil mindestens 16 Stunden arbeitet. Die maximale Transferleistung betrug 1998 rund 325 Euro pro Monat für jeden Erwachsenen und rund 77 Euro für jedes Kind im Haushalt. Diese maximale Leistung wurde gewährt, solange das Netto-Haushaltseinkommen unter einer Grenze von 510 Euro pro Monat lag. Für darüberliegendes Einkommen wurde der Transfer zu 70 Prozent entzogen. Die Reform, die Duncan und MacCrae untersuchen, die Umwandlung des „Family Credit“ in den „Working Families Tax Credit“, ist eine Ausdehnung der bestehenden Unterstützung für Familien, sowohl was die Höhe der Transferleistung, die Höhe der Einkommensgrenzen und die Transferentzugsrate betrifft (die Transferentzugsrate wurde von 70 auf 55 Prozent abgesenkt).

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass eine Ausweitung dieses „In-Work-Transfers“ für verschiedene Typen von Familien unterschiedliche Auswirkungen hat. Für alleinerziehende Eltern, die zuvor nicht erwerbstätig waren, erhöhen sich die Arbeitsanreize durch die Erhöhung der Transferleistung – rund 2 Prozent aller nicht erwerbstätigen alleinerziehenden Mütter würden aufgrund dieser Reform eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen. Jedoch gibt es auch einen – sehr geringen – negativen Stundeneffekt bei den Vollzeit erwerbstätigen Alleinerziehenden: 0,2 Prozent aller alleinerziehenden Mütter, die vor der Reform Vollzeit erwerbstätig waren, wollen nach der Reform ihre Arbeitsstunden reduzieren.

⁵ Es soll an dieser Stelle auch kurz auf den Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA hingewiesen werden. In diesem Programm werden Transfers an Haushalte bezahlt, in denen mindestens eine Person arbeitet, deren Einkommen aber dennoch unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegt. Die Transfers steigen zunächst mit steigendem Einkommen an (in Abhängigkeit der Kinderzahl) und werden nach einem Maximalpunkt (der 1999 bei rund 3800 Dollar lag – siehe Hotz und Scholz 2001) wieder entzogen. Dieses Programm ist nicht direkt mit dem „Kinderzuschlag“ vergleichbar, da beim EITC die gesamte Steuerfunktion im Bereich bis zur oberen Einkommensgrenze des EITC je nach Kinderzahl verändert wird. Insgesamt ist das Programm weitaus generöser gestaltet als der Kinderzuschlag.

Verheiratete Mütter, deren Partner erwerbstätig ist, schränken ihr Arbeitsangebot nach dieser Reform ein. Dies ist vor allem dadurch bedingt, dass durch die großzügigere Ausgestaltung dieser Leistung Haushalte Anspruch auf den „Working Families Tax Credit“ erhalten, die zuvor aufgrund zu hoher Einkommen nicht anspruchsberechtigt waren. Für diese Haushalte erhöht sich durch die Anspruchsberechtigung der implizite Grenzsteuersatz. Aus diesem Grund schränken Frauen, die häufig die Rolle der „Zweitverdiener“ einnehmen, ihr Arbeitsangebot ein. Für jene Frauen, deren (Ehe-)Partner nicht erwerbstätig ist, erhöht sich jedoch durch die dargestellte Reform die Partizipation – die Anzahl der erwerbstätigen Frauen in dieser Gruppe steigt um 1,3 Prozent.

Aus diesen Ergebnissen der genannten Politikreform in Großbritannien können für Deutschland zumindest Anhaltspunkte für die Richtung der Arbeitsangebotswirkungen der Einführung des Kinderzuschlags abgeschätzt werden. Es ist anzunehmen, dass es unter der Gruppe der Alleinerziehenden Personen geben wird, für die durch die Einführung des Kinderzuschlags eine Erwerbstätigkeit attraktiver wird. Jedoch ist es möglich, dass Vollzeit Erwerbstätige ihre Arbeitsstunden einschränken werden. Für jene Frauen, deren Partner ein Erwerbseinkommen im Bereich der unteren Einkommensgrenze des Kinderzuschlags (also dem Eigenbedarf der Eltern nach Definition von ALG II) hat, sind die Arbeitsanreize jedoch negativ. Insgesamt vermuten wir, dass die Effekte auf das Arbeitsangebot, die von der Einführung des Kinderzuschlages ausgehen, eher gering ausfallen werden, da die Einkommensgrenze, bis zu der Kinderzuschlag gezahlt wird, sehr niedrig ist (siehe Abschnitt 2.3).

4.4 Arbeitsangebotseffekte alternativer Formen der Haushaltsbesteuerung

Ehegattenrealsplitting

Steiner und Wrohlich (2004) untersuchen auf Basis eines Mikrosimulationsmodells die Arbeitsangebotseffekte, die sich durch einen Übergang vom bestehenden Ehegattensplitting auf ein beschränktes Ehegattenrealsplitting nach dem Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen ergeben würden. Wie bereits in Abschnitt 2.4 beschrieben, bewirkt eine solche Reform keine großen Einkommensänderungen – daher sind auch keine großen Arbeitsangebotsreaktionen zu erwarten. Steiner und Wrohlich schätzen, dass die Partizipationsquote von verheirateten Frauen um einen Prozentpunkt steigen würde, wobei die Steigerung im Westen höher ist als im Osten und Frauen mit Kindern stärker reagieren als Frauen ohne Kinder. (Das lässt sich

damit begründen, dass die Haushalte mit Kindern größere Einkommensverluste aufgrund der Reform hinnehmen müssen als Haushalte ohne Kinder; in den alten Bundesländern fallen diese Einkommensverluste deutlich höher aus als in den neuen Bundesländern.) Die Gesamtstundenanzahl erhöht sich für Frauen um rund 2,5 Prozent. Männer würden ihr Arbeitsangebot leicht einschränken, diese Effekte sind aber vernachlässigbar gering.⁶

Auch Althammer (2000) untersucht die Effekte eines Ehegattenrealsplittings. Der Reformvorschlag, der dieser Studie zugrunde liegt, unterscheidet sich geringfügig von dem, den Steiner und Wrohlich untersuchen. Althammer evaluiert den Übergang zu einem Ehegattenrealsplitting, das sich in der Höhe der Einkommensdifferenz, die zwischen den Ehepartnern ausgeglichen werden kann, von dem Bündnis 90/Die Grünen-Vorschlag unterscheidet. Der Unterhaltsbetrag, den ein Ehepartner dem anderen übertragen kann, orientiert sich am Unterhaltsrecht im Scheidungsfall. Trotz dieser Abweichung kommt Althammer zu einem vergleichbaren Ergebnis wie Steiner und Wrohlich, die Partizipationsquote von Frauen steigt auch nach seiner Studie um rund einen Prozentpunkt.

Familiensplitting

Beblo et al. (2003) untersuchen die Auswirkung der Einführung eines Familiensplittings nach französischem Vorbild auf das Arbeitsangebot von Familien. Die von ihnen untersuchte Reform ermöglicht jedem Haushalt zwischen der Besteuerung nach dem Familiensplitting und dem Kindergeld in Kombination mit Ehegattensplitting nach alter Regelung zu wählen. In der von Beblo et al. simulierten Reform gibt es also keine Familie, die durch die Reform schlechter gestellt wird; falls die Steuerersparnis durch das Familiensplitting kleiner ist als das Kindergeld, kommt die alte Rechtslage zur Anwendung. Die Autoren evaluieren diese Politikreform mithilfe eines Arbeitsangebotsmodells, das auf dem in Abschnitt 3.3 beschriebenen verhandlungstheoretischen Ansatz beruht.⁷ Die geschätzten Arbeitsangebotseffekte der von Beblo et al. simulierten Reform sind allgemein sehr gering. Die Partizipationsquote von Müttern mit einem oder zwei Kindern ändert sich nicht. Bei Müttern mit drei oder mehr Kindern

⁶ Die Simulationen der Studie von Steiner und Wrohlich (2004) wurden für das Jahr 2001 durchgeführt. Für das Jahr 2004 oder 2005 würden sich bei einem Übergang zum Realsplitting noch geringere Effekte ergeben, da durch die Steuerreform die Progression der Einkommensteuer verringert wurde.

⁷ Für die empirische Umsetzung des „collective labor supply“ Modells wäre ein Datensatz nötig, der zugleich Angaben über Arbeitsstunden, Arbeitseinkommen und Konsumverhalten der einzelnen Familienmitglieder enthält. Ein solcher Datensatz ist zur Zeit nicht verfügbar. Aus diesem Grund müssen die Autoren Annahmen über die Art der individuellen Präferenzen der Haushaltsmitglieder treffen.

erhöht sich die Partizipation um 2,6 Prozent. Ein geringer Anteil derer, die bereits in der Basisimulation erwerbstätig sind, reduzieren ihr Arbeitsangebot.

Althammer (2000) simuliert eine ähnliche Reform, jedoch unterstellt er ein Familiensplitting mit einem gemeinsamen Splittingdivisor von 1,5 für die Eltern, der sich für jedes weitere Kind um 0,5 erhöht. Das Kindergeld wird auf 125 Euro pro Monat reduziert, um Aufkommensneutralität zu gewährleisten. In dieser Studie gibt es demnach sowohl Haushalte, die von der Reform profitieren, also auch solche die dadurch verlieren. Nach den Schätzungen von Althammer erhöht sich auf Grund dieser Reform die Partizipationsquote von Frauen (mit und ohne Kinder) um 0,4 Prozentpunkte.

5 Abschließende Bewertung der Maßnahmen

In der vorliegenden Expertise wurden vier politische Reform(-vorschläge) hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Eltern analysiert.

Der „Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes“ sieht vor, dass der Grundfreibetrag und das Kindergeld stark erhöht wird. Zusätzlich sollen auch die Grenzsteuersätze gesenkt werden.

Die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Gesetze I-IV“) beinhalten eine Reihe von Änderungen der Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit (Stichwort: Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum „Arbeitslosengeld II“) und eine stärkere Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte mit geringen Erwerbseinkommen (Stichwort: „Mini- und Midi-Jobs“).

Die einzige – im engeren Sinn – familienpolitische Maßnahme der „Hartz-Gesetze“ ist die Einführung des Kinderzuschlags. Diese Leistung ist ein lohnbezogener Transfer, d.h. anspruchsberechtigt sind nur Haushalte, die eigenes Erwerbseinkommen in bestimmter Höhe erreichen. Der Kinderzuschlag in Höhe von maximal 140 Euro pro Monat soll verhindern, Haushalte aufgrund des Bedarfs der Kinder Anspruch auf Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II haben. Dieser Zuschlag wird, im Gegensatz zur Sozialhilfe, nur zu 70 Prozent entzogen.

Die Besteuerung der Einkommen von Ehepaaren nach dem Ehegattensplitting ist immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion. In dieser Expertise wurden zwei alternative Formen der Haushaltsbesteuerung untersucht, nämlich das „beschränkte Realsplitting“ und das

„Familiensplitting“. Das „beschränkte Realsplitting“ sieht vor, dass die Einkommen von Ehepartnern im Prinzip individuell besteuert werden, wobei jedoch Einkommensdifferenzen bis zu 40.000 Euro pro Jahr durch Übertragung ausgeglichen werden können. Diese Form der Besteuerung bedeutet faktisch eine Kappung des sogenannten „Splittingvorteils“. Im Gegensatz dazu wird im Fall des „Familiensplittings“ das Prinzip der Haushaltsbesteuerung beibehalten, jedoch hängt der Splittingdivisor von der Anzahl der Kinder ab.

Die Bewertung der hier untersuchten familienpolitischen Maßnahmen erfolgte auf Basis der theoretischen Implikationen des ökonomischen Modells des Arbeitsangebots. Dieses erlaubt jedoch in den meisten Fällen keine eindeutige Voraussage der Richtung der Arbeitsangebotseffekte der einzelnen Maßnahmen, da bei allen Arten von proportionalen Steuern und einkommensabhängigen Transfers gegenläufige Effekte wirken. Lediglich für Transfers, die einkommensunabhängig gewährt werden (wie z.B. Erhöhung des Kindergeldes) lässt sich vorhersagen, dass diese Maßnahmen negativ auf das Arbeitsangebot wirken. Aus diesem Grund, und weil für die familienpolitische Diskussion auch die Größenordnung der zu erwartenden Effekte eine Rolle spielt, wurden bisherige empirische Studien zu den Arbeitsangebotswirkungen der genannten Politikreformen zusammenfassend dargestellt. Für den Kinderzuschlag – der in ähnlicher Form auch in Großbritannien („Working Families Tax Credit“) gewährt wird – wurde auch auf Studien aus dem Ausland zurückgegriffen.

Vom Reformvorschlag des „Karlsruher Entwurfs“ sind auf Basis der genannten Überlegungen keine großen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot zu erwarten. Laut einer Studie von Wagenhals (2001) würden nur rund ein Fünftel aller verheirateten Mütter ihr Arbeitsangebot geringfügig einschränken, alle anderen würden ihr Arbeitsangebot nicht anpassen.

In der zitierten Studie wurde nur das Arbeitsangebotsverhalten verheirateter Mütter untersucht, daher sind auf dieser Basis keine Aussagen bezüglich der Anreizwirkungen für andere Gruppen, z.B. Alleinerziehende, möglich. Auf Basis der theoretischen Ausführungen in Kapitel 3 ist jedoch festzuhalten, dass für die Gruppe der Alleinerziehenden (wie auch für verheiratete Haushalte) mehrere Effekte durch diese Reform hervorgerufen werden: Die Erhöhung des Kindergeldes bewirkt einen Einkommenseffekt, der die Arbeitsanreize verringert. Die Erhöhung des Grundfreibetrages und die Senkung des Spitzensteuersatzes bewirken sowohl einen Einkommens- als auch einen Substitutionseffekt, die in entgegengesetzter Richtung wirken. Im Einzelfall hängt der Arbeitsangebotseffekt dieser Reform von der Höhe des Einkommens, von der Anzahl der Kinder und von den Lohn- und Einkommenselastizitäten ab.

Der Gesamteffekt hängt von den aggregierten Einkommens- und Lohnelastizitäten ab und von der Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Steuerklassen.

Die Arbeitsangebotswirkungen eines Teils der „Hartz-Reformen“, nämlich der Ausweitung der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich, wurden auf Basis einer Studie von Steiner und Wrohlich (2005) bewertet. Diese Studie ergibt, dass von der Minijobs-Reform in erster Linie Arbeitsanreizwirkungen für die Gruppe der nicht erwerbstätigen Frauen mit erwerbstätigen (Ehe-)Partnern ausgehen. Diese Personengruppe hätte auch bei Nicht-Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf andere Transferleistungen, dadurch wird die Aufnahme einer Beschäftigung bis zu 400 Euro attraktiv. Über 400 Euro jedoch setzt die Besteuerung des Erwerbseinkommens ein, wobei der Grenzsteuersatz vom Einkommen des Ehepartners abhängt. Die Einführung einer Gleitzone für Sozialversicherungsbeiträge für Einkommen zwischen 401 und 800 Euro kann die hohe Grenzbelastung an der Stelle 401 Euro, die durch die einsetzende Einkommensbesteuerung entsteht, nur gering abfedern.

Auch vom Kinderzuschlag sind keine großen Effekte auf das Arbeitsangebotsverhalten von Eltern zu erwarten. Qualitativ können die Effekte jedoch nach Gruppen unterschieden werden. Für nicht erwerbstätige Alleinerziehende kann durch die Einführung des Kinderzuschlags die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit attraktiv werden, da ihr eigenes Erwerbseinkommen durch den Kinderzuschlag „aufgestockt“ wird und sie dadurch ein höheres Einkommen als unter Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II erzielen können. Für jene Alleinerziehende, die ein Erwerbseinkommen knapp oberhalb der Einkommensgrenze für den Kinderzuschlag haben, kann es jedoch attraktiv werden, Arbeitsstunden zu reduzieren. Die Arbeitsanreize für verheiratete Mütter, deren Partner erwerbstätig ist und dessen Erwerbseinkommen knapp über den Einkommensgrenzen für Kinderzuschlag liegt, sind jedoch negativ. Der Gesamteffekt dieser Reform ließe sich wiederum nur auf Basis von Mikrosimulationsstudien quantifizieren.

Von den hier diskutierten alternativen Formen der Haushaltsbesteuerung, dem „beschränkten Realsplitting“ und dem „Familiensplitting“, sind ebenfalls keine großen Arbeitsangebotseffekte zu erwarten. Ein Übergang vom derzeitigen Ehegattensplitting zum beschränkten Realsplitting würde für Ehepartner, deren Einkommensdifferenz unter 40.000 Euro pro Jahr liegt (das sind rund die Hälfte aller Ehepaare in den alten und rund drei Viertel aller Ehepaare in den neuen Bundesländern), keine Veränderung im Haushaltsnettoeinkommen bedeuten. Für alle anderen Ehepaare, die durch die Reform Einkommensverluste hinnehmen müssten, sind diese Einkommensveränderungen jedoch sehr gering, was dazu führt dass auch die Anpas-

sungen im Arbeitsangebot eher gering sind. Würde diese Reform über eine Erhöhung des Kindergeldes aufkommensneutral gestaltet, wären die zu erwartenden positiven Arbeitsangebotswirkungen für Frauen noch geringer.

Ein Familiensplitting nach französischem Vorbild hätte zwar zur Folge, dass kinderreiche Familien steuerlich deutlich entlastet würden, jedoch sind auch von diesem Reformvorschlag keine großen Effekte auf das Arbeitsangebot von verheirateten Eltern zu erwarten. Auch in diesem System werden die Einkommen von Ehepartnern gemeinsam besteuert, was dazu führt dass Zweitverdiener – in Abhängigkeit vom Einkommen des Partners – hohen Grenzsteuersätzen ausgesetzt sind.

Im Gegensatz zu dem Vorschlag des Ehegattenrealsplitting, von dem nur verheiratete Eltern betroffen wären, ist das Familiensplitting auch für Alleinerziehende relevant. Die Arbeitsangebotseffekte für diese Gruppe hängen auch von der Finanzierungsseite dieser Maßnahme ab. In dem von Althammer (2000) untersuchten Vorschlag des Familiensplittings, bei dem zur Finanzierung das Kindergeld gekürzt wird, gibt es auch unter der Gruppe der Alleinerziehenden Gewinner und Verlierer der Reform. Jene Haushalte, die durch die Reform schlechter gestellt werden, z.B. weil sie gar keine Steuern bezahlen, entsteht durch die Kürzung des Kindergeldes ein positiver Arbeitsanreiz. Für alle anderen, bei denen sich das Nettoeinkommen durch die geringere Einkommensteuerbelastung erhöht, wirken der Substitutions- und der Einkommenseffekt in unterschiedliche Richtungen (siehe Kapitel 3.2). Die Arbeitsangebotseffekte für diese Gruppe sind daher theoretisch unbestimmt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die hier diskutierten Maßnahmen keine bzw. nur in sehr beschränktem Ausmaß Auswirkungen auf die Arbeitsangebotsentscheidungen von Haushalten haben. In den meisten Fällen sind die Effekte auf das Arbeitsangebot unbestimmt. Sind jedoch die Arbeitsanreize in der statischen Betrachtung negativ, so muss beachtet werden, dass dies auch Auswirkungen auf das langfristige Arbeitsangebot hat. Da Einschränkungen der Erwerbstätigkeit den zukünftigen Lohn senken, bewirken diese Maßnahmen auch eine niedrigere Erwerbsneigung in zukünftigen Perioden.

Ist die Erhöhung des Arbeitsangebots von Eltern, insbesondere von Müttern, erklärtes Ziel der Familienpolitik, so sollten andere Instrumente den hier diskutierten vorgezogen werden. Beispielsweise haben Steiner und Wrohlich (2004) gezeigt, dass eine radikale Reform der Einkommenssteuer – ein Übergang vom Ehegattensplitting zur individuellen Besteuerung der Einkommen von Ehepartnern (wie es auch in vielen anderen europäischen Ländern der Fall

ist) – eine deutliche Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen bewirken würde. Auch eine Erhöhung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen, die Ausdehnung bzw. Flexibilisierung ihrer Öffnungszeiten und eine (noch) stärkere Subventionierung der Kosten von Kinderbetreuung würde das Arbeitsangebot von Müttern erhöhen (vgl. Spieß und Büchel 2003, Wrohlich 2004).

Literatur

- Althammer, Jörg. 2000. *Ökonomische Theorie der Familienpolitik*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Apps, Patricia F. 1994. "Female Labour Supply, Housework and Family Welfare," in: Richard Blundell, Ian Preston und Ian Walker eds. *The Measurement of Household Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 140-63.
- Apps, Patricia F. 2003. "Gender, Time Use and Models of the Household." *IZA Discussion Paper No. 796*. Bonn.
- Bach, Stefan, Hermann Buslei, Dagmar Svindland, Hans J. Baumgartner, Juliane Flach, und Dieter Teichmann. 2003. "Untersuchungen zu den Wirkungen der gegenwärtigen Ehegattenbesteuerung auf Grundlage von fortgeschriebenen Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik." Projektbericht 2 zur Forschungskooperation "Mikrosimulation" mit dem Bundesministerium der Finanzen: 70: Berlin.
- Beblo, Miriam und Elke Wolf. 2002. "Die Folgekosten von Erwerbstätigkeitsunterbrechungen." *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71:1, pp. 83-94.
- Beblo, Miriam, Denis Beninger, und Francois Laisney. 2003. "Family Tax Splitting: A Microsimulation of its Potential Labour Supply and Intra-Household Welfare Effects in Germany." *Applied Economics Quarterly* 50:3, pp. 231-248.
- Blundell, Richard und Thomas MaCurdy. 1999. "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches," in Orley Ashenfelter and David Card eds. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier, pp. 1559-695.
- Breuer, Wilhelm und Dietrich Engels. 2003. "Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe." Köln.
- Duncan, Alan und Julian MacCrae. 1999. "Household Labour Supply, Childcare Costs and In-Work Benefits: Modelling the Impact of the Working Families Tax Credit in the UK." *Mimeo*.
- Franz, Wolfgang. 2003. *Arbeitsmarktökonomik*. 5. Aufl. Berlin Heidelberg: Springer.
- Hotz, Joseph V. und John Karl Scholz. 2001. „The Earned Income Tax Credit“. NBER Working Paper No. 8078.
- Killingsworth, Mark R. 1983. *Labor Supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Killingsworth, Mark R. und James J. Heckman. 1986. "Female Labor Supply: A Survey," in Orley Ashenfelter and Richard Layard eds. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland, pp. 103-204.
- Kirchhof, Paul, Klaus Althoefer, Hans-Wolfram Arndt, Peter Bareis, Gottfried Eckmann, Reinhart Freudenberg, Meinert Hahnemann, Dieter Kopei, Friedbert Lang, Josef Lückhardt, und Ernst Schutter. 2001. *Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes*. Heidelberg: C.F.Müller Verlag.
- Schulz, Erika und Ellen Kirner. 1994. "The Importance of Discontinuous Female Employment for the Labour Market in West Germany," in *Labour Market Dynamics in Present Day Germany*. Johannes Schwarze, Friedrich Buttler and Gert G. Wagner eds. Frankfurt/Main: Campus Verlag, pp. 165-86.

- Spieß, C. Katharina und Felix Büchel. 2003. "Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern," in Winfried Schmähl ed. *Soziale Sicherung am Arbeitsmarkt*. Winfried Schmähl ed. Berlin: Duncker&Humblot.
- Steiner, Viktor. 2003. "Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz." *DIW Wochenbericht*, 70:24, pp. 401-08.
- Steiner, Viktor. 2004. "Social Welfare Reform and the Low-Wage Labor Market in Germany - What Works, and What Doesn't?" *Applied Economics Quarterly* 55, pp.57-78.
- Steiner, Viktor und Katharina Wrohlich. 2004. "Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives. A Microsimulation Study for Germany." *CEifo Economic Studies* 50:3, pp. 541-568.
- Steiner, Viktor und Katharina Wrohlich. 2005. "Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Minijobs-Reform' in Germany." *Empirica* 32, pp. 91-116.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang und Barbara Seel. 2003. Einkommensdiskriminierung und frauenspezifische Erwerbsbiographie. Arbeitsbericht Nr. 3/2003. Institut für Haushalts- und Konsumökonomik, Hohenheim.
- Wagenhals, Gerhard. 2001. "Incentive and Redistribution Effects of the "Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes". The Case of Married Couples." *Schmollers Jahrbuch*, 121, pp. 625-38.
- Wrohlich, Katharina. 2004. "Child Care Costs and Mothers' Labor Supply. An Empirical Analysis for Germany." *DIW Discussion Paper No. 412*: Berlin.