

Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen

Research Report

Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag

IAB-Forschungsbericht, No. 9/2018

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2018) : Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB-Forschungsbericht, No. 9/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/204765>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Forschungsbericht 9/2018

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken

Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II,
Wohngeld und Kinderzuschlag

Kerstin Bruckmeier
Jannik Mühlhan
Jürgen Wiemers

ISSN 2195-2655

Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken

Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II,
Wohngeld und Kinderzuschlag

Kerstin Bruckmeier

Jannek Mühlhan

Jürgen Wiemers

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	5
Zusammenfassung.....	6
Abstract.....	9
1 Einleitung.....	11
2 Zusammenwirken von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag	13
2.1 Schnittmengen und Unterschiede	13
2.2 Inanspruchnahme.....	15
2.3 Empfängergruppen.....	17
2.4 Einkommenskomponenten und Arbeitsanreizwirkungen: Analyse für ausgewählte Haushaltstypen	19
2.5 Zusammenfassung	30
3 Reformoptionen	33
3.1 Ansatzpunkte.....	33
3.2 Ausgewählte Reformvorschläge der Großen Koalition.....	36
3.3 Einführung eines Erwerbszuschusses	40
4 Reformwirkungen.....	46
4.1 Arbeitsangebotswirkungen	47
4.2 Verteilungswirkungen	51
4.3 Fiskalische Wirkungen.....	54
4.4 Auswirkungen veränderter Leistungsanspruchnahme.....	55
5 Zusammenfassung und Fazit.....	58
Literatur	62
Anhang A: Zusätzliche Abbildungen und Tabellen.....	65
Anhang B: IAB-MSM	66
Anhang C: Robustheitstest: Reformeffekte unter simulierten Unterhaltsvorschussbezügen.....	69

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Erwerbstätige und erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Typ der Bedarfsgemeinschaft, September 2017.....	18
Abbildung 2	Einkommensverlauf im Status quo für Alleinstehende.....	22
Abbildung 3	Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren (ohne Unterhalt).....	23
Abbildung 4	Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren (mit Unterhaltsvorschuss).....	25
Abbildung 5	Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren.....	26
Abbildung 6	Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren.....	27
Abbildung 7	Vergleich Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren..	28
Abbildung 8	Einkommensverlauf im Status quo für Paarhaushalte ohne Kinder.....	29
Abbildung 9	Einkommensverlauf im Status quo für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren.....	30
Abbildung 10	Grenzbelastung bei einer Bruttolohnerhöhung über Einkommensdezile.....	33
Abbildung 11	Verteilung der Bruttomonatslöhne neu aufgenommener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung nach Haushaltstyp.....	35
Abbildung 12	Einkommensverlauf im Szenario „GroKo“ für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren.....	39
Abbildung 13	Einkommensverlauf im Szenario „GroKo“ für Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren	40
Abbildung 14	Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren	43
Abbildung 15	Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Zweitverdiener in Paarhaushalten mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren	44
Abbildung 16	Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren	45
Abbildung 17	Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Alleinstehende	46
Abbildung 18	Veränderungen in den Arbeitszeitkategorien im Szenario "GroKo" nach Haushaltstyp.....	50
Abbildung 19	Veränderungen in den Arbeitszeitkategorien im Szenario "Erwerbszuschuss" nach Haushaltstyp	50
Abbildung 20	Reformbedingte Veränderung des monatlichen Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Einkommensdezilen	52
Abbildung 21	Reformbedingte Veränderung des monatlichen Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder	54
Abbildung A1:	Gründe für fehlende Arbeitssuche von geringfügig Beschäftigten in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften 2016	65
Abbildung A2:	Monatlicher Verdienst von geringfügig Beschäftigten im Jahr 2016.....	66

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Empfänger von SGB-II-Leistungen, Wohngeld und Kinderzuschlag.....	14
Tabelle 2	Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation (in 1.000 Personen)	48
Tabelle 3	Effekte auf das Arbeitsvolumen (in 1.000 Vollzeitäquivalenten)	49
Tabelle 4	Reformeffekte auf die Armutsquote	53
Tabelle 5	Reformeffekte auf die Anzahl der Transferempfängerhaushalte und die öffentlichen Haushalte.....	55
Tabelle 6	Reformeffekte des Erwerbszuschusses in Abhängigkeit von unterstellten Kosten der Inanspruchnahme.....	57
Tabelle A1	SGB-II-Hilfequoten nach Haushaltstyp, Juni 2018	65
Tabelle A2	Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung je Bedarfsgemeinschaft (Euro pro Monat), November 2017.....	66
Tabelle A3	Komponenten des verfügbaren Haushaltseinkommens.....	68
Tabelle A4	Reformeffekte der Szenarien bei imputierten Unterhaltsvorschussleistungen	72

Zusammenfassung

Erwerbstätige, die mit einem nur geringen Verdienst für sich oder ihre Familie sorgen müssen, können neben ihrem Erwerbseinkommen Sozialleistungen beziehen. Unter den passiven Sozialleistungen sind die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Wohngeld und der Kinderzuschlag zentral. Eine Reform der drei Leistungen ist angesichts der Komplexität der Transfersysteme und hoher Grenzbelastungen für Geringverdiener notwendig. Gezielte Verbesserungen in den Transfersystemen können zu mehr Beschäftigung unter Geringverdienern beitragen, ihre Inanspruchnahme unter Bedürftigen erhöhen und Einkommensungleichheiten abbauen.

Die Bundesregierung greift die bestehende Problematik auf und kündigt eine Entbürokratisierung der Leistungen an. Zudem soll geprüft werden, wie Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden können. Der Kinderzuschlag soll ausgeweitet und durch eine Reform die Arbeitsanreize für Bezieher erhöht werden. Generell sollen Familien und Alleinerziehende durch eine Erhöhung des Kindergeldes und einer Rechtsverschiebung der Eckwerte in der Einkommensteuer entlastet werden.

In diesem Forschungsbericht untersuchen wir die Auswirkungen der im Koalitionsvertrag verabredeten Maßnahmen auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung. Die Effekte werden mit dem Mikrosimulationsmodell des IAB (IAB-MSM), das auf dem Sozio-ökonomischen Panel basiert, simuliert. Den Reformvorhaben der Großen Koalition wird eine umfassende Neuausgestaltung des Transfersystems gegenübergestellt. Diese beinhaltet die Einführung eines Erwerbszuschusses, der sich bei der Bedürftigkeitsprüfung und der Transferhöhe weitestgehend an der Grundsicherung für Arbeitsuchende orientiert. Er ersetzt für Erwerbstätige mit einem Mindesterwerbseinkommen die Grundsicherung, das Wohngeld und den Kinderzuschlag. Der Vorschlag impliziert, dass der Erwerbszuschuss auch weiterhin im Bereich der Grundsicherung administriert wird. Empfänger erhalten jedoch einen aktivierungsfreien Status. Darüber hinaus würden die Empfänger des Erwerbszuschusses Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Dienstleistungen, wie z. B. der beruflichen Bildung oder der Weitervermittlung, erhalten. Im Rahmen des Vorschlags werden zudem die Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung zu Lasten geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ebenfalls reformiert. Im Bereich oberhalb geringfügiger Beschäftigung oder bei Bezug des Erwerbszuschusses hingegen fallen sie großzügiger aus als bisher. Der Erwerbszuschuss zielt darauf ab, mehr Anreize für eine längere Wochenarbeitszeit zu schaffen und Einkommensverbesserungen für Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich zu erreichen. Dazu gehört auch, dass die Inanspruchnahme erhöht werden soll.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die in diesem Bericht nach den Plänen der Bundesregierung umgesetzte Reform des Kinderzuschlags den Empfängerkreis im Vergleich zum Status quo deutlich ausweitet. Mehr Familien, darunter insbesondere Alleinerziehende, würden finanziell bessergestellt. Besonders bemerkenswert ist,

dass das ursprüngliche Ziel der Einführung des Kinderzuschlags, die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II, aufgegeben wird und er zu einer Art „Kindergeld Plus“ wird, auf das deutlich mehr Erwerbstätige mit Kindern im unteren Einkommensbereich einen Anspruch erlangen. Das Ziel, dass bei steigendem Erwerbseinkommen mehr in der Haushaltskasse der Familien verbleibt, wird nur zum Teil erreicht. Zwar entfällt in Zukunft die sogenannte harte Abbruchkante, in weiten Teilen verbleibt aber eine sehr hohe und wenig anreizkompatible Grenzbelastung von bis zu 100 Prozent, wenn gleichzeitig Wohngeld bezogen wird.

Betrachtet man die Reform des Kinderzuschlags in der Gesamtwirkung der hier untersuchten Maßnahmen, zeigt sich, dass es durch solch eine Reform alleine nicht gelingen kann Einkommensungleichheiten und das Armutsrisiko von Erwerbstätigen spürbar zu reduzieren. Weder steigt das Arbeitsvolumen im unteren Einkommensbereich wesentlich an, noch sinkt die Armutsquote nennenswert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass den Einkommensgewinnen durch den Kinderzuschlag andere Begünstigungen gegenüberstehen, die allen Einkommensgruppen (Erweiterung der Midijob-Zone) oder sogar im Besonderen oberen Einkommensgruppen (Kindergeld, Einkommensteuerreform) zugutekommen. Da Letztere in erster Linie finanz- oder familienpolitisch motiviert sind, zeigt sich, dass es gezielter sozialpolitischer Maßnahmen braucht, um die unteren Einkommensgruppen auch relativ besserzustellen.

Insgesamt kann die Reform des Kinderzuschlags daher nur ein erster Schritt zur Reform der drei Leistungen sein. In welche Richtung weitere Schritte gehen könnten, haben wir mit dem zweiten Reformszenario aufgezeigt. Die Ergebnisse hierzu zeigen, dass mit einem geringeren finanziellen Aufwand als im Reformszenario der Großen Koalition stärkere Effekte auf das Arbeitsvolumen und die Armutsquote erreicht werden können. Das Ziel, die Aufnahme vollzeitnaher Beschäftigungsverhältnisse zu stärken, wird erreicht. Für Zweitverdiener in Paarhaushalten entstehen jedoch auch Anreize zum Rückzug vom Arbeitsmarkt. Deutliche armutsreduzierende Effekte können für Haushalte mit Erwerbstätigen, insbesondere solchen, in denen Kinder leben, gemessen werden. Auch wenn sich der Erwerbszuschuss im Unterschied zur Kinderzuschlagsreform und der Kindergelderhöhung nicht direkt an Familien richtet, profitieren diese dennoch in besonderem Maße von der Reform. Es zeigt sich allerdings auch, dass eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten von Leistungsbeziehern mit einer steigenden Zahl von Transferempfängern einhergeht.

Die beschriebenen Ergebnisse für den Erwerbszuschuss ließen sich auf unterschiedlichen Wegen erreichen. Vorstellbar wäre neben einer grundlegenden Reform wie der hier beschriebenen auch eine weitgehende Harmonisierung und organisatorische Zusammenarbeit zwischen den drei bestehenden Leistungssystemen. Unabhängig von der konkreten Umsetzung lassen sich aus dem hier untersuchten Reformszenario weitere grundsätzliche Schlussfolgerungen für einen Umbau der Leistungssysteme ziehen: Zunächst sind Alleinstehende in die Diskussion um eine Verbesserung der Arbeitsanreize einzubeziehen, da sie quantitativ die bedeutendste Gruppe in der Grundsicherung sind. Bei ihnen ist die Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung

häufig auch armutsvermeidend. Von einer gezielten Förderung von Erwerbstätigen im unteren Einkommensbereich profitieren auch Familien in starkem Maße, da diese häufiger trotz Erwerbstätigkeit unterhalb der Armutsschwelle leben. Neben dem Kinderzuschlag, der sich nur an Familien richtet, müssen also das Wohngeld und insbesondere die Grundsicherung in eine mögliche Reform einbezogen werden, oder das Nebeneinander der drei Leistungen aufgegeben werden.

Um spürbare Verteilungswirkungen zu erzielen, muss sich eine Reform gezielt an die unteren Einkommensgruppen richten. In unserem Reformszenario haben wir dies durch eine Kopplung des Erwerbszuschusses an die SGB-II-Bedürftigkeit umgesetzt. Im Ergebnis profitieren vom Erwerbszuschuss hauptsächlich das zweite und dritte Einkommensdezil. Maßnahmen, die am individuellen Lohn ansetzen, wie z. B. reduzierte Sozialabgaben für geringe Bruttolöhne, haben hingegen geringere Effekte. Dies gilt auch für die Einkommensteuer.

Die Ausgestaltung des Erwerbszuschusses lässt eine höhere Inanspruchnahme als bei Grundsicherung, Wohngeld oder Kinderzuschlag erwarten. Um den Einfluss möglicher Inanspruchnahmekosten, beispielsweise Transaktions- und Stigmatisierungskosten, zu untersuchen, wurden diese in weitere Berechnungen variiert. Die Ergebnisse zeigen, dass ein System mit relativ großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten, das auf dem breiten SGB-II-Grundsicherungssystem fußt, bei voller Inanspruchnahme zu hohen Kosten führen kann und die Transferabhängigkeit in der Bevölkerung deutlich erhöhen würde. Angesichts der für die Grundsicherung notwendigen Solidarität in der Bevölkerung spricht dies einerseits gegen eine völlige Kostenfreiheit und Bedingungslosigkeit. Andererseits hat sich auch gezeigt, dass höhere Kosten durch die Inanspruchnahme zu Lasten von Verteilungswirkungen gehen. Es gilt daher das richtige Maß zwischen Fördern und Fordern zu finden. Im vorliegenden Reformvorschlag wurde dies dadurch gelöst, dass für Bezieher des Erwerbszuschusses ein aktivierungsfreier Status geschaffen wird. Bezieher von Grundsicherungsleistungen ohne, oder mit einer nur geringfügigen Erwerbstätigkeit, unterliegen weiterhin dem Ansatz des Förderns und Forderns und damit den üblichen Mitwirkungspflichten. Gleiches gilt für nicht erwerbstätige, aber erwerbsfähige Partner in Haushalten, die den Erwerbszuschuss beziehen. Besonders diese Gruppe ist bei Reformen im Blick zu behalten. So besteht bei Frauen in Paarhaushalten die Gefahr, dass Einkommenssteigerungen im Haushalt zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt oder einer Reduktion des Arbeitsangebots führen, wie bei den Ergebnissen zum Erwerbszuschuss deutlich wurde. Unklar ist, zu welchem Teil dies an Arbeitsmarkthemmnissen, z. B. Problemen bei bedarfsgerechter Kinderbetreuung, oder an den Präferenzen der Haushaltsmitglieder, z. B. über die Rollenaufteilung im Haushalt, liegt. Da sich beides über die Zeit jedoch nur langsam verändern wird, erscheint es sowohl aus Arbeitsmarktperspektive, als auch unter verteilungspolitischen Aspekten sinnvoll, dass nicht erwerbstätige, aber erwerbsfähige Partner von Leistungsbeziehenden weiterhin Bestandteil von Aktivierungsstrategien bleiben. Dies spricht gegen eine ausschließlich passive Leistung, sondern für einen Einbezug der Leistungsbeziehenden in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Bei dem hier vorgestellten Vorschlag zur Stärkung von Erwerbstätigen mit einer längeren Wochenarbeitszeit, ist zu berücksichtigen, dass die Erwerbsfähigkeitsdefinition in der Grundsicherung – verglichen mit anderen Ländern – eher weit gefasst ist (Konle-Seidl 2016). Dadurch können bestimmte Gruppen von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung aufgrund von arbeitsangebotsseitigen Restriktionen, wie z. B. gesundheitlichen Einschränkungen, (temporär) nicht in den Erwerbszuschuss gelangen. Als Ausgleich für eine mögliche Schlechterstellung könnte in Angebote für diese Gruppen investiert werden, z. B. in subventionierte, tariflich entlohnte Erwerbstätigkeit, wie sie mit der Einführung eines sozialen Arbeitsmarkts vorgesehen ist.

Die Beschäftigungschancen der potentiellen Bezieher der untersuchten Sozialleistungen Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag liegen zumeist in einem Arbeitsmarktsegment, das von niedrigen Löhnen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, z. B. in Leiharbeit oder befristeten Arbeitsverhältnissen, gekennzeichnet ist. Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind vielfach, insbesondere für Familien, nicht existenzsichernd. Im Rahmen einer „work-first“ Aktivierungsstrategie, mit der möglichst viele Menschen in Beschäftigung gebracht werden sollen, kann eine Verbreitung dieser Beschäftigungsverhältnisse durchaus positiv bewertet werden, da sie niedrigschwellige Einstiegsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt bieten. So bewegt sich die Arbeitslosigkeit derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau.

Zu einer Herausforderung ist jedoch die Nachhaltigkeit der Aktivierung geworden und, damit verbunden, die Möglichkeit für alle Beschäftigten an der positiven Arbeitsmarktentwicklung partizipieren zu können. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Digitalisierung gibt es keinen Grund anzunehmen, dass sich die Beschäftigungsperspektiven für Menschen mit einer einfachen Qualifikation in absehbarer Zeit bessern. Ein passiver Einkommenstransfer erscheint vor diesem Hintergrund für Erwerbstätige aus Niedrigeinkommenshaushalten nicht ausreichend. Um für mehr Chancengleichheit, z. B. durch die Förderung von Aufwärtsmobilität, und einen Ausgleich am Arbeitsmarkt sorgen zu können, muss eine enge Verzahnung mit der Arbeitsmarktpolitik erfolgen.

Abstract

Employed persons with low earnings living in low-income households can receive social benefits in addition to their earned income. The three most important means-tested benefits available for low-wage earners in Germany are social assistance for individuals capable of working (Arbeitslosengeld II), housing allowance (Wohngeld) and the enhanced child allowance (Kinderzuschlag). There exists a distinct overlap between these three benefit programs, which creates a complex benefit structure with high marginal tax rates, which negatively affects the individual labour supply. Additionally, the three programmes are characterised by high rates of non-take-up, indicating that the effectiveness of the programs in reaching their target groups could be improved. Using the microsimulation model of the IAB (IAB-MSM), which is based on

representative panel data, we analyse the outcomes of implementing an in-work benefit designed close to social assistance, which addresses the weaknesses of the existing system. We compare labour supply, distributional as well as fiscal effects with a benchmark scenario, a set of policy changes the German government has recently agreed on. The results show that the in-work-benefit is well targeted to low-income households.

1 Einleitung

Erwerbstätige, die mit einem nur geringen Verdienst für sich oder ihre Familie sorgen müssen, können neben ihrem Erwerbseinkommen Sozialleistungen beziehen, um ein auskömmliches Einkommen zu erreichen. Dabei kommen verschiedene Sozialleistungen in Betracht, die jeweils für sich genommen eigene Zielstellungen haben. Eine zentrale Rolle spielen die bedarfsgeprüften Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, das Wohngeld und der Kinderzuschlag. Die Grundsicherung soll als letztes soziales Sicherungsnetz für erwerbsfähige Leistungsberechtigte und ihre Angehörigen ein Leben zum gesetzlich festgelegten, soziokulturellen Existenzminimum ermöglichen. Das Wohngeld und der Kinderzuschlag hingegen dienen der Sicherung eines angemessenen Wohnbedarfs bzw. der Vermeidung der SGB-II-Bedürftigkeit von Familien. Die drei Leistungen gehen fließend ineinander über und sind wechselseitig voneinander abhängig. Auf diese drei bedarfsgeprüften Leistungen greifen etwa 1,4 Millionen Erwerbstätige zurück, um ihr Arbeitseinkommen aufzustocken. Die Beziehenden arbeiten zumeist in niedrig entlohnerten, instabilen Beschäftigungsverhältnissen, häufig in Teilzeit oder in einem Minijob (Bruckmeier und Hohmeyer 2018, Koller und Rudolph 2011).

Die Aufnahme solcher atypischer Beschäftigungsverhältnisse wurde in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit rechtlich erleichtert, da sie auch arbeitsmarktfernen Gruppen Beschäftigungschancen bieten. Im Vergleich zu andauernder Arbeitslosigkeit können sie für bestimmte Gruppen auch die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung erhöhen (Lietzmann et al. 2017, Schnabel 2016, Lehmer 2012). Häufig gelingt der Sprung in eine regelmäßige oder besser bezahlte Beschäftigung jedoch nicht (Bruckmeier und Hohmeyer 2018, Crimmann et al. 2009). Angesichts dieser ungünstigen Beschäftigungsperspektiven stellt sich die Frage, wie Erwerbstätige für die Ausübung niedrig entlohneter und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse (finanziell) entschädigt werden können. Dabei sollten ergänzende Sozialleistungen so ausgestaltet sein, dass sich eine Erwerbstätigkeit in jedem Fall im Vergleich zu keiner Erwerbstätigkeit monetär lohnt und eine Ausweitung der Arbeitszeit immer mit spürbaren Einkommenssteigerungen einhergeht. Um Verbesserungen für Erwerbstätige am unteren Einkommensrand zu erreichen, wurden in den vergangenen Jahren bereits einige Maßnahmen umgesetzt, u. a. Wohngelderhöhungen beschlossen und zuletzt, deutlich weitreichender, ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn eingeführt.

Dennoch zeigt sich, dass die Belastung der Bruttoerwerbseinkommen gerade in Niedrigeinkommenshaushalten hoch ist und sich eine Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbsarbeit nicht immer finanziell auszahlt (Bruckmeier et al. 2018, Peichl et al. 2017). Dies gilt dann, wenn Erwerbstätige ergänzende Leistungen aus der Grundsicherung, dem Wohngeld oder dem Kinderzuschlag beziehen. Neben der möglichen Belastung durch die Sozialbeiträge und die Einkommensteuer sind dann vor allem die jeweiligen Transferentzugsraten relevant. Die Transferentzugsraten umschreiben, welcher Anteil des hinzuverdienten Einkommens die Leistung schmälert. Durch Transferentzugsraten von zumeist unter 100 Prozent innerhalb der verschiedenen

Leistungssysteme wird versucht, Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Leistungsbezieher zu setzen. In der Grundsicherung ist der Transferentzug mit 80 bis 100 Prozent ab einem Hinzuverdienst von 100 Euro relativ hoch, beim Wohngeld beträgt er zum Teil weniger als 50 Prozent und beim Kinderzuschlag beträgt er derzeit durchgehend 50 Prozent. Da Wohngeld und Kinderzuschlag jedoch parallel bezogen werden können, entstehen hinsichtlich ihrer Arbeitsanreizwirkungen ebenfalls problematisch hohe Grenzbelastungen.¹ Mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigt das verfügbare Nettoeinkommen kaum an, im Einzelfall kann es sogar zurückgehen.

Diese Erkenntnis ist nicht neu. Zahlreiche ältere Untersuchungen (Wiemers und Bruckmeier 2009, Meister 2009, Knabe 2006) sowie das jüngst erschienene Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW i 2018) weisen auf fehlende Arbeitsanreize der drei Systeme hin. Neben unzulänglich abgestimmten Transferentzugsraten werden dabei auch die aus den Interdependenzen zwischen den drei Systemen folgenden hohen Bürokratiekosten und die hohe Nicht-Inanspruchnahme der Leistungen diskutiert. Gerade bei instabilen Beschäftigungsverhältnissen und kurzfristig schwankenden Einkommen entsteht für die Betroffenen und die Verwaltung ein erheblicher Aufwand zur Anspruchsklärung bei jeder einzelnen Leistungsart. Die wechselseitigen Abhängigkeiten und die Verteilung der Kompetenzen und Administration auf verschiedene föderale Ebenen und Verwaltungseinheiten erhöhen die Komplexität zusätzlich.

Aktuell widmet sich auch die Bundesregierung diesem Thema. So wird im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom Februar 2018 eine Entbürokratisierung und bessere Abstimmung von u. a. Kinderzuschlag und Wohngeld angekündigt, um deren Inanspruchnahme zu erhöhen. Zudem soll der Kinderzuschlag ausgeweitet und durch eine Reform die Arbeitsanreize für Bezieher erhöht werden. Generell sollen Familien durch eine Erhöhung des Kindergeldes und einer Rechtsverschiebung der Eckwerte in der Einkommensteuer, so dass die einzelnen Tarifzonen jeweils erst bei einem höheren Erwerbseinkommen einsetzen, entlastet werden.

In diesem Forschungsbericht simulieren wir zunächst die Auswirkungen von geplanten Maßnahmen der Bundesregierung (Kindergelderhöhung, Reform des Kinderzuschlags, Ausweitung der Midijob-Zone, Einkommensteuer) auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung. Die Simulationsergebnisse werden ausgehend von den Befunden einer Bestandaufnahme des bestehenden Systems im Hinblick auf Systemkomplexität sowie Arbeitsangebots- und Verteilungswirkungen beurteilt. Ebenso werden die fiskalischen Kosten der Reformmaßnahmen abgeschätzt.

¹ Eine Grenzbelastung von 80 Prozent bedeutet, dass bei einem Euro zusätzlichem Bruttoeinkommen das Nettoeinkommen um nur 20 Cent steigt.

Um weitere Reformoptionen im Hinblick auf Erwerbstätige aus Niedrigeinkommenshaushalten aufzuzeigen, simulieren wir ein zweites Reformszenario, in der ein Transfer in Abhängigkeit von Haushaltgröße, Haushaltseinkommen und Erwerbstätigkeit gewährt wird (Erwerbszuschuss). Die Bedürftigkeitsprüfung und die Transferhöhe entsprechen dabei den Regeln der Grundsicherung, sodass ein nahtloser Übergang aus der Grundsicherung gewährleistet ist. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten sind für Beschäftigungsverhältnisse jenseits der Minijob-Grenze großzügiger ausgestaltet. Dadurch würden Wohngeld und Kinderzuschlag faktisch obsolet und die Schnittstellenproblematik zwischen verschiedenen Transfers entfielen. Beziehende des neu eingeführten Erwerbszuschusses werden weiterhin von den Jobcentern betreut, erhalten allerdings einen aktivierungsfreien Status und können auf freiwilliger Basis auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückgreifen. Damit soll die Beschäftigungsstabilität und die Aufwärtsmobilität unter dieser Beschäftigtengruppe, z. B. durch Maßnahmen der beruflichen Bildung oder die Weitervermittlung, gefördert werden. Wir nehmen an, dass der aktivierungsfreie Status, die Umbenennung der Leistung, die großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten und die Vereinfachungen durch den Wegfall von Wohngeld und Kinderzuschlag zu einer erhöhten Inanspruchnahme des Transfers im Vergleich zu den bisherigen Leistungen der Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag führen.

2 Zusammenwirken von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag

2.1 Schnittmengen und Unterschiede

Insgesamt beziehen fast 4 Millionen Haushalte in Deutschland Leistungen der Grundsicherung, Wohngeld oder den Kinderzuschlag (siehe Tabelle 1). Wohngeld und Kinderzuschlag setzen als ergänzende Leistungen eigenes Einkommen der Beziehenden voraus und werden daher häufig von Erwerbstätigen in Anspruch genommen. Allerdings ermöglicht auch die Grundsicherung durch die im SGB II geregelten Hinzuverdienstmöglichkeiten einen Leistungsbezug zuzüglich zum Erwerbseinkommen. Ende 2017 waren mehr als eine Million Grundsicherungsbeziehende zugleich erwerbstätig (Tabelle 1). Etwa 200 Tsd. Wohngeldhaushalte erzielen ebenfalls ein Erwerbseinkommen. Anzunehmen ist, dass nahezu alle der knapp 90 Tsd. Haushalte im Kinderzuschlag über Erwerbseinkommen verfügen.

Tabelle 1
Empfänger von SGB-II-Leistungen, Wohngeld und Kinderzuschlag

	Grundsicherung nach SGB II	Wohngeld	Kinderzuschlag
	12/2017	12/2016	03/2018
Bedarfsgemeinschaften/ Haushalte	3.177.026	595.150	89.684
Haushalte nach Personenzahl im Haushalt			
1	1.760.704	335.087	
2	604.373	73.491	
3	361.855	44.956	
4	241.428	64.412	
5 und mehr	208.667	77.204	
Personen unter 18 Jahren	2.038.999	507.661	
Kinder			253.428
Erwerbstätige Personen	1.137.904		
Haushalte mit Erwerbseinkommen		220.571	

Hinweise: Wohngeldhaushalte ohne wohngeldrechtliche Teilhaushalte.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Nürnberg, März 2018. Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen – Wohngeld, Fachserie 13 Reihe 4, 2016. Kinderzuschlag: Interne Statistik der Familienkasse Direktion.

Damit stehen Erwerbstätigen aus Niedrigeinkommenshaushalten zwei, bzw. aus Haushalten in denen Kindern leben, drei Transferleistungen zur Verfügung, um das Erwerbseinkommen aufzustocken. Zwischen diesen Leistungen gibt es starke Interdependenzen. Teilweise beziehen sie sich direkt aufeinander, teilweise weichen sie bei Ausgestaltung der Transfers und der Bedürftigkeitsprüfung deutlich voneinander ab. Einige Beispiele hierfür sind:

- Ausschluss des gleichzeitigen Bezugs von SGB-II-Leistungen und Wohngeld/Kinderzuschlag aber Bedürftigkeit nach dem SGB II als Anspruchsvoraussetzung für den Kinderzuschlag
- Gleichzeitiger Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag ist möglich
- Wahlbereich zwischen Wohngeld sowie SGB-II-Leistungen in einem bestimmten Einkommensbereich, in dem das Wohngeld geringer ausfällt als die Grundsicherungsleistungen
- Erstattung der Kosten der Unterkunft inkl. Heizkosten bei den Leistungen der Grundsicherung, Zuschuss zu den Mietkosten ohne Heizkosten im Wohngeld
- Anrechnung von Unterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschussleistungen bei Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld, keine Anrechnung des Kinderzuschlags beim Wohngeld

- Unterschiedliche Anrechnung von Erwerbseinkommen im SGB II, Wohngeld und Kinderzuschlag
- Jährliche Anpassung des Grundbedarfs im SGB II, unregelmäßige Anpassungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag

Die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Systemen zeigen sich auch daran, dass Reformen in einem System unmittelbare Folgen für die anderen Leistungssysteme haben (Bruckmeier und Wiemers 2015, Voigtländer et al. 2016). So führt beispielsweise alleine die unterschiedliche zeitliche Anpassung der Grundsicherungsleistungen und des Wohngeldes an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung zu Wechseln zwischen den Leistungssystemen. Während die Regelleistungen in der Grundsicherung jährlich erhöht werden und sich die Kommunen bei der Bemessung der anerkannten Kosten der Unterkunft häufig an den örtlichen Mietspiegeln orientieren, wird das Wohngeld in unregelmäßigen, mehrjährigen Abständen erhöht. Die über eine Wohngelderhöhung entstandenen und der Grundsicherung vorrangig in Anspruch zu nehmenden Leistungen gehen dann im Laufe der Jahre wieder verloren, wenn die Grundsicherungsleistungen jährlich steigen. Um die Reichweite des Wohngeldes zu erhalten, wird daher zuweilen eine regelmäßige Preisanpassung gefordert (BMWI 2018).

Die umrissenen wechselseitigen Beziehungen zwischen den drei Leistungen gelten im Prinzip für alle Haushalte, die über eigenes Einkommen verfügen. Für Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen sind Systemübergänge aufgrund teils nicht existenzsichernder Einkommen und einer hohen Beschäftigungsdynamik aber deutlich häufiger anzunehmen. Neben der Einkommensergänzung durch Transferleistungen ist bei atypisch Beschäftigten auch nach den geeigneten Mitteln zu fragen, die eine Aufwärtsmobilität aus diesen Beschäftigungsverhältnissen heraus in Gang setzen können oder zumindest Beschäftigungszeiten stabilisieren können. Hierbei gibt es einen entscheidenden Unterschied zwischen den drei Leistungen. Anders als bei Wohngeld und Kinderzuschlag beinhaltet die Grundsicherung neben den passiven Leistungen aktivierende und unterstützende arbeitsmarktpolitische Elemente, mit dem Ziel, dass Leistungsbeziehende ihren Lebensunterhalt soweit wie möglich durch eigene Erwerbsarbeit sichern können. Aus diesem Ziel ergibt sich ein umfangreicher politischer Gestaltungsbedarf innerhalb der Grundsicherung, der auch erwerbstätige Leistungsbeziehende einschließt. Sie werden im Zuge von Veränderungen in der Berufs- und Arbeitswelt immer mehr zu einer wichtigen Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik.

2.2 Inanspruchnahme

Nicht alle Personen, die einen Anspruch auf eine Sozialleistung haben, beziehen diese auch. In diesem Fall spricht man von der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen. Für die Nicht-Inanspruchnahme gibt es verschiedenen Gründe, wie z. B. Unkenntnis über die Leistung oder den eigenen Anspruch, zu hohe Transaktionskosten im Verhältnis zur Leistungshöhe oder ein mit dem Leistungsbezug einhergehendes Stigmatisierungsgefühl (Eurofound 2015).

In welchem Umfang Leistungen von anspruchsberechtigten Personen tatsächlich abgerufen werden, lässt sich empirisch kaum quantifizieren. Simulationsstudien, die basierend auf repräsentativen Mikrodatensätzen das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme abschätzen, zeigen für die Grundsicherung, dass zwischen 34 und 43 Prozent aller potentiell Anspruchsberechtigten ihren Anspruch nicht realisieren (Bruckmeier und Wiemers 2017, Bruckmeier et al. 2013). Für das Wohngeld und den Kinderzuschlag werden höhere Anteile der Nicht-Inanspruchnahme zwischen 50 und bis zu 90 Prozent berechnet (Bruckmeier und Wiemers 2017, Voigtländer et al. 2013, Becker 2011). Eine höhere Nicht-Inanspruchnahme bei diesen beiden Leistungen ist plausibel, da es sich nicht um existenzsichernde Leistungen handelt. Zudem sind sie in einem geringeren Einkommensbereich verfügbar, was die Unsicherheiten bei der Berechnung erhöht.

Eine hohe Nicht-Inanspruchnahme ist verteilungspolitisch vor allem dann problematisch, wenn die entgangenen Beträge das zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen deutlich reduzieren oder Haushalte langandauernd auf Leistungen verzichten. Im Vergleich zu Personen, die Leistungen beziehen, sind die durchschnittlich simulierten Ansprüche von Personen, die Leistungen nicht in Anspruch nehmen, deutlich geringer (Bruckmeier und Wiemers 2017). Das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme kann jedoch auch ein Indikator für die Effektivität mit der Leistungen ihre Zielgruppe erreichen, sein. Somit deuten die empirischen Befunde einer hohen Nicht-Inanspruchnahme nur begrenzt auf ein Verteilungsproblem hin, geben aber Hinweise auf eine hohe Unkenntnis über bestehende Leistungsansprüche, bürokratische Hürden oder andere Ursachen, die dem Bezug oft im Wege stehen. Außerdem könnte sich die Inanspruchnahme von verschiedenen Leistungen und der Systemwechsel bei häufigen Arbeitsplatzwechseln und kurzen Beschäftigungszeiten für Erwerbstätige im Bereich prekärer Lebenslagen als nicht praktikabel erweisen.

Hinweise auf die Ursachen von Nicht-Inanspruchnahme geben spezielle Befragungen. In einer Umfrage zur Akzeptanz staatlicher Familienleistungen aus dem Jahr 2010 geben jeweils nur 5 Prozent der Befragten gute Kenntnisse über Wohngeld und Kinderzuschlag an. Lediglich 19 Prozent (Wohngeld) bzw. 16 Prozent (Kinderzuschlag) der Befragten sind die Leistungen ungefähr bekannt, die übrigen kennen sie nur dem Namen nach oder überhaupt nicht (Haumann 2014). Hinsichtlich der Akzeptanz der drei Leistungen ist anzunehmen, dass der Bezug von Wohngeld- und Kinderzuschlag dem Bezug von Grundsicherungsleistungen zumeist vorgezogen wird. Die Gründe dafür sind, dass der Grundsicherungsbezug mit teilweise umfangreichen Verpflichtungen im Rahmen der Aktivierung einhergeht und der Bezug als stigmatisierender im Vergleich zu anderen Leistungen empfunden wird. So geben Befragte in der Akzeptanzanalyse an, dass, selbst wenn der Bezug von Wohngeld- oder Kinderzuschlag zu einem geringeren Einkommen als in der Grundsicherung führen würde, sie Wohngeld und Kinderzuschlag der Grundsicherung vorziehen würden (IfD 2012). Wohngeld und Kinderzuschlag sind damit insbesondere in nicht-monetärer Hinsicht attraktiver als der SGB-II-Bezug.

Für sich genommen besteht also bei allen drei Leistungen die Problematik, dass die Empfängergruppe nur teilweise erreicht wird. Interdependenzen zwischen den Leistungen verschärfen diese Problematik noch. So müssen von den potentiell Anspruchsberechtigten die möglichen Ansprüche aus verschiedenen Leistungssystemen überblickt werden und ggf. bei verschiedenen Einrichtungen (Jobcenter, Wohngeldamt, Familienkasse) geprüft werden. Insgesamt führt dies zu hohem Aufwand und Kosten der Inanspruchnahme für Betroffene und Verwaltung. Die häufigen Wechsel zwischen den Systemen, die aufgrund der hohen Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse angenommen werden können, verlangen nach einfachen Wechseln zwischen den Systemen, z. B. auf der Grundlage von harmonisierten Regelungen und miteinander verbundenen Anlaufstellen. Grundsätzlich sind bei der hohen Beschäftigungsdynamik jedoch Zweifel angebracht, ob die Stabilisierung der Haushaltseinkommen durch Systemwechsel gelingen kann, oder ob ein einheitliches Verfahren sinnvoller wäre.²

2.3 Empfängergruppen

Um einen Anspruch auf Wohngeld und/oder Kinderzuschlag zu erlangen, muss von Erwerbstätigen in der Regel eine höhere Arbeitszeit und/oder ein höherer Stundenlohn erreicht werden. In der Grundsicherung sind hingegen die meisten Erwerbstätigen nur in geringen Stundenumfängen tätig. Unter Alleinerziehenden in der Grundsicherung ist fast jeder Vierte geringfügig oder in Teilzeit beschäftigt (siehe Abbildung 1). Alleine unter Paarbedarfsgemeinschaften mit Kindern geht mit 7 Prozent ein signifikanter Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einer Vollzeitbeschäftigung nach.

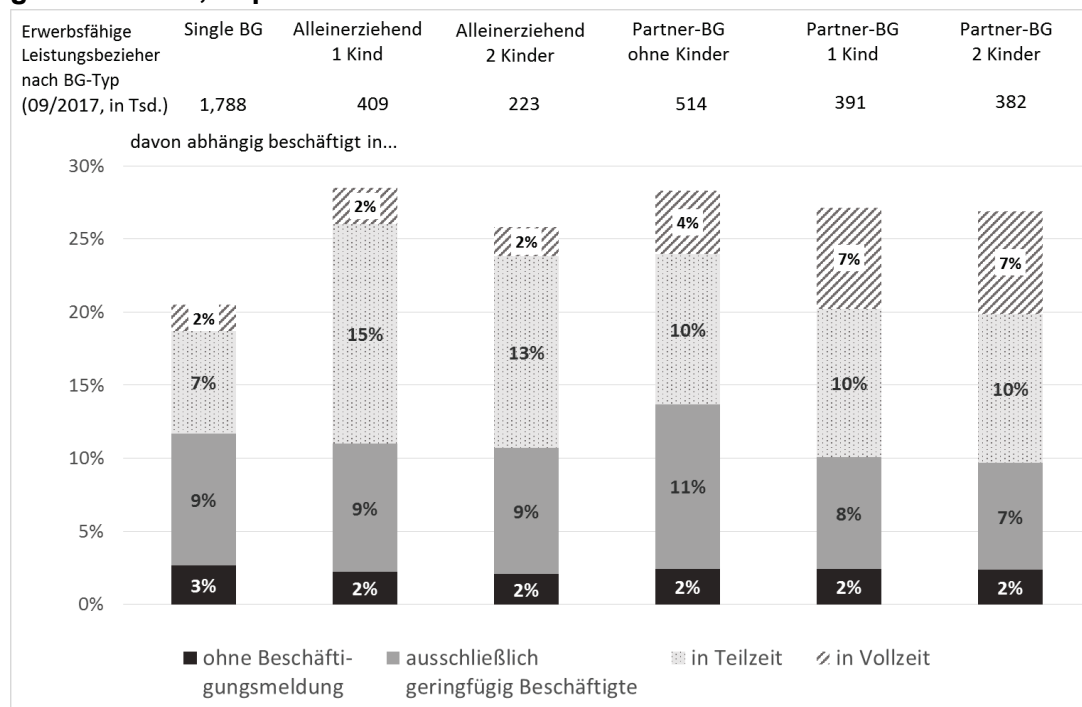
Aufgrund der weit verbreiteten geringen Arbeitszeiten unter erwerbstätigen Grundsicherungsbeziehenden führen Leistungsverbesserungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag nur selten zu einem Wechsel in die vorrangigen Leistungen. Auch Lohnerhöhungen, z. B. durch die Einführung des allgemeinen Mindestlohns, oder eine Reduzierung der Sozialabgaben, führen in der Regel nicht zu einer deutlichen Reduzierung der SGB-II-Bedürftigkeit (Bruckmeier und Wiemers 2014). Die geringen Arbeitszeiten, die bei Erwerbstätigen in der Grundsicherung zu beobachten sind, können teilweise mit persönlichen Arbeitsmarkthemmnissen erklärt werden. Die im internationalen Vergleich relativ großzügige Definition von Erwerbsfähigkeit führt dazu, dass Leistungs-

² Anzumerken ist, dass nicht jede Einkommensänderung sofort zu einer Beendigung oder Anpassung der Leistungsbewilligung führt. Das Wohngeld wird in der Regel für einen Zeitraum von einem Jahr bewilligt (§25 WoGG). Erst bei Einkommensänderungen von mehr als 15 Prozent verkürzt sich der Bewilligungszeitraum.

beziehende auch dann Grundsicherungsleistungen beziehen, wenn sie nur Tätigkeiten mit einem geringen Stundenumfang aufnehmen können.³ So werden beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen als einer der Hauptgründe von Minijobbern in der Grundsicherung dafür genannt, dass nach keiner anderen oder zusätzlichen Arbeit gesucht wird (siehe Abbildung A1).

Abbildung 1

Erwerbstätige und erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Typ der Bedarfsgemeinschaft, September 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Nürnberg, April 2018. Vollzeitbeschäftigte ohne Auszubildende.

Neben dem Erwerbsumfang zeigen sich deutliche Abweichungen auch in der Haushaltsstruktur der Leistungsbeziehenden zwischen den Transfersystemen. Am häufigsten werden in der Grundsicherung Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften unterstützt, sie machen ca. 55 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften aus (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Alleinstehenden im Wohngeld, ohne Rentner und Studenten, beträgt hingegen nur ca. 19 Prozent.⁴ Alleinstehende bilden damit aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung eine wichtige Zielgruppe, die allerdings kaum durch das vorgelagerte

³ Gemäß § 8 SGB II ist erwerbsfähig, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Zur sozialrechtlichen Abgrenzung arbeitsmarktfremder Gruppen im Ländervergleich siehe Konle-Seidl 2016.

⁴ Der Anteil von 7 Prozent bezieht sich auf Ein-Personen-Haushalte im Wohngeld ohne Rentner und Studenten an allen Wohngeldhaushalten, in denen der Haupteinkommensbezieher ebenfalls nicht Rentner oder Student ist jeweils zum Jahresende 2016, siehe Statistisches Bundesamt 2016.

Wohngeld erreicht wird. Im Verhältnis zum Anteil an Alleinstehenden in der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind Alleinstehende in der Grundsicherung geringfügig überrepräsentiert (siehe Abbildung A1).

Deutlich überproportional in der Grundsicherung vertreten sind hingegen Alleinerziehende. Gut jeder dritte Haushalt von Alleinerziehenden bezieht Grundsicherungsleistungen. Insgesamt leben mehr als zwei Millionen Minderjährige in der Grundsicherung. Im Wohngeld und Kinderzuschlag kommen nochmals ca. 700 Tsd. dazu. Familien stehen daher häufig im Mittelpunkt, wenn es um die Einkommenssicherungsfunktion der bedarfsgeprüften Sozialleistungen geht. Mit dem Kinderzuschlag wurde eigens eine Leistung geschaffen, damit Familien mit einem geringen Erwerbseinkommen die SGB-II-Bedürftigkeit vermeiden können. Bisher hat sich dieses Instrument, gemessen an der Zahl der Kinder, die gefördert werden, allerdings als wenig erfolgreich erwiesen (siehe Tabelle 1).

2.4 Einkommenskomponenten und Arbeitsanreizwirkungen: Analyse für ausgewählte Haushaltstypen

In diesem Abschnitt wird das Zusammenspiel von Grundsicherungsleistungen (ALG II), Wohngeld und Kinderzuschlag am Einkommensverlauf exemplarischer Haushalte dargestellt und im Hinblick auf ihre gemeinsamen Arbeitsanreizwirkungen untersucht. Dazu wird zu verschiedenen potentiellen Bruttolohneinkommen das resultierende Nettoeinkommen und seine Komponenten simuliert. Die Simulation der Transferleistungen, Sozialabgaben und der Einkommensteuer basiert auf dem Steuer- und Transferrechner des Mikrosimulationsmodells des IAB (IAB-MSM) zum Rechtsstand 2018 (siehe Anhang B). Für die Beispielhaushalte wird unterstellt, dass es jeweils nur einen Alleinverdiener im Haushalt gibt und die Haushalte nicht über Vermögen oder nicht dargestellte Einkommensquellen verfügen. Im Wahlbereich zwischen Wohngeld/Kinderzuschlag und Grundsicherungsleistungen wird annahmegogemäß stets die höhere Grundsicherungsleistung bezogen. Weiter nehmen wir an, dass die Miete sowie die Betriebs- und Heizkosten eines Haushalts den durchschnittlich anerkannten Kosten der Unterkunft innerhalb der Grundsicherung entsprechen (siehe Tabelle A2). Neben den Einkommenskomponenten wird die Belastung durch die Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge dargestellt.

Es werden die folgenden Haushaltstypen betrachtet:

- Alleinstehende
- Alleinerziehende mit einem Kind zwischen 3 und unter 6 Jahren
- Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 3 und unter 6 Jahren
- Alleinerziehende mit zwei Kinder zwischen 6 und unter 12 Jahren
- Paar ohne Kinder
- Paar mit einem Kind zwischen 3 bis unter 6 und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren

Neben den simulierten Nettoeinkommenskomponenten wird auch die relative Armutsschwelle aus dem Jahr 2016 angegeben, um zu verdeutlichen, bei welchen Lohn- und Transferkombinationen diese überschritten wird.⁵

Eine wichtige Einkommensquelle für Alleinerziehende sind Unterhaltszahlungen für Kinder. Wer keinen oder nicht regelmäßigen Unterhalt vom anderen Elternteil erhält, kann Unterhaltsvorschuss beantragen. Seit Juli 2017 ist ein neues Unterhaltsvorschussgesetz in Kraft. Stand der Unterhaltsvorschuss zuvor nur Kindern bis zum Alter von 11 Jahren offen, ist er mit der Reform auf alle minderjährigen Kinder ausgeweitet worden. Auch die Zahlungshöchstdauer von 72 Monaten wurde aufgehoben. Kinder zwischen 12 und 17 Jahren sind jedoch nur anspruchsberechtigt, wenn das Kind keine Leistungen nach dem SGB II erhält oder der alleinerziehende Elternteil mindestens 600 Euro verdient. Die Höhe des Unterhaltsvorschusses richtet sich nach dem tatsächlichen Existenzminimum eines Kindes. Je nach Alter erhalten Kinder hiervon 87, 100 oder 117 Prozent. Vor der Auszahlung wird jedoch das Kindergeld verrechnet, sodass für Kinder bis 5 Jahren 154 Euro, für Kinder bis 11 Jahren 205 Euro und für ältere Kinder 273 Euro von den Unterhaltsvorschusskassen ausgezahlt werden. Unterhaltsleistungen werden auf das ALG II vollumfänglich angerechnet und sind beim Wohngeld in das Gesamteinkommen mit einzubeziehen. Unterhaltsleistungen gelten als Einkommen des Kindes und reduzieren einen möglichen Anspruch auf Kinderzuschlag in voller Höhe.

Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels für das Jahr 2012 zeigten, dass etwa die Hälfte aller Alleinerziehenden mit einem potentiellen Anspruch auf Kindesunterhalt keine Unterhaltszahlungen bezog (Hartmann 2014). Ein weiteres Viertel erhielt Unterhaltszahlungen unterhalb des Mindestunterhalts. Von den Alleinerziehenden, die keinen oder nur unregelmäßigen Unterhalt erhielten und deren Kinder die damals gültige Altersanforderung für den Unterhaltsvorschuss erfüllten, bezog nur etwa ein Viertel Unterhaltsvorschussleistungen. Damit waren Unterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschussleistungen bisher weniger relevant als man zunächst vermuten könnte. Es ist davon auszugehen, dass bei Leistungsbeziehenden bei fehlendem Unterhalt der Unterhaltsvorschuss beantragt werden muss bzw. direkt – beispielsweise von

⁵ Die relative Armutsschwelle basiert auf den Daten des EU-SILC und beträgt im Jahr 2016 1.063 Euro für eine alleinstehende Person. Quelle: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefaehrung/Tabellen/EUArmutschwelleGefaehrung_SILC.html, abgerufen am 12.04.2018. Um Haushalte unterschiedlicher Größe untereinander vergleichbar zu machen, wird üblicherweise die nach neuer OECD-Skala äquivalenzgewichtete Armutsschwelle verwendet. Im Folgenden wird die Armutsschwelle für jeden Haushaltstyp wieder auf den Gesamthaushalt umgerechnet. Dazu wird die Armutsschwelle mit der Summe der Personengewichte eines Haushalts multipliziert. Die erste erwachsene Person eines Haushalts erhält ein Gewicht von 1, jede weitere Person über 14 Jahren geht mit 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren mit einem Personengewicht von 0,3 ein. Ein Paarhaushalt ohne Kinder erhält beispielsweise das Gewicht 1,5 und hat damit eine Armutsschwelle in Höhe von 1.595 Euro/Monat.

den Jobcentern – beantragt wird. Daher sollten Unterhaltszahlungen bzw. –vorschussleistungen als Einkommensquelle für Alleinerziehende mit der Reform im Jahr 2017 in Zukunft deutlich an Bedeutung gewinnen. Tatsächlich bezogen Ende März 2018 300 Tsd. Kinder mehr als im Vorjahr Unterhaltsvorschuss.⁶ Innerhalb der Grundsicherung zeigt sich bisher allerdings noch kein Anstieg der Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschussleistungen erhalten. Im März 2017 waren dies 312 Tsd. und im März 2018 333 Tsd. Bedarfsgemeinschaften.⁷ Unklar ist, wie weit dies an der verzögerten Umsetzung der Reform liegt und in welchem Umfang kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss vorliegt. Da sich der Nettoeinkommensverlauf von Alleinerziehenden mit und ohne Unterhaltszahlungen deutlich unterscheidet, stellen wir für Alleinerziehende zwei Varianten jeweils mit und ohne den Bezug von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz dar.

Alleinstehende

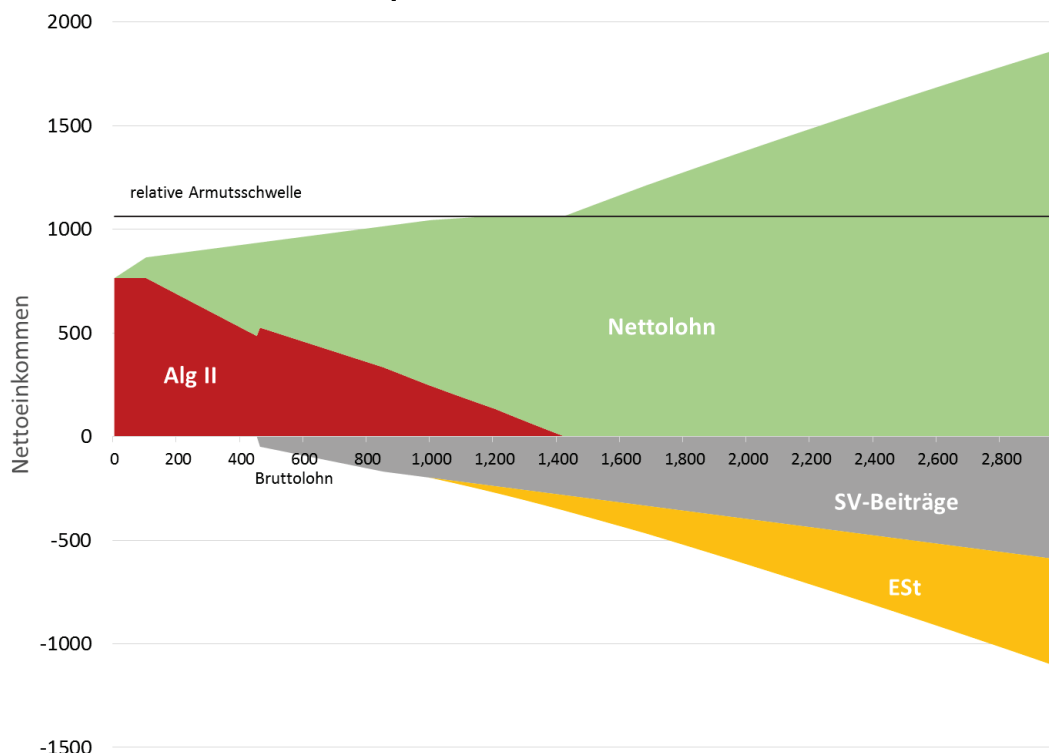
Abbildung 2 zeigt die Komponenten des verfügbaren Haushaltseinkommens eines Alleinstehenden zu verschiedenen Bruttolohneinkommen. Ohne eigenes Erwerbseinkommen erhält der Alleinstehende ein Transfereinkommen in Höhe von 765 Euro, bestehend aus dem Regelsatz (416 Euro) und der Übernahme der Wohnkosten (349 Euro). Mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bleiben die ersten 100 Euro des hinzuverdienten Einkommens anrechnungsfrei, sodass sie das verfügbare Einkommen in vollem Umfang erhöhen. Erwerbseinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro monatlich hingegen werden zu 80 Prozent auf die SGB-II-Leistungen angerechnet, so dass jeder hinzuverdiente Euro das Nettoeinkommen um lediglich 20 Cent erhöht. Einkommen von Leistungsempfängern in kinderlosen Haushalten werden bis 1.200 Euro zu 90 Prozent und darüber hinaus vollständig angerechnet. Für den Musterhaushalt bedeutet dies eine Grenzbelastung von 100 Prozent zwischen 1.200 und 1.420 Euro, resultierend in einem konstanten verfügbaren Nettoeinkommen von 1.058 Euro.

Bei einem Bruttomonatslohn von 1.430 wird der Grundsicherungsbezug verlassen und die Grenzbelastung, die dann nur noch aus der Einkommensteuer und den Sozialabgaben besteht, fällt auf etwa 43 Prozent. Bei einem Haushaltsnettoeinkommen von ca. 1.070 Euro wird gleichzeitig die relative Armutsschwelle überschritten. Unterstellt man den Mindestlohn von 8,84 Euro je Stunde, so muss ein Alleinstehender immerhin etwa 37 Stunden pro Woche arbeiten um den Leistungsbezug verlassen und über die Armutsschwelle gelangen zu können. Das Wohngeld ist für den Beispielhaushalt nicht relevant, da ein möglicher Wohngeldanspruch den Grundsicherungsanspruch zu keinem Bruttomonatslohn übersteigt, sodass annahmegemäß stets ALG II bezogen wird.

⁶ Siehe BMFSFJ (2018).

⁷ Siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017, 2018)

Abbildung 2
Einkommensverlauf im Status quo für Alleinstehende



Quelle: IAB-MSM

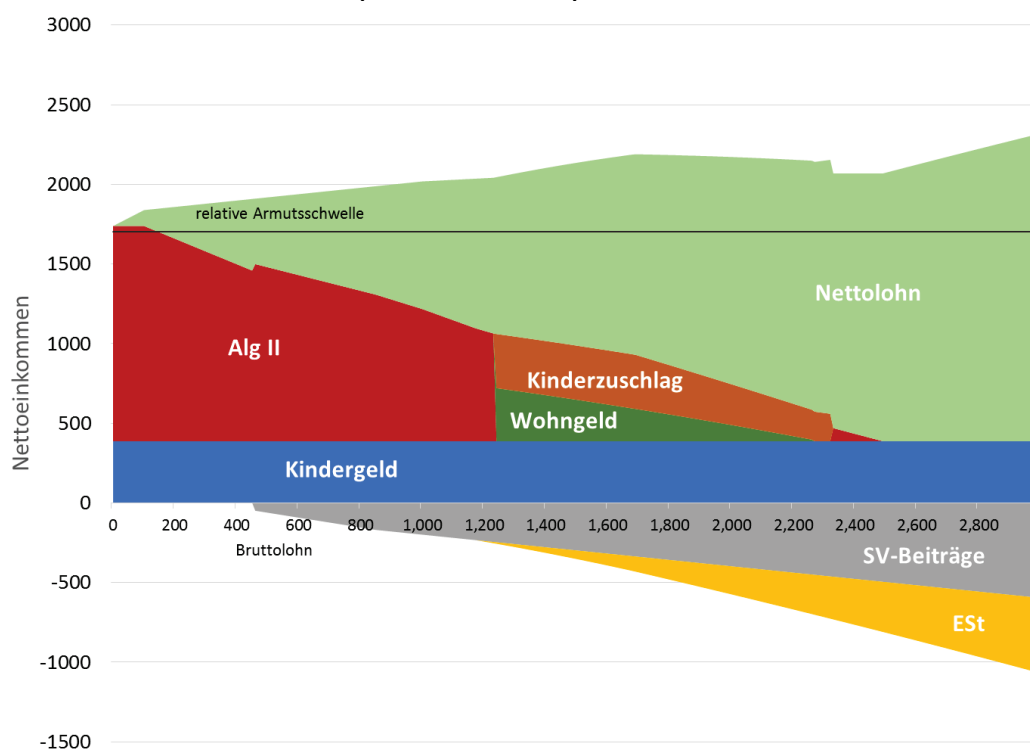
Alleinerziehende

Die Einkommenskomponenten von Alleinerziehenden mit zwei Kindern sind in Abbildung 3 dargestellt. Es wird zunächst angenommen, dass der Haushalt weder privaten noch staatlichen Unterhalt für die Kinder erhält. Liegt kein Erwerbseinkommen vor, so stehen dem Haushalt 1.739 Euro bestehend aus Kindergeld und ALG II zur Verfügung.⁸ Das Kindergeld wird komplett auf die SGB-II-Leistungen angerechnet, d. h. es reduziert den Anspruch auf ALG II in vollem Umfang.

⁸ Die Grundsicherungsleistungen ergeben sich aus den Kosten der Unterkunft in Höhe von 581 Euro und dem Bedarf bestehend aus den Regelsätzen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft – 416 Euro für den Alleinerziehenden und 296 Euro je Kind – sowie dem Mehrbedarf für Alleinerziehende in Höhe von 36 Prozent des Regelsatzes eines Alleinstehenden abzüglich des Kindergeldes.

Abbildung 3

Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren (ohne Unterhalt)



Quelle: IAB-MSM

Der Beispielhaushalt liegt bereits ohne Erwerbseinkommen knapp oberhalb der relativen Armutsschwelle von 1.701 Euro. Generell ist bei Haushalten mit Kinder der Abstand zur Armutsschwelle geringer als bei kinderlosen Haushalten. Dies liegt daran, dass die Bedarfsgewichtung in der Grundsicherung einen höheren Faktor für Kinder vorsieht, als die neue OECD-Skala für die Berechnung der Armutsschwelle.⁹ Zudem gehen in die Bedarfsberechnung die Kosten der Unterkunft und der Mehrbedarf für Alleinerziehende ein.

Die Hinzuverdienstregelungen entsprechen denjenigen einer alleinstehenden Person, mit der Ausnahme, dass der Einkommensbereich mit 90 prozentiger Anrechnung für Haushalte mit Kindern erst bei 1.500 statt 1.200 Euro endet. In diesem Einkommensbereich bezieht der Musterhaushalt jedoch kaum Grundsicherungsleistungen, da ab einem Bruttoeinkommen von 1.240 Euro das vorrangige Wohngeld und der Kinderzuschlag in Anspruch zu nehmen wären. Der Haushalt stellt sich dort mit dem Bezug von 170 Euro Kinderzuschlag je Kind und einem Wohngeldanspruch in Höhe von 333 Euro finanziell besser als im ALG-II-Bezug. Ein zum Mindestlohn beschäftigter Alleinerziehender mit zwei Kindern müsste damit mindestens 32 Stunden pro Woche arbeiten, um den SGB-II-Leistungsbezug zu verlassen.

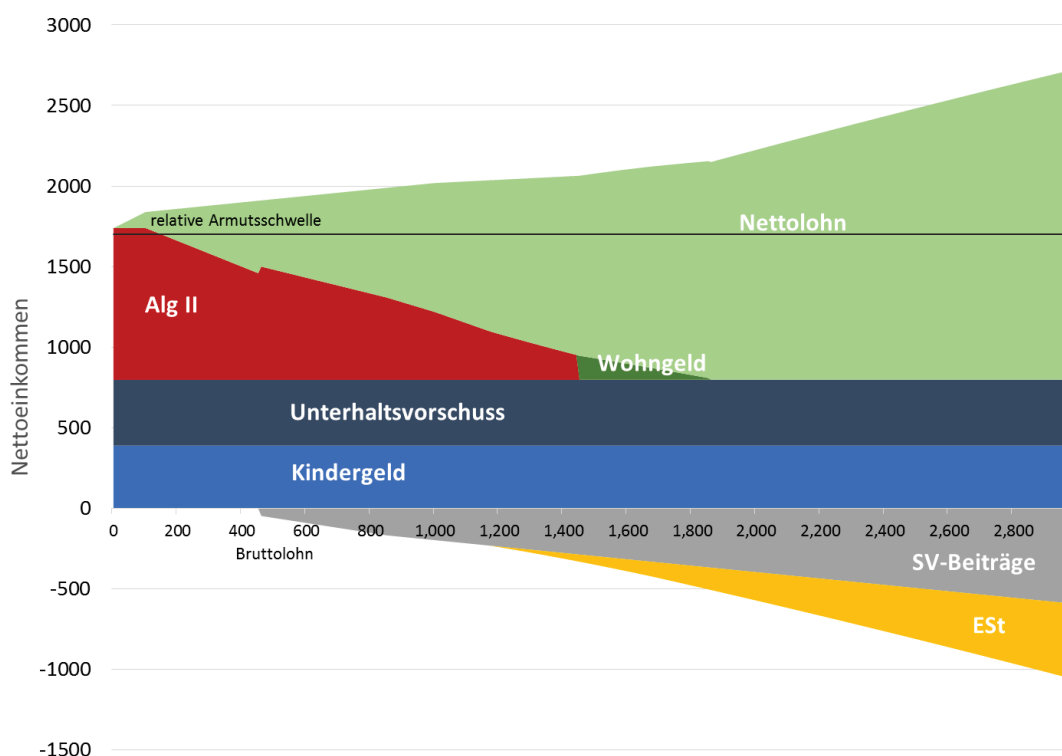
⁹ Während gemäß OECD-Skala Kinder unter 14 Jahre einen Faktor von 0,3 zugewiesen bekommen, beträgt der Anteil des Kindes am Regelsatz der alleinerziehenden erwachsenen Person im Beispielhaushalt ca. 71 Prozent (296 Euro von 416 Euro).

Der Wohngeldanspruch des Haushalts geht mit steigendem Bruttoeinkommen stetig zurück. Ansprüche unter 10 Euro werden nicht ausbezahlt. Wenn das Erwerbseinkommen des Haushalts die Höchsteinkommensgrenze des Haushalts im Kinderzuschlag übersteigt, wird der Kinderzuschlag um 5 Euro je zusätzlichen 10 Euro Einkommen gekürzt. Die gemeinsame Abschmelzung von Wohngeld und Kinderzuschlag ab einem Bruttomonatslohn von etwa 1.700 Euro führt in Kombination mit steigenden Sozialversicherungsabgaben und der Einkommensteuer dazu, dass das verfügbare Nettoeinkommen des Haushalts im Bereich bis 2.300 Euro mit steigendem Erwerbseinkommen stetig zurückgeht. Sobald die Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags (die Summe aus Bemessungsgrenze und Gesamtkinderzuschlag), überschritten wird, entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag komplett. Diese sogenannte „harte Abbruchkante“ in Höhe des Restanspruchs von 170 Euro bei einem Einkommen von 2.320 Euro führt zu einem schlagartigen Rückgang des verfügbaren Einkommens um fast 100 Euro. Die etwa 70 Euro Differenz ergeben sich, da theoretisch ein Restanspruch auf Leistungen nach dem SGB II in Höhe von ca. 80 Euro besteht. Da diese erneute Phase des ALG-II-Bezugs jedoch mit neuer Antragsstellung beim Jobcenter einhergeht, ist anzunehmen, dass der Anspruch in den meisten Fällen nicht realisiert wird und der Einkommensverlust damit sogar noch höher ausfällt. Bis zum endgültigen Verlassen des Leistungssystems bei fast 2.500 Euro bleibt das verfügbare Einkommen konstant bei ca. 2.070 Euro. Dieser Betrag stand dem Haushalt bereits bei etwa 1.300 Euro Erwerbseinkommen zur Verfügung. Ein vollzeitbeschäftigter Alleinerziehender mit zwei Kindern muss somit immerhin fast 15 Euro pro Stunde verdienen um aus dem Transfersystem ausscheiden zu können.

Der in der Abbildung 4 dargestellte Haushalt entspricht dem Alleinerziehenden aus Abbildung 3, wobei hier abweichend ein Anspruch auf Unterhaltsvorschussleistungen angenommen wird. Das verfügbare Einkommen ohne Erwerbstätigkeit bleibt zunächst unverändert gegenüber dem Haushalt ohne Unterhaltsleistungen, da der Unterhaltsvorschuss auf die Grundsicherungsleistungen voll angerechnet wird. Die SGB-II-Leistungen werden um die 410 Euro Unterhaltsvorschuss gekürzt, sodass sich lediglich eine Verschiebung zwischen den Töpfen des öffentlichen Haushalts ergibt.

Abbildung 4

Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren (mit Unterhaltsvorschuss)



Quelle: IAB-MSM

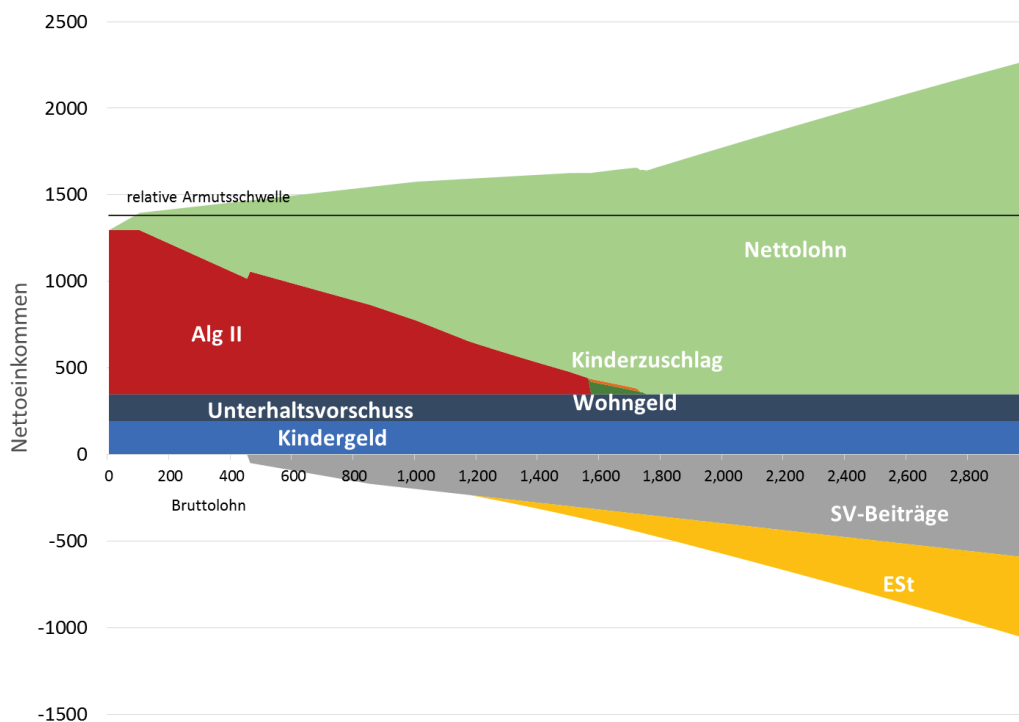
Erst ab einem Bruttomonatseinkommen von ca. 1.250 Euro kommt es im Vergleich zu Abbildung 3 zu Abweichungen im verfügbaren Nettoeinkommen. Ohne Unterhaltsvorschuss wechselt der Haushalt hier in den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag. Der Unterhaltsvorschussempfänger hingegen hat keinen Anspruch auf Kinderzuschlag, da der Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes voll auf den Kinderzuschlag angerechnet wird und der Unterhaltsvorschuss mit 210 Euro pro Kind höher ist als der maximale Kinderzuschlag von 170 Euro. Erst bei einem Bruttomonatslohn in Höhe von ca. 1.450 Euro kann der Haushalt in den vorrangigen Bezug von Wohngeld wechseln, d. h. der Wohngeldanspruch fällt hier höher aus als ein hypothetischer Grundsicherungsanspruch, sodass Wohngeld beantragt werden muss. Die Grenzbelastung des Haushalts ist durch den längeren Verbleib in der Grundsicherung stärker durch die Hinzuverdienstregelungen im SGB II gekennzeichnet. Insbesondere die 90-prozentige Anrechnung von Erwerbseinkommen zwischen 1.000 und 1.500 Euro setzt nur einen geringen finanziellen Anreiz zur Ausweitung oder Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses.

Die Abbildung 5 und Abbildung 6 zeigen ein ähnliches Bild für einen Alleinerziehenden mit einem bzw. zwei Kindern im Alter bis unter 6 Jahren. Der Beispielhaushalt eines Alleinerziehenden mit einem Kind verbleibt bis zu einem Bruttolohn von ca. 1.560 Euro im Grundsicherungsbezug. Eine Vollzeitstelle zum Mindestlohn ist hierfür gerade ausreichend. Bei zwei Kindern gelingt das Verlassen der Grundsicherung aufgrund des höheren Wohngeldes bereits bei einem Bruttomonatslohn von ca. 1.180 Euro, was bei einer Entlohnung zum Mindestlohn einer Beschäftigung mit gut

30 Wochenstunden entspricht. Auch bei diesen beiden Beispielhaushalten gilt, dass der Grundsicherungsbezug ohne Unterhaltsvorschuss früher verlassen werden könnte (nicht dargestellt). Beide Haushalte wechseln von der Grundsicherung in den parallelen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag. Da die Unterhaltsvorschussleistungen für Kinder in diesem Alter mit 154 Euro monatlich unterhalb des maximalen Kinderzuschlags von 170 Euro liegen, besteht im Unterschied zu Haushalten mit älteren Kindern in einem bestimmten Einkommensbereich ein Anspruch auf den Kinderzuschlag. Dieser fällt allerdings äußerst gering aus. Dies gilt ebenso für das Wohngeld, das für den Haushalt in Abbildung 5 maximal 72 Euro beträgt. Wie beim Haushalt ohne Bezug von Unterhaltsleistungen zeigt sich der Wegfall des Anspruchs auf Kinderzuschlag in einem abrupten Rückgang des verfügbaren Haushaltseinkommens. Durch den geringeren Anspruch fällt dieser aber weniger stark aus. Ihren Wohngeldanspruch verlieren die Haushalte bei einem Bruttoeinkommen von ca. 1.750 bzw. ca. 1.960 Euro.

Im direkten Vergleich mit dem Haushalt eines Alleinerziehenden mit größeren Kindern (Abbildung 4) zeigt sich, dass die relative Armutsschwelle in Höhe von 1.382 Euro (Abbildung 5) bzw. 1.701 Euro (Abbildung 6) erst bei einer geringfügigen Erwerbstätigkeit überschritten wird. Grund hierfür sind die mit 237 Euro geringeren Regelsätze für Kinder unter 6 Jahren.

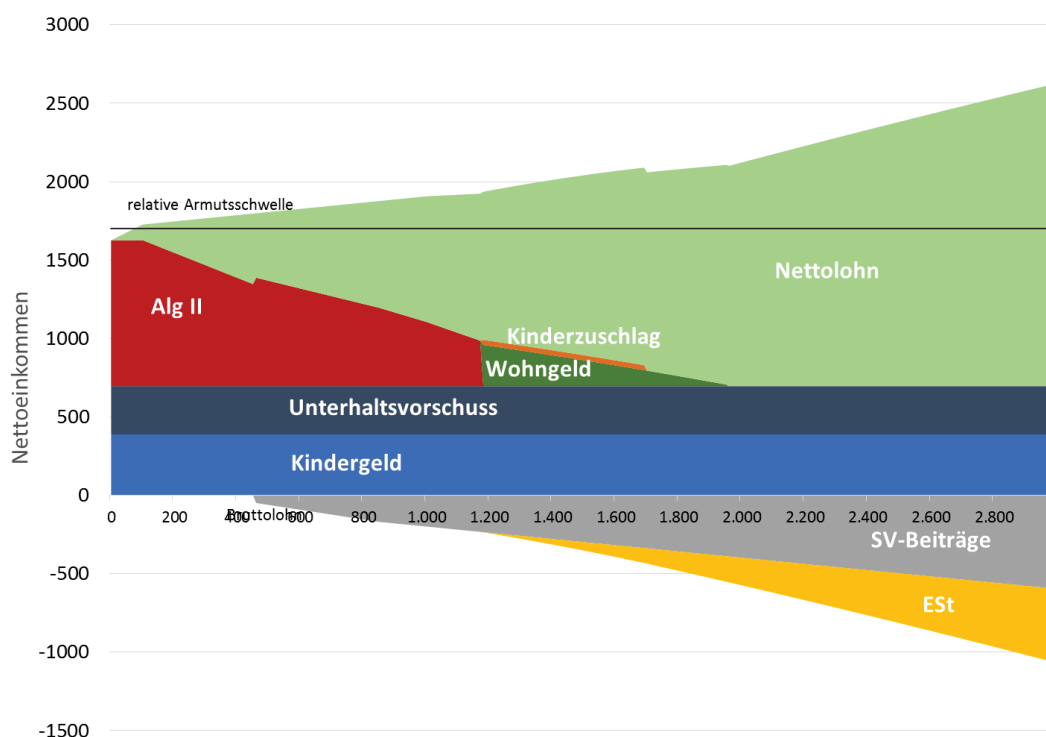
Abbildung 5
Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren



Quelle: IAB-MSM

Abbildung 6

Einkommensverlauf im Status quo für Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren



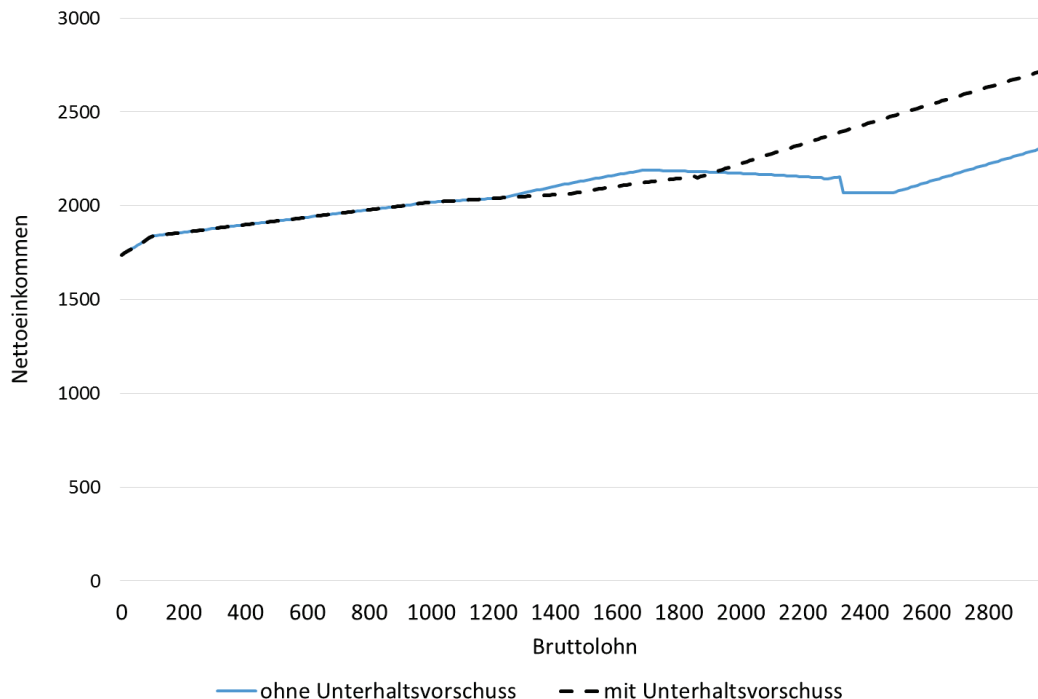
Quelle: IAB-MSM

Die Beispiele zeigen, dass durch die Möglichkeit, den Unterhaltsvorschuss zu beziehen, der Einkommensverlauf nochmals komplexer wird. Alleinerziehende, die Unterhaltsvorschuss erhalten, sind faktisch vom Bezug des Kinderzuschlags ausgeschlossen. Zwar bestehen bei kleinen Kindern noch Ansprüche, diese sind jedoch so gering, dass sie in den allermeisten Fällen nicht realisiert werden dürften.

Die Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses mit der Reform im Jahr 2017 hat in einigen Fällen eine Verschlechterung der Einkommenssituation gebracht (Stöwhase 2018). Der Haushalt eines Alleinerziehenden mit zwei größeren Kindern stellt sich beispielsweise mit Unterhaltsvorschuss im Einkommensbereich von 1.250 bis etwa 1.900 Euro finanziell schlechter, als der Haushalt ohne Unterhaltsleistungen (siehe Abbildung 7). Die Differenz beträgt jedoch maximal 68 Euro. Bei höheren Bruttoeinkommen hingegen ist der Haushalt mit Unterhaltsvorschuss erheblich bessergestellt, da er den Transferbezug (Grundsicherung) deutlich früher verlassen kann, als der Haushalt ohne Unterhalt, der im Transferbezug verbleibt (Wohngeld und Kinderzuschlag). Damit steht ihm zum einen ab einem Erwerbseinkommen von etwa 2.500 Euro der Gesamtbetrag der Unterhaltsleistungen zusätzlich zur Verfügung, zum anderen fällt die Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge deutlich geringer aus, als beim Transferentzug.

Abbildung 7

Vergleich Alleinerziehende mit zwei Kindern zwischen 6 und unter 12 Jahren

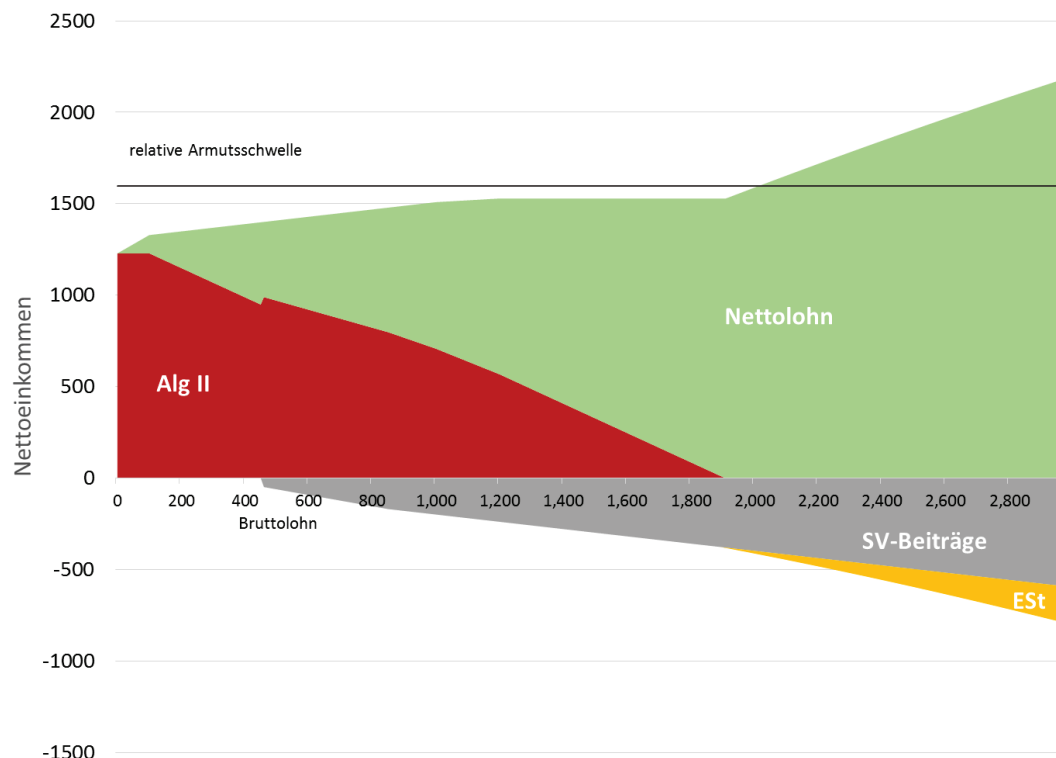


Quelle: IAB-MSM

Ehepaar ohne Kinder

Abbildung 8 zeigt die Einkommenskomponenten eines verheirateten Paares ohne Kinder mit einem Alleinverdiener im Haushalt. Ohne Erwerbseinkommen erhält der Haushalt insgesamt 1.229 Euro ALG II. Dies ergibt sich aus 480 Euro Kosten der Unterkunft und den Regelleistungen aus der Grundsicherung. Die Hinzuverdienstregelungen entsprechen denen eines Alleinstehenden, sodass ab einem Bruttoeinkommen von 1.200 Euro jeder zusätzlich verdiente Euro komplett auf den Leistungsbezug angerechnet wird. Zwischen 1.200 Euro und 1.900 Euro Monatslohn erhöht sich das verfügbare Einkommen des Haushalts in Höhe von ca. 1.530 Euro daher nicht mehr. Die Armutsschwelle in Höhe von 1.595 Euro verfügbarem Einkommen erreicht der Beispielhaushalt erst außerhalb des Transfersystems bei einem Bruttoverdienst von etwas über 2.000 Euro. Für einen Alleinverdiener in Vollzeitbeschäftigung mit 40 Wochenstunden ist ein Stundenlohn von gut 11 Euro nötig, damit er und sein Partner nicht mehr auf Transferleistungen angewiesen ist. Zum Überschreiten der relativen Armutsschwelle wird ein Stundenlohn von fast 12 Euro benötigt.

Abbildung 8
Einkommensverlauf im Status quo für Paarhaushalte ohne Kinder



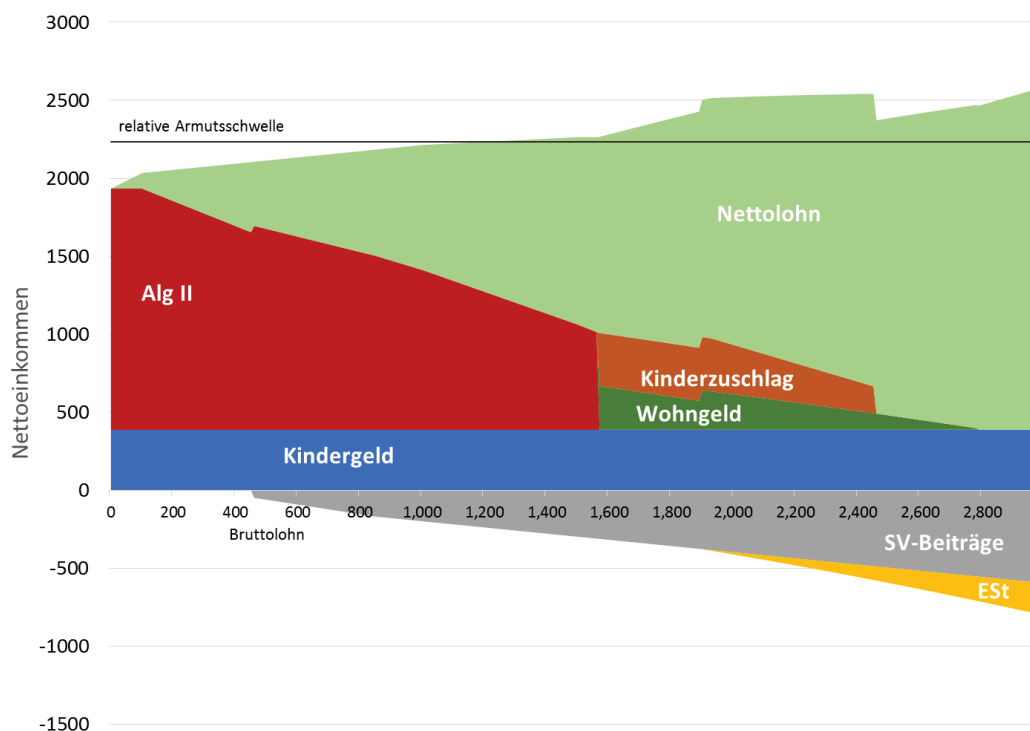
Quelle: IAB-MSM

Ehepaar mit zwei Kindern

Der Musterhaushalt eines Ehepaars mit zwei Kindern erhält ohne Erwerbseinkommen ein Einkommen in Höhe von 1.933 Euro, davon 1.545 Euro Grundsicherung und 388 Euro Kindergeld. Der Haushalt verbleibt in der Grundsicherung bis zu einem Einkommen von ca. 1.560 Euro, sodass hier für einen kleinen Einkommensbereich von 60 Euro eine Grenzbelastung von 100 Prozent erreicht wird. An dieser Stelle liegt der Haushalt bereits knapp über der relativen Armutschwelle in Höhe von 2.232 Euro. Mit dem Wechsel in den parallelen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag steigt das verfügbare Einkommen zunächst wieder merklich mit jedem Euro zusätzlichen Bruttoeinkommens an. Mit dem Einsetzen der Einkommensteuerverpflicht bei knapp 1.900 Euro erhöht sich der Wohngeldanspruch schlagartig um ca. 70 Euro auf gut 250 Euro. Ursächlich hierfür ist der pauschale Abzug in Höhe von 10 Prozent des Jahreseinkommens vor der Anrechnung des Einkommens auf die Wohngeldleistung, wenn Einkommensteuer gezahlt wird. Gleiches gilt bei der Zahlung von Beiträgen zur Kranken- und Rentenversicherung. Die Abzüge werden summiert, wenn mehrere Anforderungen erfüllt werden. Dieser Sprung im Wohngeldanspruch wurde bei den anderen Haushalten, die in das Wohngeld gelangten, nicht sichtbar, da die Sozialversicherungs- und Einkommenssteuerverpflicht bereits im Grundsicherungsbezug einsetzte. Ebenso wie im Paarhaushalt ohne Kinder setzt die Einkommensteuerverpflicht im Unterschied zu Alleinerziehenden und Alleinstehenden im „Alleinernährermodell“ deutlich später ein.

Abbildung 9

Einkommensverlauf im Status quo für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren



Quelle: IAB-MSM

Ab einem Bruttomonatslohn in Höhe von gut 1.900 Euro zeigt sich der gleiche Befund wie bereits beim Alleinerziehenden ohne Unterhaltsleistungen: Der parallele Transferentzug bei Kinderzuschlag und Wohngeld, gemeinsam mit der steigenden Abgabenlast durch Sozialversicherung und Einkommensteuer, führen zu einer hohen Grenzbelastung von zum Teil deutlich über 90 Prozent. Damit steigt das verfügbare Nettoeinkommen des Haushalts bei einer Erhöhung des Bruttomonatseinkommens um 550 Euro von 1.900 auf 2.450 Euro nur um 40 Euro an. Der abrupte Verlust des Anspruchs auf Kinderzuschlag bei 2.450 Euro Bruttolohn, hier aufgrund fehlender Bedürftigkeit im Sinne des SGB II, schlägt sich erneut negativ auf das verfügbare Einkommen des Haushalts nieder. Gut 170 Euro Restanspruch auf Kinderzuschlag für beide Kinder gehen verloren. Aufgrund der „harten Abbruchkante“ im Kinderzuschlag und der phasenweise sehr hohen Grenzbelastung ist es hinsichtlich der Höhe des verfügbaren Einkommens unerheblich ob der Alleinverdiener etwa 1.900 oder 2.800 Euro brutto verdient. Der Wohngeldbezug läuft erst bei einem Bruttoeinkommen von knapp 2.800 Euro aus, was bei einem Alleinverdiener mit zwei Kindern bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden einem Stundenlohn von etwa 16 Euro entspricht.

2.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend zeigt sich, dass die drei untersuchten Leistungen nicht systematisch aufeinander abgestimmt sind. Dies betrifft die bereits für sich genommenen komplexen und zwischen den verschiedenen Transferleistungen variierenden Regeln

gen zur Anspruchsermittlung, die zu hohen Informationsbedarfen und Transaktionskosten der Inanspruchnahme führen. Zudem gibt es direkte Wechselwirkungen zwischen den Leistungen, welche die Komplexität und Intransparenz weiter erhöhen. Für die Betroffenen und die Verwaltung resultiert daraus ein hoher Aufwand bei der Beantragung und der Abstimmung der Leistungsansprüche, was die Effektivität der Leistungen beim Erreichen der Zielgruppe schmälert. Indizien dafür sind die hohen Zahlen an potentiell nicht realisierten Leistungsansprüchen. Durch Interaktionen ergibt sich zudem ein Wirkungsgefüge, welches den mit einer Leistung verbundenen Zielen entgegenlaufen kann. So wurde der Kinderzuschlag 2007 mit dem Ziel eingeführt, SGB-II-Bedürftigkeit in Haushalten mit Kindern bei einer Erwerbstätigkeit der Eltern zu vermeiden. Für Alleinerziehende zeigte die Untersuchung der Einkommensverläufe in den Beispielhaushalten jedoch, dass diese faktisch vom Kinderzuschlag ausgeschlossen sind, sobald sie Unterhalt oder Unterhaltsvorschussleistungen erhalten. Allenfalls bei kleineren Kindern ergeben sich geringfügige Ansprüche auf den Kinderzuschlag, die jedoch häufig nicht realisiert werden dürften.

Im Hinblick auf die Arbeitsanreizwirkungen kommt es zu komplexen und unerwünschten Anreizstrukturen. In der Kombination aus Wohngeld- und Kinderzuschlag kommt es zu einer ähnlich hohen Grenzbelastung wie in der Grundsicherung bei höheren Hinzuverdiensten von über 90 Prozent. Mit dem abrupten Auslaufen des Kinderzuschlags führt eine Bruttolohnerhöhung im Einzelfall sogar zu einem Rückgang des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens. Die Grundsicherung selbst setzt finanzielle Anreize, eine Erwerbstätigkeit mit nur geringem Stundenumfang und/oder geringem monatlichen Bruttoeinkommen aufzunehmen. Eine Auswertung der monatlichen Verdienste von geringfügig Beschäftigten liefert einen Hinweis darauf, dass die Hinzuverdienstregelungen das Arbeitsangebotsverhalten der Betroffenen beeinflussen. So werden unter Minijobbern, die ergänzend Grundsicherungsleistungen erhalten, am häufigsten 100 Euro im Monat verdient, was dem anrechnungsfreien Grundfreibetrag im SGB II entspricht. Minijobbern ohne Grundsicherungsbezug verdienen hingegen am häufigsten 400 Euro im Monat (siehe Abbildung A2).

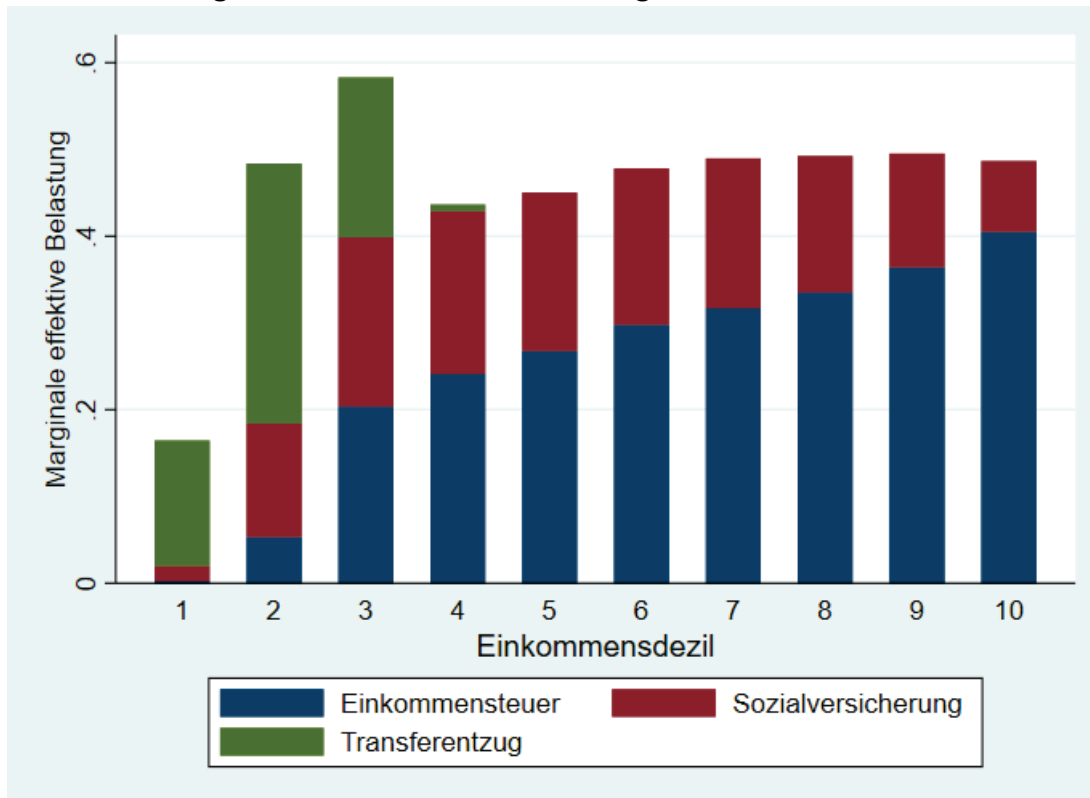
Die Höhe der untersuchten Leistungen und der Nettoeinkommensverlauf hängen von zahlreichen Faktoren ab. Unterschiede in der Mietbelastung, Haushaltsgröße und der demographischen Zusammensetzung eines Haushalts führen zu haushaltsspezifischen Bezugsverläufen. Die anhand von Beispielhaushalten untersuchten Anreizwirkungen stehen daher nur exemplarisch für die grundlegenden Zusammenhänge.

Um die empirische Relevanz von Transferentzugsraten, Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen zu überprüfen, wird daher in Abbildung 10 die durchschnittliche Grenzbelastung einer Bruttolohnerhöhung über die Einkommensdezile der Bevölkerung dargestellt. Hierfür haben wir mit dem IAB-MSM simuliert, wie sich das dem Haushalt zur Verfügung stehende Einkommen verändert, wenn das Bruttoerwerbseinkommen eines erwerbsfähigen Haushaltsvorstands oder Partners um 50 Euro steigt. Die Simulation basiert nicht mehr auf Musterhaushalten, sondern dem Sozio-oekonomischen Panel. Die Ergebnisse werden anhand geeigneter Gewichte auf die

Gesamtbevölkerung hochgerechnet (siehe Anhang B). Die Belastung der zusätzlichen 50 Euro Bruttolohn wird getrennt für die Sozialabgaben, die Einkommensteuer und die Transferentzugsraten dargestellt, wobei letztere alle Transferleistungen mit Einkommensanrechnung umfassen. Dabei wird eine volle Inanspruchnahme unterstellt, sobald ein Anspruch auf eine Sozialleistung vorliegt. Bei Paarhaushalten wird die durchschnittliche Belastung aus einer getrennten Bruttoeinkommenserhöhung beider Partner berücksichtigt.

Die Befunde aus der Diskussion der Musterhaushalte bestätigen sich auch in der Gesamtschau auf alle Haushalte: Für Erwerbstätige in Niedrigeinkommenshaushalten ist die Einkommensbelastung aus dem Transferentzug im Mittel höher als durch Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträge. Vor allem im zweiten und dritten Einkommensdezil, wo aufgrund höherer Erwerbseinkommen höhere Transferentzugsraten gelten dürften, steigt die Grenzbelastung stark an. Arbeitsanreize fallen hier häufig gering aus. Im ersten Dezil, wo überwiegend kein Erwerbseinkommen vorhanden sein dürfte, aber auch im zweiten Dezil spielt die Einkommensteuer nur eine untergeordnete Rolle. Sie wirkt über den gesamten Einkommensverlauf wie erwartet progressiv, die Sozialversicherungsbeiträge hingegen regressiv, d. h. die relative Belastung mit Beiträgen sinkt mit steigendem Einkommen.

Abbildung 10
Grenzbelastung bei einer Bruttolohnerhöhung über Einkommensdezile



Anmerkungen: Einkommensdezile bezogen auf das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen (neue OECD-Skala) der Gesamtverteilung.

Quelle: IAB-MSM

3 Reformoptionen

3.1 Ansatzpunkte

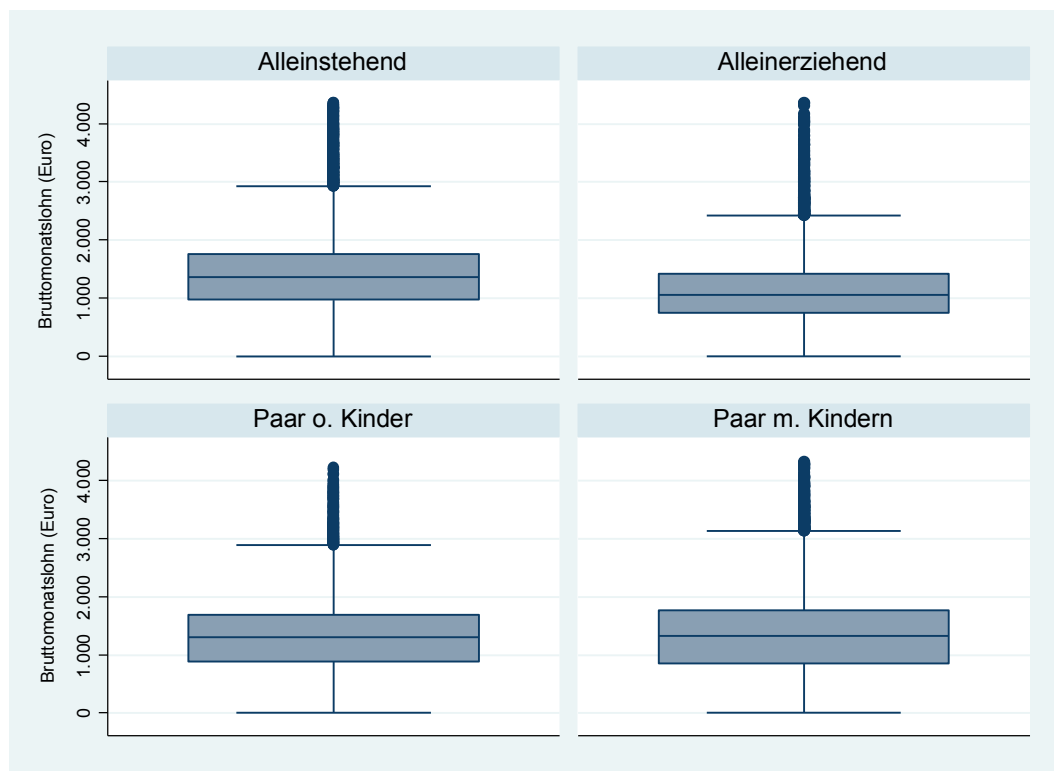
Eine Reform der untersuchten Sozialleistungen soll zwei Ziele verfolgen: Zum einen eine Stärkung der Arbeitsanreize. Zum anderen eine Komplexitätsreduktion, die zu einer erhöhten Inanspruchnahme bedürftiger Haushalte führt. Bei einer Reform des Tarifverlaufs zur Erhöhung der Arbeitsanreize ist zu beachten, dass es in der Regel zu unterschiedlichen Effekten auf das Arbeitsangebot verschiedener Gruppen kommt. Stellt man Personen mit geringen Verdiensten schlechter, um ihren individuellen Beschäftigungsumfang zu steigern, ist damit zu rechnen, dass sich ein Teil der Leistungsbezieher, die bisher nur wenig gearbeitet haben, vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Ebenso kann eine absolute finanzielle Besserstellung von Erwerbstätigen in höheren Stundenumfängen aufgrund des relativ hohen Unterstützungsniveaus in der Grundsicherung sehr kostspielig werden und dazu führen, dass die Gruppe der Anspruchsberechtigten stark wächst. Unter Umständen reduzieren Beschäftigte sogar ihre Arbeitszeit, da sie sich dank der Reform mit einer geringeren Arbeitszeit nicht schlechter stellen als vorher. Bei einer Reform innerhalb der bedarfsgeprüften Leistungen, die im Haushaltskontext bemessen werden, ist davon auszugehen, dass es zu negativen Arbeitsangebotswirkungen auf den Zweitverdiener im Haushalt kommt, welche in der Regel Frauen sind. Insgesamt ist von einer Reform

des Tarifverlaufs damit keine doppelte Rendite in dem Sinne zu erwarten, dass einerseits Einkommensungleichheiten deutlich reduziert werden und andererseits Beschäftigungseffekte in einem erheblichen Ausmaß entstehen, die die Finanzierung der Maßnahmen ggf. sogar sicherstellen. Dennoch sind ausgehend von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme Verbesserungen im bestehenden System notwendig.

Für eine Verbesserung der Arbeitsanreize sind Anpassungen innerhalb der einzelnen Leistungssysteme erforderlich, insbesondere innerhalb der Grundsicherung. Dort werden Bruttolöhne größtenteils mit hohen Transferentzugsraten belastet. Dass Leistungsbezieher mit der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit diese hohen Transferentzugsraten durch einen Wechsel in Wohngeld und ggf. Kinderzuschlag größtenteils vermeiden können, ist nicht anzunehmen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass insbesondere bei simultanem Bezug beider Leistungen ebenfalls sehr hohe Grenzbelastungen auftreten können. Die von Grundsicherungsbeziehenden erzielten Bruttomonatslöhne bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigen, dass ein großer Anteil der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung verbleibt (siehe Abbildung 11). Der Median des Bruttomonatslohn bewegt sich zwischen ca. 1.060 Euro bei Alleinerziehenden und 1.370 Euro bei Alleinstehenden. Damit erreicht der Medianbezieher ohne weitere Einkommensquellen, außer Kindergeld und Unterhaltsvorschuss, zu durchschnittlichen Kosten der Unterkunft gerade die SGB-II-Bedürftigkeitsschwelle. Bei Grundsicherungsbeziehenden ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung aufgrund von z. B. Kinderbetreuungsverpflichtungen oder gesundheitlichen Einschränkungen, begrenzt sind, was zu den geringen Bruttomonatslöhnen beiträgt (Eggs et al. 2014).

Abbildung 11

**Verteilung der Bruttomonatslöhne neu aufgenommenen sozialversicherungs-
pflichtiger Beschäftigungsverhältnisse von Leistungsbeziehenden in der
Grundsicherung nach Haushaltstyp**



Hinweise: Zur Datengrundlage und Definition von Arbeitsaufnahmen siehe Bruckmeier und Hohmeyer 2018. Ergebnisse basierend auf (hochgerechnet) 693 Tsd. sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsaufnahmen von Grundsicherungsbeziehenden im Jahr 2013 (ohne Auszubildende) mit gültigem Haushaltstyp. Bruttomonatslöhne wurden anhand der Entwicklung der Tarifverdienste (ohne Sonderzahlungen) auf das Jahr 2018 fortgeschrieben. Haushaltstyp für Kinder bis unter 18 Jahren.

Quelle: Stichprobe integrierter Grundsicherungsbiografien.

Neben einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung sind die Belastungsverläufe insgesamt in den Blick zu nehmen. Jedoch lassen niedrigere Sozialversicherungsbeiträge oder Einkommensteuersätze aufgrund der im Vergleich zu den Transferentzugsraten geringeren Relevanz für Niedrigeinkommenshaushalte nur geringere Effekte erwarten. Zudem sind Änderungen bei Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer zwar hilfreich, da die Bedürftigkeit und damit der Bereich hoher Grenzbelastungen früher verlassen werden kann. Unter Verteilungsaspekten sind sie Änderungen im Transfersystem jedoch nicht vorzuziehen, da sie nur einen geringeren Beitrag zur Reduzierung von Einkommensungleichheiten leisten können. Beispielsweise profitieren von einer Reduzierung der Sozialabgaben auch Personen mit einem niedrigen Bruttomonatseinkommen, die – etwa als Zweitverdiener – in einem Haushalt mit hohem Einkommen leben. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags oder eine Abflachung des Mittelstandsbauchs in der Einkommensteuer beispielsweise würden die Einkommensungleichheiten in Deutschland tendenziell erhöhen (Peichl et al. 2017). Als Reformoption verbleibt es daher, die Sprungstellen beim Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag zu vermeiden und beide Leistungen aufei-

inander sowie auf den Unterhaltszuschuss abzustimmen. Ziel sollte ein stetig steigender Tarifverlauf sein, der Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung mit höherem Stundenumfang setzt.

Eine verbesserte Abstimmung zwischen den Leistungen ist nicht nur mit Blick auf die Arbeitsanreize, sondern auch zur Reduzierung der Kosten für die Inanspruchnahme erforderlich. Um Bürokratiekosten zu senken und die Transparenz für die Betroffenen zu erhöhen, sind sozialrechtliche Vereinfachungen und Harmonisierungen bei Leistungen und Anspruchsprüfungen notwendig. Ein weiterer Schritt wäre die Zusammenlegung von administrativen Kompetenzen und die Betreuung aus einer Hand. Diese generellen Strukturprobleme innerhalb der bestehenden Systeme zu lösen, erscheint politisch jedoch kaum machbar. Eine Alternative bestünde in einer echten Strukturreform, die die geschilderten Probleme adressiert.

Im Folgenden betrachten wir daher zwei alternative Reformszenarien zur Besserstellung von Geringverdienenden und zur Erhöhung der Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich. Im ersten Reformszenario setzten wir ausgewählte von der großen Koalition aus CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vereinbarte Maßnahmen um, die sich direkt im Einkommensverlauf von Erwerbstätigen am unteren Einkommensbereich bemerkbar machen und in erster Linie Familien finanziell entlasten sollen (Szenario „GroKo“).¹⁰ Diesem Szenario wird ein Reformvorschlag gegenübergestellt, der die Vermeidung von Sprungstellen im Tarifverlauf, eine durchgehende Grenzbelastung von deutlich unter 100 Prozent für höhere Bruttolöhne, sowie eine Vereinfachung des Transfersystems für Erwerbstätige zum Ziel hat (Szenario „Erwerbszuschuss“). Im Unterschied zum Szenario „GroKo“ werden in diesem Szenario nicht nur Reformen im bestehenden System umgesetzt, sondern ein neuer Transfer eingeführt, der sich an der Grundsicherung orientiert und das Wohngeld und den Kinderzuschlag für Erwerbstätige faktisch ersetzt.

3.2 Ausgewählte Reformvorschläge der Großen Koalition

Das Familienentlastungsgesetz sieht vor, das *Kindergeld* als zentrale monetäre Leistung für Familien zu stärken und weitere steuerliche Regelungen anzupassen.¹¹ In zwei Schritten steigt das Kindergeld um 10 Euro zum 1. Juli 2019 und um weitere 15 Euro zu Beginn des Jahres 2021. Ebenfalls bereits beschlossen ist die Erhöhung des Kinderfreibetrages auf 7.620 bzw. 7.812 Euro und des Grundfreibetrages auf 9.168 bzw. 9.408 Euro in 2019 bzw. 2020 sowie eine Verschiebung der Eckwerte des *Einkommensteuertarifs* nach rechts. Letzteres sieht vor, dass die einzelnen Tarifzonen der Einkommensteuer jeweils erst bei einem höheren Einkommen einsetzen und soll die kalte Progression ausgleichen. Das Kindergeld ist hinsichtlich Legitimation und Konstruktion eine familienpolitische und keine primär sozialpolitische Leistung.

¹⁰ Siehe <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>

¹¹ Siehe Deutscher Bundestag (2018a).

Im vorherigen Abschnitt wurde allerdings aufgezeigt, dass das Kindergeld für Familien mit kleinen und mittleren Einkommen eine wichtige Einkommenskomponente darstellt. Simuliert wird die Anhebung des Kindergelds um 10 Euro pro Kind sowie die verabschiedeten steuerlichen Änderungen für das Jahr 2019.

Für Familien mit kleinen Einkommen sowie bei der Bekämpfung von Kinderarmut besonders relevant sind die geplanten Änderungen im *Kinderzuschlag*. Das geplante Starke-Familien-Gesetz¹², das Mitte des Jahres 2019 in Kraft treten soll, sieht vor, den Kinderzuschlag zu reformieren. Der Kinderzuschlag soll erhöht und seine Anpassung dynamisiert werden. Vorgesehen ist, dass er gemeinsam mit dem Kindergeld das sächliche Existenzminimum eines Kindes, welches im Jahr 2018 bei 399 Euro im Monat liegt, abdeckt. Im GroKo-Szenario wird dieser Vorschlag mit einer Kinderzuschlagserhöhung auf 195 Euro im Monat umgesetzt. Geplant ist auch, den Kinderzuschlag zukünftig langsam auslaufen zu lassen und so die „harte Abbruchkante“ abzuschaffen. Die Neugestaltung des Kinderzuschlags zur Vermeidung der harten Abbruchkante ist politisch noch nicht abschließend skizziert. Das simulierte Szenario sieht hier die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze und der Anspruchsvoraussetzung der Bedürftigkeit im Sinne des SGB II vor. Beides ist notwendig, damit der Kinderzuschlag entsprechend seiner Transferentzugsrate von 50 Prozent langsam ausläuft. Im Abschnitt 2.2 hat sich gezeigt, dass Alleinerziehende in einem bestimmten Einkommensbereich durch die Reform des Unterhaltsvorschlusses schlechter gestellt wurden. Ursächlich hierfür ist die Anrechnung von *Unterhaltsleistungen* als Einkommen des Kindes beim Kinderzuschlag. Dieser Aspekt wird im Koalitionsvertrag aufgegriffen, indem die Abstimmung zwischen den vorrangigen Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und Unterhaltsleistungen geprüft werden soll. Um Alleinerziehenden den Zugang zum Kinderzuschlag zu erleichtern, wird im GroKo-Szenario angenommen, dass Unterhaltsleistungen nur noch zur Hälfte als Kindeseinkommen auf den Kinderzuschlag angerechnet werden.

Bereits beschlossen ist im Rahmen des Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz eine Entlastung von Geringverdienenden durch eine Ausweitung der sogenannten Midijobs zum 1. Januar 2019.¹³ Statt wie bisher ab 850 Euro, sollen volle *Sozialabgaben* zukünftig erst ab einem Monatseinkommen von 1.300 Euro fällig werden. Die Ausweitung der Gleitzzone für Midijobs wird im Szenario „GroKo“ umgesetzt. Weitere Änderungen bei den Beitragssätzen zur Arbeitslosen- und Pflegeversicherung bleiben hingegen unberücksichtigt, da diese nicht vordergründig der Entlastung von Geringverdienenden, sondern fiskalischen Zwecken dienen.

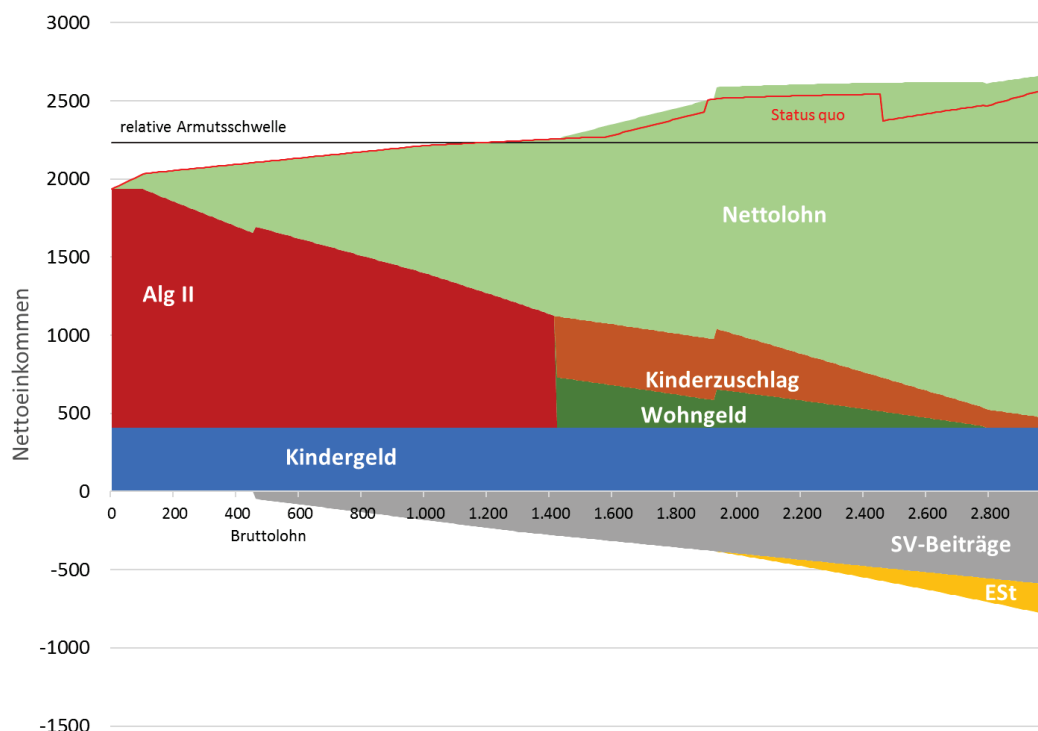
¹² Ebenfalls im Starke-Familien-Gesetz vorgesehene Änderungen im Bildungs- und Teilhabepaket können aufgrund mangelnder Information über die Realisierung von Ansprüchen nicht simuliert werden.

¹³ Siehe Deutscher Bundestag (2018b).

Abbildung 12 fasst die Auswirkungen der beschriebenen Änderungen beispielhaft für den Haushalt eines Paares mit zwei minderjährigen Kindern zusammen. Der Haushalt ist exakt identisch zu dem in Abbildung 9. Die Kindergelderhöhung kommt dem Haushalt aufgrund der vollständigen Anrechnung im ALG II zunächst nicht zugute. Daher unterscheidet sich das verfügbare Einkommen vom Status quo auch erst nach Verlassen der Grundsicherung. Durch ein erhöhtes Kindergeld und den reformierten Kinderzuschlag passiert dies etwas früher als bisher bei einem Bruttomonatseinkommen von etwa 1.400 Euro (bisher ca. 1.550 Euro). Im Bereich, in dem auch bisher Kinderzuschlag bezogen wurde, erhöht sich das Nettoeinkommen um bis zu 70 Euro. Deutlich stärker profitieren Haushalte von der Reform bei einem Einkommen jenseits von ca. 2.450 Euro, da diese nun weiterhin den Kinderzuschlag erhalten können. Durch das langsame Auslaufen des Kinderzuschlags – anstelle der harten Abbruchkante – wird der Haushalt infolge der Reform um bis zu ca. 240 Euro im Monat bessergestellt. Die Abschaffung der harten Abbruchkante führt dazu, dass dem Kinderzuschlag neben seinem originären Zweck, der Vermeidung des Grundsicherungsbezugs aufgrund im Haushalt lebender Kinder, auch Familien mit mittleren Einkommen zugänglich wird. So kann er vom exemplarischen Haushalt mit einem monatlichen Bruttoeinkommen bis zu ca. 3.200 Euro in Anspruch genommen werden. Allerdings sind die Beträge beim Auslaufen des Kinderzuschlags so gering, dass sie wiederum häufig nicht abgerufen werden dürften. Der kontinuierliche Transferentzug im Kinderzuschlag glättet zwar den Einkommensverlauf, führt jedoch auch zu einer längeren Einkommensspanne in der jeder zusätzlich verdiente Euro mit steigenden Sozialabgaben und Steuern sowie der Abschmelzung in Wohngeld und Kinderzuschlag belastet wird, sodass sich steigendes Erwerbseinkommen nicht merklich im verfügbaren Einkommen niederschlägt.

Abbildung 12

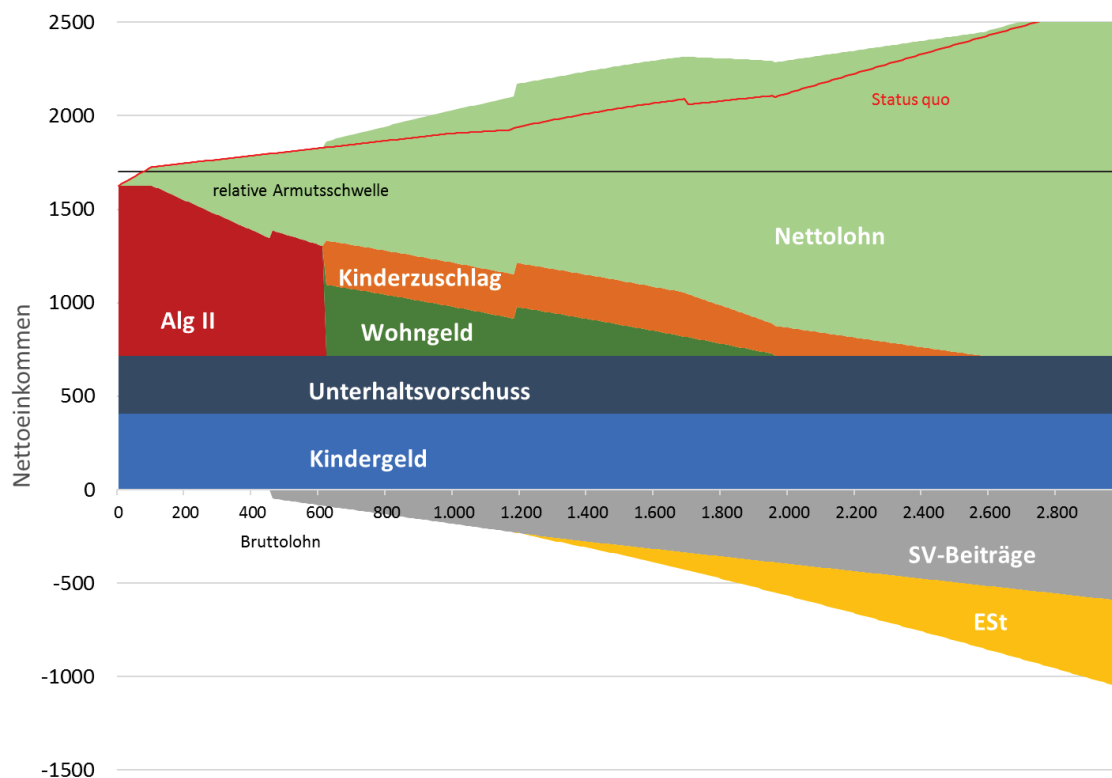
Einkommensverlauf im Szenario „GroKo“ für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren



Quelle: IAB-MSM

Auch ein Alleinerziehender mit zwei Kindern entsprechend des in Abbildung 13 dargestellten Haushalts, profitiert finanziell zunächst nicht von den Reformen, solange er Grundsicherungsleistungen bezieht. Aufgrund der Anhebung von Kindergeld und Kinderzuschlag und der hälftigen Anrechnung von Unterhaltsleistungen im Kinderzuschlag, kann er jedoch deutlich früher aus dem ALG II in den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag wechseln, ohne sich finanziell schlechter zu stellen. Dies passiert mit Erreichen der Mindesteinkommengrenze im Kinderzuschlag bei 600 Euro. Ab hier steht der Haushalt im Reformszenario monetär besser da als im Status quo. Der finanzielle Vorteil, vor allem durch die geringere Anrechnung der Unterhaltsleistungen, steigt mit dem Bruttoeinkommen auf über 200 Euro mehr Nettoeinkommen pro Monat an. Erst mit dem Abschmelzen des Kinderzuschlags ab einem Bruttoeinkommen von ca. 1.700 Euro geht der finanzielle Vorteil durch die Reform wieder zurück. Auch für Alleinerziehende wird der Kinderzuschlag deutlich ausgeweitet. Theoretisch bestehen für diesen Haushalt Ansprüche auf Kinderzuschlag bis zu einem Bruttoeinkommen von 2.570 Euro. Nach dem Auslaufen des Kinderzuschlags bleiben die Einkommensgewinne aus Kindergelderhöhung und Änderungen bei der Einkommensteuer. Für das Einkommensplus durch den verbesserten Zugang zu einem erhöhten Kinderzuschlag muss auch bei diesem Haushaltstyp ein Bereich mit hoher Grenzbelastung in Kauf genommen werden. Durch die Kombination der Transferentzugsraten beider Leistungen und den Sozialabgaben und Steuern liegt die Grenzbelastung bei einem Bruttoeinkommen zwischen 1.700 Euro und 1.900 Werten um die 100 Prozent.

Abbildung 13
Einkommensverlauf im Szenario „GroKo“ für Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren



Quelle: IAB-MSM

3.3 Einführung eines Erwerbszuschusses

Dem vorher beschriebenen Szenario wird ein Reformvorschlag gegenübergestellt, der sich ebenfalls an Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich richtet, jedoch nicht auf Haushalte mit Kindern beschränkt ist. Dabei sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Vermeidung von Sprungstellen im Tarifverlauf,
- Grenzbelastung des Bruttoerwerbseinkommens von durchgehend deutlich weniger als 100 Prozent,
- Mehr Anreize eine Erwerbstätigkeit mit einer höheren wöchentlichen Arbeitszeit und einem Bruttolohn über der Geringfügigkeitsschwelle aufzunehmen,
- Vereinfachung des Transfersystems, die zu einer erhöhten Leistungsinanspruchnahme führen soll.

Um die gewünschten Arbeitsangebotswirkungen bei höheren Erwerbsumfängen zu erreichen, werden die bisherigen *Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung* so verändert, dass einerseits geringere Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung bestehen und andererseits dem Haushalt mehr Nettoeinkommen bei höheren Erwerbsumfängen verbleibt. Konkret werden folgende Änderungen der SGB-II-Hinzuverdienstregelungen simuliert:

- Reduzierung des Freibetrags von 100 Euro auf 50 Euro
- Transferentzugsrate von 90 Prozent für Einkommen größer als 50 und kleiner als 450 Euro (bisher ca. 80 Prozent)
- Transferentzugsrate von 60 Prozent ab einem Bruttoeinkommen größer als 450 Euro (bisher 80-90 Prozent)
- Abschaffung der Vollarbeitung (100 Prozent)

Insgesamt würden dadurch im SGB II Erwerbstätige mit sehr geringen Bruttolöhnen schlechter und Erwerbstätige in höheren Bruttolohnkategorien bessergestellt. Durch die verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten bei höheren Monatslöhnen hätte die Grundsicherung damit zunächst eine größere Reichweite als bisher. Das Wohngeld wird dadurch faktisch für Erwerbstätige aus Niedrigeinkommenshaushalten, die nicht an der SGB-II-Vermögensprüfung scheitern, bedeutungslos. Das Wohngeld wird in diesem Szenario aber nicht generell abgeschafft, sondern bleibt für nicht erwerbsfähige Personen, z. B. Rentner, erhalten. Der *Kinderzuschlag* wird hingegen komplett abgeschafft. Damit wäre ein großer Schritt hin zu einer Vereinfachung des Transfersystems vollzogen. Damit die finanzielle Besserstellung von Erwerbstätigen in Niedrigeinkommenshaushalten auch tatsächlich realisiert werden kann, sind jedoch weitere Schritte notwendig.

Im nächsten Schritt wird ein neuer Transfer für Erwerbstätige eingeführt. Die Bedürftigkeitsprüfung für den Erhalt des Transfers und seine Höhe entsprechen den Regeln, wie sie in der Grundsicherung festgelegt sind. Allerdings wird er erst ab einem bestimmten monatlichen Erwerbseinkommen gewährt. Ab diesem Lohn ersetzt der *Erwerbszuschuss* die Grundsicherungsleistungen vollständig. Faktisch wird die Grundsicherung damit nur noch bis zu einem bestimmten Erwerbseinkommen bezahlt, anschließend gehen Erwerbstätige in die neue Leistung über. Der Erwerbszuschuss wird weiterhin von den Grundsicherungsstellen administriert und im SGB II geregelt. Damit ergeben sich keinerlei Beantragungskosten beim Übergang in die neue Leistung, ebenso müssen auch keine neuen Informationen erhoben werden. Durch die Bezugnahme auf das jeweilige Monatseinkommen können individuelle, mit dem Stundenlohn variierende Übergangsschwellen verhindert werden, die erneut zu Intransparenz führen würden. Als Einkommensschwellen für den Bezug der neuen Leistungen werden abhängig vom Haushaltstyp festgelegt:

- Alleinstehende: 1.200 Euro
- Alleinerziehende: 800 Euro
- Paar ohne Kinder: 2.200 Euro
- Paar mit Kindern: 1.400 Euro

Die Einkommensschwellen gelten jeweils für den Haushalt insgesamt, d. h. sie können bei zwei Erwerbstätigen im Haushalt auch gemeinsam erreicht werden. Die Schwellenwerte entsprechen zum Mindestlohn einer wöchentlichen Arbeitszeit von ca. 31 Stunden (Alleinstehende), 21 Stunden (Alleinerziehende), 57 Stunden (Paar

ohne Kinder) und 36 Stunden (Paar mit Kindern). Bei höheren Stundenlöhnen reduziert sich die Arbeitszeit entsprechend. Bereits heute werden von Grundsicherungsbeziehenden im Mittel Bruttomonatslöhne erreicht, die über diese Einkommensschwellen liegen (siehe Abbildung 11).

Die bisher beschriebenen Vereinfachungen durch den Wegfall des Wechsels in den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag lassen ebenso wie die Umbenennung der Leistung eine vereinfachte Inanspruchnahme erwarten. Da die Leistung weiterhin im SGB II geregelt wird, wird für die Bezieher zudem ein neuer sogenannter aktivierungsfreier Status geschaffen, der die Bezieher von Verpflichtungen gegenüber den Grundsicherungsstellen weitestgehend entbindet. Da die Aktivierung mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme bisher zumeist nicht erwerbstätige Hilfebedürftige im Blick hat, ist unklar, welchen Anreiz zur Inanspruchnahme des Erwerbszuschusses dieser Status effektiv tatsächlich bietet. Zumindest für bisherige Nichtleistungsbezieher, die über keine Kenntnisse im Umgang mit den Grundsicherungsstellen verfügen, wird der Leistungsbezug jedoch sicherlich an Attraktivität gewinnen. Gegenüber Wohngeld und Kinderzuschlag ist ein höherer Bekanntheitsgrad des Erwerbszuschusses in der Bevölkerung anzunehmen. Anders als der derzeitige Übergang zwischen den Systemen würde ein Wechsel vom ALG II in den Erwerbszuschuss bei einer Erhöhung des Erwerbseinkommens automatisch erfolgen und die Inanspruchnahme weiter steigern.

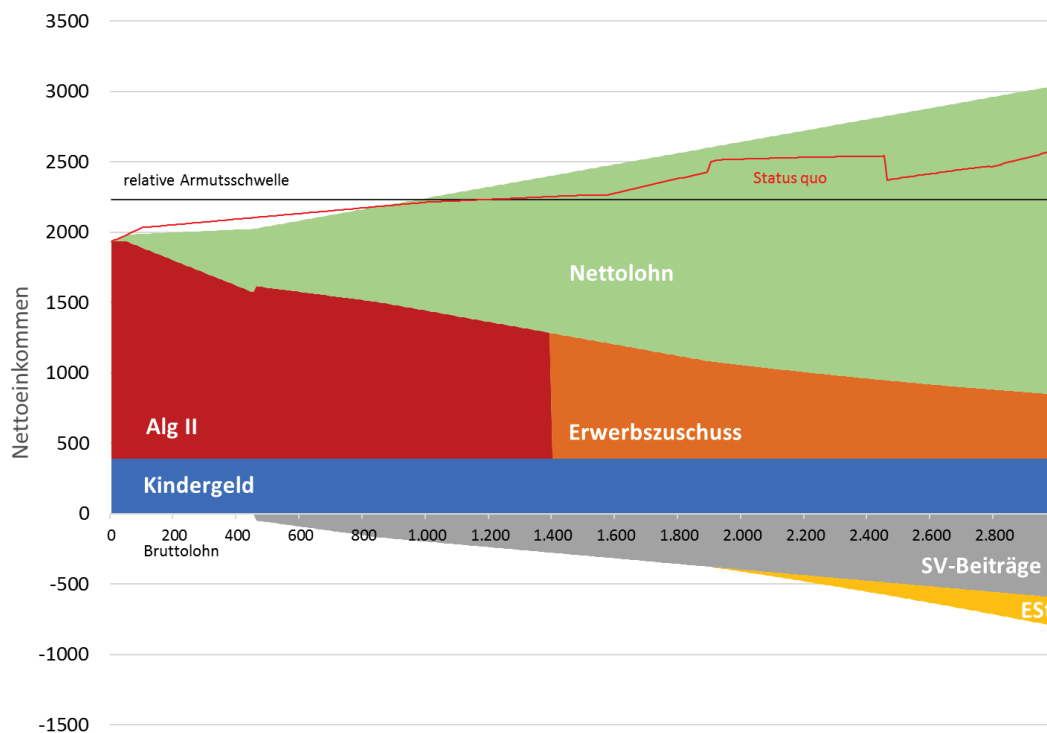
In der Simulation wird eine höhere Inanspruchnahme der Leistung durch eine Senkung der Kosten des Leistungsbezugs umgesetzt. Das IAB-MSM verfügt über ein simultanes Modell des Arbeitsangebots und der Inanspruchnahme. Auf Grundlage des beobachteten Leistungsbezugs von anspruchsberechtigten Haushalten werden die Kosten der Inanspruchnahme von ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag gemeinsam ermittelt (siehe Anhang B). Wir unterstellen, dass die Kosten des Bezugs des Erwerbszuschusses um 50 Prozent geringer ausfallen als diejenigen von ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass auch die Quote der Inanspruchnahme höher ausfällt. Der Haushalt würde nach wie vor seinen Einkommengewinn durch Leistungsbezug mit seinen Inanspruchnahmekosten vergleichen und Ansprüche im neuen Erwerbszuschuss fallen im Durchschnitt geringer aus als in der Grundsicherung.

Ein aktivierungsfreier Status ermöglicht es außerdem die Betreuungsbeziehung zwischen dem Leistungsbeziehenden und der Grundsicherungsstelle auf eine andere Grundlage zu stellen, als sie unter sanktionsfähigen Aktivierungsverpflichtungen möglich ist. Damit kann ein entscheidender Vorteil, den der Vorschlag gegenüber dem aktuellen System hat, realisiert werden, nämlich die freiwillige Weiterbetreuung von Erwerbstätigen aus Niedrigeinkommenshaushalten. Diese soll die Stabilisierung individueller Erwerbsverläufe und die Förderung von Aufwärtsmobilität zum Ziel haben. Dies ist notwendig, da in den Arbeitsmarktsegmenten, in denen sich Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, Beschäftigungsverhältnisse überwiegend instabil und niedrig entlohnt sind. Während mit dem Wohngeld und Kinderzuschlag nur passive Leistungen gewährt werden, sollten die Grundsicherungsstellen in der Beratung und

Vermittlung über die notwendigen Kompetenzen verfügen, auf die bei Bedarf von den Erwerbstätigen freiwillig zurückgegriffen werden kann.

Der Tarifverlauf unter dem Szenario „Erwerbszuschuss“ wird in den folgenden Abbildungen wieder für Musterhaushalte zusammengefasst. Der in Abbildung 14 dargestellte Einkommensverlauf für einen Paarhaushalt mit Kindern zeigt, dass das Ziel eines kontinuierlichen Tarifverlaufs ohne Sprungstellen erreicht wird. Durch die veränderten Hinzuverdienstregelungen stellt sich der Haushalt im SGB II bei geringen Hinzuverdiensten schlechter als im Status quo. Bis zu einem Gesamtbruttoeinkommen im Haushalt von 850 Euro im Monat fällt das Haushaltsnettoeinkommen geringer aus. Der größte Verlust in Höhe von 80 Euro wird genau an der Geringfügigkeitschwelle von 450 Euro erreicht. Bei einem Bruttolohn zwischen 850 und 1.400 Euro verbleibt der Haushalt im Grundsicherungsbezug, wird jedoch finanziell im Durchschnitt um 70 Euro bessergestellt. Ab 1.400 Euro erfolgt der Wechsel in den Erwerbszuschuss, dessen Anspruchshöhe hier noch ca. 890 Euro beträgt. Obwohl das Wohngeld in seiner bisherigen Form nicht abgeschafft wurde, würde es faktisch bedeutungslos, da der Erwerbszuschuss immer deutlich über dem potentiell erreichbaren Wohngeld liegen würde und der Musterhaushalt annahmegemäß die für ihn vorteilhaftere Leistung bezieht (siehe Anhang B). Mit steigendem Bruttolohn läuft der Erwerbszuschuss dann langsam aus.

Abbildung 14
Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Paarhaushalte mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren

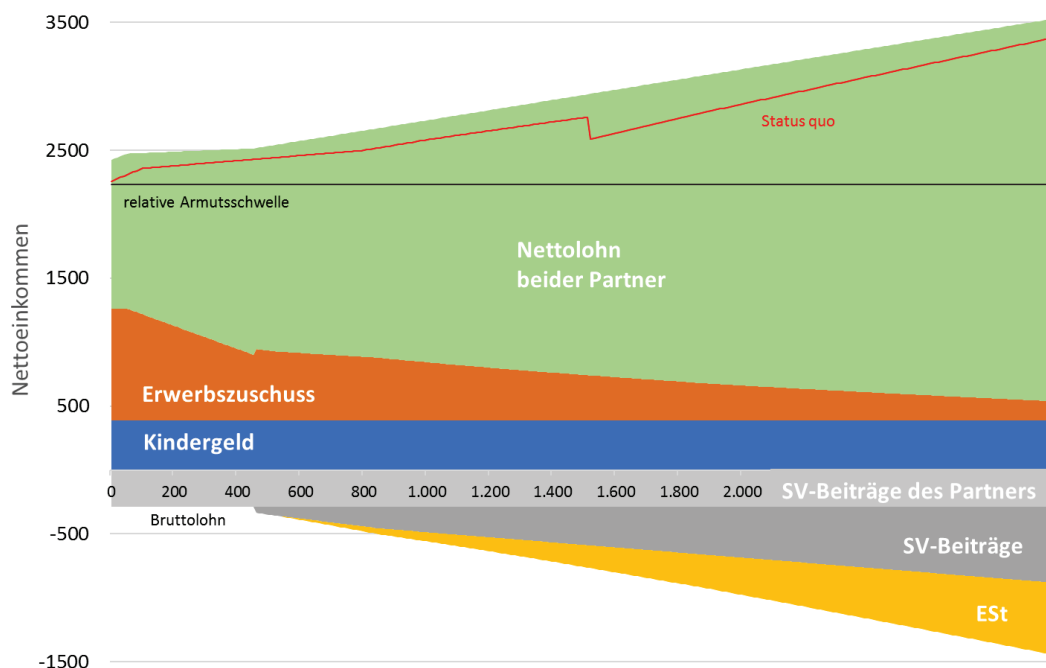


Quelle: IAB-MSM

Abweichend zu den bisherigen Darstellungen zeigt Abbildung 15 den Einkommensverlauf eines Zweitverdienenden in einem Paarhaushalt. Für den Hauptverdiener wird

ein Erwerbseinkommen in Höhe von 1.450 Euro angenommen, was dem Einkommen eines in Vollzeit zum Mindestlohn Beschäftigten entspricht. Abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich ein Nettolohn des Partners in Höhe von etwa 1160 Euro. Ist der betrachtete Zweitverdiener nicht erwerbstätig, so steht der Musterhaushalt finanziell um 165 Euro besser als im Status quo, wenn der Zweitverdienende keiner Beschäftigung nachgeht. Das Haushaltseinkommen setzt sich zusammen aus dem Nettolohn des Partners, dem Kindergeld und dem Erwerbszuschuss. Die Einkommensdifferenz zum Status quo ergibt sich aufgrund der Anwendung der geänderten Hinzuverdienstregelungen auf das Einkommen des Partners. Die neu gestalteten Transferentzugsraten spiegeln sich auch im Einkommensverlauf des Zweitverdieners wider. Bis zur Geringfügigkeitsgrenze ist die Grenzbelastung relativ hoch, danach sinkt sie auf 60 Prozent. Die größten Gewinne erzielt der Haushalt im Einkommensbereich oberhalb der harten Abbruchkante des Kinderzuschlags im Status quo. Für den Zweitverdiener zeigt sich die Bedeutung der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepaaren. Bereits bei einem Einkommen des Zweitverdieners in Höhe von etwa 500 Euro wird der Haushalt einkommensteuerpflichtig. Abgebildet ist die gesamte Steuerlast des gemeinsam veranlagenden Ehepaares.

Abbildung 15
Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Zweitverdiener in
Paarhaushalten mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6
und unter 12 Jahren



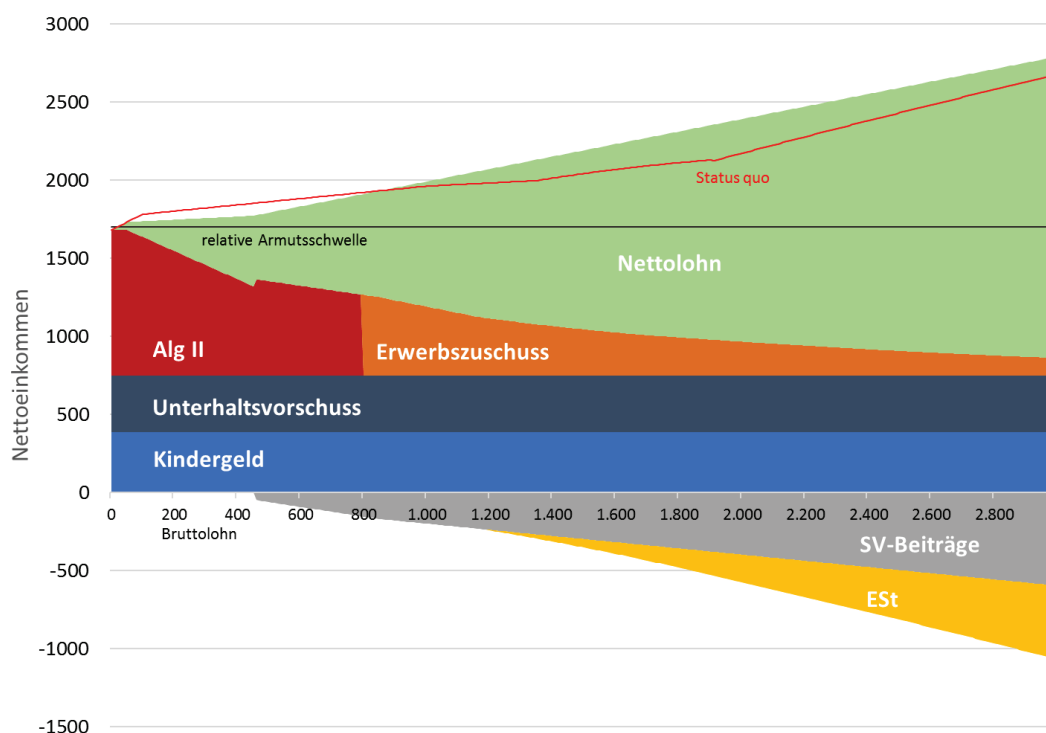
Quelle: IAB-MSM

Den Tarifverlauf für Alleinerziehende zeigt Abbildung 16. Auch hier führt die Reform dazu, dass sich der Haushalt mit einer Ausweitung der Arbeitszeit zu gegebenem Stundenlohn stets besserstellt. Im Vergleich zum Status quo verbleibt ALG-II-

Beziehenden mit geringen Hinzuverdiensten bis 850 Euro weniger vom hinzuverdien-ten Einkommen. Der maximale Einkommensverlust beträgt an der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro Bruttolohn wieder 80 Euro. Danach verbleibt mit steigendem Bruttoeinkommen ein deutlich höherer Teil des Nettolohns beim Haushalt als bisher, weshalb sich die Nettoeinkommen wieder angleichen. Der Haushalt erhält ab einem Bruttoeinkommen von 800 Euro den Erwerbszuschuss. Der maximale Nettoeinkommensgewinn beträgt 230 Euro bei einem Bruttolohn von ca. 1.900 Euro, was bei einem Stundenlohn von 11 Euro einer Vollzeitstelle mit 40 Wochenstunden entspricht. Aufgrund der niedrigen Transferentzugsrate von 60 Prozent läuft der Erwerbszuschuss anschließend nur langsam aus. Die niedrige Transferentzugsrate bewirkt auch, dass die Einkommensgewinne bereits vor dem Maximum von 1.900 Euro relativ hoch sind, sodass wie intendiert vor allem die Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen mit einer höheren Wochenarbeitszeit jenseits der geringfügigen Beschäftigung gestärkt werden.

Abbildung 16

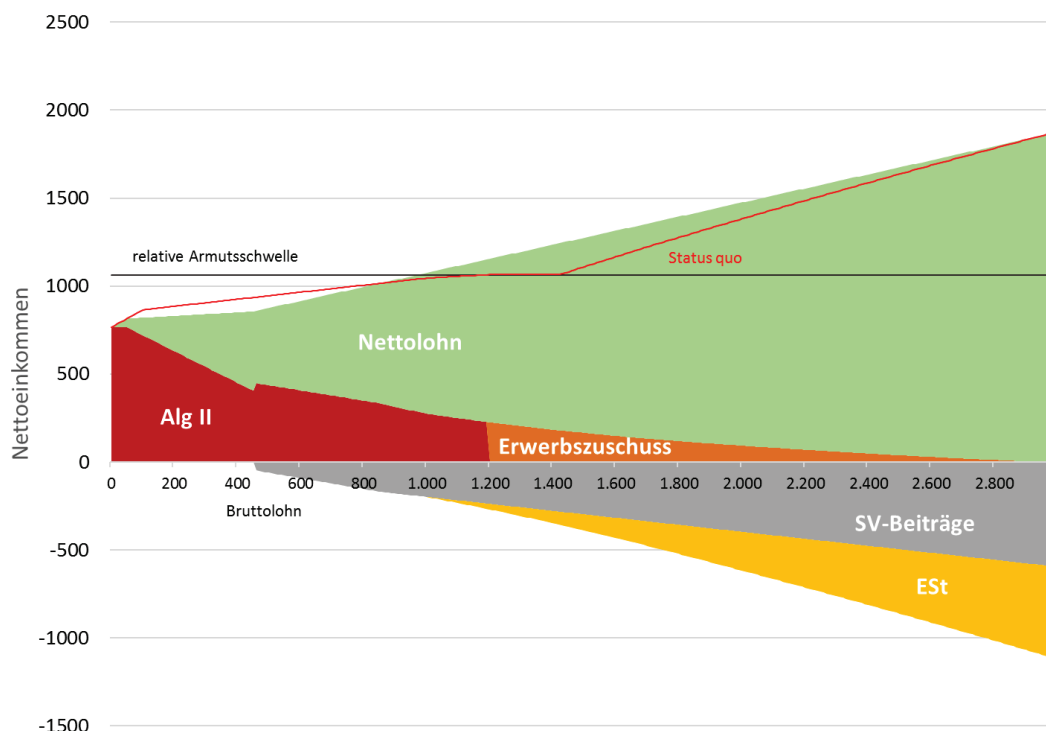
Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Alleinerziehende mit einem Kind unter 6 Jahren und einem Kind zwischen 6 und unter 12 Jahren



Quelle: IAB-MSM

Da das Szenario „Erwerbszuschuss“ anders als das Szenario „GroKo“ auch Allein-stehende stark betrifft, wird der Tarifverlauf für dieses Szenario in Abbildung 17 für diese Personengruppe dargestellt. Auch hier erhöhen sich die monetären Anreize deutlich, eine vollzeitnahe Beschäftigung aufzunehmen. Aufgrund der geringeren Grenzbelastung ab einem Bruttoeinkommen von 450 Euro im Reformszenario steigt das verfügbare Einkommen schneller an. Der maximale Einkommensgewinn im Ver-gleich zum Status quo wird mit knapp 180 Euro mehr Nettoeinkommen bei einem Bruttolohn von ca. 1.400 Euro erreicht.

Abbildung 17
Einkommensverlauf im Szenario „Erwerbszuschuss“ für Alleinstehende



Quelle: IAB-MSM

Die niedrige Transferentzugsrate von 60 Prozent führt dazu, dass der Erwerbszuschuss insbesondere für Erwerbstätige mit Kindern auch bei relativ hohen Bruttolöhnen gezahlt wird. Ein Restanspruch in Höhe von etwa 10 Euro bestünde bei den Musterhaushalten bei einem Bruttolohn von 5.800 Euro (Paarhaushalt), 5.000 Euro (Alleinerziehende) und 2.800 Euro (Alleinstehende). Zwar ist auch hier, trotz der annahmegemäß geringeren Kosten der Inanspruchnahme, davon auszugehen, dass geringe Beträge nicht abgerufen würden. Trotzdem wären bei einer Transferentzugsrate von 60 Prozent nicht nur Erwerbstätige mit den geringsten Verdiensten Profiteure der Reform, sondern einkommensschwache Haushalte in der gesamten unteren Lohnhälfte, sofern die Bedürftigkeits- und Vermögenprüfung einen Anspruch ergibt. Bereits bei einer Transferentzugsrate von 70 Prozent würde der Erwerbszuschuss deutlich früher auslaufen. Ein verbleibender Anspruch in Höhe von ca. 10 Euro hätten Alleinerziehende dann beispielsweise schon bei 2.250 Euro Bruttolohn und Alleinstehende bei 1.680 Euro. Dies zeigt wie entscheidend die Hinzuverdienstregelungen – sowohl im Status quo bei ALG II, Kinderzuschlag und Wohngeld als auch im aufgezeigten Reformszenario – für die Reichweite der Leistung sind.

4 Reformwirkungen

Um die potentiellen Auswirkungen der beiden im vorherigen Kapitel beschriebenen Reformszenarien zu bestimmen, werden die Effekte auf das Arbeitsangebot, die personale Einkommensverteilung sowie die öffentlichen Haushalte auf Basis des für Deutschland repräsentativen Sozio-oekonomischen Panels simuliert und auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Die Simulationsergebnisse beruhen auf dem Mikrosimulationsmodell des IAB, welches u. a. aus einem Steuer- und Transferrechner

sowie einem mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell besteht (siehe Anhang B).

Zunächst werden die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot präsentiert. Die nachfolgenden Verteilungswirkungen und fiskalischen Effekte berücksichtigen bereits das reformbedingte veränderte Arbeitsangebotsverhalten und unterstellen, dass sich das veränderte Arbeitsangebot unverändert in Beschäftigung niederschlägt. Da es sich bei beiden Reformen um keine sehr weitreichenden Reformen handelt, ist diese Annahme vertretbar.

4.1 Arbeitsangebotswirkungen

Beide Reformszenarien haben einen positiven Partizipationseffekt. Während im Koalitionsszenario etwa 58 Tsd. Personen neu in den Arbeitsmarkt eintreten, sind es bei der Einführung des Erwerbszuschusses ca. 42 Tsd. (Tabelle 2). Betrachtet man die Veränderungen in der Arbeitsmarktpartizipation differenziert nach Haushaltstypen, weichen beide Szenarien jedoch deutlich voneinander ab. Im Szenario „GroKo“ geht die gestiegenen Arbeitsmarktbeteiligung auf ein höheres Arbeitsangebot erwerbsfähiger Personen in allen Haushaltstypen zurück. Für jeweils circa 10 Tsd. Alleinstehende und Alleinerziehende sowie etwa 14 Tsd. Personen aus Paarhaushalten ohne, bzw. gut 22 Tsd. aus Paarhaushalten mit Kindern wird eine Beschäftigungsaufnahme simuliert. Die neuen Arbeitsmarkteintritte gehen, mit Ausnahme der Alleinerziehenden, in vergleichbarem Maße auf Frauen und Männer zurück.

Im Falle des Erwerbszuschusses hingegen, ist der positive Gesamteffekt ausschließlich auf positive Reaktionen in Singlehaushalten sowie unter Alleinerziehenden zurückzuführen. Insbesondere die fast 84 Tsd. Alleinstehenden, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, kompensieren negative Effekte in Paarhaushalten. Für fast 30 Tsd. Personen aus kinderlosen Partnerhaushalten sowie etwa 25 Tsd. Paarhaushalten mit Kindern wird ein Rückzug vom Arbeitsmarkt simuliert. Vor allem in den Paarhaushalten mit Kindern treten in erster Linie Frauen aus dem Arbeitsmarkt aus.

Tabelle 2
Effekte auf die Arbeitsmarktpartizipation (in 1.000 Personen)

	Allein- stehende	Allein- erziehende	Paare ohne Kinder	Paare mit Kin- dern	Gesamt
Szenario "GroKo"					
Männer	+4,6	+0,7	+5,1	+11,4	+21,9
Frauen	+6,1	+10,2	+8,9	+10,9	+36,2
Gesamt	+10,7	+10,9	+14	+22,3	+58,1
Szenario "Erwerbszuschuss"					
Männer	+55,8	+1	-10,3	+13,4	+59,9
Frauen	+28	+12,9	-19,2	-39,2	-17,5
Gesamt	+83,7	+13,9	-29,5	-25,7	+42,4

Anmerkung: Positive/negative Werte geben an, wie viele Personen in den Arbeitsmarkt eintreten/sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Quelle: IAB-MSM

Im Hinblick auf die Veränderung des gesamten Arbeitsvolumens, der in Vollzeitäquivalenten gemessenen Veränderung des Arbeitsangebots, schneidet das Szenario „Erwerbszuschuss“ mit einer Zunahme von 110 Tsd. Vollzeitäquivalenten im Vergleich zu 50 Tsd. Vollzeitäquivalenten im Szenario „GroKo“ deutlich günstiger ab (siehe Tabelle 3). Die Verteilung der Reaktionen über Haushaltstypen sowie Männer und Frauen entspricht weitgehend derjenigen der Arbeitsmarktpartizipation. Im Erwerbszuschuss-Szenario fallen im Vergleich zur Partizipation die negativen Effekte in Paarhaushalten geringer aus, weil vor allem von Frauen vielfach Teilzeitjobs beendet werden. Mit 107 Tsd. Vollzeitäquivalenten fällt der Volumeneffekt unter Singles stärker aus als der Partizipationseffekt, da zusätzlich bereits Beschäftigte ihre Arbeitszeit weiter ausweiten.

Tabelle 3
Effekte auf das Arbeitsvolumen (in 1.000 Vollzeitäquivalenten)

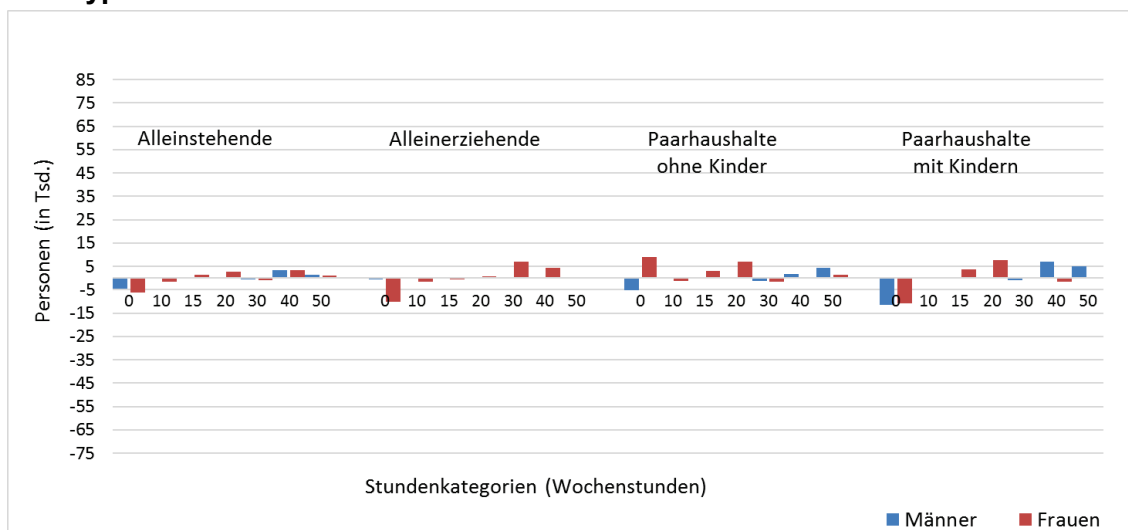
	Allein- stehende	Allein- erziehende	Paare ohne Kinder	Paare mit Kin- dern	Gesamt
Szenario "GroKo"					
Männer	+5,2	+0,5	+6,5	+12,9	+25,1
Frauen	+5,7	+9,8	+5,2	+4,5	+25,1
Gesamt	+10,9	+10,3	+11,7	+17,3	+50,2
Szenario "Erwerbszuschuss"					
Männer	+64,2	+1	-2,7	+17,8	+80,3
Frauen	+43,2	+20,7	-8,6	-25,4	+29,9
Gesamt	+107,4	+21,7	-11,3	-7,6	+110,1

Quelle: IAB-MSM.

Aufschluss über die Zusammenhänge hinter dem Volumeneffekten liefern Abbildung 18 und Abbildung 19, die reformbedingte Anpassungen zwischen Stundenkategorien in den beiden Szenarien über die Haushaltstypen abbilden. Im Szenario der Großen Koalition zeigt sich, dass die Arbeitsmarkteintritte bei Männern in einem Zuwachs der Vollzeitbeschäftigten resultieren, während Frauen verstärkt auch Teilzeitstellen präferieren.

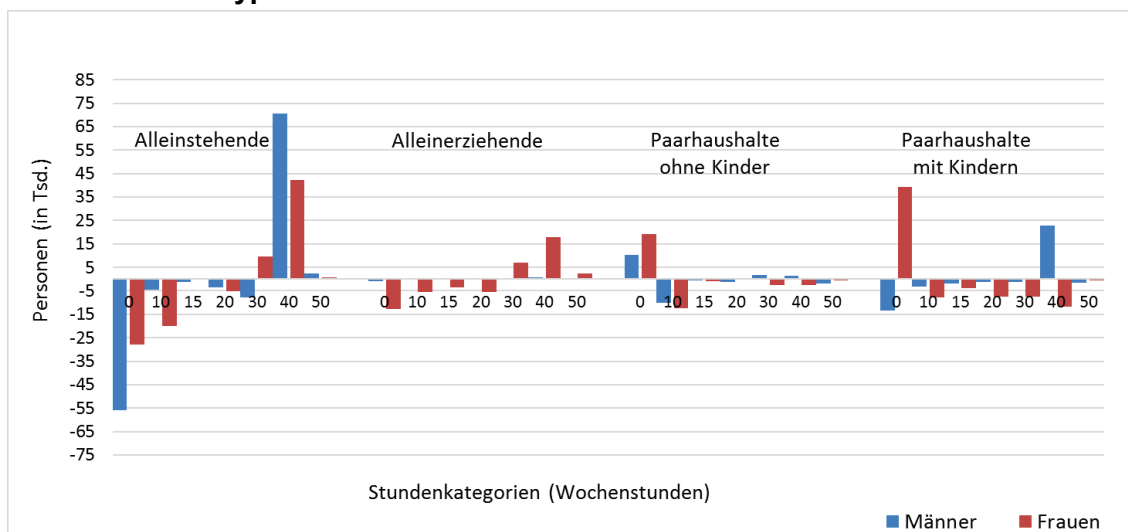
Abbildung 19 zeigt, dass im Zuge der Einführung des Erwerbszuschusses unter Alleinstehenden nicht nur die Anzahl der Nicht-Beschäftigten zurückgeht, sondern auch Teilzeitarbeit mit bis zu 20 Wochenstunden, bei Männern auch bis zu 30 Wochenstunden, rückläufig ist. Die reguläre Vollzeiterwerbstätigkeit hingegen steigt mit über 40 Tsd. Frauen und 70 Tsd. Männern stark an. Zudem arbeiten etwa 10 Tsd. Frauen zusätzlich 30 Stunden in der Woche. Das gleiche Muster zeigt sich in geringerem Ausmaß auch für alleinerziehende Frauen. Das Ziel, die Aufnahme vollzeitnaher Beschäftigungsverhältnisse zu stärken, wird in diesen Fällen also erreicht. In Paarhaushalten ohne Kinder gehen die negativen Partizipationseffekte fast ausschließlich auf Personen zurück, die zuvor nur wenige Stunden pro Woche erwerbstätig gewesen sind. Ursächlich hierfür könnten die im Reformszenario ungünstiger ausfallenden Hinzuverdienstmöglichkeiten bei sehr geringen Einkommen im SGB II sein (Minijobs). Bei Paarhaushalten mit Kindern hingegen zeigt sich, dass die Frauen, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen, zuvor in allen Stundenkategorien vertreten waren.

Abbildung 18
Veränderungen in den Arbeitszeitkategorien im Szenario "GroKo" nach Haushaltstyp



Quelle: IAB-MSM

Abbildung 19
Veränderungen in den Arbeitszeitkategorien im Szenario "Erwerbszuschuss"



Quelle: IAB-MSM

Für Paarhaushalte sind die Wirkungen des Erwerbszuschusses damit ambivalent zu bewerten. Einerseits erhöhen Männer dort zum Teil ihr Arbeitsangebot und die Haus-

halte stellen sich auch nach Rückzug der überwiegend weiblichen Partner vom Arbeitsmarkt besser als vorher.¹⁴ Andererseits kann dieses Ergebnis aus Arbeitsmarktperspektive nicht erwünscht sein und stellt auch aus verteilungspolitischer Sicht ein Problem dar, da auf längere Sicht Nachteile, z. B. für den weiteren Erwerbsverlauf oder die Alterssicherung, entstehen. Dieser Effekt für Zweitverdiener ist typisch für die Ausweitung von Transferleistungen deren Anspruchsberechnung das Haushaltseinkommen zugrunde liegt (u.a. Blundell 2000). Geschlechtsspezifische Beschäftigungsperspektiven und die Rollenverteilung zwischen den Partnern im Haushalt führen dazu, dass es häufig einen männlichen Hauptverdiener gibt. Anders als bei Männern variieren die Arbeitszeitwünsche von Frauen je nachdem, ob ein Partner oder Kinder mit im Haushalt leben (Lietzmann und Wenzig 2017). Durch die Einführung des Erwerbszuschusses steigt auch das verfügbare Einkommen des weiblichen Partners, der häufig weniger verdient und/oder weniger Stunden arbeitet, wie aus der Darstellung des Einkommensverlaufs eines Zweitverdieners in Abbildung 15 hervorging. Vor allem Frauen in Paarhaushalten mit Kindern reagieren darauf mit einer Reduktion der Arbeitszeit. Um dem Problem zu begegnen, sind Modifikationen innerhalb des Transfersystems, wie z. B. eine Kopplung des Erwerbszuschusses an eine Mindeststundenzahl beider Partner im Haushalt oder ein weiterer Bonus für Doppelverdiener vorstellbar. Letztlich zeigt der Befund aber deutlich, dass ein einfacher passiver Transfer aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht ausreichend ist, wenn die Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung das Ziel ist. Da Erwerbszuschussbeziehende weiterhin zum Adressatenkreis der Arbeitsmarktpolitik gehören sollen und erwerbslose Partner dem Aktivierungsprinzip unterliegen, blieben nicht erwerbstätige Partner damit auch weiterhin im Fokus der Arbeitsmarktpolitik, was ein Ansatzpunkt zur Aktivierung der nichterwerbstätigen Partner(innen) im Haushalt wäre.

4.2 Verteilungswirkungen

In diesem Abschnitt werden die simulierten Effekte der Reformen auf das Haushaltseinkommen und die Armutsquote als zentralem Verteilungsindikator dargestellt.¹⁵

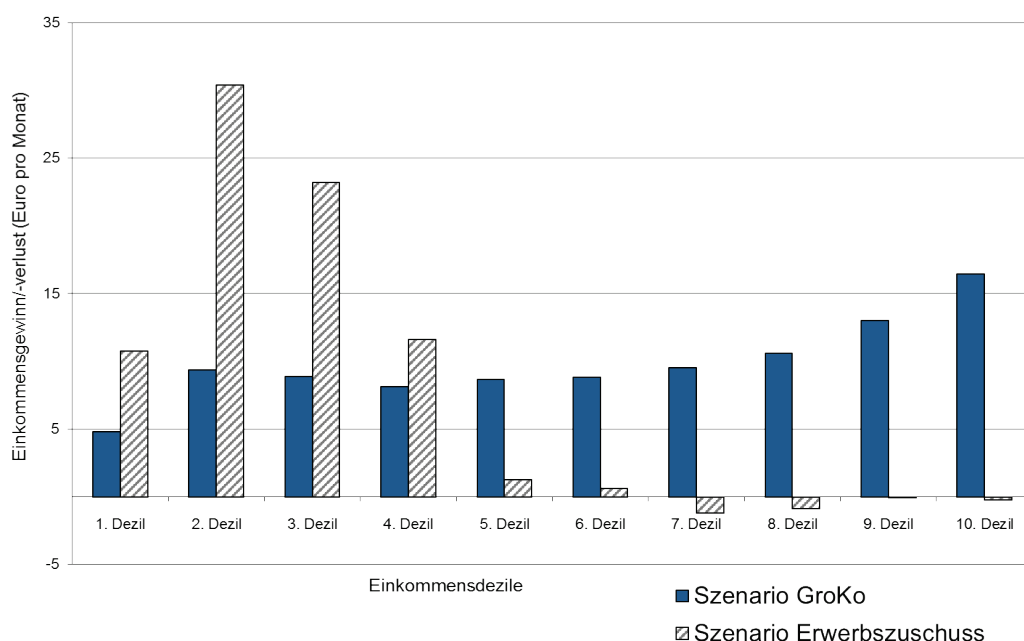
Die reformbedingten Veränderungen des monatlichen Haushaltseinkommens für beide Szenarien sind in Abbildung 20 gegenübergestellt. Dabei sind die Haushalte nach der Verteilung ihrer äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen in Dezile geordnet.

¹⁴ In dem den simulierten Effekten zugrundeliegenden Arbeitsangebotsmodell wird unterstellt, dass Haushalte ihren Nutzen aus „Freizeit“ (Zeit, die nicht in Erwerbsarbeit verbracht wird) und verfügbaren Einkommen maximieren. Eine Reduktion der Arbeitszeit hat somit zwei gegensätzliche Auswirkungen auf den Haushaltsnutzen. Eine Veränderung des Arbeitsangebots erfolgt nur dann, wenn eine alternative Stundenkategorie reformbedingt relativ zur aktuell gewählten Kategorie an Attraktivität gewinnt. Mit anderen Worten: Reduziertes Arbeitsangebot entspricht dem freiwilligen Verzicht auf Einkommen zugunsten von mehr „Freizeit“. Eine detailliertere Beschreibung des Arbeitsangebotsmodells findet sich in Anhang B.

¹⁵ Verwendet wird die Armutsgefährdungsquote, die sich aus dem Anteil der Bevölkerung (Subpopulation), die unterhalb der Armutsschwelle lebt, zur Gesamtbevölkerung (Subpopulation) ergibt. Die Armutsschwelle beträgt 60 Prozent des mit der neuen OECD-Skala äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.

Die simulierten Reformen im Steuer- und Sozialrecht der Bundesregierung wirken wie zu erwarten über die gesamte Einkommensverteilung. Im unteren Einkommensbereich profitieren Haushalte aus dem zweiten und dritten Einkommensdezil etwas stärker, was auf die Reform des Kinderzuschlags und die Ausweitung der Midijob-Zone zurückgeht. Insgesamt werden aber durch die Reform der Einkommensteuer und des Kindergeldes vor allem Haushalte im oberen Einkommensbereich entlastet, wobei die durchschnittlichen (äquivalenzgewichteten) Einkommensgewinne mit maximal gut 16 Euro pro Monat im 10. Einkommensdezil insgesamt gering ausfallen. Die Anpassung der Grundsicherung und die Einführung des Erwerbszuschusses zielen hingegen nur auf die unteren Einkommensgruppen. Im zweiten und dritten Dezil können die Haushalte im Durchschnitt von monatlichen Nettoeinkommenssteigerungen in Höhe von etwa 30 Euro profitieren.

Abbildung 20
Reformbedingte Veränderung des monatlichen Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Einkommensdezilen



Quelle: IAB-MSM

Die Effekte beider Reformszenarien auf die Armutsquote der Gesamtbevölkerung, Erwerbstätige und minderjährige Kinder zeigt Tabelle 4. Die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung in der Bevölkerung insgesamt sind moderat. Da das Szenario „Erwerbszuschuss“ aber hauptsächlich Haushalte am unteren Einkommensrand besserstellt, fällt der Effekt auf die Armutsquote signifikant stärker aus als beim Szenario „GroKo“. Die Armutsquote geht um 1,5 Prozentpunkte, oder 8,84 Prozent zurück, während im Szenario „GroKo“ mit einem Rückgang um 0,3 Prozentpunkte ein sehr geringer Effekt eintritt.

Tabelle 4
Reformeffekte auf die Armutsquote

	Gesamtbevölkerung		Erwerbstätige		Kinder unter 18	
	Veränderung zum Status quo		Veränderung zum Status quo		Veränderung zum Status quo	
	in Prozentpunkten	in Prozent	in Prozentpunkten	in Prozent	in Prozentpunkten	in Prozent
Szenario "GroKo"	-0,29	-1,73	-0,08	-0,92	-1,06	-5,66
Szenario "Erwerbszuschuss"	-1,49	-8,84	-1,31	-15,13	-3,11	-16,61

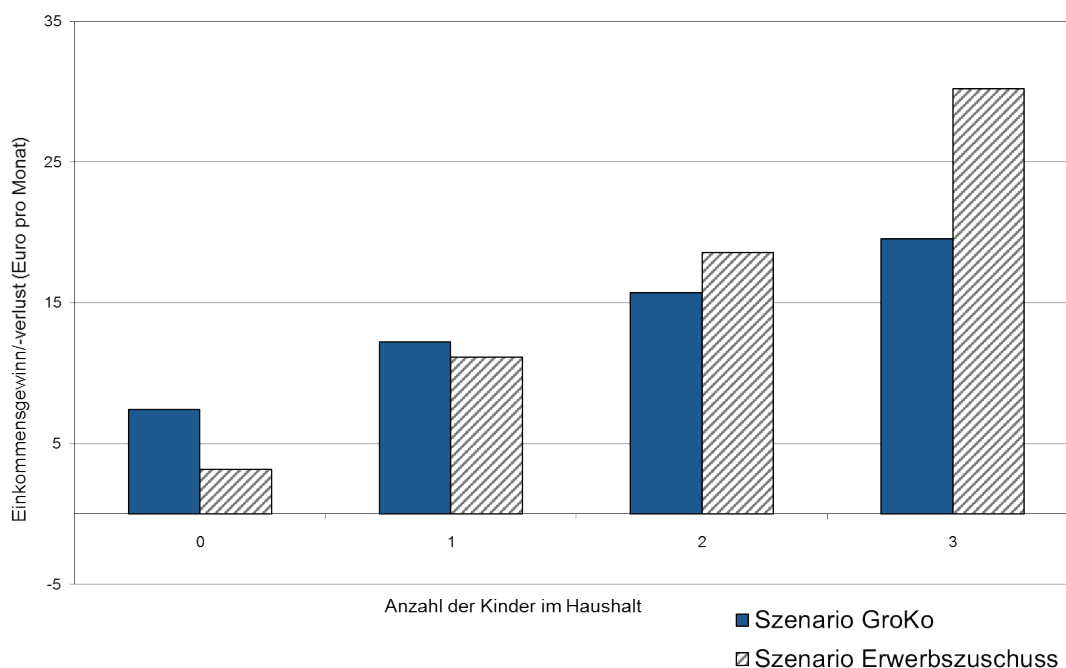
Quelle: IAB-MSM

Deutliche Unterschiede zeigen sich bei den Effekten auf Haushalte von Erwerbstätigen. Das Szenario „Erwerbszuschuss“ zielt auf höhere Erwerbsumfänge und richtet sich durch die Bedürftigkeitsprüfung nur an Haushalte in den unteren Einkommensklassen. Daher sinkt die Armutsquote der Erwerbstätigen mit 15 Prozent (1,3 Prozentpunkte) auch deutlich, beim Szenario „GroKo“ beträgt der Rückgang nur ein knappes Prozent. Obwohl sich der Erwerbszuschuss nicht direkt an Familien richtet und insbesondere Frauen in Paarhaushalten weniger Arbeit anbieten, fällt auch die Armutsquote von Kindern in diesem Szenario um fast 17 Prozent oder drei Prozentpunkte deutlich. Im Szenario „GroKo“ sind es immerhin noch knapp 6 Prozent. Anders als in Haushalten ohne Kinder, gibt es in armutsgefährdeten Familien bereits häufig Erwerbstätige, deren Gehalt aber nicht ausreicht, um über die Armutsschwelle zu kommen. Da sich der Erwerbszuschuss über die Anlehnung an das SGB II als Haushaltsleistung am Familieneinkommen bemisst, kommt er verstärkt auch Haushalten mit Kindern zugute.

Entsprechend steigen in beiden Reformszenarien die durchschnittlichen Einkommensgewinne mit der Kinderzahl an, wie aus Abbildung 21 hervorgeht. Auch hier zeigt sich, dass der Erwerbszuschuss obwohl er hinsichtlich seiner Ausgestaltung nicht explizit auf Familien abzielt, Haushalten mit Kindern ebenso zugutekommt wie die Reformen der Großen Koalition. Letztere führt, z. B. aufgrund der Einkommensteuerreform, auch in Haushalten ohne Kinder zu Entlastungen von durchschnittlichen etwa 7 Euro, was deutlich über den 3 Euro im Falle des Erwerbszuschusses liegt. Haushalte mit ein und zwei Kindern verfügen durchschnittlich in beiden Szenarien über ein zusätzliches Einkommen in Höhe von etwa 12 bzw. 17 Euro monatlich. Familien mit drei Kindern profitieren hingegen stärker von der Einführung des Erwerbszuschusses als von den Änderungen der Großen Koalition.

Abbildung 21

Reformbedingte Veränderung des monatlichen Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder



Quelle: IAB-MSM

4.3 Fiskalische Wirkungen

Die simulierten Folgen der beiden Reformvorschläge für die öffentlichen Haushalte und die Zahl der Sozialleistungsbeziehenden präsentiert Tabelle 5. Ebenso wie bei den Verteilungswirkungen wird unterstellt, dass sich Veränderungen im Arbeitsangebot in entsprechender Beschäftigung niederschlagen.

Der fiskalische Gesamteffekt, der sich aus der Differenz der Ausgaben für Sozialleistungen und Einnahmen bei Einkommensteuer und Sozialversicherung im Vergleich zum Status quo, ergibt, ist in der letzten Zeile abgetragen. Demnach hätte das Szenario „GroKo“ Kosten von fast 4,5 Mrd. Euro pro Jahr. Erhöhte Ausgaben fallen bei Wohngeld und Kinderzuschlag an, da es 56 Tsd. bzw. 188 Tsd. mehr Empfängerhaushalte geben würde. Mit ca. 2 Mrd. Euro jährlich belastet die Kindergelderhöhung den Staatshaushalt. Umgekehrt fallen bei den Transferausgaben Einsparungen in der Grundsicherung (Arbeitslosengeld 2, Kosten der Unterkunft) an. Mindereinnahmen entstehen bei der Einkommensteuer und, vernachlässigbar, bei der Sozialversicherung.

Das Szenario „Erwerbszuschuss“ kommt zu fiskalischen Gesamtkosten von ca. 2,7 Mrd. Euro pro Jahr. Der neue Erwerbszuschuss hätte einen Leistungsumfang von gut 8 Mrd. Euro bei knapp 2,3 Mio. Empfängerhaushalten. Die zusätzlichen Ausgaben reduzieren sich zum Teil durch deutliche Einsparungen in den anderen Transfersystemen, insbesondere der Grundsicherung mit ca. 3,7 Mrd. Euro. Obwohl das Arbeits-

volumen durch die Einführung des Erwerbszuschusses insgesamt steigt, fällt der Effekt auf die Einkommensteuer leicht negativ aus. Wie am Beispiel verschiedener Haushaltstypen gezeigt wurde, hat die Einkommensteuer bei geringen Bruttolöhnen weit weniger Relevanz als etwa die Sozialversicherung, bei der deutliche Mehreinnahmen simuliert werden. Durch vermehrt auftretende Anpassungen des Arbeitsangebots der Partner im Paarhaushalten vor allem mit Kindern, kann die Gesamtsteuerlast darüber hinaus auch reduziert werden, bzw. es ist anzunehmen, dass die steuerliche Behandlung verheirateter Paare zu diesem negativen Effekt mitbeiträgt.

Tabelle 5
Reformeffekte auf die Anzahl der Transferempfängerhaushalte und die öffentlichen Haushalte

	Empfängerhaushalte (in Tsd.)		Ausgaben/Einnahmen (in Mio. Euro/Jahr)	
	Szenario "GroKo"	Szenario "Er- werbszu- schuss"	Szenario "GroKo"	Szenario "Er- werbszu- schuss"
<i>Transferleistungen</i>				
Arbeitslosengeld 2	-57	-254	-492	-1.498
Kosten der Unterkunft (SGB II)	-114	-516	-661	-2.208
Wohngeld	+56	-184	+161	-461
Kinderzuschlag	+188	-164	+458	-556
Erwerbszuschuss		+2.281		+8.062
Kindergeld			+2.010	
Gesamt	+130	+1.416	+1.476	+3.339
<i>Einnahmen</i>				
Einkommensteuer			-2.979	-105
Sozialversicherung			-1	+745
Gesamt			-2.981	+641
Fiskalischer Gesamteffekt (Mehrausgaben bzw. Minderein- nahmen (+), Einsparungen bzw. Mehreinnahmen (-))			+4.457	+2.698

Quelle: IAB-MSM

4.4 Auswirkungen veränderter Leistungsanspruchnahme

Wie in Abschnitt 3.3 dargelegt, ist für den Erwerbszuschuss im Vergleich zu derzeitigen Transferleistungen mit geringeren Kosten der Inanspruchnahme zu rechnen. Inwieweit sich die Inanspruchnahme tatsächlich unterscheiden wird, hängt jedoch wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der verwaltungstechnischen Antragsprozesse und der Akzeptanz des Erwerbszuschusses in der Öffentlichkeit ab. Eine verlässliche Quantifizierung der Kosten der Inanspruchnahme ist daher a priori nicht möglich. Im diskutierten Szenario haben wir angenommen, dass die Kosten der Inanspruchnahme des Erwerbszuschusses nur die Hälfte - im Falle von Paarhaushalten mit einem erwerbsfähigen aber nicht erwerbstätigen Partner drei Viertel – derjenigen

von Arbeitslosengeld II, Wohngeld oder Kinderzuschlag betragen. Dem werden in diesem Abschnitt zwei weitere Szenarien gegenübergestellt, die den oberen und unteren Rand potenzieller Effekte abbilden. Zum einen unterstellen wir keine Veränderung gegenüber dem Status quo und zum anderen den vollständigen Wegfall jeglicher mit dem Bezug des Erwerbszuschusses verbundener Kosten. Beide Szenarien sind nicht realistisch, dienen aber dazu, die Relevanz der Inanspruchnahme und die Bandbreite theoretisch möglicher Effekte offenzulegen.

Tabelle 6 fasst die Arbeitsangebotsreaktionen, Verteilungswirkungen und fiskalischen Effekte dieser ansonsten identischen Szenarien zusammen. Zur leichteren Einordnung sind die bereits oben beschriebenen Effekte bei unterstellten halbierten Kosten nochmals in der mittleren Spalte dokumentiert. Hinsichtlich des Arbeitsangebots zeigt sich, dass bei unveränderten Kosten der Inanspruchnahme der positive Effekt der Arbeitsaufnahme größer ist, da sich Frauen in Paarhaushalten seltener vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Der umgekehrte Effekt tritt auf, wenn der Bezug des Erwerbszuschusses mit keinerlei Kosten verbunden ist. Dann gewinnt der Bezug des Erwerbszuschusses weiter an Attraktivität und noch mehr Frauen in Paarhaushalten ziehen sich vom Arbeitsmarkt zurück. Alleinstehende bieten dann zwar häufiger Arbeit an, im Saldo ist der Partizipationseffekt aber ausgeglichen.

Tabelle 6
Reformeffekte des Erwerbszuschusses in Abhängigkeit von unterstellten Kosten der Inanspruchnahme

	Reformbedingte Änderung der Kosten der Inanspruchnahme des Erwerbszuschusses im Vergleich zu Alg2, Wohngeld und Kinderzuschlag		
	keine Änderung*	Halbierung der Kosten	Inanspruchnahme-kosten entfallen
Arbeitsangebot: Partizipationseffekt (in 1.000 Personen)	+75	+42	0
Arbeitsangebot: Arbeitsvolumen (in 1.000 Vollzeitäquivalenten)	+142	+110	+83
Veränderung der Armutsquote (in Prozentpunkten)	-1,45	-1,49	-2,75
Veränderung der Armutsquote Erwerbstätiger (in Prozentpunkten)	-1,04	-1,31	-2,22
Veränderung der Armutsquote von Kindern (in Prozentpunkten)	-2,69	-3,11	-6,18
Transferempfänger (Haushalte in Tsd.)	+782	+1.416	+3.889
Fiskalischer Gesamteffekt (in Mio. Euro pro Jahr, Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen (+), Einsparungen bzw. Mehreinnahmen (-))	0	+2.698	+11.070

* Die Inanspruchnahmekosten des Erwerbszuschusses entsprechen denjenigen von ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag

Quelle: IAB-MSM

Auch hinsichtlich des Arbeitsvolumens ruft das Szenario mit Inanspruchnahmekosten wie im Status quo mit zusätzlich 142 Tsd. Vollzeitäquivalenten die stärksten Reaktionen hervor. Beim Wegfall jeglicher Kosten stehen den nochmals höheren Effekten unter Singles und Alleinerziehenden, Arbeitsangebotsreduktionen in Paarhaushalten gegenüber. Insgesamt wird eine Stärkung des Arbeitsangebots um fast 83 Tsd. Vollzeitäquivalenten simuliert.

Relevant sind die unterstellten Kosten der Inanspruchnahme ebenfalls hinsichtlich der Verteilungswirkung der Erwerbszuschusseinführung. Mit sinkenden Kosten des Bezugs des Erwerbszuschusses, sinken auch die Armutsquoten. Bei vollständiger Realisierung von Ansprüchen auf den Erwerbszuschuss sinken die Armutsquoten in etwa doppelt so stark, während bei konstanten Inanspruchnahmekosten die Effekte kleiner ausfallen. Die erhebliche weitere Reduktion der Armutsquoten geht einher mit einer stark steigenden Zahl von Haushalten im Leistungsbezug. Stieg die Zahl der Haushalte im Leistungsbezug im Erwerbszuschuss-Szenario noch um etwa 1,4 Millionen, so steigt sie bei gleichbleibenden Kosten der Inanspruchnahme um etwa 950 Tsd. Beim Wegfall jeglicher Inanspruchnahmekosten hingegen würde die Anzahl der Haushalte, die bedarfsgeprüfte Leistungen beziehen, um circa 3,9 Millionen steigen. Entsprechend entwickeln sich auch die gesamten fiskalischen Kosten der Reform. Während bei Inanspruchnahmekosten wie im Status quo die fiskalischen Kosten auf

425 Millionen Euro sinken, steigen sie bei auf über 11 Milliarden Euro an, wenn der Bezug des Erwerbszuschusses mit keinerlei Kosten verbunden ist.

5 Zusammenfassung und Fazit

Erwerbstätige, die mit einem nur geringen Verdienst für sich oder ihre Familie sorgen müssen, können neben ihrem Erwerbseinkommen Sozialleistungen beziehen. Unter den passiven Sozialleistungen sind die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Wohngeld und der Kinderzuschlag zentral. Eine Reform der drei Leistungen ist angesichts der Komplexität der Transfersysteme und hoher Grenzbelastungen für Geringverdiener notwendig. Gezielte Verbesserungen in den Transfersystemen können zu mehr Beschäftigung unter Geringverdienern beitragen, ihre Inanspruchnahme unter Bedürftigen erhöhen und Einkommensungleichheiten abbauen.

Die Bundesregierung greift die bestehende Problematik auf und kündigt eine Entbürokratisierung der Leistungen an. Zudem soll geprüft werden, wie Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden können. Der Kinderzuschlag soll ausgeweitet und durch eine Reform die Arbeitsanreize für Bezieher erhöht werden. Generell sollen Familien und Alleinerziehende durch eine Erhöhung des Kindergeldes und einer Rechtsverschiebung der Eckwerte in der Einkommensteuer entlastet werden.

In diesem Forschungsbericht untersuchen wir die Auswirkungen der im Koalitionsvertrag verabredeten Maßnahmen auf das Arbeitsangebot und die Einkommensverteilung. Die Effekte werden mit dem Mikrosimulationsmodell des IAB (IAB-MSM), das auf dem Sozio-ökonomischen Panel basiert, simuliert. Den Reformvorhaben der Großen Koalition wird eine umfassende Neuausgestaltung des Transfersystems gegenübergestellt. Diese beinhaltet die Einführung eines Erwerbszuschusses, der sich bei der Bedürftigkeitsprüfung und der Transferhöhe weitestgehend an der Grundsicherung für Arbeitsuchende orientiert. Er ersetzt für Erwerbstätige mit einem Mindesterwerbseinkommen die Grundsicherung, das Wohngeld und den Kinderzuschlag. Der Vorschlag impliziert, dass der Erwerbszuschuss auch weiterhin im Bereich der Grundsicherung administriert wird. Empfänger erhalten jedoch einen aktivierungsfreien Status. Darüber hinaus würden die Empfänger des Erwerbszuschusses Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Dienstleistungen, wie z. B. der beruflichen Bildung oder der Weitervermittlung, erhalten. Im Rahmen des Vorschlags werden zudem die Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Grundsicherung zu Lasten geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ebenfalls reformiert. Im Bereich oberhalb geringfügiger Beschäftigung oder bei Bezug des Erwerbszuschusses hingegen fallen sie großzügiger aus als bisher. Der Erwerbszuschuss zielt darauf ab, mehr Anreize für eine längere Wochenarbeitszeit zu schaffen und Einkommensverbesserungen für Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich zu erreichen. Dazu gehört auch, dass die Inanspruchnahme erhöht werden soll.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die in diesem Bericht nach den Plänen der Bundesregierung umgesetzte Reform des Kinderzuschlags den Empfängerkreis im

Vergleich zum Status quo deutlich ausweitet. Mehr Familien, darunter insbesondere Alleinerziehende, würden finanziell bessergestellt. Besonders bemerkenswert ist, dass das ursprüngliche Ziel der Einführung des Kinderzuschlags, die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II, aufgegeben wird und er zu einer Art „Kindergeld Plus“ wird, auf das deutlich mehr Erwerbstätige mit Kindern im unteren Einkommensbereich einen Anspruch erlangen. Das Ziel, dass bei steigendem Erwerbseinkommen mehr in der Haushaltskasse der Familien verbleibt, wird nur zum Teil erreicht. Zwar entfällt in Zukunft die sogenannte harte Abbruchkante, in weiten Teilen verbleibt aber eine sehr hohe und wenig anreizkompatible Grenzbelastung von bis zu 100 Prozent, wenn gleichzeitig Wohngeld bezogen wird.

Betrachtet man die Reform des Kinderzuschlags in der Gesamtwirkung der hier untersuchten Maßnahmen, zeigt sich, dass es durch solch eine Reform alleine nicht gelingen kann Einkommensungleichheiten und das Armutsrisiko von Erwerbstätigen spürbar zu reduzieren. Weder steigt das Arbeitsvolumen im unteren Einkommensbereich wesentlich an, noch sinkt die Armutsquote nennenswert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass den Einkommensgewinnen durch den Kinderzuschlag andere Begünstigungen gegenüberstehen, die allen Einkommensgruppen (Erweiterung der Midijob-Zone) oder sogar im Besonderen oberen Einkommensgruppen (Kindergeld, Einkommensteuerreform) zugutekommen. Da Letztere in erster Linie finanz- oder familienpolitisch motiviert sind, zeigt sich, dass es gezielter sozialpolitischer Maßnahmen braucht, um die unteren Einkommensgruppen auch relativ besserzustellen.

Insgesamt kann die Reform des Kinderzuschlags daher nur ein erster Schritt zur Reform der drei Leistungen sein. In welche Richtung weitere Schritte gehen könnten, haben wir mit dem zweiten Reformszenario aufgezeigt. Die Ergebnisse hierzu zeigen, dass mit einem geringeren finanziellen Aufwand als im Reformszenario der Großen Koalition stärkere Effekte auf das Arbeitsvolumen und die Armutsquote erreicht werden können. Das Ziel, die Aufnahme vollzeitnaher Beschäftigungsverhältnisse zu stärken, wird erreicht. Für Zweitverdiener in Paarhaushalten entstehen jedoch auch Anreize zum Rückzug vom Arbeitsmarkt. Deutliche armutsreduzierende Effekte können für Haushalte mit Erwerbstätigen, insbesondere solchen, in denen Kinder leben, gemessen werden. Auch wenn sich der Erwerbszuschuss im Unterschied zur Kinderzuschlagsreform und der Kindergelderhöhung nicht direkt an Familien richtet, profitieren diese dennoch in besonderem Maße von der Reform. Es zeigt sich allerdings auch, dass eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten von Leistungsbeziehern mit einer steigenden Zahl von Transferempfängern einhergeht.

Die beschriebenen Ergebnisse für den Erwerbszuschuss ließen sich auf unterschiedlichen Wegen erreichen. Vorstellbar wäre neben einer grundlegenden Reform wie der hier beschriebenen auch eine weitgehende Harmonisierung und organisatorische Zusammenarbeit zwischen den drei bestehenden Leistungssystemen. Unabhängig von der konkreten Umsetzung lassen sich aus dem hier untersuchten Reformszenario weitere grundsätzliche Schlussfolgerungen für einen Umbau der Leistungssysteme ziehen: Zunächst sind Alleinstehende in die Diskussion um eine Verbesserung der

Arbeitsanreize einzubeziehen, da sie quantitativ die bedeutendste Gruppe in der Grundsicherung sind. Bei ihnen ist die Aufnahme einer vollzeithen Beschäftigung häufig auch armutsvermeidend. Von einer gezielten Förderung von Erwerbstätigen im unteren Einkommensbereich profitieren auch Familien in starkem Maße, da diese häufiger trotz Erwerbstätigkeit unterhalb der Armutsschwelle leben. Neben dem Kinderzuschlag, der sich nur an Familien richtet, müssen also das Wohngeld und insbesondere die Grundsicherung in eine mögliche Reform einbezogen werden, oder das Nebeneinander der drei Leistungen aufgegeben werden.

Um spürbare Verteilungswirkungen zu erzielen, muss sich eine Reform gezielt an die unteren Einkommensgruppen richten. In unserem Reformszenario haben wir dies durch eine Kopplung des Erwerbszuschusses an die SGB-II-Bedürftigkeit umgesetzt. Im Ergebnis profitieren vom Erwerbszuschuss hauptsächlich das zweite und dritte Einkommensdezil. Maßnahmen, die am individuellen Lohn ansetzen, wie z. B. reduzierte Sozialabgaben für geringe Bruttolöhne, haben hingegen geringere Effekte. Dies gilt auch für die Einkommensteuer.

Die Ausgestaltung des Erwerbszuschusses lässt eine höhere Inanspruchnahme als bei Grundsicherung, Wohngeld oder Kinderzuschlag erwarten. Um den Einfluss möglicher Inanspruchnahmekosten, beispielsweise Transaktions- und Stigmatisierungskosten, zu untersuchen, wurden diese in weitere Berechnungen variiert. Die Ergebnisse zeigen, dass ein System mit relativ großzügigen Hinzuverdienstmöglichkeiten, das auf dem breiten SGB-II-Grundsicherungssystem fußt, bei voller Inanspruchnahme zu hohen Kosten führen kann und die Transferabhängigkeit in der Bevölkerung deutlich erhöhen würde. Angesichts der für die Grundsicherung notwendigen Solidarität in der Bevölkerung spricht dies einerseits gegen eine völlige Kostenfreiheit und Bedingungslosigkeit. Andererseits hat sich auch gezeigt, dass höhere Kosten durch die Inanspruchnahme zu Lasten von Verteilungswirkungen gehen. Es gilt daher das richtige Maß zwischen Fördern und Fordern zu finden. Im vorliegenden Reformvorschlag wurde dies dadurch gelöst, dass für Bezieher des Erwerbszuschusses ein aktivierungsfreier Status geschaffen wird. Bezieher von Grundsicherungsleistungen ohne, oder mit einer nur geringfügigen Erwerbstätigkeit, unterliegen weiterhin dem Ansatz des Förderns und Forderns und damit den üblichen Mitwirkungspflichten. Gleiches gilt für nicht erwerbstätige, aber erwerbsfähige Partner in Haushalten, die den Erwerbszuschuss beziehen. Besonders diese Gruppe ist bei Reformen im Blick zu behalten. So besteht bei Frauen in Paarhaushalten die Gefahr, dass Einkommenssteigerungen im Haushalt zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt oder einer Reduktion des Arbeitsangebots führen, wie bei den Ergebnissen zum Erwerbszuschuss deutlich wurde. Unklar ist, zu welchem Teil dies an Arbeitsmarkthemmnissen, z. B. Problemen bei bedarfsgerechter Kinderbetreuung, oder an den Präferenzen der Haushaltsmitglieder, z. B. über die Rollenaufteilung im Haushalt, liegt. Da sich beides über die Zeit jedoch nur langsam verändern wird, erscheint es sowohl aus Arbeitsmarktperspektive, als auch unter verteilungspolitischen Aspekten sinnvoll, dass nicht erwerbstätige, aber erwerbsfähige Partner von Leistungsbeziehenden weiterhin Bestandteil von Aktivierungsstrategien bleiben. Dies spricht gegen eine ausschließlich passive Leistung,

sondern für einen Einbezug der Leistungsbeziehenden in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Bei dem hier vorgestellten Vorschlag zur Stärkung von Erwerbstätigen mit einer längeren Wochenarbeitszeit, ist zu berücksichtigen, dass die Erwerbsfähigkeitsdefinition in der Grundsicherung – verglichen mit anderen Ländern – eher weit gefasst ist (Konle-Seidl 2016). Dadurch können bestimmte Gruppen von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung aufgrund von arbeitsangebotsseitigen Restriktionen, wie z. B. gesundheitlichen Einschränkungen, (temporär) nicht in den Erwerbszuschuss gelangen. Als Ausgleich für eine mögliche Schlechterstellung könnte in Angebote für diese Gruppen investiert werden, z. B. in subventionierte, tariflich entlohnte Erwerbstätigkeit, wie sie mit der Einführung eines sozialen Arbeitsmarkts vorgesehen ist.

Die Beschäftigungschancen der potentiellen Bezieher der untersuchten Sozialleistungen Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag liegen zumeist in einem Arbeitsmarktsegment, das von niedrigen Löhnen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, z. B. in Leiharbeit oder befristeten Arbeitsverhältnissen, gekennzeichnet ist. Derartige Beschäftigungsverhältnisse sind vielfach, insbesondere für Familien, nicht existenzsichernd. Im Rahmen einer „work-first“ Aktivierungsstrategie, mit der möglichst viele Menschen in Beschäftigung gebracht werden sollen, kann eine Verbreitung dieser Beschäftigungsverhältnisse durchaus positiv bewertet werden, da sie niedrigschwellige Einstiegsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt bieten. So bewegt sich die Arbeitslosigkeit derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau.

Zu einer Herausforderung ist jedoch die Nachhaltigkeit der Aktivierung geworden und, damit verbunden, die Möglichkeit für alle Beschäftigten an der positiven Arbeitsmarktentwicklung partizipieren zu können. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Digitalisierung gibt es keinen Grund anzunehmen, dass sich die Beschäftigungsperspektiven für Menschen mit einer einfachen Qualifikation in absehbarer Zeit bessern. Ein passiver Einkommenstransfer erscheint vor diesem Hintergrund für Erwerbstätige aus Niedrigeinkommenshaushalten nicht ausreichend. Um für mehr Chancengleichheit, z. B. durch die Förderung von Aufwärtsmobilität, und einen Ausgleich am Arbeitsmarkt sorgen zu können, muss eine enge Verzahnung mit der Arbeitsmarktpolitik erfolgen.

Literatur

Becker, Irene (2011): Ökonomische Auswirkungen aktueller Vorschläge gegen Kinderarmut. In: Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? Hrsg.: Lange, J.; Nullmeier, F., Loccum Protokolle 84/10, Rehberg-Loccum.

Blundell, Richard (2000): Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a review. In: Oxford Review of Economic Policy, 16 (1), S. 27–44.

BMFSFJ (2018): Pressemitteilung „300.000 zusätzliche Kinder bekommen Unterhaltsvorschuss“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 22.08.2018.

BMWi (2018): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Soziale Wohnungspolitik“, Gutachten, Stand: 17. Juli 2018.

Brewer, Mike; Duncan, Alan; Shephard, Andrew; Suarez, M.J. (2006): Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. In: Labour Economics, 13, S. 699–720.

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht, 02/2018, Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin.; Mühlhan, Jannek; Peichl, Andreas (2018): Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen. In: IAB-Forum, 24.01.2018, o. Sz.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2017): Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. Comparative Economic Studies, online first.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2015): Wohngeldreform 2016: Auswirkungen auf Grundsicherungsbezieher. In: Soziale Sicherheit, Jg. 64, H. 12, S. 442–445.

Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2014): Begrenzte Reichweite: Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig. IAB-Kurzbericht, 07/2014, Nürnberg, 8 S.

Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Riphahn, Regina T.; Walwei, Ulrich.; Wiemers, Jürgen (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 * Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht, 17. Juni 2013. Gutachten. Nürnberg, 247 S.

Crimmann, Andreas; Ziegler, Kerstin; Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne; Lehmer, Florian (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“, Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2018a): Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG), 19. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 19/4723.

Deutscher Bundestag (2018b): Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), 19. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 19/4668.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. (IAB-Kurzbericht, 23/2014), Nürnberg, 8 S.

- Eurofound (2015), Access to social benefits: Reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Goebel, Jan; Grabka, Markus; Liebig, Stefan; Kroh, Martin; Richter, David; Schröder, Carsten; Schupp, Jürgen (2018): The German Socio-Economic Panel (SOEP). In: Journal of Economics and Statistics 2018, S.1–16.
- Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? SOEPpapers Nr. 660/2014.
- Haumann, Wilhelm (2014) : Die Akzeptanzanalysen: staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bevölkerung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 83, Iss. 1, pp. 101–120.
- Heckman, James (1979): Sample selection Bias as a Specification Error. In: Econometrica, 47, S. 153–161.
- IfD (2012): Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Institut für Demoskopie Allensbach. Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen. August 2012.
- Knabe, Andreas (2006). Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen. ifo Dresden berichtet 2/2006.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. (IAB-Kurzbericht, 14/2011), Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina (2016): Integration arbeitsmarktferner Personen im Ländervergleich: Kein Patentrezept in Sicht. IAB-Kurzbericht, 01/2016, Nürnberg, 8 S
- Lehmer, Florian (2012): Dient die Arbeitnehmerüberlassung für Langzeitarbeitslose als Brücke in nachhaltige Beschäftigung? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 61, H. 8, S. 190–197.
- Lietzmann, Torsten; Schmelzer, Paul; Wiemers, Jürgen (2017): Marginal employment for welfare recipients: stepping stone or obstacle? In: Labour, Vol. 31, No. 4, S. 394–414.
- Lietzmann, Torsten; Wenzig, Claudia (2017): Arbeitszeitwünsche und Erwerbstätigkeit von Müttern: Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen. IAB-Kurzbericht, 10/2017, Nürnberg.
- Meister, Wolfgang (2009). Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen. In: ifo Schnelldienst 62, 19–31.
- Peichl, Andreas; Buhlmann, Florian; Löffler, Max (2017): Fehlanreize durch hohe Grenzbelastungen? Handlungsbedarf, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Schnabel, Claus (2016): „Low-wage employment“, in: IZA World of Labor 276.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Tabellen, Bedarfe, Zahlungen und Einkommen (Monatszahlen), Nürnberg, Juli 2017.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018): Tabellen, Bedarfe, Zahlungen und Einkommen (Monatszahlen), Nürnberg, Juli 2018.

Statistisches Bundesamt (2016): Sozialleistungen – Wohngeld. Fachserie 13 Reihe 4, 2016.

Statistisches Bundesamt (2017): Leben in Europa (EU-SILC) - Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union - Fachserie 15 Reihe 3 – 2015.

Stöwhase, Sven (2018): Alleinerziehende: Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschlusses. In: Soziale Sicherheit: Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 67(5), 2018, 201–206.

Voigtländer, Michael; Henger, Ralph; Niehues, Judith (2016): Wohngeldreform 2016: Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation 06/2016, Bonn, Mai 2016.

Voigtländer, Michael, Clamor, Tim; Henger, Ralph; Niehues, Judith (2013). Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.).

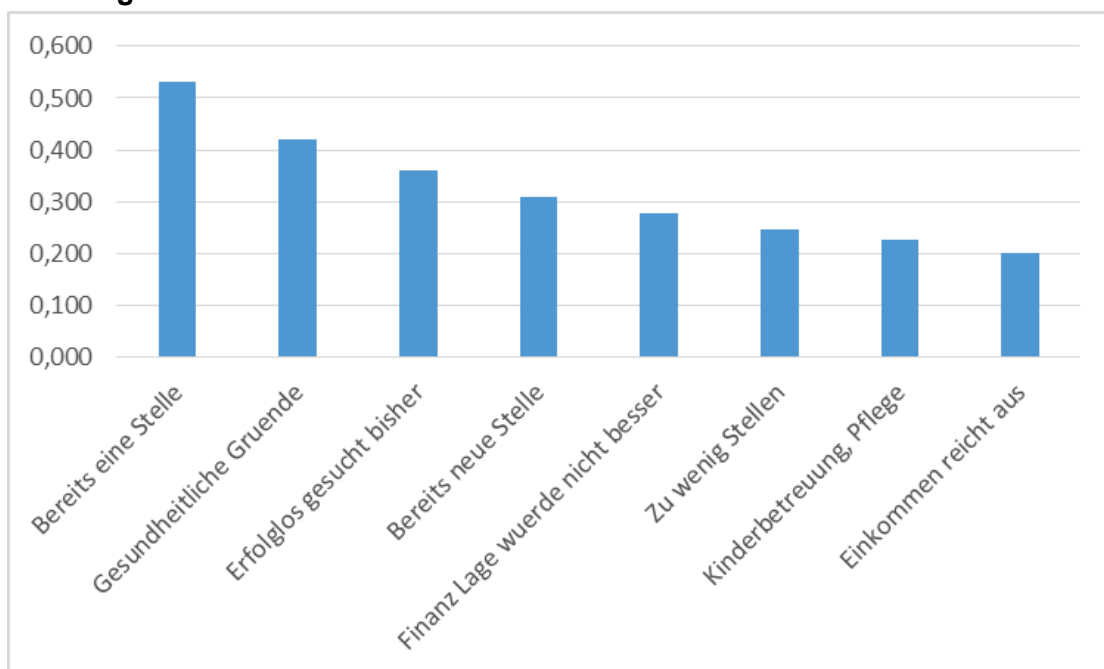
Wagner, Gert G.; Frick, Joachim R.; Schupp, Jürgen (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP): Scope, Evolution and Enhancements. In: Schmollers Jahrbuch 127(1), 139–170.

Wiemers, Jürgen; Bruckmeier, Kerstin (2009). Forecasting Behavioural and Distributional Effects of the Bofinger-Walwei Model Using Microsimulation. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 229 (4), 492–511.

Anhang A: Zusätzliche Abbildungen und Tabellen

Abbildung A1

Gründe für fehlende Arbeitssuche von geringfügig Beschäftigten in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften 2016



Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), Welle 9 (2016).

Tabelle A1

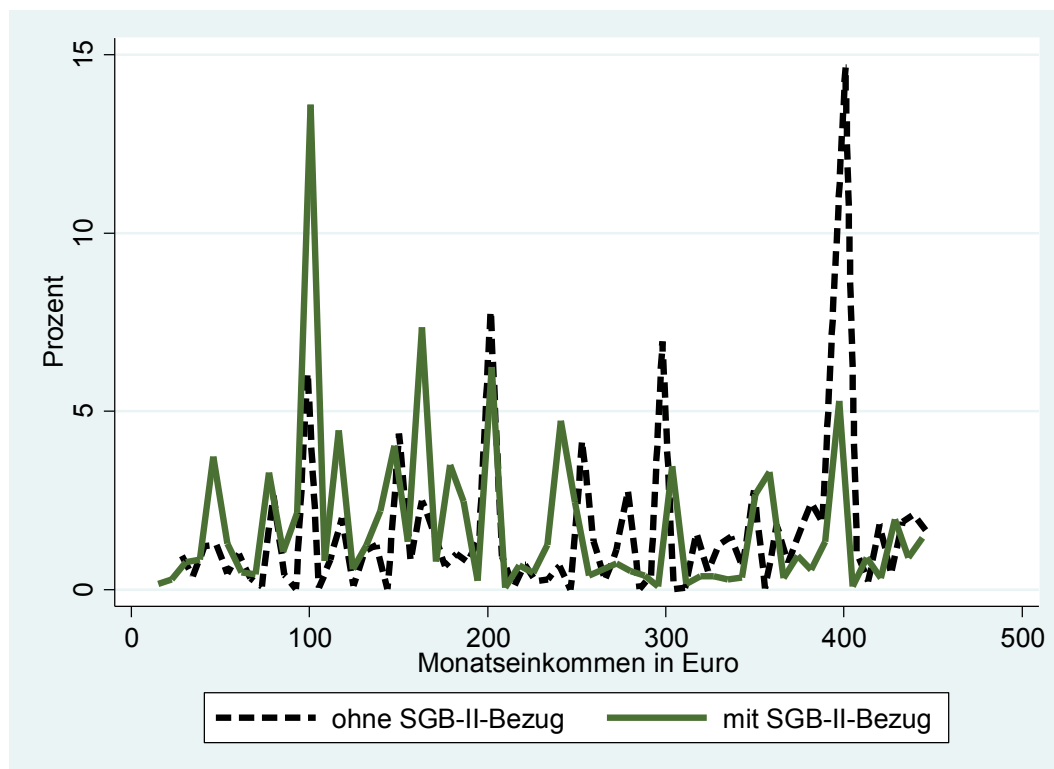
SGB-II-Hilfequoten nach Haushaltstyp, Juni 2018

Haushaltstyp	SGB-II-Hilfequote	Darunter mit ...		
		1 Kind	2 Kindern	3 oder mehr Kindern
Alle Haushalte	9,4			
Alleinstehende	11,6			
Alleinerziehende	34,6	29,2	39,4	68,9
Paar ohne Kind	2,8			
Paar mit Kind(ern)	7,6	5,3	6,5	20,1

Anmerkung: SGB II-Hilfequoten setzen die Haushaltstypen in der Grundsicherung in das Verhältnis zu allen Haushaltstypen in der Bevölkerung.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte, Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Deutschland, Oktober 2018.

Abbildung A2
Monatlicher Verdienst von geringfügig Beschäftigten im Jahr 2016



Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), Welle 9 (2016).

Tabelle A2
Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung je Bedarfsgemeinschaft (Euro pro Monat), November 2017

	Gesamt	Unterkunfts- kosten	Betriebskosten	Heizkosten
Single	349	247	57	45
Alleinerziehende 1 Kind	490	336	86	69
Alleinerziehende 2 Kinder	581	395	104	82
Paar ohne Kinder	480	326	87	67
Paar 1 Kind	576	397	102	77
Paar 2 Kinder	649	446	116	86

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen), Nürnberg, Februar 2018.

Anhang B: IAB-MSM

Das statische Mikrosimulationsmodell des IAB (IAB-MSM) ermöglicht die empirische ex-ante Analyse von Reformen im deutschen Steuer- und Sozialsystem. Hierfür bildet es die gesetzlichen Regelungen in der Einkommensteuer, der Sozialversicherung sowie den bedarfsgeprüften Leistungen Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II), Wohngeld und Kinderzuschlag detailliert nach. Durch Adaptionen im modellierten System können Reformvorschläge vorab hinsichtlich ihrer Wirkungen auf öffentliche und private Haushalte analysiert werden. Ein ökonometrisches Arbeitsangebot- und

Inanspruchnahmemodell berücksichtigt simultan potenzielle Anpassungen im Erwerbsverhalten und der Inanspruchnahme von Sozialleistungen.

Als Datenbasis des IAB-MSM dient das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Das SOEP¹⁶ eignet sich zur Nutzung innerhalb eines Mikrosimulationsansatzes, da es jährlich erhoben wird, über ausreichend Beobachtungen verfügt, relevante Informationen über Haushalte sowie ihre Mitglieder enthält und geeignete Gewichte die Hochrechnung auf die Population der Bundesrepublik Deutschland erlauben. Grundlage der Simulationsrechnungen in diesem Bericht ist das Sozio-ökonomische Panel aus den Jahren 2014 und 2015 mit den von den Befragten gemachten Angaben für 2014.

Einkommen aus Löhnen, Renten und selbständiger Tätigkeit sowie Mieten und Konsumentenpreise wurden in das Jahr 2018 fortgeschrieben.

Das IAB-MSM wird in der Politikberatung und Forschung genutzt um Reformvorschläge oder konkrete Gesetzesänderungen, hauptsächlich im Niedrigeinkommensbereich, zu evaluieren. Ziel ist es, Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, die öffentlichen Haushalte und das mögliche Transfereinkommen privater Haushalte zu ermitteln. Hierfür werden für jeden Haushalt, ausgehend von im SOEP referierten Bruttoeinkommen, zu zahlende Abgaben sowie der Anspruch auf bedarfsgeprüfte und nicht bedarfsgeprüfte Sozialleistungen simuliert, sodass am Ende das verfügbare Einkommen jedes Haushalts im Status quo und den Reformszenarien bestimmt werden kann. Kann ein Haushalt zwischen verschiedenen Leistungen wählen, beispielsweise zwischen Wohngeld und Kosten der Unterkunft, nehmen wir an, dass die monetär höhere Leistung gewählt wird.

Tabelle A - 3 gibt einen Überblick über die berücksichtigten und simulierten Einkommenskomponenten. Ausgehend von den exogen gegebenen Einkünften (1) sowie teilweise endogen bestimmten nicht-bedarfsgeprüften Lohnersatzleistungen und Transfer (2) werden innerhalb des Modells zu leistende Abgaben (3) und bedarfsgeprüfte Sozialleistungen (4) simuliert. Rechtsstand der Steuer- und Transferberechnungen in diesem Bericht ist das Jahr 2018.

¹⁶ Ausführliche Dokumentationen des SOEP bieten unter anderem Wagner et al. (2007) und Goebel et al. (2018).

Tabelle A3**Komponenten des verfügbaren Haushaltseinkommens**

	Einkommenskomponenten	Im IAB-MSM simuliert?
1	Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	Nein
	+ Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit	Nein
	+ Einkünfte aus Kapitalvermögen	Nein
	+ Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	Nein
	+ Sonstige Einkünfte (Renten)	Nein
2	+ Kindergeld	Ja
	+ Arbeitslosengeld I	Nein ^a
	+ BAföG, Stipendium, Berufsausbildungsbeihilfe, Unterhaltsansprüche ^b , Witwengeld, Kurzarbeiter- und Winterausfallgeld, Mutterschaftsgeld	Nein
3	- Sozialversicherungsbeiträge	Ja
	- Einkommensteuer (inkl. Solidaritätszuschlag)	Ja
	- Zu zahlende Unterhaltsleistungen	Ja
4	+ Wohngeld	Ja
	+ Kinderzuschlag	Ja
	+ SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II)	Ja
	+ SGB XII: Sozialhilfe	Ja
	= Verfügbares Nettohaushaltseinkommen	Ja

a: Bei Analyse mit endogenem Arbeitsangebot wird nur Arbeitslosengeld II simuliert. Das temporäre Arbeitslosengeld I lässt sich nicht adäquat in das statische Arbeitsangebotsmodell integrieren.

b: Für die Ergebnisse im Anhang C werden Unterhaltsvorschussansprüche nach der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes 2017 imputiert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Reformen im Steuer- und Transfersystem führen zu veränderten Budgetgeraden von Haushalten, also zu Veränderungen des verfügbaren Nettoeinkommens im Bruttoeinkommensverlauf. Dies löst potenziell Anpassungen im Arbeitsvolumen von Haushalten aus, da eine Ausweitung oder Reduzierung der Arbeitsstunden, und somit auch des Bruttoeinkommens, zu einer attraktiveren Kombination aus verfügbarem Einkommen und Freizeit¹⁷ führen kann. Um Anpassungen im Erwerbsverhalten der Haushalte in Reaktion auf die Reformen zu berücksichtigen, verfügt das IAB-MSM über ein mikroökonomisches Arbeitsangebotsmodell. Für die Schätzung des diskreten Arbeitsangebotsmodells (van Soest, 1995) wird mittels des Steuer- und Transfermoduls des IAB-MSM für jeden Haushalt das verfügbare Einkommen bei hypothetischen Erwerbsvolumina mit entsprechenden Bruttoeinkünften simuliert. Da für Nicht-Erwerbstätige kein Stundenlohn beobachtet werden kann, muss für sie der Bruttostundenlohn mittels einer Lohnschätzung mit Selektionskorrektur (Heckman, 1979) ermittelt werden. Das Modell ist diskret in dem Sinne, als dass jede Person aus einem hypothetischen Set von 7 wöchentlichen Stundenkategorien (0, 10, 15, 20, 30, 40, 50) wählt.

¹⁷ Mit dem Begriff Freizeit wird jegliche Zeit außerhalb der Erwerbstätigkeit bezeichnet, unabhängig davon, ob sie als Freizeit im Sinne des alltäglichen Sprachgebrauchs oder beispielsweise in der Haushaltsarbeit und Kindererziehung genutzt wird.

Für Paare wird eine unitäre Haushaltsentscheidung unterstellt, das heißt, dass Partner gemeinsam aus einem Set von $7 \times 7 = 49$ verschiedenen Arbeitszeitkombinationen beider Partner mit entsprechendem Haushaltseinkommen und Freizeit wählen.

Unter der Annahme, dass jeder Haushalt Erwerbstätigkeit in dem Volumen ausübt, welches mit der nutzenmaximierenden Kombination aus verfügbarem Einkommen (oder Konsum) und Freizeit einhergeht, lässt sich eine Nutzenfunktion mit den Argumenten Einkommen und Freizeit bestimmen. Haushalts- und Personencharakteristika, wie beispielsweise Alter der Kinder im Haushalt, Geschlecht und Bildungsstatus, können die Präferenzen hinsichtlich Einkommen und Freizeit verschieben. Zudem werden fixe Kosten für Erwerbstätigkeit und der Inanspruchnahme von Sozialleistungen berücksichtigt. Fixkosten der Arbeitsmarktpartizipation unterscheiden sich zwischen Teil- und Vollzeitbeschäftigungen sowie der regionalen Arbeitsmarktlage. Außerdem sind sie für Mütter kleiner Kinder höher. Wie in Abschnitt 2.2 erläutert, kommt es aus verschiedenen Gründen zur Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen in erheblichem Umfang. Da Arbeitsangebot und Inanspruchnahme wechselseitig voneinander abhängen, ist es notwendig beide Entscheidungen simultan zu modellieren (Brewer et al. 2006). Das Modell schätzt auf Basis des simulierten Anspruches und des beobachteten Sozialleistungsbezugs die Kosten der Inanspruchnahme und berücksichtigt diese bei der Entscheidung über Arbeitsangebot und Leistungsempfang.

Anhang C: Robustheitstest: Reformeffekte unter simulierten Unterhaltsvorschussbezügen

Wie in Abschnitt 2.4 erläutert trat zum 01.07.2017 eine Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen von Alleinerziehenden in Kraft. Demnach wurde der Unterhaltsvorschuss für alle minderjährigen Kinder von Alleinerziehenden geöffnet und die Höchstbezugsdauer abgeschafft. Die den Berechnungen zugrundeliegenden SOEP-Daten wurden noch unter dem alten Unterhaltsvorschussregime erhoben, so dass davon auszugehen ist, dass der berichtete Bezug nicht repräsentativ für das Jahr 2018 ist. Dies zeigen auch aktuelle Daten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die einen starken Anstieg der Unterhaltsvorschussempfänger ab Mitte des Jahres 2017 verzeichnen.¹⁸ Da insbesondere die Wirkung der Reform des Kinderzuschlags im Koalitionsszenario, wegen der veränderten Anrechnung des Einkommens von Kindern, von den erhaltenen Unterhaltszahlungen der Alleinerziehenden abhängen kann, haben wir die Reformeffekte auch unter dem neuen Unterhaltsvorschussregime simuliert. Hierfür ist eine Imputation des Unterhaltsvorschusses unter der aktuellen Gesetzeslage erforderlich. Die Imputation der Unterhaltsvorschusszahlungen an die Haushalte ist nicht Teil des regulären Steuer- und Transfermoduls des IAB-MSM, da sie aufgrund mangelnder Informationen im zugrundeliegenden Datensatz nicht ausreichend belastbar ist. Insbesondere die notwendige Einzelfallprüfung, ob

¹⁸ Siehe BMFSFJ (2018).

beispielsweise eine überwiegende Erziehungsverantwortung vorliegt, ist nicht möglich.

Wir untersuchen daher in diesem Anhang die potentiellen Effekte der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses Mitte 2017 auf die simulierten Wirkungen der Reformszenarien „GroKo“ und „Erwerbszuschuss“. Dazu imputieren wir im SOEP Unterhaltsvorschusszahlungen. Im Folgenden beschreiben wir das Imputationsverfahren näher. Anschließend werden die Ergebnisse der Reformszenarien unter dem neuen Regime verglichen mit denjenigen denen der berichtete Unterhaltsvorschussbezug aus dem SOEP 2014 zugrunde liegt.

Für die Imputation des Unterhaltsvorschusses unter der Rechtslage 2018 wird zunächst die Summe der Mindestansprüche aller Kinder im Haushalt eines Alleinerziehenden¹⁹ bestimmt. Für minderjährige Kinder ab dem 13. Lebensjahr muss geprüft werden ob eine der beiden Anspruchsbedingungen erfüllt ist: Beträgt entweder das Bruttoeinkommen des Alleinerziehenden mindestens 600 Euro oder besteht bei Gewährung des Unterhaltsvorschusses kein Anspruch des Kindes auf Leistungen nach dem SGB II, haben auch ältere Kinder ein Anrecht auf Unterhaltsvorschuss. Die so ermittelte Summe der Mindestansprüche wird sodann mit den fortgeschriebenen angegebenen Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils verglichen. Reichen die Zahlungen des Unterhaltspflichtigen nicht aus um den Mindestanspruch aller Kinder zu decken, werden zusätzlich ausgleichende Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz unterstellt.

Die Imputation des Unterhaltsvorschusses führt, wie von der Gesetzesänderung intendiert, zu einer erheblichen Ausweitung des Unterhaltsvorschusses. Die Zahl der Empfängerhaushalte steigt um ca. 970.000 auf etwa 1,2 Millionen. Somit erhalten etwa 75 Prozent der Alleinerziehenden entweder historisch berichtete oder imputierte Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz²⁰. Die Zahlen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weisen bisher auf einen deutlich moderateren Anstieg des Unterhaltsvorschusses hin. Zwar ist auf der einen Seite davon auszugehen, dass der Anpassungsprozess im Anschluss an die Reform noch nicht abgeschlossen ist, da es zu einem erhöhten Antragsaufkommen gekommen ist. Auf der anderen Seite ist die Imputation aufgrund der fehlenden Informationen in den Daten so gestaltet, dass sie als Obergrenze möglicher Effekte zu interpretieren ist. Mit der Zahl der Empfänger steigen auch die staatlichen Ausgaben für den Unterhalts-

¹⁹ Für die Imputation werden alle Elternteile die ohne einen Partner mit ihrem Kind zusammenleben als alleinerziehend betrachtet. Eine Prüfung der überwiegenden Erziehungsverantwortung erfolgt nicht.

²⁰ Dies entspricht den von Hartmann (2014) auf Grundlage des SOEP Anteilen aller Alleinerziehenden die keine oder keine ausreichenden Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils erhalten und somit potenziell einen Anspruch auf Unterhaltsvorschussleistungen haben.

vorschuss um ein Vielfaches, führen aber zeitgleich zu Einsparungen in der Grundsicherung, dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag. Der simulierte gesamtfiskalische Effekt der Imputation des Unterhaltsvorschusses liegt knapp über einer Milliarden Euro.

Die Wirkungen der simulierten Reformszenarien der „GroKo“ und „Erwerbszuschuss“ weichen unter dem neuen Unterhaltsvorschussregime nicht substanziell ab. Tabelle A4 weist die wichtigsten Kennzahlen beider Szenarien aus. Die Arbeitsangebotseffekte fallen im Schnitt um rund 20.000 Personen bzw. Vollzeitäquivalente geringer aus, bleiben aber positiv. Die Reduktion der Armutsquoten durch die Reformvorhaben der Großen Koalition oder die Einführung des Erwerbszuschusses verbleibt auch nach der Imputation des Unterhaltsvorschusses auf einem ähnlichen Niveau. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass viele Alleinerziehende bereits durch die Gewährung des Unterhaltsvorschusses die Armutsgrenze überschreiten und die Kinderarmutsquote durch die Imputation um etwa einen halben Prozentpunkt sinkt (nicht dargestellt). Die Anzahl zusätzlicher Transferempfänger hingegen steigt im GroKo-Szenario geringfügig von 130 Tsd. auf 157 Tsd. Haushalte. Die Differenz geht fast vollständig auf eine stärkere Zunahme der Anzahl der Kinderzuschlagsempfänger zurück. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.4 anhand der Musterhaushalte aufgezeigten geringen Bedeutung des Kinderzuschlags für Alleinerziehende im Status quo, sofern sie Unterhaltsleistungen beziehen. So geht zuvor durch die Imputation des Unterhaltsvorschusses die Anzahl der Haushalte, die Kinderzuschlag beziehen, um fast 50 Prozent zurück. Die Ausweitung des Kinderzuschlags im GroKo-Szenario, insbesondere die veränderte Anrechnung von Unterhaltszahlungen, erreicht somit eine höhere Anzahl von Haushalten die reformbedingt als zusätzliche Leistungsbezieher in Frage kommen. Der Anstieg von Transferempfängern durch die Erwerbszuschussreform fällt hingegen im Saldo mit etwa 1,4 Millionen auch bei imputierten Unterhaltsbezügen unverändert hoch aus. Auch die simulierten Gesamtkosten beider Reformoptionen verschieben sich nur geringfügig.

Tabelle A4**Reformeffekte der Szenarien bei imputierten Unterhaltsvorschussleistungen**

	Kosten und Wirkungen der Szenarien "GroKo" und "Erwerbszuschuss" bei imputierten Unterhaltsvorschussleistungen	
	Szenario GroKo	Szenario Erwerbszuschuss
Arbeitsangebot: Partizipationseffekt (in 1.000 Personen)	+40	+27
Arbeitsangebot: Arbeitsvolumen (in 1.000 Vollzeitäquivalente)	+31	+92
Veränderung der Armutsquote (in Prozentpunkten)	-0,14	-1,58
Veränderung der Armutsquote Erwerbstätiger (in Prozentpunkten)	-0,40	-1,32
Veränderung der Armutsquote von Kindern (in Prozentpunkten)	-1,01	-2,92
Transferempfänger (Haushalte in Tsd.)	+157	+1.409
Fiskalischer Gesamteffekt (in Mio. Euro pro Jahr, Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen (+), Einsparungen bzw. Mehreinnahmen (-))	+4.576	+2.698

Quelle: IAB-MSM.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
<u>1/2018</u>	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Eberele, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 5)	3/18
<u>2/2018</u>	Büschel, U. Hense C. Daumann, V. Dony, E. Kubis, A. Rebien, M. Stöhr, S. Voit, A.	Betriebe und Geflüchtete	5/18
<u>3/2018</u>	Frodermann, C. Müller, D. Schmucker, A.	Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern in mittleren und großen Betrieben	6/18
<u>4/2018</u>	Bossler, M. Gürtzgen, N. Lochner, B. Betzl, U. Feist, L. Wegmann, J.	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen	8/18
<u>5/2018</u>	Vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Eberle, J. Haepf, T.	Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 6)	8/18
<u>6/2018</u>	Müller, S. Dettmann, E. Fackler, D. Neuschäffer, G. Slavtchev, V. Leber, U. Schwengler, B.	Lohnunterschiede zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland: Ausmaß und mögliche Erklärungsfaktoren	10/18
<u>7/2018</u>	Bornhofen, A. Borrs, L. Moritz, M.	Die binationale Berufsausbildung im bayerisch-tschechischen Grenzraum – ein Zukunftsmodell für Nachbarstaaten?	10/18
<u>8/2018</u>	Mönnig, A. Schneemann, C. Weber, E. Zika, G.	Elektromobilität 2035	12/18

Stand: 13.12.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <https://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 9/2018
21. Dezember 2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<https://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2018/fb0918.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Kerstin Bruckmeier
Telefon 0911 179-4432
E-Mail Kerstin.Bruckmeier@iab.de