

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 85

**Arbeitsangebotseffekte einer
Reform des Kinderzuschlags**

IZA
Holger Bonin
Eric Sommer

ZEW
Holger Stichnoth
Florian Buhlmann

OKTOBER 2018

Expertise*

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

IZA – Institute of Labor Economics

Holger Bonin (Projektleitung)
Eric Sommer

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Holger Stichnoth
Florian Buhlmann

Bonn und Mannheim
Oktober 2018

* Das dieser Expertise zugrundeliegende Forschungsvorhaben wurde von der Prognos AG als Geschäftsstelle des Kompetenzbüros Wirksame Familienpolitik in Auftrag gegeben und mit deren Mitteln finanziert. Die Prognos AG leitet in Kooperation mit dem Institut für Demoskopie Allensbach das Kompetenzbüro Wirksame Familienpolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und leistet wissenschaftliche Unterstützung und demoskopische Begleitforschung zu aktuellen Fragen der Familienpolitik. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt ausschließlich bei den Autoren. Diese Arbeit verwendet als Datenbasis das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), Version 33.1, SOEP, 2018, doi:10.5684/soep.v33.1.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	3
1 Einleitung.....	5
2 Verfahrensweise der ex ante-Simulationsrechnungen.....	8
3 Anreizprobleme im Status quo	10
4 Reformszenarien	12
5 Simulationsergebnisse	16
5.1 Unmittelbare Wirkungen auf die Inanspruchnahme von Sozialtransfers.....	16
5.2 Beschäftigungseffekte	20
6 Schlussfolgerungen	24
7 Literatur.....	27
Appendix: Wirkung einer Reform des Kinderzuschlags für Alleinerziehende	28

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Effektive Grenzbelastung von Erwerbseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in %..... 10

Abbildung 2: Verfügbares Haushaltseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich der Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren..... 12

Abbildung 3: Effektive Grenzbelastung von Erwerbseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich der Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in % 14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Simulierte Anzahl der Paare mit Kindern mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, IZAΨMOD, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000	17
Tabelle 2: Simulierte Anzahl der Paare mit Kindern mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000	19
Tabelle 3: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien bei Müttern und Vätern in Paarfamilien mit Kindern, Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten und Anzahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt, Veränderungen gegenüber dem Status quo 2018, in 1.000.....	20
Tabelle 4: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Mütter und Väter aus Paarfamilien mit Kindern, IZAΨMOD, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.	22
Tabelle 5: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Mütter und Väter aus Paarfamilien mit Kindern, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.....	23
Tabelle A.1: Simulierte Anzahl der Alleinerziehenden mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, IZAΨMOD, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000	29
Tabelle A.2: Simulierte Anzahl der Alleinerziehenden mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000	30

Tabelle A.3: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien bei Alleinerziehenden, Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten und Anzahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt, Veränderungen gegenüber dem Status quo 2018, in 1.000. 31

Tabelle A.4: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Alleinerziehende, IZAΨMOD, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000. 33

Tabelle A.5: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Alleinerziehende, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000. 34

1 Einleitung

Der 2005 eingeführte Kinderzuschlag ist eine Transferleistung zur Unterstützung von Familien mit einem geringen Erwerbseinkommen oberhalb des Grundleistungsbezugs. Der Kinderzuschlag verhindert, dass Familien allein durch die Präsenz von Kindern in der Bedarfsgemeinschaft auf die Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind. Derzeit führt der Kinderzuschlag dazu, dass gut 100.000 Familien unabhängig von Leistungen des SGB II leben können. Im Hinblick auf die Reduktion der Armutsrissen von Familien wurde dem Kinderzuschlag im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen eine besonders gute Kosten-Nutzen-Relation attestiert.

Dennoch erscheint die derzeitige Ausgestaltung des Kinderzuschlags problematisch. Erstens sind die Raten der Inanspruchnahme unbefriedigend. 60 bis 70 Prozent der Berechtigten werden vom Kinderzuschlag nicht erreicht. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist administrativ ausgesprochen kompliziert, und viele potenzielle Nutznießer tun sich offenbar schwer zu beurteilen, ob sie die komplexen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen (BMFSFJ 2017). Zweitens ist der Kinderzuschlag, der in aller Regel in Kombination mit dem Wohngeld in Anspruch genommen wird, durch hohe Transferentzugsraten charakterisiert. Die Gestaltung des Transferentzugs schwächt die Anreize für Kinderzuschlagsbeziehende, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen, weil dann im Gegenzug die Transferzahlungen in vergleichbarer Höhe abnehmen. Darüber hinaus entsteht, weil der Kinderzuschlag nur an Haushalte gezahlt wird, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze bleiben, eine „Abbruchkante“, an der die Transferansprüche schlagartig entfallen. Damit ist das systematische Problem verbunden, dass sich Familien, wenn sie zusätzliches Erwerbseinkommen erzielen und die Abbruchkante überschreiten, finanziell gesehen absolut schlechter stellen. Mit anderen Worten kann der implizite Steuersatz, der auf einem zusätzlich verdienten Euro liegt, im Zusammenspiel der Regelungen für den Kinderzuschlag und das Wohngeld, bei über 100 Prozent liegen.

Diese Expertise untersucht zwei Varianten für eine Reform des Kinderzuschlags, die auf eine Stärkung der Arbeitsanreize zielen, im Hinblick auf ihre potenziellen Arbeitsangebotswirkungen. Beide Vorschläge sehen eine Beseitigung der Abbruchkante durch Eliminierung der Höch-

steinkommengrenze vor. Darüber hinaus werden die Raten, mit der Einkommen auf den Kinderzuschlag angerechnet wird, vermindert. Die eine der beiden Varianten sieht dabei eine Transferenzugsrate von 45 Prozent vor (statt 50 Prozent im Status quo), die andere eine etwas niedrigere in Höhe von 40 Prozent.

Die für die Expertise durchgeführten ex ante-Simulationsrechnungen lassen in beiden Konstellationen positive Wirkungen der vorgeschlagenen Reformen auf das Arbeitsangebot erwarten. Die Zahl der Mütter und Väter aus Paarfamilien mit Kindern, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, nimmt geschätzt um 4.000 bis 7.000 zu. Im Verhältnis zur Zahl der Familien mit Kinderzuschlag in der Ausgangslage erscheint die vorausberechnete Verbesserung durchaus substantiell. Die mit der reformbedingten Verbesserung der Arbeitsanreize verbundene Ausweitung der Beschäftigung ist erwartungsgemäß umso größer, je niedriger die Transferenzugsrate gewählt wird. Wie der Vergleich von Szenarien mit einer Anrechnung von Erwerbseinkommen auf den Kinderzuschlag in Höhe von 40 und 45 Prozent zeigt, sind die Unterschiede bei den positiven Beschäftigungswirkungen zumindest bei moderaten Veränderungen der Transferenzugsrate nicht erheblich.

Durch die Absenkung der Transferenzugsraten bei Eliminierung der Abbruchkante weitet sich der Kreis der Kinderzuschlagsberechtigten aus. Dies könnte die Arbeitsanreize bei den Familien schwächen, deren Erwerbseinkommen im Status quo oberhalb der heutigen Abbruchkante liegt. Gemäß den hier vorgelegten Simulationsergebnissen kommt diese potenzielle Verhaltensanpassung aber so gut wie nicht zum Tragen. In der Gesamtbetrachtung nimmt das in Arbeitsstunden gemessene Arbeitsangebot bei Umsetzung der Reformvorschläge zu; verbesserte Arbeitsanreize für die Bezieher des Kinderzuschlags würden demnach in der Summe die gewünschte Wirkung erzielen.

Die weitere Expertise ist wie folgt strukturiert. Nach der im nächsten Abschnitt folgenden knappen Darstellung des zur ex ante-Simulation der Reformoptionen verwendeten Rechenmodelle illustriert Abschnitt 3 die mit der derzeitigen Gestaltung des Kinderzuschlags verbundene Arbeitsangebotsproblematik. Abschnitt 4 erläutert die beiden untersuchten Reformszenarien näher. Nach der Darstellung der Simulationsergebnisse in Abschnitt 5 endet die Expertise in Abschnitt 6 mit einigen Schlussfolgerungen.

Der Hauptteil der Expertise betrachtet ausschließlich Paarfamilien mit Kindern. Ein Appendix zeigt außerdem Wirkungen möglicher Reformen des Kinderzuschlags bei den Alleinerziehenden. Dieser besonders armutsgefährdete Familientyp wird gesondert behandelt, weil im Status quo nur wenige Alleinerziehende überhaupt einen Anspruch auf den Kinderzuschlag haben. Dies liegt daran, dass der Unterhalt beziehungsweise der Unterhaltsvorschuss Vorrang vor anderen Sozialleistungen hat. Der Kinderzuschlag ist hauptsächlich für Alleinerziehende relevant, sofern im Haushalt Kinder über 18 Jahre leben, da für diese kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht. Deshalb wurde für Alleinerziehende eine Reformvariante untersucht, die den Kreis der anspruchsberechtigten Haushalte gegenüber heute deutlich ausweiten würde. Zusätzlich zur Kombination aus Erhöhung von Kindergeld, Beseitigung der Abbruchkante und veränderter Transferenzugsrate wird dazu unterstellt, dass das Kindeseinkommen in Form von Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bei der Bestimmung des Kinderzuschlags nicht wie bisher mit 100 Prozent, sondern lediglich mit 50 Prozent angerechnet wird.

2 Verfahrensweise der ex ante-Simulationsrechnungen

Die für diese Expertise vorgenommenen Berechnungen wurden zum einen mit IZAΨMOD, dem verhaltensbasierten mikro-ökonomischen Simulationsmodell des IZA durchgeführt (Löffler et al., 2014), zum andern mit einem ähnlich konstruierten Mikrosimulationsmodell des ZEW. Der Vergleich zwischen den Ergebnissen, die mit unterschiedlichen Rechenmodellen gewonnen wurden, dient der Sensitivitätsanalyse.

Als Datenbasis der eingesetzten Modelle dient die 2016er Welle des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen Haushaltsbefragung mit 18.000 Beobachtungen, darunter 8.500 Familien (Wagner et al., 2007). In einem ersten Schritt werden für jeden Haushalt in der Stichprobe die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben sowie die Höhe der wichtigsten Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld) auf Basis der im SOEP enthaltenen Informationen zu Einkommen, Erwerbstätigkeit, Wohnsituation und Haushaltszusammensetzung errechnet. Hierbei werden die komplexen Interaktionen einzelner Posten innerhalb des Steuer-Transfer-Systems auf Grundlage des aktuellen Rechtsstands mit abgebildet.

Für den vorliegenden Kontext ist es wichtig, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass anspruchsberechtigte Haushalte Leistungen der sozialen Grundsicherung, aber auch Kinderzuschlag und Wohngeld nicht in allen Fällen in Anspruch nehmen, obwohl sie sich damit materiell besser stellen können. Deswegen werden die Raten der Inanspruchnahme bei den genannten Sozialleistungen so kalibriert, dass die Modelle für das Jahr 2016, aus dem die verwendete repräsentative Haushaltsdatenbasis des SOEP stammt, die bekannten tatsächlichen Werte der Familien mit Bezug von Sozialleistungen möglichst gut treffen. Konkret werden hierbei die folgenden Zielwerte zugrunde gelegt:

- 480.000 Paarhaushalte mit Kindern und 600.000 Alleinerziehende mit Bezug von Arbeitslosengeld II,
- 279.000 Haushalte mit Kindern in Wohngeldbezug, sowie
- 90.000 Haushalte mit Kinderzuschlagbezug.

In einem zweiten Schritt werden die Parameter eines sogenannten „diskreten Wahlmodells“ der Arbeitsangebotsentscheidung geschätzt. Dieses Modell basiert auf den Annahmen, dass Paarhaushalte ihr Einkommen grundsätzlich poolen, und dass sie das aus ihrer Sicht bestmögliche Arbeitsangebot für beide Partner in Abhängigkeit von gemeinsamen Präferenzen für Konsum und frei disponible Zeit unter der Nebenbedingung des damit jeweils verbundenen verfügbaren Einkommens aus einer Anzahl von vorgegebenen Arbeitsangebotskategorien auswählen.

Die geschätzten Präferenzparameter werden verwendet, um in einem dritten Schritt Veränderungen beim individuellen Arbeitsangebot abzuschätzen, die sich aus den seit 2016 eingetretenen Veränderungen bei entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen ergeben. Hierzu gehören insbesondere die durchschnittlichen Lohnsteigerungen und gesetzliche Anpassungen im Steuer- und Transfersystem der vergangenen beiden Jahre. Hierdurch werden Arbeitszeitkategorien im Vergleich zum Ausgangsjahr 2016 mehr oder weniger attraktiv, was Haushalte dazu bewegen kann, ihr Arbeitsangebot anzupassen. Die Basissimulation der sich so ergebenden Verhaltensanpassungen gewährleistet, dass die Analyse der Reformwirkungen auf dem aktuellen Status quo aufsetzt.

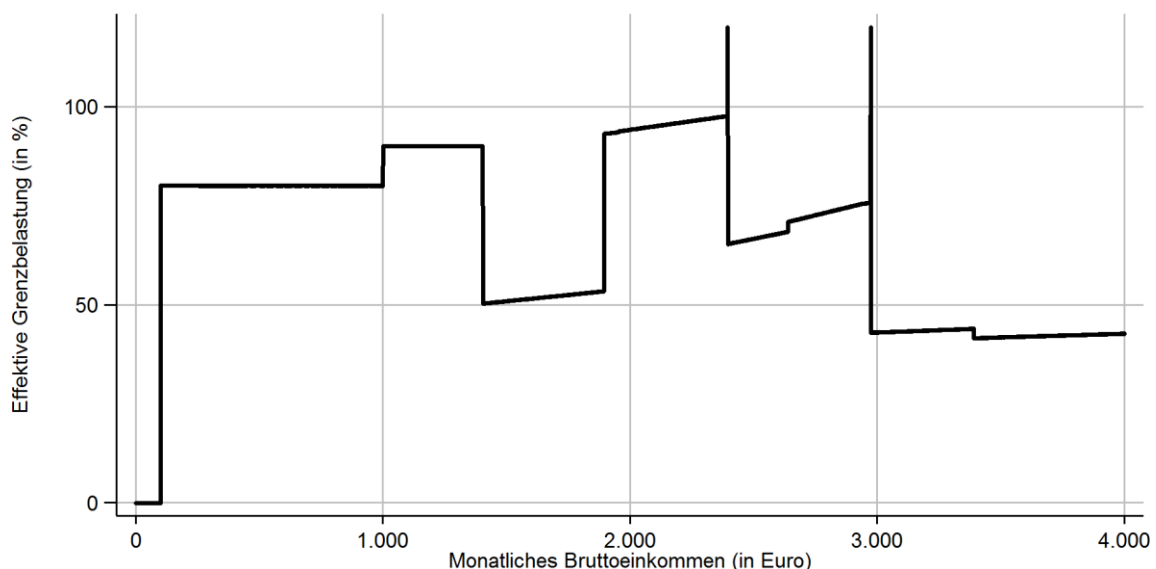
Weil diese Basissimulation mit unterschiedlichen Modellen und Modellparametern vorgenommen wird, weichen die von IZA und ZEW ermittelten Ausgangswerte bei der Anzahl der Familien mit Bezug von Sozialleistungen für das Jahr 2018 voneinander ab, obwohl die Berechnungen jeweils von denselben oben genannten Zielwerten für das Jahr 2016 ausgehen.

In einem abschließenden vierten Schritt werden die zu analysierenden Vorschläge für eine neue Ausgestaltung des Kinderzuschlags im Steuer-Transfer-Modell für das Jahr 2018 implementiert. Erneut können einzelne zur Wahl stehende Arbeitszeitkategorien im Vergleich zur Basissimulation an Attraktivität gewinnen oder verlieren, so dass sich die Haushalte mit ihrem gewünschten Arbeitsangebot an die neu unterstellten Rahmenbedingungen anpassen. Die Summe der so simulierten Veränderungen bei den individuell optimalen Arbeitszeiten ergibt die gesuchten Arbeitsangebotswirkungen der Reformen. Bei einem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt, wie es ihn derzeit vielerorts in Deutschland gibt, erscheint eine kurzfristige Übersetzung dieser Angebotseffekte in Beschäftigungseffekte plausibel.

3 Anreizprobleme im Status quo

Abbildung 1 verdeutlicht die beim Kinderzuschlag derzeit bestehende Anreizproblematik. Sie zeigt die effektive Grenzbelastung von Erwerbseinkommen in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoeinkommen für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von drei und acht Jahren. Die effektive Grenzbelastung gibt an, wieviel Prozent eines zusätzlich verdienten Euro dem Haushalt durch Steuern, Sozialabgaben und einen Entzug von Transferzahlungen insgesamt entgehen.

Abbildung 1: Effektive Grenzbelastung von Erwerbseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in %



Quelle: Berechnungen des IZA mit dem IZAΨMOD-Modell.

Anmerkungen: Die effektive Grenzbelastung gibt an, wieviel Prozent eines zusätzlich verdienten Euro dem Haushalt durch Steuern, Sozialabgaben und einen Entzug von Transferzahlungen insgesamt entgehen. Die Berechnung legt den aktuellen Rechtsstand zugrunde. Effektive Grenzbelastungen über 100 Prozent zeigen an, dass der Haushalt bei einem Mehrverdienst von einem Euro mehr als einen Euro an verfügbarem Einkommen verliert. Die Grenzbelastung ist zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Wohngeld und Kinderzuschlag werden auf 5 Euro gerundet ausgezahlt. Die sich hieraus ergebenden Sprungstellungen sind in der Darstellung geglättet. Die unterstellte Warmmiete für den Paalhaushalt beträgt 600 €.

In Abbildung 1 ist zu erkennen, dass ab einem monatlichen Bruttoeinkommen aus Erwerbsarbeit von etwa 1.900 Euro effektive Grenzbelastungen von über 90 bis über 100 Prozent auftreten, was eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit sehr unattraktiv macht. In diesem Bereich wird das Einkommen bereits mit Einkommensteuer und Sozialabgaben belastet; zusätzlich wirkt der Transferentzug in Folge der kombinierten Einkommensanrechnung bei Kinderzuschlag und Wohngeld (Bertelsmann-Stiftung, 2017). Der Kinderzuschlag wird für jede zehn Euro zusätzliches Einkommen um fünf Euro gekürzt. Die separate Transferentzugsrate des Kinderzuschlags entspricht demnach 50 Prozent.

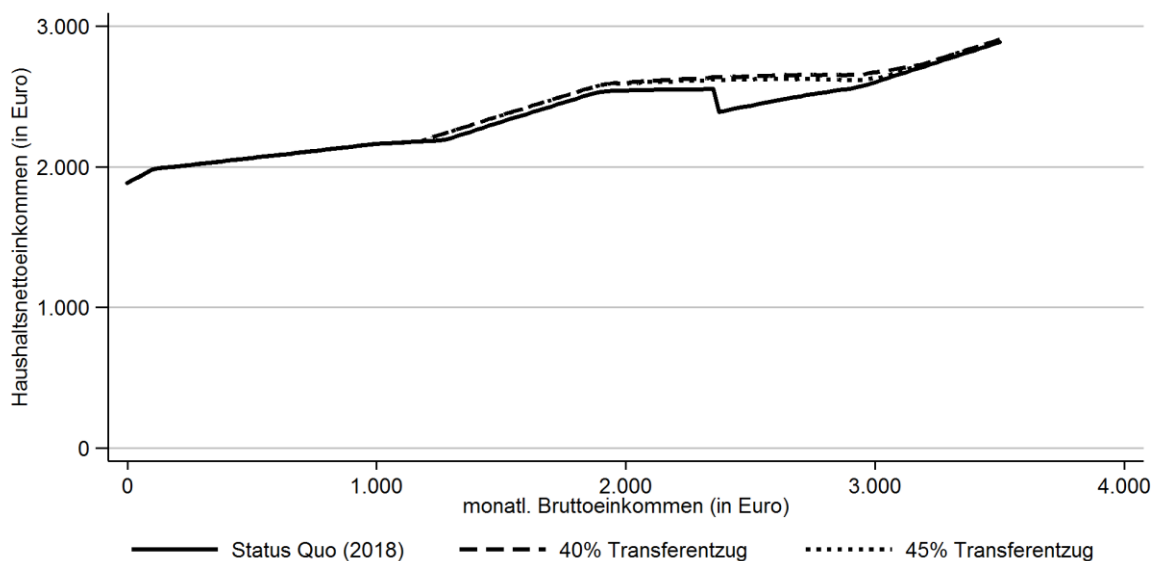
An der Höchsteinkommensgrenze für den Kinderzuschlag, die für den beispielhaft betrachteten Alleinverdiener-Paarhaushalt bei 2.400 Euro liegt, springt die effektive Grenzbelastung auf deutlich über 100 Prozent. Das bedeutet einen substantiellen absoluten Einkommensverlust für den Haushalt, wenn er mit seinem Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit die Abbruchkante überschreitet. Infolge dessen ist im Einkommensbereich gleich oberhalb der Höchsteinkommensgrenze ein stark ausgedünntes Arbeitsangebot zu erwarten. Eine zweite Sprungstelle mit einer so hohen Grenzbelastung tritt bei knapp unter 3.000 Euro Monatsbrutto auf und reflektiert den Wegfall des Wohngeldanspruchs.

Die aufgezeigten Anreizprobleme motivieren die in dieser Expertise zu untersuchenden Veränderungen der Hinzuverdienstregeln beim Kinderzuschlag. Die beiden Reformszenarien mit Beseitigung der Abbruchkante und Verringerung der Transferentzugsraten stellt der folgende Abschnitt näher dar.

4 Reformszenarien

Im Folgenden werden die Wirkungen von zwei Reformszenarien untersucht. Diese haben gemeinsam, dass die Einkommenshöchstgrenze abgeschafft wird, die für die oben dargestellten starken Anreizprobleme an der Abbruchkante des Kinderzuschlags verantwortlich ist. Weiterhin werden in beiden Szenario der maximale Kinderzuschlag von 170 € auf 183 € und das Kindergeld um 10 € für jedes Kind erhöht. Die Szenarien unterscheiden sich einzig in der Rate, mit der Erwerbseinkommen auf die Höhe des Kinderzuschlags angerechnet wird. In der ersten Variante wird die Transferentzugsrate von derzeit 50 Prozent auf 40 Prozent reduziert, in der zweiten Variante dagegen nur auf 45 Prozent.

Abbildung 2: Verfügbares Haushaltseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich der Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren



Quelle: Berechnungen des IZA mit dem IZAΨMOD-Modell.

Anmerkungen: Die Grafik trägt für ein gegebenes Bruttoeinkommen das verfügbare Haushaltseinkommen inkl. Steuern, Sozialabgaben und Transferleistungen ab. Die unterstellte Warmmiete für den Paarhaushalt beträgt 600 €.

Abbildung 2 veranschaulicht für einen beispielhaften Alleinverdiener-Paarhaushalt mit zwei Kindern im Alter von drei und acht Jahren, wie die Reformen das verfügbare Haushaltseinkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit gegenüber dem Status quo verändern würden. Im Bereich der Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen bleibt das verfügbare Einkommen unverändert; die Erhöhung des Kindergelds kommt nicht zum Tragen, weil sie vollständig auf die Grundsicherungsleistung angerechnet wird. In der Eingangsphase des Kinderzuschlags erhöht sich das Einkommen geringfügig durch die höheren Sätze von Kinderzuschlag und Kindergeld. Deutliche Einkommensverbesserungen ergeben sich dagegen im Einkommensbereich oberhalb der derzeitigen Abbruchkante des Kinderzuschlags – im Beispiel also beginnend bei 2.400 Euro pro Monat. In der Spitze liegt der Zuwachs beim verfügbaren Einkommen im Szenario mit 40 Prozent Transferentzugsrate bei 246 Euro pro Monat, im Szenario mit 45 Prozent Transferentzugsrate immerhin noch bei rund 229 Euro monatlich. Danach reduziert sich der Zuwachs an verfügbarem Einkommen gegenüber dem Status quo allmählich und läuft bei einem Bruttoerwerbseinkommen von etwa 3.000 Euro im Monat aus.

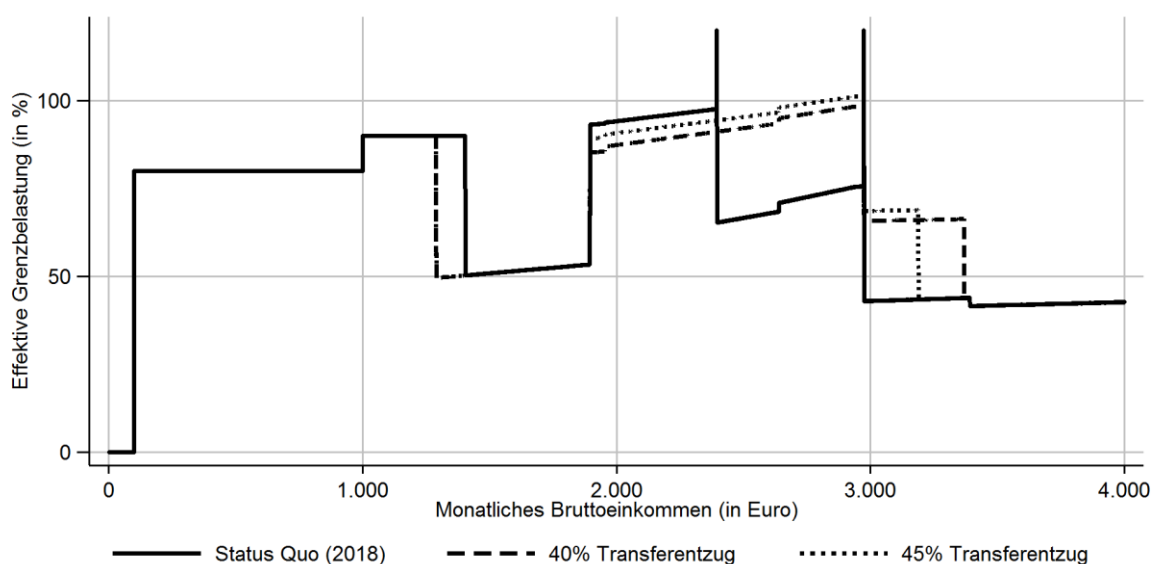
In Abbildung 2 ist erkennbar, dass die Eliminierung der Höchsteinkommensgrenze den über einen breiteren Einkommensbereich negativ auf das Arbeitseinkommen wirkenden deutlichen Rückgang des verfügbaren Einkommens trotz steigendem Bruttoeinkommen beseitigt. Allerdings verläuft die Kurve des verfügbaren Einkommens über einen weiten Bruttoeinkommensbereich – in etwa zwischen 1.900 Euro und 3.000 Euro sehr flach, so dass wenig Anreize bestehen, mehr zu arbeiten und so mit dem Arbeitsverdienst von unten her in dieses Einkommenssegment hinein zu wachsen. Diese Diagnose bestätigt sich beim Blick auf die in den Reformszenarien resultierenden effektiven Grenzbelastungen.

Wie Abbildung 3 zeigt, beseitigt die Reform zwar die derzeitige Grenzbelastungsspitze mit einem punktuellen Nettoeinkommensverlust an der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags und senkt die Grenzbelastungen im darunter liegenden Einkommensbereich. Bei in diesem Bereich anfallenden Mehrverdiensten sind die effektiven Entzugsraten, die sich aus der Kombination der zu entrichtenden Sozialbeiträge und geringer werdenden Kinderzuschlags- und Wohngeldansprüchen ergeben, aber immer noch sehr hoch. Im Einkommensbe-

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

reich oberhalb der derzeitigen Abbruchkante beim Kinderzuschlag liegen die Grenzbelastungen im Zusammenwirken des Transferentzugs bei Kinderzuschlag und Wohngeld nach der Reform sogar über dem derzeitigen Niveau. Erst nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs – erkennbar an der verbleibenden Grenzbelastungsspitze – fallen die effektiven marginalen Belastungen des Erwerbseinkommens deutlich.

Abbildung 3: Effektive Grenzbelastung von Erwerbseinkommen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich der Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in %



Quelle: Berechnungen des IZA mit dem IZAΨMOD-Modell.

Anmerkungen: Die effektive Grenzbelastung gibt an, wieviel Prozent eines zusätzlich verdienten Euro dem Haushalt durch Steuern, Sozialabgaben und einen Entzug von Transferzahlungen insgesamt entgehen. Die Berechnung legt den aktuellen Rechtsstand zugrunde. Effektive Grenzbelastungen über 100 Prozent zeigen an, dass der Haushalt bei einem Mehrverdienst von einem Euro mehr als einen Euro an verfügbarem Einkommen verliert. Die Grenzbelastung ist zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgebrochen. Wohngeld und Kinderzuschlag werden auf 5 Euro gerundet ausgezahlt. Die sich hieraus ergebenden Sprungstellungen sind in der Darstellung geglättet. Die unterstellte Warmmiete für den Paarhaushalt beträgt 600 €.

Jedoch käme es bei Umsetzung der Reformvorschläge zu einer Verschlechterung der Arbeitsanreize nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs. Darin spiegelt sich die Verbreiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten beim Kinderzuschlag, der in der betrachteten Konstellation

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

des Alleinverdiener-Ehepaars mit zwei Kindern noch bei Bruttoerwerbseinkommen von über 3.000 Euro monatlich in Anspruch genommen werden kann.

Der Vergleich der Verläufe der effektiven Grenzbelastungen des Erwerbseinkommen zwischen den Reformszenarien und dem Status quo in Abbildung 1 und Abbildung 3 macht deutlich, dass die zu untersuchenden Veränderungen beim Kinderzuschlag durch die Kombination der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze und niedrigerer Transferentzugsraten komplexe Veränderungen der Arbeitsanreizstrukturen mit sich bringen. Hinzu treten mögliche – sich negativ auf das Arbeitsangebot auswirkende – Einkommenseffekte durch die Möglichkeit, bei Inanspruchnahme des Kinderzuschlags oberhalb der bisherigen Höchsteinkommensschwelle eine substanzielle Verbesserung beim verfügbaren Einkommen gegenüber dem Status quo zu erreichen. Der folgende Abschnitt liefert auf Grundlage von Simulationen verhaltensfundierter empirischer Arbeitsangebotsmodelle eine Abschätzung über die Auswirkungen dieser sich überlagernden Effekte auf die Arbeitszeitwünsche von Familien.

5 Simulationsergebnisse

5.1 Unmittelbare Wirkungen auf die Inanspruchnahme von Sozialtransfers

Die in den Reformszenarien vorgesehene Erhöhung des Kinderzuschlags macht die Inanspruchnahme in Kombination mit dem Wohngeld finanziell attraktiver, so dass Haushalte auch ohne eine Verhaltensanpassung im Hinblick auf das Arbeitsangebot zwischen den Transfer-Systemen wechseln. Darüber hinaus erweitert die Eliminierung der oberen Einkommensschwelle den Kreis der Anspruchsberechtigten, so dass Haushalte, die vorher keine sozialen Sicherungsleistungen bezogen haben, den Kinderzuschlag neu in Anspruch nehmen können.

Tabelle 1 zeigt, wie sich die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld bei Umsetzung der Reformszenarien unmittelbar verändern würde. Die dargestellten Veränderungen wurden mit Hilfe dem Modell IZAΨMOD durch das IZA berechnet und sind sogenannte „Über-Nacht-Effekte“, die sich ergeben, wenn man unterstellt, dass sich das Arbeitsangebot in Folge der Reform nicht anpasst. Tabelle 1 zeigt die simulierten unmittelbaren Reformeffekte sowohl für die Paarfamilien insgesamt sowie differenziert nach Einkommensquintilen. Die Einteilung der Quintile richtet sich dabei nach der Einkommensposition aller Familien – Paare und Alleinerziehende mit Kindern unter 25 Jahren im Haushalt. Das zugrunde liegende Bruttoeinkommen erfasst neben Erwerbseinkommen auch Kapitaleinkommen, sowie Einkommen aus Vermietung und Verpachtung, Gewerbetätigkeit und privaten Transfers.

Gemäß IZAΨMOD erhöht sich im Szenario mit einer Transferentzugsrate von 40 Prozent die Anzahl der Paarhaushalte mit Kindern, die den Kinderzuschlag beziehen, um 61.700. Dies entspricht einer Zunahme der Paarhaushalte mit Kinderzuschlag um rund zwei Drittel. Zugleich geht die Zahl der Paarfamilien mit Bezug von Arbeitslosengeld II nur um 8.700 zurück. Die zusätzlichen Kinderzuschlagsbezieher kommen somit überwiegend nicht aus dem SGB II-Bereich, sondern liegen mit ihrem Einkommen am Ausgangszeitpunkt 2018 jenseits der Höchsteinkommensschwelle.

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Tabelle 1: Simulierte Anzahl der Paare mit Kindern mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, IZAΨMOD, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000

Quintil		Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
			40%	45%
		Änderung gegenüber Status quo		
1	Arbeitslosengeld II	454,4	0,0	0,0
	Wohngeld	77,7	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	9,6	1,5	1,5
2	Arbeitslosengeld II	93,4	-3,9	-3,8
	Wohngeld	55,1	3,9	3,7
	Kinderzuschlag	25,1	7,4	7,0
3	Arbeitslosengeld II	17,5	-3,9	-3,7
	Wohngeld	76,6	3,4	3,2
	Kinderzuschlag	54,4	22,0	20,0
4	Arbeitslosengeld II	3,9	-0,8	-0,6
	Wohngeld	17,9	0,2	0,2
	Kinderzuschlag	8,4	30,6	24,2
5	Arbeitslosengeld II	0,0	0,0	0,0
	Wohngeld	0,0	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0,0	0,2	0,1
Gesamt	Arbeitslosengeld II	569,2	-8,7	-8,1
	Wohngeld	227,2	7,4	7,1
	Kinderzuschlag	97,5	61,7	52,9

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD.

Anmerkungen: Unmittelbare Veränderungen sind „Über-Nacht-Effekte“ der Reformszenarien, das heißt Veränderungen des Transferbezugs bei konstantem Arbeitsangebot. Die Einkommensquintile unterteilen die Gesamtbevölkerung nach ihrem Bruttoeinkommen in fünf gleich große Gruppen. Im ersten Einkommensquintil befinden sich die Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung, im fünften Einkommensquintil die 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte.

85 Prozent der Paarhaushalte, die den Kinderzuschlag reformbedingt neu in Anspruch nehmen könnten, sind mit ihrem eigenen Einkommen vor Transfers dem dritten und vierten Einkommensquintil zuzuordnen. Diese Familien beziehen nach der Reform teilweise Kinderzuschlag in geringfügiger Höhe und haben daneben keine Ansprüche auf Wohngeld. Nach den Berechnungen des IZA erhöht die Reform die Zahl der Paarfamilien mit Wohngeldbezug unmittelbar um etwa 7.400. Dies entspricht in etwa der Zahl der Paarfamilien, die unmittelbar nach der Reform nicht mehr auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind.

Wird die Transferentzugsrate beim Kinderzuschlag mit 45 Prozent höher angesetzt, sind die vorausberechneten Über-Nacht-Effekte erwartungsgemäß schwächer. Die Unterschiede zwischen den beiden Reformszenarien sind allerdings recht gering. Im Szenario mit einer höheren Transferentzugsrate steigt die Zahl der Paarfamilien mit Kinderzuschlag immer noch um gut 52.500; dies entspricht einer Zunahme der Inanspruchnahme der Leistung in dieser Zielgruppe um 57 Prozent. Die Differenz beim Rückgang der Zahl der Paarfamilien mit Bezug von Arbeitslosengeld II zwischen den beiden Reformszenarien beträgt gerade einmal 500. Die gewählte Höhe der Transferentzugsrate ist demnach ganz überwiegend oberhalb der bisherigen Abbruchkante relevant.

Tabelle 2 zeigt zum Vergleich die unmittelbaren Reformwirkungen, die mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW berechnet wurden. Die erzielten Befunde sind qualitativ und quantitativ den zuvor berichteten Ergebnissen des IZAΨMOD ähnlich. Erneut zeigt sich, dass die Wirkungen einer höheren oder niedrigeren Transferentzugsrate gemessen an den Wirkungen der Beseitigung der Höchsteinkommensgrenze kaum ins Gewicht fallen. Im Szenario mit der niedrigeren (höheren) Transferentzugsrate wächst die Zahl der Paarfamilien, die Kinderzuschlag in Anspruch nehmen, um 72.000 (70.000), während die Zahl der Paarfamilien mit Bezug von Arbeitslosengeld II um 18.700 (18.000) zurückgeht. Zudem zeigt sich Im ZEW-Simulationsmodell, dass viele der Familien, die statt Arbeitslosengeld II den Kinderzuschlag beanspruchen zugleich auch Wohngeld in Anspruch nehmen. Die Zunahme der Paarfamilien mit Wohngeldbezug entspricht mit 14.300 (14.200) annähernd der Abnahme der Zahl der Paarfamilien mit Bezug von SGB II-Leistungen.

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Tabelle 2: Simulierte Anzahl der Paare mit Kindern mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000

Quintil		Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
			40%	45%
			Änderung gegenüber Status quo	
1	Arbeitslosengeld II	453,4	-2,6	-2,6
	Wohngeld	13,4	2,2	2,2
	Kinderzuschlag	3,7	3,0	2,6
2	Arbeitslosengeld II	106,9	-8,3	-8,2
	Wohngeld	80,8	7,0	7,0
	Kinderzuschlag	23,3	9,6	9,3
3	Arbeitslosengeld II	18,9	-5,7	-5,5
	Wohngeld	108,6	4,0	4,0
	Kinderzuschlag	44,0	29,4	27,8
4	Arbeitslosengeld II	4,3	-2,1	-1,6
	Wohngeld	18,6	1,1	1,1
	Kinderzuschlag	7,0	29,3	24,0
5	Arbeitslosengeld II	0,0	0,0	0,0
	Wohngeld	0,1	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0	0,8	0,4
Gesamt	Arbeitslosengeld II	583,5	-18,7	-18,0
	Wohngeld	221,5	14,3	14,2
	Kinderzuschlag	78,0	72,0	70,0

Quelle: Berechnungen des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Anmerkungen: Unmittelbare Veränderungen sind „Über-Nacht-Effekte“ der Reformszenarien, das heißt Veränderungen des Transferbezugs bei konstantem Arbeitsangebot. Die Einkommensquintile unterteilen die Gesamtbevölkerung nach ihrem Bruttoeinkommen in fünf gleich große Gruppen. Im ersten Einkommensquintil befinden sich die Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung, im fünften Einkommensquintil die 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte.

5.2 Beschäftigungseffekte

Die Simulation der Wirkungen einer Neugestaltung des Kinderzuschlags mit Abschaffung der Höchstekommensgrenze und niedrigeren Transferentzugsraten zeigt in beiden Reformszenarien eine Stärkung des Arbeitsangebots und daraus folgend positive Beschäftigungseffekte. Die potenziellen Wirkungen sind in beiden Varianten der Struktur nach ähnlich. Im Vergleich der beiden Varianten wirkt es sich günstiger auf die Beschäftigung aus, wenn die Transferentzugsrate niedriger angesetzt wird. In Folge der geringeren effektiven Grenzbelastungen von Erwerbseinkommen im Bereich des Kinderzuschlags entscheiden sich mehr Familien dazu, ihr Arbeitsangebot auszuweiten, was sich in einen höheren Beschäftigungseffekt übersetzt.

Tabelle 3: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien bei Müttern und Vätern in Paarfamilien mit Kindern, Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten und Anzahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt, Veränderungen gegenüber dem Status quo 2018, in 1.000.

	Reformszenario mit Transferentzugsrate			
	40%		45%	
	IZA	ZEW	IZA	ZEW
Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten	3,9	4,2	3,1	3,3
Teilnehmende am Arbeitsmarkt	4,4	4,9	3,5	4,1

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD und des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Anmerkungen: Vollzeitäquivalente berechnet aus der Summe der simulierten Veränderungen beim Arbeitsangebot in Stunden dividiert durch 40. Die Veränderung der Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt entspricht der Veränderung der Zahl der Beschäftigten, wenn man voraussetzt, dass ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot vom Markt aufgenommen wird.

Wie Tabelle 3 zeigt, steigern die Reformen eine erhöhte Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt, die sich angesichts des derzeit gut aufnahmefähigen Arbeitsmarkts in Deutschland auch leicht in Beschäftigung umsetzen dürfte. In der Reformvariante mit einer Transferentzugsrate von 40 Prozent wächst die Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt beziehungsweise Beschäftigten um geschätzt 4.400 (IZAΨMOD) bis 4.900 (ZEW-Simulationsmodell). In

der Reformvariante mit einer Transferenzugsrate von 45 Prozent ist die Wirkung auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt den am Arbeitsmarkt um etwa 20 Prozent – je nach Modell 800 bis 900 Personen – geringer. Der mögliche Zuwachs bei der Zahl der Beschäftigten liegt bei 3.900 (IZAΨMOD) bis 4.100 (ZEW-Mikrosimulationsmodell). In Relation zur Zahl der Paarfamilien mit Bezug von Kinderzuschlag bewegen sich die simulierten Teilnahmeeffekte im Bereich von etwa drei Prozent.

Das in Vollzeitäquivalente umgerechnete Arbeitsvolumen in Stunden wächst schwächer als die Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt. Mit 3.900 bis 4.200 Vollzeitäquivalenten im Szenario mit 40 Prozent Transferenzugsrate und 3.100 bis 3.300 Vollzeitäquivalenten im Szenario mit 45 Prozent Transferenzugsrate bleibt die Arbeitsangebotswirkung der untersuchten Reformkonzepte aber positiv. Die vorausberechnete Veränderung des Arbeitsvolumens speist sich aus drei unterschiedlichen Effekten. Erstens treten Mütter und Väter in Folge der Reform neu auf den Arbeitsmarkt – nicht alle davon suchen allerdings eine Vollzeitstelle. Zweitens streben Eltern, die im Status quo bereits beschäftigt sind, eine längere Arbeitszeit an, weil sie damit nach Beseitigung der Abbruchkante und mit niedrigeren Transferenzugsraten finanziell besser gestellt sind als bisher. Drittens kommt ein Einkommenseffekt zum Tragen – es besteht ein Anreiz, die Arbeitszeit zu reduzieren, weil der Bedarf des Haushalts teilweise durch ein gegenüber dem Status quo höheres staatliches Transfereinkommen gedeckt werden kann.

Der negative Einkommenseffekt auf das Arbeitsangebot in Stunden ist, wie die Vorausberechnungen in den Simulationsmodellen zeigen, allerdings nur sehr schwach ausgeprägt. Er tritt insbesondere bei den Paarfamilien auf, in denen ein Elternteil – in der Regel der Vater – eine hohe wöchentliche Arbeitszeit leistet. Wie Tabelle 4 deutlich macht, steigt das Arbeitsangebot in der Arbeitszeitkategorie mit 50 und mehr Wochenstunden gemäß den Ergebnissen des IZA trotzdem leicht an. Der negative Einkommenseffekt bei manchen Paarfamilien wird hier durch die positiven Arbeitszeiteffekte, die die Reform des Kinderzuschlags bei anderen Familien auslöst, mehr als kompensiert.

Tabelle 4: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Mütter und Väter aus Paarfamilien mit Kindern, IZAΨMOD, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.

Arbeitsstunden je Woche	Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
		40%	45%
0	5.014,3	-4,4	-3,5
10	483,9	0,1	0,0
20	922,9	0,5	0,5
30	1.412,6	1,0	0,8
40	4.015,7	2,5	2,0
50 und mehr	2.550,4	0,3	0,2

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD.

Insgesamt gesehen vollzieht sich die vorausberechnete Zunahme des Arbeitsangebots hauptsächlich bei den Vollzeitbeschäftigten. Bei einer Transferentzugsrate von 40 Prozent steigt die Zahl der Mütter und Väter mit einer regelmäßigen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden und mehr um 3.800, bei einer Transferentzugsrate von 45 Prozent noch um 3.000. Die Zahl der in Mütter und Väter, die in Teilzeit mit 20 Stunden und weniger arbeiten möchten, bleibt dagegen nahezu unverändert. Dieses Ergebnis lässt sich dadurch erklären, dass die Reformen die Arbeitsanreize vor allem im Einkommensbereich oberhalb der derzeitigen Abbruchkante verbessern (siehe Abbildung 3), der für die Mütter und Väter in der Zielgruppe des Kinderzuschlags, vielfach durch unterdurchschnittliche Stundenlöhne charakterisiert, oft nur in Vollzeit erreichbar ist.

Tabelle 5 fasst die mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell vorausberechneten Veränderungen bei den bevorzugten Arbeitszeiten zusammen. Die Resultate bestätigen weitgehend die mit IZAΨMOD gewonnenen Befunde. Erneut ist die Zunahme des Arbeitsangebots im Teilzeitbereich praktisch vernachlässigbar; in den Reformszenarien verschiebt sich das Arbeitsangebot ganz überwiegend in den Bereich der Vollzeit. Hierbei kommt es per Saldo anders als bei der

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Vorausberechnung der Reformwirkungen mit IZAΨMOD zu einem leichten Rückgang des Arbeitskräfteangebots in der Arbeitszeitkategorie mit 50 und mehr Wochenstunden. Der dämpfende negative Einkommenseffekt kommt hier stärker zum Tragen. Trotzdem wächst der Bereich der Vollzeitarbeit mit 30 und mehr Stunden insgesamt um 4.400 im Szenario mit 40 Prozent Transferentzugsrate und um 3.400 im Szenario mit 45 Prozent Transferentzugsrate.

Tabelle 5: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Mütter und Väter aus Paarfamilien mit Kindern, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.

Arbeitsstunden je Woche	Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
		40%	45%
0	5.134,6	-4,9	-4,0
10	523,4	0,1	0,1
20	954,3	0,4	0,3
30	1.267,2	0,8	0,7
40	3.964,1	3,8	3,3
50 und mehr	1.804,5	-0,2	-0,6

Quelle: Berechnungen des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Im Vergleich der beiden Reformszenarien ist dasjenige mit der niedrigeren Transferentzugsrate sowohl im Hinblick auf die Partizipationswirkung als auch im Hinblick auf das Arbeitsvolumen vorteilhaft. Die zahlenmäßige Differenz ist – wie bei den mit IZAΨMOD generierten Ergebnissen – allerdings geringfügig; die vorausberechneten Reformwirkungen werden klar von den Effekten der Beseitigung der Abbruchkante an der Höchstverdienstgrenze bestimmt.

6 Schlussfolgerungen

Die in dieser Expertise untersuchten Reformvorschläge verfolgen das Ziel, die Arbeitsanreize für beschäftigte Eltern mit einem Erwerbseinkommen oberhalb des SGB II-Bereichs zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen die Höchsteinkommensschwelle beim Kinderzuschlag abgeschafft und Erwerbseinkommen mit einer geringeren Rate als bisher auf die Transferleistung angerechnet werden.

In der Gesamtschau deuten die hier vorgelegten Simulationsergebnisse auf eine leichte Beschäftigungszunahme als Folge der angedachten Reformmaßnahmen hin. Es entstehen substantielle Anreize, am Arbeitsmarkt (wieder) mit einer mehr als geringfügigen Beschäftigung zu partizipieren. Andererseits wird es für Erwerbstätige attraktiver, den Erwerbsumfang auszuweiten, um den SGB II-Bereich zu verlassen und stattdessen den Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld in Anspruch zu nehmen. Im Ergebnis der Reformen könnten gemäß den Ergebnissen zweier unterschiedlicher Mikrosimulationsmodelle 4.000 bis 5.000 Personen zusätzlich beschäftigt werden und 8.000 bis 19.000 Paarfamilien weniger auf Arbeitslosengeld II angewiesen sein.

Die Reformeffekte sind dabei umso stärker, je niedriger die Transferentzugsrate beim Kinderzuschlag gesetzt wird. Verfolgt man nur diese Zielgrößen, wäre also das Reformszenario mit einer Transferentzugsrate von 40 Prozent gegenüber dem Szenario mit einer Transferentzugsrate von 45 Prozent vorzuziehen. Allerdings sind die zahlenmäßigen Unterschiede zwischen den beiden Szenarien geringfügig und bewegen sich innerhalb des üblichen statistischen Unschärfebereichs. Ein Urteil, welche der beiden Reformvarianten vorzuziehen ist, sollte darum allein auf Basis der hier vorgelegten Simulationsergebnisse nicht gefällt werden.

Eine Beseitigung der Höchsteinkommensgrenze in Kombination mit niedrigeren Transferentzugsraten bewirkt, dass sich der Kreis der Anspruchsberechtigten gegenüber dem Status quo deutlich vergrößert. Darum würden einige Paarhaushalte, deren eigenes Einkommen im Status quo im dritten und vierten Fünftel der Einkommensverteilung liegt, nach der Reform den Kinderzuschlag beanspruchen. Bei den Paarfamilien scheint eine unmittelbare Zunahme der Kinderzuschlagsempfänger auf etwa 150.000 Haushalte möglich.

Unterstellt man einen Rückgang der Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags in Folge der Reform, weil neue Zielgruppen mit höherem Einkommen angesprochen werden, könnte der Zuwachs sogar noch größer ausfallen. Gegen einen Anstieg der Nutzungsraten spricht allerdings, dass viele der neuen Anspruchsberechtigten nur einen Kinderzuschlag in geringfügiger Höhe beziehen könnten und daneben auch keine Ansprüche an das Wohngeld besitzen. Die häufig niedrigen Ansprüche bei Paarfamilien, die heute ein eigenes Einkommen oberhalb der Höchsteinkommengrenze erwirtschaften, machen die Nutzung des Kinderzuschlags nach der Reform angesichts des damit verbundenen Antragsaufwands eher unattraktiv. Die vielfach niedrige Transferhöhe begrenzt auch die potenziell negativen Einkommenseffekte der Reformszenarien. Diese kommen gemäß den hier vorgelegten Rechenergebnissen vor allem in Paarfamilien zum Tragen, bei denen ein Elternteil eine sehr hohe Anzahl von Stunden pro Woche Arbeit. Einige Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass das Arbeitskräfteangebot im Bereich der regelmäßigen Wochenarbeitszeiten von 50 Stunden und mehr leicht zurückgehen könnte.

Dieser geringfügige Effekt wird durch die positiven Arbeitsanreize, die mit der Beseitigung der Abbruchkante und der Verringerung der Transferentzugsrate gegenüber dem Status quo verbunden sind, allerdings klar überkompensiert. Die vorausberechnete Ausweitung des Arbeitsangebots vollzieht sich hauptsächlich im Bereich der Vollzeit, da die effektiven Belastungen zusätzlichen Erwerbseinkommens bei Teilzeitbeschäftigten bei den für Kinderzuschlagsbezieher typischen Stundenlöhnen auch nach der Reform häufig hoch bleiben. Insgesamt könnte das Arbeitskräfteangebot im Bereich der Arbeitszeiten von 30 Stunden und mehr um rund 3.000 bis 4.000 Personen zunehmen. In dieser Größenordnung bewegt sich ungefähr auch die per Saldo mögliche Zunahme des Arbeitsvolumens in Vollzeitäquivalenten.

Gemessen an der Gesamtzahl der arbeitenden Eltern aus Paarfamilien sind die vorausberechneten Arbeitsangebotseffekte der Reformen sehr klein. Jedoch ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass die Reform nur einen deutlich kleineren Kreis von Anspruchsberechtigten adressiert. In Relation zur geschätzten Zahl von etwa 150.000 Paarfamilien, die den Kinderzuschlag unmittelbar nach der Reform nutzen, erscheint die zu erreichende Verbesserung beim Arbeitsangebot durchaus nennenswert.

Die hier vorgenommene Untersuchung zweier Reformszenarien für den Kinderzuschlag zeigt im Übrigen auch die Problematik, an dieser Transferleistung Veränderungen vorzunehmen, ohne zugleich auch die Regelungen für das Wohngeld zu überdenken. Auch bei einer moderaten Absenkung der Transferentzugsraten beim Kinderzuschlag bleiben die Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens über einen weiten Einkommensbereich in Kombination mit den unveränderten Wohngeldregeln bei nahe 100 Prozent, so dass die Arbeitsanreize weiterhin erheblich geschwächt werden. Da die beiden Transferleistungen nicht miteinander synchronisiert sind, würde der Anspruchsbereich für den Kinderzuschlag nach Umsetzung der hier untersuchten Reformen über den Anspruchsbereich für das Wohngeld hinausreichen und im Einkommensbereich jenseits der Wohngeldgrenze zu höheren Grenzbelastungen der Erwerbstätigkeit als im Status quo führen.

7 Literatur

Bertelsmann-Stiftung (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum.

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, S. Siegloch und E. Sommer (2014), Documentation IZAΨMOD v3.0: The IZA Policy Simulation Model, IZA Discussion Paper Nr. 8553.

BMFSFJ (2017), Familienreport 2017, Leistungen, Wirkungen, Trends, Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend, Berlin.

Wagner, G.G., J.R. Frick und J. Schupp (2007), The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - Scope, Evolution and Enhancements, Schmollers Jahrbuch 127, 139–169.

Appendix: Wirkung einer Reform des Kinderzuschlags für Alleinerziehende

Dieser Appendix dokumentiert die Simulationsergebnisse für Szenarien, bei denen die im Hauptteil der Expertise analysierten Reformszenarien mit einer Maßnahme kombiniert werden, durch die der Kreis der für den Kinderzuschlag berechtigten Alleinerziehenden ausgeweitet wird. Als zusätzliche Reformmaßnahme wird unterstellt, dass Kindeseinkommen in Form von Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bei der Berechnung der Kinderzuschlagshöhe nicht mehr mit 100 Prozent, sondern lediglich mit 50 Prozent angerechnet wird.

Tabelle A.1 und Tabelle A2. veranschaulichen die mit IZAΨMOD und dem ZEW-Mikrosimulationsmodell vorausgerechneten unmittelbaren Effekte der speziellen Reform des Kinderzuschlags für Alleinerziehende, die sich „über Nacht“ ohne Verhaltensanpassungen ergeben. Wie intendiert, nimmt die Zahl der Alleinerziehenden, die nach Veränderung der Anrechnungsregeln für den Kindesunterhalt den Kinderzuschlag beanspruchen, sprunghaft zu. Im Rechenmodell des IZA steigt die Zahl der Alleinerziehenden mit Kinderzuschlag von 1.800 bei niedriger Transferentzugsrate um 33.400, bei hoher Transferentzugsrate um 29.600. Im ZEW-Modell nehmen ausgehend von 5.700 Alleinerziehenden, die gemäß Basissimulation Kinderzuschlag empfangen, im günstigeren Szenario sogar 90.500 zusätzlich den Kinderzuschlag in Anspruch; im ungünstigeren Szenario wächst die Zahl der Alleinerziehenden mit Kinderzuschlag immer noch um 87.100.

Anders als bei den Paarfamilien speist sich ein großer Teil der Zugänge in den Kinderzuschlag aus dem Abgang aus dem Bezug von SGB II-Leistungen. Entsprechend vollziehen sich die Übergänge in den Kinderzuschlag unmittelbar überwiegend bei Haushalten im ersten und zweiten Einkommensquintil, und mit einem Übergang zum Kinderzuschlag geht häufig auch die Inanspruchnahme von Wohngeld einher.

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Tabelle A.1: Simulierte Anzahl der Alleinerziehenden mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, IZAΨMOD, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000

Quintil		Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
			40%	45%
		Änderung gegenüber Status quo		
1	Arbeitslosengeld II	562,8	-15,5	-10,1
	Wohngeld	15,8	7,4	7,4
	Kinderzuschlag	0,1	17,7	14,5
2	Arbeitslosengeld II	25,5	-4,8	-4,5
	Wohngeld	28,9	4,5	4,4
	Kinderzuschlag	1,4	12,4	11,9
3	Arbeitslosengeld II	4,8	-0,4	-0,4
	Wohngeld	5,3	0,2	0,2
	Kinderzuschlag	0,3	3,2	3,2
4	Arbeitslosengeld II	0,5	0,0	0,0
	Wohngeld	0,0	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0,0	0,0	0,0
5	Arbeitslosengeld II	0,0	0,0	0,0
	Wohngeld	0,0	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0,0	0,0	0,0
Gesamt	Arbeitslosengeld II	593,6	-20,8	-15,0
	Wohngeld	50,0	12,0	12,0
	Kinderzuschlag	1,8	33,4	29,6

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD.

Anmerkungen: Unmittelbare Veränderungen sind „Über-Nacht-Effekte“ der Reformszenarien, das heißt Veränderungen des Transferbezugs bei konstantem Arbeitsangebot. Die Einkommensquintile unterteilen die Gesamtbevölkerung nach ihrem Bruttoeinkommen in fünf gleich große Gruppen. Im ersten Einkommensquintil befinden sich die Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung im fünften Einkommensquintil die 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte.

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Tabelle A.2: Simulierte Anzahl der Alleinerziehenden mit Transferbezug im Status quo und unmittelbare Veränderungen bei Umsetzung der Reformszenarien, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Bruttoeinkommensquintilen im Status Quo, in 1.000

Quintil		Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
			40%	45%
		Änderung gegenüber Status quo		
1	Arbeitslosengeld II	543,6	-27,3	-27,3
	Wohngeld	27,8	20,1	20,1
	Kinderzuschlag	0,3	37,3	37,3
2	Arbeitslosengeld II	39,5	-16,3	-16,1
	Wohngeld	40,0	15,4	15,4
	Kinderzuschlag	4,4	43,3	40,9
3	Arbeitslosengeld II	1,6	-0,7	-0,7
	Wohngeld	1,6	0,2	0,2
	Kinderzuschlag	0,3	9,7	8,9
4	Arbeitslosengeld II	0,1	0,0	0,0
	Wohngeld	0,0	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0,7	0,2	0,0
5	Arbeitslosengeld II	0,0	0,0	0,0
	Wohngeld	0,0	0,0	0,0
	Kinderzuschlag	0,0	0,0	0,0
Gesamt	Arbeitslosengeld II	584,9	-44,2	-44,1
	Wohngeld	69,3	35,6	35,6
	Kinderzuschlag	5,7	90,5	87,1

Quelle: Berechnungen des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Anmerkungen: Unmittelbare Veränderungen sind „Über-Nacht-Effekte“ der Reformszenarien, das heißt Veränderungen des Transferbezugs bei konstantem Arbeitsangebot. Die Einkommensquintile unterteilen die Gesamtbevölkerung nach ihrem Bruttoeinkommen in fünf gleich große Gruppen. Im ersten Einkommensquintil befinden sich die Haushalte im untersten Fünftel der Einkommensverteilung im fünften Einkommensquintil die 20 Prozent einkommensstärksten Haushalte.

Gemäß den Berechnungen des IZA nimmt die Zahl der Alleinerziehenden mit Arbeitslosengeld II je nach Szenario um 15.000 bis 20.800 ab, während die Zahl der Wohngeldfälle jeweils um rund 12.000 zunimmt. Weil Alleinerziehende häufig Teilzeit arbeiten oder niedrige Einkommen erzielen, entfaltet die Beseitigung der Abbruchkante, die Alleinerziehende auch ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld II in den Kinderzuschlag bringen kann, eine relativ schwächere Wirkung als bei den Paarfamilien. Qualitativ ergeben sich mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell dieselben Befunde. Gemäß der stärkeren Veränderung der Fallzahlen beim Kinderzuschlag fallen aber auch die gegenläufigen zahlenmäßigen Veränderungen bei der Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen und Wohngeld stärker aus. Die Zahl der Alleinerziehenden mit Bezug von Arbeitslosengeld II geht unabhängig von der gewählten Transferentzugsrate um rund 44.000 zurück; die Zahl der Alleinerziehenden mit Wohngeldbezug steigt im Gegenzug um rund 36.000. Die Transferentzugsrate beeinflusst die Ergebnisse kaum, weil das eigene Einkommen von Alleinerziehenden in der Basiskonstellatation sehr häufig so niedrig ist, dass dieser Teil der Reform nicht zur Geltung kommt.

Tabelle A.3: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Alleinerziehende, Veränderungen über dem Status quo 2018, in 1.000.

	Reformszenario mit Transferentzugsrate			
	40%		45%	
	IZA	ZEW	IZA	ZEW
Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten	0,0	2,6	0,0	2,6
Teilnehmende am Arbeitsmarkt	0,1	3,0	0,1	3,0

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD und des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Anmerkungen: Vollzeitäquivalente berechnet aus der Summe der simulierten Veränderungen beim Arbeitsangebot in Stunden dividiert durch 40. Die Veränderung der Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt entspricht der Veränderung der Zahl der Beschäftigten, wenn man voraussetzt, dass ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot vom Markt aufgenommen wird.

Tabelle A.3 fasst die mit IZAΨMOD und dem ZEW-Mikrosimulationsmodell vorausberechneten Arbeitsangebotswirkungen der spezifischen Reformszenarien für Alleinerziehende zusammen. Die Ergebnisse beider Modelle deuten darauf hin, dass ein besserer Zugang von Alleinerziehenden zum Kinderzuschlag zu einer Ausweitung der Beschäftigung führen könnte. Dabei ist sowohl eine Zunahme der Beteiligung am Arbeitsangebot als auch eine Zunahme des Arbeitsvolumens in Vollzeitäquivalenten zu konstatieren.

Gemäß den Berechnungen des IZA ist die positive Wirkung der Reform aber quasi Null. Der schwache Effekt reflektiert aufgrund von Betreuungsverpflichtungen niedrige Lohn- und Einkommenselastizität des Arbeitsangebots bei Alleinerziehenden. Im ZEW-Mikrosimulationsmodell sind diese Elastizitäten statistisch nicht signifikant verschieden, aber im absoluten Wert etwas höher – dennoch erreicht auch hier die Zunahme des Arbeitsangebots insgesamt nur 3.000 Vollzeitäquivalente. Geschätzt lediglich 2.600 Alleinerziehende nehmen in Folge der Reform zusätzlich am Arbeitsmarkt teil.

Erneut zeigt sich kein substanzieller Einfluss der Transferenzugsrate auf das Ergebnis, weil sich die Alleinerziehenden oft in einem niedrigen Einkommensbereich bewegen, in dem diese noch nicht relevant ist.

Tabelle A.4 und Tabelle A.5. veranschaulichen, wie sich die reforminduzierten Veränderungen im Arbeitsangebot von Alleinerziehenden gemäß IZAΨMOD und ZEW-Simulationsmodell auf die Besetzung der Arbeitszeitkategorien auswirken. Wie bei den Paarfamilien zeigt sich in der Tendenz, dass vor allem die Erwerbstätigkeit in Vollzeit an Attraktivität gewinnt. Gemäß ZEW-Modell erhöht sich das Angebot an Alleinerziehenden, die mehr als 30 Stunden arbeiten möchten, um rund 2.800, das Angebot an Alleinerziehenden mit Teilzeitwunsch per Saldo dagegen nur um 300. Nach Beseitigung der Abbruchkannte ist auch für die Gruppe alleinerziehender Eltern, die den Kinderzuschlag beanspruchen können, ein hoher Stundenumfang besonders attraktiv.

Tabelle A.4: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Alleinerziehende, IZAΨMOD, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.

Arbeitsstunden je Woche	Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
		40%	45%
0	860,0	-0,1	-0,1
10	69,2	0,1	0,1
20	145,6	0,1	0,1
30	273,9	0,1	0,1
40	507,1	-0,1	-0,1
50 und mehr	213,6	0,0	0,0

Quelle: Berechnungen des IZA mit IZAΨMOD.

Anmerkungen: Vollzeitäquivalente berechnet aus der Summe der simulierten Veränderungen beim Arbeitsangebot in Stunden dividiert durch 40. Die Veränderung der Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt entspricht der Veränderung der Zahl der Beschäftigten, wenn man voraussetzt, dass ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot vom Markt aufgenommen wird.

Die Verteilung der Arbeitszeitkategorien in der Basissimulation für das Jahr 2018 veranschaulicht zudem, dass Vollzeittätigkeit unter Alleinerziehenden bei weitem keine Ausnahme darstellt. Etwa die Hälfte aller Alleinerziehenden arbeitet in der Ausgangssituation in Vollzeit mit 30 oder mehr Wochenstunden; bei den beschäftigten Alleinerziehenden liegt der Anteil der Vollzeit bei gut 80 Prozent. Die Alleinerziehenden, die auf die Reform reagieren, indem sie ihr Arbeitsangebot ausweiten, sind hauptsächlich der Teilgruppe zuzurechnen, die relativ flexibel ist und darum recht leicht auch eine Vollzeitstelle ausfüllen kann.

Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags

Tabelle A.5: Simulierte Arbeitsangebotswirkungen der Reformszenarien für Alleinerziehende, ZEW-Mikrosimulationsmodell, nach Kategorie der Arbeitsstunden je Woche, Status quo 2018 und Veränderungen gegenüber dem Status quo, in 1.000.

Arbeitsstunden je Woche	Basissimulation 2018	Reformszenario mit Transferentzugsrate	
		40%	45%
0	899,1	-3,0	-3,0
10	86,4	-0,2	-0,2
20	149,2	0,5	0,6
30	244,9	1,2	1,2
40	482,9	1,3	1,3
50 und mehr	213,0	0,3	0,3

Quelle: Berechnungen des ZEW mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell.

Anmerkungen: Vollzeitäquivalente berechnet aus der Summe der simulierten Veränderungen beim Arbeitsangebot in Stunden dividiert durch 40. Die Veränderung der Zahl der Teilnehmenden am Arbeitsmarkt entspricht der Veränderung der Zahl der Beschäftigten, wenn man voraussetzt, dass ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot vom Markt aufgenommen wird.

Bei der Bewertung der mit der untersuchten Reform des Kinderzuschlags für Alleinerziehende erzielten Wirkungen sollte nicht übersehen werden, dass sich diese nicht auf die Ausweitung des Arbeitsangebots beschränken. Wegen der im Vergleich zu Eltern in Paarfamilien höheren Beschäftigungshürden bei Alleinerziehenden ist eine relativ schwache Anpassung des Erwerbsverhaltens in Folge der Reform ohne weitere Begleitmaßnahmen, etwa durch eine Ausweitung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, von vornherein zu vermuten. Trotzdem würde ein leichter Zugang zum Kinderzuschlag durch großzügigere Einkommensanrechnungsregeln auch bei unverändertem Erwerbsverhalten viele Alleinerziehende „über Nacht“ materiell besser stellen und so zur Senkung des systematisch höheren Armutrisikos dieses Haushaltstyps beitragen.

