

Gutachten für die Prognos AG

Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in
Deutschland

Endbericht

20. Juni 2013

Autoren:

Prof. Dr. Holger Bonin
Dr. Markus Clauss
Prof. Dr. Irene Gerlach
Inga Laß
Dr. Anna Laura Mancini
Marc-André Nehrkorn-Ludwig
Dr. Verena Niepel
Prof. Dr. Reinhold Schnabel
Dr. Holger Stichnoth
Katharina Sutter

Kontakt:

Prof. Dr. Holger Bonin
Leiter des Forschungsbereichs
Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
L 7,1
68161 Mannheim
Tel.: 0621-1235-151
Fax: 0621-1235-225
Email: bonin@zew.de

Kurzfassung

1. Gegenstand der Untersuchung

Im Rahmen der **Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen in Deutschland** wurde das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim beauftragt, eine Wirkungsanalyse für eine Gruppe zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen durchzuführen (Modul „**Zentrale Leistungen**“). Die Studie wurde zusammen mit dem Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP) in Münster (Leitung: Prof. Dr. Irene Gerlach) und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre insb. Finanzwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen (Prof. Dr. Reinhold Schnabel) erarbeitet. Auftraggeber der Studie sind das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

Die untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen decken das gesamte Spektrum der Unterstützungsformen ab:

- Steuerliche Leistungen: Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting, Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
- Leistungen in den Sozialversicherungen: beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung, erhöhter Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I
- Monetäre Transfers: Kindergeld, Kinderzuschlag, kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Elterngeld
- Realtransfers: subventionierte Kinderbetreuungsangebote

Die Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen werden mit dem **ZEW-Mikrosimulationsmodell** auf Basis der repräsentativen Haushaltsstichprobe des **Socio-ökonomischen Panels (SOEP)** untersucht.

Im Fokus stehen die drei familienpolitischen Ziele der **wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe** von Familien, der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** und des **Nachteilsausgleichs zwischen unterschiedlichen Familientypen** – es wird also untersucht, welchen Familien die Leistungen und Maßnahmen in besonderem Maße zugutekommen.

Die Wirkungsanalyse berücksichtigt die zahlreichen **Interaktionen im Steuer-Transfer-System** und die von den Leistungen und Maßnahmen bewirkten **Reaktionen im Erwerbsverhalten**. Die Interaktionen und Verhaltenswirkungen haben auch Folgen für die **fiskalische Bewertung** der Leistungen und Maßnahmen. Die effektiven Kosten einer Leistung unterscheiden sich dadurch von den in den staatlichen Haushalten aus-

gewiesenen Werten. Die Leistungen werden erstmals in einem **einheitlichen Modellrahmen** evaluiert und können so **in ihrer Wirksamkeit und Effizienz verglichen** werden.

Bei diesem Vergleich muss aber beachtet werden, dass die Studie **nur einen Teil der familienpolitischen Ziele und der möglichen Anpassungsreaktionen der Haushalte berücksichtigt**. Die Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern oder die Realisierung von Kinderwünschen werden in separaten Modulen der Gesamtevaluation untersucht. Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, dass die vorliegende Studie unter anderem die Stundenlöhne, den Familienstand und das Alter und die Anzahl der Kinder als gegeben betrachtet. In einer Anschlussstudie („Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus“) werden diese Variablen fortgeschrieben, um zu einer Abschätzung der langfristigen Wirkungen der Familienpolitik zu gelangen.

2. Methodisches Vorgehen

Die Effekte, die von den ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf die Zielgrößen der Familienpolitik ausgehen, lassen sich größtenteils nicht mit den Methoden der kausalanalytischen Wirkungsforschung bestimmen. In der Regel fehlen dazu geeignete Kontrollgruppen, also Familien, die zwar die Anspruchsvoraussetzungen einer Leistung erfüllen, diese jedoch quasi zufällig nicht erhalten. Für eine vergleichende quantitative Evaluation wird daher stattdessen der alternative Ansatz einer **verhaltensbasierten Mikrosimulation** gewählt.

Dieses Verfahren verknüpft ein detailliertes Simulationsmodell des deutschen Steuer-Transfer-Systems mit einem Verhaltensmodell, mit dem sich die Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushalte abschätzen lassen. Empirische Grundlage ist die repräsentative Stichprobe der deutschen Bevölkerung aus dem **Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)** des Jahres 2009.

Die Analyse besteht aus **drei Schritten**:

1. Simulation der verfügbaren Einkommen
2. Schätzung eines Verhaltensmodells
3. Wirkungsanalyse

2.1. Simulation der verfügbaren Einkommen

Ausgangspunkt sämtlicher Analysen ist die **Simulation der verfügbaren Einkommen** für die Rechtsstände der Jahre 2009 und 2010. Das Modell sagt für jeden Haushalt der Stichprobe das verfügbare Einkommen voraus, das sich bei verschiedenen Arbeitsangebotsentscheidungen ergibt. Bei Paarhaushalten werden die Entscheidungen beider

Partner berücksichtigt. Neben den Einkommen, die sich aus den tatsächlich beobachteten Entscheidungen ergeben, werden auch andere Möglichkeiten simuliert. So wird beispielsweise berechnet, welches Einkommen ein Haushalt hätte erzielen können, wenn die Partner nicht 40 und 20 Wochenstunden, sondern beide 40 Wochenstunden gearbeitet hätten, oder wenn beide Partner nicht erwerbstätig gewesen wären. Das genaue verfügbare Einkommen hängt unter anderem von den Stundenlöhnen und den Kinderbetreuungskosten ab.

Die Simulation berücksichtigt die zahlreichen **Interaktionen im Steuer-Transfer-System**. Beispielsweise schlagen sich Erhöhungen des Kindergeldes nicht eins zu eins im verfügbaren Einkommen aller Haushalte und entsprechend in den staatlichen Ausgaben nieder, weil für einen Teil der Haushalte durch das höhere Kindergeld die Ansprüche etwa auf Leistungen der Grundsicherung zurückgehen.

2.2. Verhaltensmodell

Die Wirkungsanalyse berücksichtigt, dass die Haushalte auf die von der Politik gesetzten Anreize reagieren. Das hat Folgen auch für die fiskalischen Kosten der Leistungen und Maßnahmen. Im Zentrum der Studie stehen die **Anpassungen im Erwerbsverhalten**. Daneben werden die durch die Leistungen und Maßnahmen bewirkten Veränderungen bei der **sozialen Teilhabe** und der **Zeitverwendung der Familien** abgeschätzt.

Das **Verhaltensmodell** versucht zu erklären, warum sich die Haushalte für die tatsächlich beobachtete Wochenstundenkombination entschieden haben. Dazu wird ein ökonomisches Modell mit zahlreichen Parametern spezifiziert, die unter anderem angeben, welches Gewicht die Haushalte dem verfügbaren Einkommen und ihrer „Freizeit“ (genauer: der nicht mit Erwerbsarbeit verbrachten Zeit) beimessen. Das Modell berücksichtigt, dass die Gewichtung nicht für alle Haushalte gleich ist, sondern unter anderem von der Anzahl und dem Alter der Kinder abhängt. Über einen Fehlerterm wird außerdem berücksichtigt, dass kein Modell sämtliche Entscheidungsvariablen erfasst. Das bedeutet, dass die Wirkungsanalyse lediglich Wahrscheinlichkeitsaussagen liefern kann.

Mithilfe eines statistischen Verfahrens werden Parameterwerte ermittelt, mit denen sich das im SOEP beobachtete Verhalten des Jahres 2009 möglichst gut erklären lässt. In einem ersten Schritt wird dann das Verhalten derselben Haushalte unter dem **Rechtsstand des Jahres 2010** vorausgesagt. Dieser Rechtsstand bildet den **Ausgangspunkt für die eigentliche Wirkungsanalyse**. Der vorbereitende Schritt ist erforderlich, weil zum Zeitpunkt der Analysen die SOEP-Welle von 2010 noch nicht vorlag.

2.3. Vorgehen zur Wirkungsanalyse

Aus Gründen der Systematik stützt sich die Evaluation für jede zu untersuchende Leistung auf dieselbe **fiktive Vergleichssituation**: Jeweils eine Leistung wird vollständig beseitigt, während das übrige Steuer-Transfer-System des Jahres 2010 unverändert bleibt. Eine Ausnahme gilt für das Ehegattensplitting. Zur Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben wurde neben einer Individualbesteuerung auch ein Realsplitting als Benchmark herangezogen. Eine zweite Ausnahme betrifft die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Sie wurde im Vergleich mit einem aufkommensneutralen Eigenbeitrag für alle bislang gesetzlich Mitversicherten evaluiert, der mit einem entsprechend niedrigeren Beitragssatz für die zahlenden Mitglieder verbunden ist.

Die verhaltensbasierte Mikrosimulation liefert demnach Wenn-Dann-Aussagen im Hinblick auf eine spezifische kontrafaktische Vergleichssituation. Ein Vorteil der Methode ist, dass sie **differenzierte Verteilungsanalysen** erlaubt. Die mit einer Leistung verbundenen Effekte lassen sich für jeden einzelnen der in die Simulation einbezogenen Haushalte berechnen.

Alle Vorhersagen beruhen auf der Annahme, dass die Änderungen im Steuer-Transfer-System keinen Einfluss auf die Präferenzen der Haushalte haben. Es werden also nur die Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen über die Kanäle Zeit, Geld und Infrastruktur erfasst. Mögliche **Symbolwirkungen** der Politik werden **nicht abgebildet**.

3. Zielgrößen

Das vorliegende Modul der Gesamtevaluation untersucht die Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf die **Ziele** der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe von Familien, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und des Nachteilsausgleichs zwischen den Familientypen. Der Bericht enthält eine familienpolitische Einordnung der Ziele und eine Beschreibung zentraler Problemlagen bei der Zielerreichung.

Für die Zwecke der Untersuchung werden die Ziele in mehrere **Modalziele** zerlegt. Beim Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe sind dies die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand, die Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien, die wirtschaftliche Selbständigkeit beider Partner und die soziale Teilhabe. Das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird untergliedert in die Modalziele der Verbesserung der Müttererwerbstätigkeit und der Involvierung der Väter in die Familienarbeit. Der Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen schließlich wird als Querschnittsziel betrachtet und in die Überprüfung der Erreichung der anderen beiden Ziele integriert. Hierfür werden die Ergebnisse nach Familientypen getrennt ausgewiesen. Im Fokus stehen dabei Alleinerziehende, Mehrkindfamilien sowie Familien mit Kleinkindern.

Nicht alle Modalziele lassen sich jedoch mit dem hier verwendeten Untersuchungsdesign abbilden. Möglichkeiten und Grenzen der **Operationalisierung** werden im Bericht ausführlich erörtert. Am Ende steht eine Liste von **Indikatoren**, die sich entweder direkt im verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodell abbilden lassen (Armutsriskoquote, Zahl der Familien im ALG II-Bezug, Einkommensdifferenzen zwischen Haushaltstypen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Erwerbspartizipation und -umfang) oder über ein zweistufiges Verfahren mit den Mikrosimulationsergebnissen verknüpfen lassen (soziale Exklusion, proportionaler Deprivationsindex, Zeitverwendung in Familien).

Eine weitere zentrale Ergebnisgröße sind die **fiskalischen Wirkungen**. Sie sind wichtig, um die Effizienz der Leistungen und Maßnahmen zu beurteilen. Da alle Berechnungen auf einer Stichprobe beruhen, in der zudem nicht alle für den Leistungsbezug und die Maßnahmennutzung relevanten Merkmale enthalten sind, kommen die hochgerechneten fiskalischen Aggregate den amtlichen Zahlen in den meisten Fällen zwar sehr nahe, sind aber natürlich nicht mit ihnen deckungsgleich. Im Gegenzug bietet das Simulationsmodell aber einen wichtigen Vorteil, da es die Interaktionen innerhalb des Steuer-Transfer-Systems und die von den Leistungen und Maßnahmen bewirkten Anpassungen im Erwerbsverhalten berücksichtigt. Dadurch können die fiskalischen Wirkungen und die Effizienz umfassender beurteilt werden, als dies bei einer reinen Be- trachtung der einzelnen Haushaltsposten möglich ist.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Wirkungsanalyse vorgestellt. Die Darstellung ist zunächst nach einzelnen Leistungen und Maßnahmen gegliedert. Im Anschluss werden Wirksamkeit und Effizienz der Leistungen verglichen.

4. Wirkungen der einzelnen Leistungen und Maßnahmen

4.1. Kindergeld und Kinderfreibeträge

Durch den Bezug von Kindergeld wird einer großen Anzahl an Haushalten die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II erspart. Das gilt besonders für Haushalte, in denen die Eltern zwar genug verdienen, um sich selbst zu versorgen, allerdings nicht genug, um auch das Existenzminimum ihrer Kinder zu sichern. Somit wird durch das Kindergeld sowohl die wirtschaftliche Stabilität erhöht als auch der Nachteilsausgleich zwischen Haushalten mit einer unterschiedlichen Anzahl an Kindern befördert. Familien, die sowohl mit als auch ohne Kindergeld auf den Bezug von Arbeitslosengeld II angewiesen sind, erfahren durch das Kindergeld jedoch keine Einkommensverbesserung. Für diese Gruppe tragen Kindergeld und Kinderfreibetrag somit nicht zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität bei. Für Familien mit mittleren und hohen Einkommen wird sowohl eine Verbesserung der Wohlstandsposition als auch ein Lastenausgleich zwischen Familien mit unterschiedlicher Anzahl an Kindern erreicht. Es entsteht ein positiver Arbeitsanreiz bei Haushalten, die durch das Kindergeld den

Arbeitslosengeld II-Bezug verlassen. Insgesamt wird das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Kindergeld und Kinderfreibetrag jedoch nur marginal berührt.

4.2. Staatliche Förderung von Kinderbetreuung

Subventionierte Kinderbetreuungsangebote tragen in erheblichem Maße zur finanziellen Stabilität der Haushalte bei. Kostendeckende Elternbeiträge würden – bei konstanter Inanspruchnahme – zu deutlichen Einkommenseinbußen bei den betroffenen Haushalten führen. Zudem verbessert sich durch die Sozialstaffelung der Elternbeiträge die relative Wohlstandsposition einkommensschwacher Familien. Eine positive Wirkung entfaltet die Leistung ebenfalls auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht es vielen Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Bei der Bewertung dieser Leistung ist im Blick zu halten, dass für die Zwecke der Studie von einem konstanten Betreuungsarrangement ausgegangen wurde und damit die positive Wirkung der Leistung auf die Erwerbstätigkeit von Eltern unterschätzt wurde: Es ist anzunehmen, dass durch die subventionierten Beiträge mehr Eltern die Betreuungsangebote in Anspruch nehmen und eine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Die Modellierung einer simultanen Entscheidung über Kinderbetreuungsarrangement und Arbeitsangebot ist somit eine wichtige Aufgabe weiterer Module der Gesamtevaluation.

Die **steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten** gehört zu den kleineren der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Die Maßnahme fördert die wirtschaftliche Stabilität der Familien durch eine leichte Erhöhung der verfügbaren Einkommen. Dabei wirkt die Leistung regressiv, indem Haushalte mit höherem Einkommen stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit profitieren als Haushalte in den unteren Quartilen der Einkommensverteilung. Die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten motiviert sowohl Frauen als auch Männer zu einer leichten Ausweitung des Arbeitsangebots, sodass die Modalziele einer stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen sowie einer wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Partner gefördert werden. Wie bei der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung ist auch bei dieser Leistung davon auszugehen, dass die Studie die positiven Arbeitsangebotseffekte unterschätzt.

4.3. Besondere Leistungen und Maßnahmen für Alleinerziehende

Der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** verbessert die Einkommenssituation und verringert das Armutsrisiko der Empfängerhaushalte. Dadurch trägt er zur wirtschaftlichen Stabilität sowie zum Nachteilsausgleich zwischen Alleinerziehenden und Paarfamilien bei. Ebenso wie die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten wirkt der Entlastungsbetrag dabei regressiv, da Alleinerziehende mit höherem Einkommen wegen der Progressivität des Einkommensteuertarifs stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit profitieren. Zudem profitieren Alleinerziehende mit älteren und wenigen

Kindern besonders von der Leistung, da sie häufiger und in höherem Maße erwerbstätig sind. Indem der Entlastungsbetrag durch Senkung der Steuerbelastung positive Arbeitsanreize setzt, fördert er eine stärkere Einbindung von Müttern in die Erwerbsarbeit. Gerade bei Alleinerziehenden sind aber die Ergebnisse zum Arbeitsangebot unter dem methodischen Vorbehalt zu sehen, dass im Modell die Erwerbsaufnahme annahmegemäß nicht durch fehlende Kinderbetreuung erschwert wird.

Der **Unterhaltsvorschuss** stabilisiert das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden in den Fällen, in denen der andere Elternteil seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommt. Der Vorschuss verhindert, dass Haushalte in dieser Notlage, aus der sie sich aufgrund der erschwerten Betreuungssituation oft nicht selbst befreien können, in die Grundsicherung fallen. Eine Stigmatisierung der Haushalte kann so vermieden werden. Da der Unterhaltsvorschuss anders als das Arbeitslosengeld II auch in höheren Einkommensbereichen gezahlt wird, wirkt er zudem positiv auf die Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern und somit auf das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wie beim Entlastungsbetrag bereits angemerkt, sind die Arbeitsangebotseffekte auf Alleinerziehende jedoch unter einem methodischen Vorbehalt zu interpretieren.

4.4. Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung

Durch das **Ehegattensplitting** verbessert sich die Einkommenssituation von Ehepaaren deutlich. Dies spiegelt sich in einem Rückgang des Armutsriskos und einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität wider. Davon profitieren jedoch sowohl kinderreiche wie kinderlose Ehepaare. Im Vergleich der Leistungen und Maßnahmen sind die fiskalischen Aufwendungen beträchtlich. Haushalte, die nur geringe oder keine Einkommensteuern zahlen, profitieren weniger oder gar nicht vom Ehegattensplitting. Es findet somit im Vergleich zu einer Situation ohne Ehegattensplitting eine Umverteilung zu mittleren und höheren Einkommen statt. Jedoch sinkt die Anzahl der Haushalte im Arbeitslosengeld II-Bezug, was zur wirtschaftlichen Stabilität beiträgt. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zu konstatieren, dass die vergleichsweise hohe steuerliche Belastung des Zweitverdieners zur Reduktion der Erwerbsarbeit unter den Betroffenen führen kann. Für diese Gruppe – überwiegend Frauen – trägt das Splitting somit nicht dazu bei, die wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner zu befördern und damit die wirtschaftliche Stabilität der Familien nachhaltig zu sichern.

Eine weitere mit Blick auf die betrachteten Ziele ungünstig wirkende Leistung ist die **beitragsfreie Mitversicherung von Verheirateten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung**. Sie hält Mütter vielfach in geringfügiger Beschäftigung, reduziert den Umfang der Erwerbstätigkeit und hemmt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zusammengenommen verstärkt dies die wirtschaftliche Abhängigkeit der Mütter von ihren Partnern. Bedenkt man zusätzlich die Lebensverlaufsperspektive, erscheint jedoch gerade eine größere berufliche Selbstständigkeit der Mütter als ein wichtiger Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien. Sie schafft eine zusätz-

liche Versicherung gegen ungünstige Lebensereignisse wie eine Erwerbslosigkeit des Partners oder Scheidung.

4.5. Kleinere Leistungen in den Sozialversicherungen

Das **erhöhte Arbeitslosengeld I** verbessert insgesamt die wirtschaftliche Stabilität der Empfängerhaushalte. Hiervon ausgeschlossen sind jedoch Haushalte, bei denen die gesamte Einkommenserhöhung durch eine äquivalente Reduzierung des Arbeitslosengelds II ausgeglichen wird. Die Armutsriskokoquote betroffener Haushalte sinkt deutlich, was ebenfalls dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität durch die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand dient. Das Arbeitsangebot sinkt bei Frauen und Männern, allerdings nur so geringfügig, dass das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von der Maßnahme kaum tangiert wird.

Der **ermäßigte Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung** entfaltet aufgrund des geringen finanziellen Impulses insgesamt nur moderate Wirkungen auf die familienpolitischen Ziele. Durch die Leistung verbessert sich die relative Wohlstandsposition von Familien leicht gegenüber Kinderlosen, ohne jedoch eine messbare Reduktion der Armutsriskokoquote bewirken zu können. Der geringere Beitragssatz führt zu einer leichten Ausweitung des Arbeitsangebots sowohl bei Müttern als auch Vätern. Somit werden die Modalziele der Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit sowie der wirtschaftlichen Selbständigkeit der Partner marginal verbessert, während das Ziel der Reduzierung der Arbeitszeit von Vätern nicht erreicht wird.

4.6. Monetäre Transferleistungen

Der **kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II** dient der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums der Kinder. Indem er das Einkommen von Haushalten in den unteren Einkommensquartilen erhöht und das Armutsriskoko reduziert, trägt er zur wirtschaftlichen Stabilität der Empfängerfamilien bei. Die Erhöhung der ALG II-Leistungen führt vor allem bei Männern zu einer Verringerung des Arbeitsangebots, was prinzipiell dem Ziel einer stärkeren Involvierung der Väter in der Familienarbeit entgegen käme. Da es sich häufig jedoch um einen vollständigen Rückzug aus der Erwerbstätigkeit handelt, wird keine gleichzeitige Teilhabe sowohl an Erwerbs- als auch Familienarbeit erreicht und zudem das Ziel einer wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Partner konterkariert.

Der **Kinderzuschlag** erreicht aufgrund der gesetzten Einkommensgrenzen nur eine geringe Anzahl von Familien. Für diese erhöht er jedoch das Einkommen spürbar. Dies äußert sich in einem Rückgang des Armutsriskos sowie in der Verringerung der Anzahl von Haushalten im ALG II-Bezug sowohl für Alleinerziehende als auch für Paare. Insgesamt verbessert der Kinderzuschlag das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf leicht. Allerdings werden zwei Wirkungsmechanismen deutlich: An der unteren Einkommensgrenze setzt der Kinderzuschlag positive Arbeitsanreize, um das Fami-

lieneinkommen zu erhöhen und den ALG II-Bezug zu verlassen. An der oberen Einkommensgrenze jedoch schränken Mütter ihr Arbeitsangebot ein, um einen Einkommensverlust zu vermeiden. Dies zeigt sich insbesondere in einem leichten Rückgang der Partizipation, des Arbeitsvolumens sowie der Anzahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen mit zwei Kindern. Durch die insgesamt aber positiven Wirkungen kann dem Kinderzuschlag eine nachteilsausgleichende Wirkung zugesprochen werden.

Der **kindbezogene Anteil am Wohngeld** erhöht das verfügbare Einkommen von Familien mit Kindern. Zusammen mit dem Kindergeld und ggf. dem Kinderzuschlag erlaubt das Wohngeld zahlreichen Haushalten, den häufig als stigmatisierend empfundenen ALG II-Bezug zu vermeiden, kann aber dabei die Transferabhängigkeit nicht beseitigen. Negativ wirkt sich das Wohngeld auf die Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten aus, die ihr Arbeitsvolumen leicht reduzieren. Männer in Paarhaushalten erhöhen ihr Arbeitsvolumen, sodass beide Effekte einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen wirken. Positive Effekte zeitigt der kindbezogene Anteil am Wohngeld jedoch für die Gruppe der Alleinerziehenden: Gering verdienende Alleinerziehende erzielen relativ gesehen einen stärkeren Einkommenszuwachs als Paarfamilien, sodass hier eine nachteilsausgleichende Wirkung gegeben ist. Ebenso wirkt sich die Leistung positiv auf das Arbeitsvolumen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung alleinerziehender Frauen aus, sodass das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für diese Gruppe gefördert wird.

Das **Elterngeld** erhöht das verfügbare Einkommen von Familien mit neugeborenen Kindern und verringert mögliche Einkommenseinbußen nach der Geburt. Es senkt das Armutsrisko und führt eine beachtliche Anzahl von Haushalten (zumindest temporär) aus dem ALG II-Bezug. Somit trägt es merklich zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit kleinen Kindern bei. Entsprechend der politischen Intention, einen Schonraum für junge Eltern zu schaffen, setzt das Elterngeld für Frauen wie Männer Anreize, die Erwerbstätigkeit im ersten Jahr nach der Geburt zu reduzieren. Dies fördert das Ziel einer stärkeren Involviering der Väter in die Familienarbeit, widerspricht – kurzfristig betrachtet – jedoch dem Ziel einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern. Eine abschließende Bewertung der Wirkung des Elterngeldes auf die Müttererwerbstätigkeit muss jedoch in der Längsschnittperspektive erfolgen und das Erwerbsverhalten der Mütter vor und nach dem Elterngeldbezug mit berücksichtigen.

5. Soziale Teilhabe und Zeitverwendung

Um den besonderen Erfordernissen der Evaluation von ehe- und familienbezogenen Leistungen Rechnung zu tragen, geht der vorliegende Bericht über die üblichen Ergebnisvariablen der Mikrosimulation hinaus und evaluiert für ausgewählte Leistungen und Maßnahmen die Wirkungen auf die soziale Teilhabe und die Zeitverwendung der Haushalte. Eine Erweiterung wird dadurch möglich, dass die Wirkung auf diese Zielgrößen nicht im Modell selbst, sondern in **zweistufigen Verfahren** untersucht wird.

Dazu werden in einem ersten Schritt die Determinanten von sozialer Teilhabe und Zeitverwendung geschätzt. Anschließend werden die Ergebnisse des verhaltensbasier-ten Mikrosimulationsmodells mit diesen Schätzergebnissen verknüpft.

Konkret zeigt die Analyse, dass die unterschiedlichen Arten der **Zeitverwendung** (vor allem Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung) untereinander in einer engen Substitutionsbeziehung stehen. Am flexibelsten verhalten sich Frauen, indem sie Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung aufeinander abstimmen. Doch auch Männer leisten im Durchschnitt einen wichtigen Beitrag in Paarhaushalten; gleichwohl ist die Arbeitsteilung noch weit von einer Parität entfernt.

Die **Erwerbstätigkeit von Müttern** ist – zumal in Paarfamilien – mit einer erstaunlich **geringen Minderung der elterlichen Betreuungszeit** verbunden. Zweitens erhöht sich spürbar die Betreuungsleistung des Mannes. Um das Zeitbudget einzuhalten, werden andere Tätigkeiten erheblich gekürzt, allen voran die Hausarbeit und in gerin-gerem Maße Freizeit. Im Gegenzug leisten Männer von vollzeiterwerbstätigen Frauen deutlich mehr Hausarbeit als andere Männer.

Die **familien- und ehebezogenen Maßnahmen und Leistungen entfalten nur eine begrenzte Wirkung auf die Zeitverwendung**. Die Größenordnungen bewegen sich daher durchweg unterhalb von einer Stunde pro Woche, selbst bei so umfangreichen Leistungen wie dem Kindergeld. Dieser Befund bleibt auch bei einer Subgruppenanalyse nach Einkommensquartilen erhalten.

Die **soziale Teilhabe** von Familien wird in zwei Dimensionen modelliert – soziale und kulturelle Integration sowie finanziell bedingte Deprivation. Die Analysen zeigen, dass Paarfamilien einen höheren Grad an sozialer Integration aufweisen, wohingegen sie einen überdurchschnittlichen Grad an materieller Deprivation aufweisen. Alleinerziehende weisen in beiden Dimensionen eine schlechtere Position auf. Die Untersuchung der Wirkung ausgewählter familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen auf die soziale Teilhabe von Familien hat auf einen geringen Einfluss derselben hingewiesen. Dies liegt u.a. darin begründet, dass Einkommensverluste durch die Variation der Leis-tung zum Teil durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System kompensiert wer-den. Zudem haben die Analysen gezeigt, dass, insbesondere für die soziale und kultu-relle Integration, die Indizes nur relativ schwach mit dem Einkommen korrelieren. Dies weist auf die Notwendigkeit weiterer Analysen sowie die Bedeutung nichtmonetärer Leistungen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe von Familien hin.

6. Wirksamkeit der Leistungen und Maßnahmen im Vergleich

Grundlegendes Ergebnis des Moduls „Zentrale Leistungen“ ist, dass die betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen **nachweislich Wirkungen im Hinblick auf die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbar-keit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen“**

entfalten. Auch wenn aufgrund des unterschiedlichen und unterschiedlich großen Empfängerkreises die Wirkungsstärke mit Blick auf die Gesamtheit der Familien variiert, so erreichen die Leistungen und Maßnahmen in der Regel ihre Empfänger.

Die untersuchten Leistungen und Maßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich des auf sie entfallenden Ausgabenvolumens ganz erheblich. Zu den finanziell kleineren der im Rahmen dieser Studie betrachteten Leistungen und Maßnahmen gehören insbesondere die soziale Pflegeversicherung, das erhöhte Arbeitslosengeld I sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Dem gegenüber stehen die „**großen Drei**“ – das Kindergeld, das Ehegattensplitting sowie die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, welche starke finanzielle Impulse setzen. Diesen Niveauunterschieden lässt sich aber durch eine **Effizienzbetrachtung** begreifen, die die Frage stellt, um wie viel sich eine Zielgröße je Milliarde jährlich anfallender Kosten verändert.

Es zeigt sich, dass alle untersuchten Leistungen positiv auf das Ziel wirken, Armut und prekären Wohlstand von Familien zu vermeiden, jedoch mit klar unterschiedlichen Graden an Effizienz. Zielgenaue Transfers für bedürftige Haushalte (Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, kindbezogene Anteile an Sozialtransfers) tragen am wirksamsten dazu bei, **Armutsrisken zu verringern**. Steuerliche Leistungen wie das Ehegattensplitting sind dagegen ziemlich unwirksam. Sie fallen im für die Zielgröße besonders relevanten zweiten Quartil der Einkommensverteilung häufig noch nicht an. Auch das Kindergeld ist im Hinblick auf das Ziel einer Vermeidung von Armutsrisken wegen des großen Empfängerkreises wenig zielgenau. Bei niedrigen Einkommen entfaltet es wegen der Anrechnung auf Ansprüche auf Sozialtransfers häufig gar keine Wirkung.

Im Hinblick auf das Ziel der besseren **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** finden sich **bei einigen Leistungen sogar kontraproduktive Effekte**. Das Modell bestätigt vorhandene negative Bewertungen des Ehegattensplittings. Da die Leistung bei verheirateten Paaren das niedrigere Einkommen stärker besteuert, reduziert sie das Arbeitsvolumen der Frauen erheblich. Für die Einkommen der meist männlichen Erstverdiener bedeutet das Splitting hingegen eine Entlastung. In der Folge steigt das Arbeitsvolumen von Vätern, sodass diese möglicherweise weniger Zeit für Familienarbeit haben.

Als besonders unwirksam mit Bezug auf das Ziel der Müttererwerbstätigkeit erweist sich auch die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Die Leistung reduziert durch den höheren Beitragssatz, der die Mitversicherung finanziert, auch das Arbeitsangebot bei den Männern.

Dieselbe Einschätzung gilt auch für die kindbezogenen Anteile an den monetären Transfers Arbeitslosengeld II und Wohngeld. Beide Transfers schaffen bei Müttern und Vätern Anreize, die Arbeitszeit zu reduzieren. Die Wirkungen sind aber im Aggregat weniger stark als bei den beiden zuvor diskutierten Leistungen, die ein viel breiteres Spektrum an Haushalten erreichen.

Im Quervergleich der Leistungen erscheinen der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss, die schon beim Armutsziel positiv auffallen, auch beim Vereinbarkeitsziel besonders effizient. Absolut betrachtet sind die Erwerbseffekte auch bei diesen Leistungen allerdings nicht besonders groß.

7. Wechselwirkungen und Zielkonflikte

Die Ergebnisse des Moduls „Zentrale Leistungen“ zeigen, dass bei der zielgenauen Ausrichtung der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen zwei Arten von Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind, die ein komplexes Wirkungsgefüge zur Folge haben:

Einerseits sind **Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Maßnahmen und Leistungen** zu berücksichtigen: Interaktionseffekte innerhalb des Systems staatlicher Maßnahmen und Leistungen schwächen bei vielen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen den direkten monetären Impuls ab und heben ihn teilweise völlig auf. Zentral sind die Wechselwirkungen des familienpolitischen Systems mit dem daneben stehenden allgemeinen System der sozialen Existenzsicherung. An der Schnittstelle zwischen diesen beiden Systemen herrscht nicht nur wenig Transparenz für die Betroffenen, es entstehen häufig auch komplexe Anreizstrukturen, die etwa für überraschend positive Arbeitsangebotseffekte des Kindergelds bei den Vätern sorgen.

Andererseits ist der **Zusammenhang zwischen den betrachteten Zielen** und damit die Frage in den Blick zu nehmen, ob und inwiefern durch die Förderung eines Ziels positive oder negative **(Neben-)Wirkungen** auf ein anderes Ziel auftreten. Die geschätzten Verhaltensparameter belegen, dass Familien in Reaktion auf Einkommensimpulse ihr Arbeitsangebot nur vergleichsweise wenig verändern. Darum erreichen Maßnahmen und Leistungen, die unmittelbar auf eine bessere materielle Absicherung der Familien abzielen, nur schwer eine doppelte Dividende. Im Gesamtbild der Studie spielen Zweitrundeneffekte beim Erwerbseinkommen (und spiegelbildlich bei den öffentlichen Haushalten), die sich über Änderungen des Arbeitsangebots als Reaktion auf den finanziellen Impuls vermitteln, für die Wirkungen der Maßnahmen und Leistungen nur eine deutlich untergeordnete Rolle.

8. Internationales Benchmarking

Im Rahmen eines internationalen Benchmarkings wurden einige ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen aus **Frankreich, Großbritannien und Schweden** in das deutsche Steuer-Transfer-System übertragen. Die drei Länder unterscheiden sich im Einsatz der familienpolitischen Instrumente und in den für die vorliegende Evaluation zentralen Zielgrößen von Deutschland exemplarisch.

Für jedes Land werden **bis zu drei besonders charakteristische ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen** in unser Modell des deutschen Steuer- und Transfersystems übertragen. Diese Übernahme erfolgt für jedes einzelne Land in **mehreren Schritten**, um feststellen zu können, wie die übernommenen Leistungen und Maßnahmen interagieren.

Unter **Verwendung der für die deutschen Haushalte empirisch geschätzten Verhaltensparameter** ist es so möglich, die Verhaltensänderungen zu simulieren, die bei Einführung einzelner oder mehrerer Leistungen und Maßnahmen eines ausländischen Leistungsprogramms gegenüber dem Status quo auftreten würden. Allerdings ist bei der Interpretation der Resultate stets die **familienbezogene Gesamtkonzeption** des jeweiligen Landes im Blick zu halten. Ferner ist zu beachten, dass bei der Übertragung der Instrumente **verfassungsrechtliche Vorgaben unberücksichtigt** bleiben.

In einem ersten Vergleichsszenario mit **Frankreich** wird der deutsche Kinderfreibetrag ausgesetzt und das Ehegattensplitting durch das Familiensplitting mit konstantem Splittingfaktor je Kind ersetzt. Dabei wird das deutsche Kindergeld unverändert beibehalten. In einem zweiten Schritt wird zusätzlich das deutsche durch das französische Kindergeld ersetzt, wobei der altersabhängige Zuschlag hier noch nicht übertragen wird. Im folgenden Schritt wird die Staffelung des Splittingfaktors nach der Kinderzahl eingeführt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die dem französischen System nachempfundenen Szenarien nur mäßig positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot zeigen und zudem dazu führen, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Alleinerziehende gesenkt wird. Die Reformen führen zu einer Verschlechterung der Wohlstandsposition von Haushalten in den unteren Quartilen der Einkommensverteilung und eignen sich damit nicht zur Verbesserung der Wohlfahrt von Familien. Haushalte im obersten Quartil gehören zu den Profiteuren der im Benchmarking unterstellten Szenarien. Insbesondere die Reduzierung des Kindergeldes führt dazu, dass Haushalte Leistungen aus dem ALG II-System beziehen. Auch hier sind Alleinerziehende stark betroffen. Die fiskalischen Wirkungen werden geprägt durch die Ausgabensteigerungen durch das Familiensplitting und die ALG II-Leistungen sowie die Einsparungen aus der Reduktion des Kindergeldes. Hieraus ergibt sich ein insgesamt positiver Effekt auf das staatliche Budget.

Aus **Schweden** wird versuchsweise eine Individualbesteuerung in das deutsche System übernommen – zunächst isoliert und anschließend in Verbindung mit dem schwedischen Kindergeld. Die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen steigt dadurch, die der Männer geht in geringem Maße zurück. Des Weiteren sinken die Einkommen, wobei Hocheinkommensbezieher im Vergleich zu Haushalten mit geringem Einkommen wesentlich stärker belastet werden. Die Armutsriskoquote und der ALG II-Bezug steigen an. Es wird somit durch die Übertragung der genannten Instrumente zwar eine erhöhte Partizipation der Frauen und eine deutliche Entlastung des Staates erreicht, aber im

Hinblick auf die wirtschaftliche Stabilität der Haushalte ergeben sich negative Wirkungen.

Bei der Simulation der **britischen Instrumente** zeigen sich ein geringfügiger Rückgang der Erwerbsbeteiligung und eine äußerst geringe Änderung im Erwerbsumfang. Die Wirkungen bezüglich des Einkommens sind gegenläufig. Während das geringere britische Kindergeld zu einer Senkung des verfügbaren Einkommens beiträgt, bewirkt der Child Tax Credit (CTC) eine deutlich positive Wirkung in den unteren Einkommenschichten. Hocheinkommensbezieher profitieren von diesem Instrument hingegen nicht. Der Working Tax Credit (WTC) ändert an diesem Ergebnis nur wenig. Die Armutsriskoquote steigt zwar durch das britische Kindergeld alleine an, in Kombination mit dem CTC (und WTC) sinkt das Armutsrisko. Durch das geringere Kindergeld ergibt sich eine Entlastung für den Staat, allerdings ist der CTC relativ teuer. Insgesamt ist die fiskalische Entlastung nahe null, sobald Verhaltenseffekte berücksichtigt werden. Bei einer Simulation des gesamten Reformbündels ergibt sich eine leichte zusätzliche Belastung für das staatliche Budget.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
----------	-------------------------	----------

TEIL A: ZIELE UND METHODEN

2	FAMILIENPOLITISCHE ZIELE IM FOKUS.....	7
2.1	Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe	7
2.1.1	Beschreibung des Ziels	7
2.1.2	Problemlagen	9
2.2	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	14
2.2.1	Beschreibung des Ziels	14
2.2.2	Problemlagen	17
2.3	Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen.....	21
3	METHODISCHE VORGEHENSWEISE.....	25
3.1	Das Wichtigste im Überblick.....	25
3.2	Datengrundlagen	27
3.2.1	Datensatz	27
3.2.2	Fallzahlen	29
3.3	Das Steuer-Transfer-Simulationsmodell	33
3.4	Operationalisierung der Ziele	37
3.4.1	Wirtschaftliche Stabilität	37
3.4.2	Soziale Teilhabe	42
3.4.3	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	44
3.4.4	Zeitverwendung	47
3.4.5	Zusammenfassung	48
3.5	Vorgehen zur Wirkungsanalyse	49
3.6	Einordnung des Modells	51

TEIL B: EVALUATION VON EINZELLEISTUNGEN UND -MAßNAHMEN

4	KINDERGELD UND KINDERFREIBETRÄGE	55
4.1	Konzeption des Familienleistungsausgleichs	55
4.2	Wirkungen	57
4.3	Fazit.....	65
5	STAATLICHE FÖRDERUNG DER KINDERBETreuUNG	67
5.1	Nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen	67
5.1.1	Konzeption der Leistung	67
5.1.2	Wirkungen	69
5.1.3	Fazit	76
5.2	Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung	77
5.2.1	Konzeption der steuerrechtlichen Maßnahme	77
5.2.2	Wirkungen	79
5.2.3	Fazit	82
6	BESONDERE LEISTUNGEN UND MAßNAHMEN FÜR ALLEINERZIEHENDE .	84
6.1	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	84
6.1.1	Konzeption der steuerrechtlichen Maßnahme	84
6.1.2	Wirkungen	85
6.1.3	Fazit	90
6.2	Unterhaltsvorschuss	91
6.2.1	Konzeption der Leistung	91
6.2.2	Wirkungen	93
6.2.3	Fazit	99
7	EHEGATTENSPLITTING	100
7.1	Konzeption der Ehegattenbesteuerung.....	100
7.2	Wirkungen – Benchmark Individualbesteuerung	104
7.3	Wirkungen – Benchmark Realsplitting	109
7.4	Fazit.....	112

8	LEISTUNGEN IN DEN SOZIALVERSICHERUNGEN	114
8.1	Überblick.....	114
8.2	Beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung ..	115
8.2.1	Konzeption der Leistung	115
8.2.2	Wirkungen	116
8.2.3	Fazit	122
8.3	Erhöhtes Arbeitslosengeld I	123
8.3.1	Einleitung	123
8.3.2	Wirkungen	124
8.3.3	Fazit	128
8.4	Ermäßiger Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung	129
8.4.1	Einleitung	129
8.4.2	Wirkungen	131
8.4.3	Fazit	134
9	MONETÄRE TRANSFERLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN	136
9.1	Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II.....	136
9.1.1	Konzeption der Leistung	136
9.1.2	Wirkungen	136
9.1.3	Fazit	142
9.2	Kinderzuschlag	143
9.2.1	Konzeption der Leistung	143
9.2.2	Wirkungen	146
9.2.3	Fazit	151
9.3	Kindbezogener Anteil am Wohngeld	152
9.3.1	Konzeption der Leistung	152
9.3.2	Wirkungen	153
9.3.3	Fazit	158
9.4	Elterngeld	159
9.4.1	Konzeption der Leistung	159
9.4.2	Bisherige Evaluation des Elterngeldes	162
9.4.3	Wirkungen	167
9.4.4	Fazit	171

10	SOZIALE TEILHABE UND ZEITVERWENDUNG	173
10.1	Soziale Teilhabe	173
10.1.1	Erste Stufe: Determinanten der sozialen Teilhabe	173
10.1.2	Zweite Stufe: Wirkungen ausgewählter Leistungen auf die soziale Teilhabe	174
10.2	Zeitverwendung	176
10.2.1	Erste Stufe: Determinanten der Zeitverwendung	176
10.2.2	Zweite Stufe: Wirkungen ausgewählter Leistungen auf die Kinderbetreuung	182
10.2.3	Fazit zur Zeitverwendung	184

TEIL C: EFFIZIENZ DES LEISTUNGSSYSTEMS

11	WIRKSAMKEIT DER EINZELLEISTUNGEN IM VERGLEICH.....	187
11.1	Einleitung.....	187
11.2	Rangfolge der Wirkungen	188
11.2.1	Wirtschaftliche Stabilität von Familien	188
11.2.2	Vereinbarkeit von Familie und Beruf	195
11.3	Ansatzpunkte für mehr Wirksamkeit.....	199
12	EFFIZIENZ DER LEISTUNGEN UND MAßNAHMEN IM VERGLEICH.....	205
12.1	Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte.....	205
12.2	Relative Effizienz.....	208
12.3	Wirkungen effizienzorientierter Reformen	213
13	INTERNATIONALES BENCHMARKING	226
13.1	Leitfragen und Länderauswahl.....	226
13.2	Vergleichende Übersicht der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen	229
13.3	Übertragung der Instrumente auf Deutschland	233
13.3.1	Konzeptionelle Vorüberlegungen	233
13.3.2	Frankreich	234
13.3.3	Schweden	252
13.3.4	Vereinigtes Königreich	263

13.4	Schlussbetrachtung zum internationalen Benchmarking	278
14	FAZIT.....	280
14.1	Der Blick auf die Einzelleistungen und -maßnahmen	281
14.2	Wechselwirkungen mit Bezug auf Leistungen und Ziele.....	285
14.3	Internationales Benchmarking	287
14.4	Zielgruppen einer verhaltensändernden Familienpolitik	288
14.5	Ausblick.....	289

ANHANG

15	LITERATUR.....	291
16	ANHANG A: VERTEILUNG DER LEISTUNGEN NACH EINKOMMENSQUARTILEN	299
17	ANHANG B: KUMULATION VON LEISTUNGEN	303
18	ANHANG C: GRENZBELASTUNGEN	309
18.1	Musterhaushalte	309
18.1.1	Alleinerziehende	309
18.1.2	Paarhaushalte mit einem Alleinverdiener	313
18.1.3	Erwerbsanreize für Zweitverdiener	316
18.2	Empirische Grenzbelastungen	319
18.3	Zusammenfassung: Ansatzpunkte zur Verringerung der Grenzbelastungen.....	323

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Armutquoten nach Alter und Haushaltstyp 2009	9
Tabelle 2:	Erwerbstätigkeitenquoten der 15 bis 65-Jährigen mit Kindern 2009.....	17
Tabelle 3:	Besonderheiten und Benachteiligungen ausgewählter Familienformen mit Blick auf die familienpolitischen Ziele	22
Tabelle 4:	Verteilung der Haushaltstypen in der Simulationsstichprobe	29
Tabelle 5:	Verteilung der Haushalte bei Charakterisierung der Familien anhand mehrerer Dimensionen in der Stichprobe.....	31
Tabelle 6:	Verteilung der Haushalte bei Charakterisierung der Familien anhand mehrerer Dimensionen in der Stichprobe, FiD	32
Tabelle 7:	Elemente des eingesetzten Steuer-Transfer-Modells	34
Tabelle 8:	Validierung der fiskalischen Aggregate	35
Tabelle 9:	Armutquoten und ALG II-Bezug im Status quo, nach Haushaltstyp	40
Tabelle 10:	Äquivalenzgewichtete Einkommensverteilung im Status quo, nach Haushaltstyp.....	41
Tabelle 11:	Arbeitsangebot im Status quo, nach Haushaltstyp.....	47
Tabelle 12:	Operationalisierung der Modalziele	49
Tabelle 13:	Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartilen, in Euro), Empfängerhaushalte.....	59
Tabelle 14:	Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte	63
Tabelle 15:	Fiskalische Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen (Mrd. Euro)	64
Tabelle 16:	Kosten deckende Beiträge in institutioneller Kinderbetreuung	68
Tabelle 17:	Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	70
Tabelle 18:	Wirkung der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	74

Tabelle 19:	Fiskalische Wirkungen (Mrd. Euro) der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung	76
Tabelle 20:	Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	79
Tabelle 21:	Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	80
Tabelle 22:	Fiskalische Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (Mrd. Euro)	82
Tabelle 23:	Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	85
Tabelle 24:	Fiskalische Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende (Mrd. Euro)	89
Tabelle 25:	Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	94
Tabelle 26:	Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	96
Tabelle 27:	Fiskalische Wirkungen des Unterhaltsvorschusses (Mrd. Euro)	98
Tabelle 28:	Fiskalische Wirkungen des Ehegattensplittings, Benchmark Individualbesteuerung (Mrd. Euro)	104
Tabelle 29:	Wirkung des Ehegattensplittings auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte	106
Tabelle 30:	Wirkung des Ehegattensplittings auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte	107
Tabelle 31:	Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten, Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte	108
Tabelle 32:	Fiskalische Wirkungen des Ehegattensplittings, Benchmark Realsplitting (Mrd. Euro)	110
Tabelle 33:	Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten, Benchmark Realsplitting, Empfängerhaushalte	111

Tabelle 34:	Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	117
Tabelle 35:	Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Empfängerhaushalte	119
Tabelle 36:	Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Armutsrisko und den Arbeitslosengeld II-Bezug, Empfängerhaushalte	120
Tabelle 37:	Fiskalische Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (Mrd. Euro)	121
Tabelle 38:	Wirkung des erhöhten Leistungssatzes beim Arbeitslosengeld I auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Empfängerhaushalte	125
Tabelle 39:	Arbeitsangebotswirkungen des erhöhten Leistungssatzes, Empfängerhaushalte	126
Tabelle 40:	Fiskalische Wirkungen des erhöhten ALG I – Satzes (Mrd. Euro)	128
Tabelle 41:	Fiskalische Wirkungen des ermäßigten Beitrags zur Pflegeversicherung (Mrd. Euro).....	133
Tabelle 42:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	138
Tabelle 43:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	139
Tabelle 44:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte	140
Tabelle 45:	Fiskalische Wirkungen des kindbezogenen Anteils des ALG II (Mrd. Euro)	142
Tabelle 46:	Wohnanteile nach dem Existenzminimumbericht in 2010	144
Tabelle 47:	Fiskalische Wirkungen des Kinderzuschlags (Mrd. Euro)	147
Tabelle 48:	Wirkung des Kinderzuschlags auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	148
Tabelle 49:	Wirkung des Kinderzuschlages auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte.....	149

Tabelle 50:	Wirkung des Kinderzuschlages auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	150
Tabelle 51:	Miethöchstgrenzen in 2010	153
Tabelle 52:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	154
Tabelle 53:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	155
Tabelle 54:	Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf die Vermeidung von Armut, Empfängerhaushalte.....	156
Tabelle 55:	Fiskalische Wirkungen des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes (Mrd. Euro)	157
Tabelle 56:	Wirkung des Elterngeldes auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte	168
Tabelle 57:	Wirkung des Elterngeldes auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte	169
Tabelle 58:	Wirkung des Elterngeldes auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen	170
Tabelle 59:	Fiskalische Wirkungen des Elterngeldes (Mrd. Euro).....	171
Tabelle 60:	Simulationsergebnisse – Soziale Teilhabe, nach Haushaltstyp	175
Tabelle 61:	Simulationsergebnisse – Proportionaler Deprivationsindex, nach Haushaltstyp.....	176
Tabelle 62:	Kinderbetreuung von Alleinerziehenden.....	178
Tabelle 63:	Kinderbetreuung von Alleinerziehenden nach Kinderzahl.....	178
Tabelle 64:	Kinderbetreuung von Paarfamilien nach Kinderzahl	179
Tabelle 65:	Kinderbetreuung von Alleinerziehenden - Regressionsergebnisse	181
Tabelle 66:	Kinderbetreuung von Paarfamilien - Regressionsergebnisse	182
Tabelle 67:	Effekte ausgewählter Leistungen für Betreuungszeit von Paarfamilien (Veränderung der Betreuungszeit in Stunden)	183
Tabelle 68:	Effekte ausgewählter Leistungen für die Betreuungszeit von Alleinerziehenden (Veränderung der Betreuungszeit in Stunden)	183

Tabelle 69:	Rangordnung der Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen im Hinblick auf die Zielgrößen zur Operationalisierung der Modalziele	203
Tabelle 70:	Rangordnung der Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen im Hinblick auf die Zielgrößen Armutsriskoquote und Arbeitszeit der Mutter	215
Tabelle 71:	Harmonisierungspotenzial. Ziel: Armutsriskoquote. Wirkungen von 100 Mio. Euro direkten Mehr- oder Minderausgaben	219
Tabelle 72:	Harmonisierungspotenzial. Ziel: Arbeitszeit der Mütter. Wirkungen von 100 Mio. Euro direkten Mehr- oder Minderausgaben	220
Tabelle 73:	Wirkungen direkt budgetneutraler Leistungsumschichtungen mit dem Ziel einer Senkung der Armutsriskoquote (standardisierter Impuls 100 Mio. Euro)	222
Tabelle 74:	Wirkungen direkt budgetneutraler Leistungsumschichtungen mit dem Ziel einer Steigerung der Arbeitszeit von Müttern (standardisierter Impuls 100 Mio. Euro)	224
Tabelle 75:	Vergleich der familien- und ehebezogenen Leistungen und Maßnahmen Deutschlands mit Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich (Rechtsstand 2010)	230
Tabelle 76:	Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 1“ (Familiensplitting mit Splittingfaktor 0,5 für Kinder)	236
Tabelle 77:	Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 2“ Familiensplitting mit konstantem Splittingfaktor und französischem Kindergeld)	237
Tabelle 78:	Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 3“ (Familiensplitting mit gestaffeltem Splittingfaktor und französischem Kindergeld)	238
Tabelle 79:	Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 4“ (Familiensplitting mit gestaffeltem Splittingfaktor und französischem Kindergeld mit altersabh. Zuschlag).....	239
Tabelle 80:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 1“	240
Tabelle 81:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 2“	241
Tabelle 82:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 3“	242

Tabelle 83:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 4“	243
Tabelle 84:	Wirkung auf Armutsrisiko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 1.....	244
Tabelle 85:	Wirkung auf Armutsrisiko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 2.....	245
Tabelle 86:	Wirkung auf Armutsrisiko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 3.....	246
Tabelle 87:	Wirkung auf Armutsrisiko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 4.....	247
Tabelle 88:	Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 1“	248
Tabelle 89:	Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 2“	249
Tabelle 90:	Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 3“	250
Tabelle 91:	Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 4“	251
Tabelle 92:	Beschäftigungswirkungen durch Individualbesteuerung (Schweden 1)	253
Tabelle 93:	Beschäftigungswirkungen durch – Individualbesteuerung und schwedisches Kindergeld (Schweden 2).....	255
Tabelle 94:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) durch Individualbesteuerung (Schweden 1)	256
Tabelle 95:	Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) bei Individualbesteuerung und schwedischem Kindergeld (Schweden 2)	258
Tabelle 96:	Änderung der Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch Individualbesteuerung (Schweden 1)	259
Tabelle 97:	Änderung des Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch Individualbesteuerung und schwedisches Kindergeld (Schweden 2)	260
Tabelle 98:	Fiskalische Wirkungen der Individualbesteuerung (Schweden 1).....	261
Tabelle 99:	Fiskalische Wirkungen der Individualbesteuerung und des schwedischen Kindergelds (Schweden 2).....	262
Tabelle 100:	Beschäftigungswirkungen des britischen Kindergelds (Großbritannien 1)	265

Tabelle 101: Beschäftigungswirkungen des britischen Kindergelds und des Child Tax Credit (Großbritannien 2)	267
Tabelle 102: Beschäftigungswirkungen von britischem Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3).....	268
Tabelle 103: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch das britische Kindergeld (Großbritannien 1).....	269
Tabelle 104: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch britisches Kindergeld und Child Tax Credit (Großbritannien 2)	270
Tabelle 105: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch britisches Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3)	271
Tabelle 106: Veränderung des Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch britisches Kindergeld (Großbritannien 1).....	272
Tabelle 107: Veränderung des Armutsrisikos und des ALG-II-Bezugs durch britisches Kindergeld und Child Tax Credit (Großbritannien 2).....	273
Tabelle 108: Veränderung des Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch britisches Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3)	274
Tabelle 109: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergeld (Großbritannien 1)	275
Tabelle 110: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergelds und des Child Tax Credits (Großbritannien 2).....	276
Tabelle 111: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergelds, des Child Tax Credit und des Working Tax Credit (Großbritannien 3)	277
Tabelle 112: Verteilung der Ausgaben nach Einkommensquartilen.....	302
Tabelle 113: Kumulation von Leistungen nach Haushaltstyp und Anzahl und Alter der Kinder.....	304
Tabelle 114: Kumulation von Leistungen nach Einkommensquartilen.....	305
Tabelle 115: Verbreitung der Leistungen bei Haushalten, die mindestens eine Leistung erhalten	306
Tabelle 116: Häufigkeit gemeinsamen Leistungsbezugs bei Empfängerhaushalten (in Prozent).....	308

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Verbleib im SGB II-Leistungsbezug nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (Zugänge 2005-2007)	11
Abbildung 2: Armutsquoten von Kindern nach Erwerbstätigkeit der Eltern	12
Abbildung 3: Reduktion von Kinderarmut durch Sozialtransfers (Armutsschwelle bei 60 % des bedarfsgewichteten Medianeinkommens)	13
Abbildung 4: Betreuungsquote der unter Dreijährigen (Kindertageseinrichtung und Tagespflege) 2009.....	19
Abbildung 5: Im Modell umsetzbare Modalziele zur wirtschaftlichen Stabilität.....	39
Abbildung 6: Im Modell umsetzbare Modalziele zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.....	46
Abbildung 7: Förderkomponente des Kindergeldes in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen und der Kinderzahl	56
Abbildung 8: Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Vollzeitäquivalente, Empfängerhaushalte	62
Abbildung 9: Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf das Armutsrisiko	72
Abbildung 10: Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf das Armutsrisiko, Empfängerhaushalte.....	87
Abbildung 11: Wirkung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf das Arbeitsangebot, nach Alter und Anzahl der Kinder, Empfängerhaushalte	88
Abbildung 12: Wirkungen des Unterhaltsvorschusses auf das Armutsrisiko.....	97
Abbildung 13: Veränderung der Armutsgefährdungsquote von Empfängerhaushalten in Prozentpunkten	127
Abbildung 14: Beitragssätze in der Simulation in Prozentpunkten	131
Abbildung 15: Wirkung des ermäßigten Beitragssatzes zur Pflegeversicherung auf die Vollzeitäquivalente, Empfängerhaushalte.....	132
Abbildung 16: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Armutsrisikoquote	189
Abbildung 17: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug	191

Abbildung 18: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen	193
Abbildung 19: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter	194
Abbildung 20: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf den Arbeitsumfang (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) und die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter	195
Abbildung 21: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf den Arbeitsumfang (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) von Müttern und Vätern	198
Abbildung 22: Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) und die Zahl der Familien mit Bezug von ALG II	200
Abbildung 23: Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf die finanzielle Position von Familien und die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter	201
Abbildung 24: Veränderung der Gesamtkosten der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen durch Interaktions- und Verhaltenseffekte	206
Abbildung 25: Gesamtkosten der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen für die öffentlichen Haushalte	207
Abbildung 26: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsriskoquote	208
Abbildung 27: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug	209
Abbildung 28: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen	210
Abbildung 29: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter und Väter (in Vollzeitäquivalenten VZÄ)	211
Abbildung 30: Verfügbares Einkommen, Alleinerziehende	310
Abbildung 31: Transferleistungen, Alleinerziehende	311
Abbildung 32: Grenzbelastung, Alleinerziehende	312
Abbildung 33: Verfügbares Einkommen, verheiratete Paare, Alleinverdiener	313

Abbildung 34: Ausgewählte Einkommenskomponenten, verheiratete Paare, Alleinverdiener.....	315
Abbildung 35: Verfügbares Einkommen, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig	317
Abbildung 36: Ausgewählte Einkommenskomponenten, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig	318
Abbildung 37: Grenzbelastung, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig	319
Abbildung 38: Empirische Grenzbelastungen, Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot	320
Abbildung 39: Empirische Grenzbelastungen nach Bruttoerwerbseinkommen, Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot.....	321
Abbildung 40: Empirische Grenzbelastungen, Paarhaushalte mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot	322

1 Einleitung

Gemäß einer vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) vorgelegten detaillierten Bestandsaufnahme für das Jahr 2008 existieren in Deutschland 157 ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen, für die die öffentlichen Haushalte etwas mehr als 187 Mrd. Euro aufwenden. Es ist das Ziel der gegenwärtigen Bundesregierung, die **Transparenz, Effektivität und Effizienz dieses umfangreichen und komplexen Systems der Familienförderung zu erhöhen**. Eine Voraussetzung hierfür ist ein präzises Verständnis der Wirkungen, die von den Leistungen und Maßnahmen auf die von den familienpolitischen Akteuren auf der Bundesebene gesetzten Zielen ausgehen.

Um bessere empirische Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Effizienz der deutschen Familienpolitik zu erlangen, haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen im Jahr 2008 beschlossen, erstmals eine **systematische und umfassende Analyse der Wirkungen verschiedener Leistungen** im Zusammenhang und im Hinblick auf übergreifende familienpolitische Ziele (**Gesamtevaluation**) durchzuführen. Dieses Untersuchungsprogramm ist wegen der Vielzahl sowohl der zu bewertenden Leistungen als auch der gesetzten familienpolitischen Ziele außerordentlich komplex. Darum hat man sich für eine **modulare Vorgehensweise** entschieden: In einzeln zu bearbeitenden Arbeitspaketen sollen jeweils ausgewählte Teile der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen dahingehend untersucht werden, wie sie auf ausgewählte Teile der familienpolitischen Ziele wirken. Die Einzelstudien sind so aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt, dass sie sich am Ende des Evaluationsprozesses zu einem konsistenten Gesamtbild fügen.

In diesem Rahmen wurden das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim gemeinsam mit dem Forschungszentrum für Familienbewusste Personalpolitik (FFP) (Leitung: Prof. Dr. Irene Gerlach) und dem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre insb. Finanzwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen (Professor Dr. Reinhold Schnabel) als Unterauftragnehmern beauftragt, eine Evaluation für eine Gruppe zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen durchzuführen („**Modul Zentrale Leistungen**“). Der hier vorliegende Bericht enthält aus Gründen der Übersichtlichkeit nur die wichtigsten Resultate der angestellten umfassenden Untersuchung. Ergänzendes Material findet sich in zwei weiteren Bänden: einem Methodenbericht, der die für die Studie eingesetzten Verfahren ausführlich darlegt, und einem Tabellenband, der die äußerst umfangreichen Rechenergebnisse im Detail dokumentiert.

Der Untersuchungsauftrag umfasste die Bewertung von zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auf die familienpolitischen Ziele „**Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe**“, „**Vereinbarkeit von Familie und Beruf**“ und „**Nachteilsausgleich zwischen den Familien**“. Konkret wa-

ren die folgenden **13 Leistungen bzw. Maßnahmen** zu evaluieren: das Kindergeld, das Ehegattensplitting, die kindbezogenen Anteile des Arbeitslosengelds II und des Wohngelds, der Kinderzuschlag, das Elterngeld, die Realtransfers durch nicht kosten-deckende Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung, die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten, der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, der Unterhaltsvorschuss, die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversi-cherung, das erhöhte Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I, sowie der ermäßigte Beitrag für Familien in der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Will man die Wirkungen der genannten Leistungen und Maßnahmen abschätzen, sind einige **fundamentale Schwierigkeiten** zu bewältigen. Erstens handelt es sich regel-mäßig um Anspruchsleistungen bzw. verfassungsrechtlich gebotene steuerrechtliche Maßnahmen und nicht, wie etwa bei den meisten Maßnahmen der aktiven Arbeits-marktpolitik, um Leistungen mit durch Ermessen oder anderswie beschränktem Zu-gang. Daher ist es praktisch unmöglich, Wirkungen durch Beobachtung geeigneter Kontrollgruppen zu schätzen. Zweitens entfalten die Leistungen und Maßnahmen ihre finanziellen Impulse wegen zahlreicher rechtlicher Schnittstellen im deutschen Steuer- und Transfersystem generell nicht unabhängig voneinander. Die Interaktionen können Wirkungen hemmen oder verstärken und machen es schwierig, die Effekte einer ein-zelnen Leistung bzw. Maßnahme zu isolieren. Drittens fehlt in Deutschland eine geeig-nete administrative Datenbasis, in der sich sowohl die Inanspruchnahme der Leistun-gen und Maßnahmen als auch geeignete Indikatoren für die zu betrachtenden familiенpolitischen Zielgrößen beobachten lassen.

Aus diesen Gründen schlägt die Evaluation im vorliegenden Bericht nicht den klassi-schen Weg der Programmevaluation ein, sondern nutzt das Instrumentarium der **ver-haltensbasierten Mikrosimulation**. Bei diesem Verfahren wird das Verhalten der Fa-milien mit einem ökonomisch fundierten Entscheidungsmodell beschrieben, das auf Basis der tatsächlichen Handlungsweisen einer großen Zahl von Einzelhaushalten em-pirisch spezifiziert wird. Für die Umsetzung eines solchen Ansatzes liefert das **Sozio-Oekonomische Panel (SOEP)**, das im Zuge der Gesamtevaluation noch um die Son-dererhebung „Familie in Deutschland“ erweitert wurde, eine äußerst differenzierte Da-tenbasis.

Wirkungsanalysen erfolgen in diesem empirischen Rahmen dadurch, dass die Be-schränkungen, unter denen die Haushalte agieren, planmäßig variiert werden. So be-einflusst das Niveau der zu untersuchenden familienpolitischen Leistungen und Maß-nahten über die Einkommensbeschränkung der Familien das gewünschte Arbeitsangebot und das verfügbare Einkommen. In dem hier genutzten Modell lässt sich das Niveau jeder Einzelleistung verändern, um zu simulieren, wie sich die Haus-halte an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen, und wie sich dadurch die Nä-herungsgrößen für die zu betrachtenden Ziele ändern. Ein Vergleich mit dem Status quo zeigt die Richtung und die Stärke der Wirkungen der Leistung bzw. Maßnahme an.

Diese Konzeption hat bedeutende Vorteile:

- Sämtliche 13 Leistungen und Maßnahmen werden mit **derselben Methode** evaluiert. Damit kann ausgeschlossen werden, dass festgestellte Unterschiede in den Wirkungen auf Unterschiede im empirischen Ansatz zurückgehen. Sämtliche Rechenergebnisse sind von der Größenordnung her unmittelbar vergleichbar.
- Das komplexe Wirkungsgeflecht zwischen den verschiedenen ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen wird sehr gut abgebildet, weil die Budgetbeschränkung der Familien mit einem sehr **detaillierten Modell des deutschen Steuer- und Transfer-Systems** hinterlegt ist.
- Die Wirkungen der Familienpolitik lassen sich bis hinunter auf die **Ebene der individuellen Haushalte** simulieren. Dies ermöglicht es, systematische Unterschiede in der Wirksamkeit von Leistungen und Maßnahmen zwischen verschiedenen Typen von Haushalten herauszuarbeiten. Damit können die Leistungen und Maßnahmen auch gemäß dem Querschnittsziel eines Nachteilsausgleichs zwischen den Familien beurteilt werden.
- Es lassen sich nicht nur die Wirkungen auf die Zielgrößen hochrechnen, sondern auch der zugehörige **Gesamtaufwand für die öffentlichen Haushalte**. Damit entsteht eine konsistente Basis, um die Leistungen und Maßnahmen nicht nur hinsichtlich ihrer **Wirksamkeit**, sondern auch hinsichtlich ihrer **Effizienz** zu bewerten.

Die Kosten-Nutzen-Analyse der untersuchten Leistungen und Maßnahmen ist der Ausgangspunkt für die zweite wichtige Aufgabe der vorliegenden Evaluation, nämlich Gestaltungsmöglichkeiten für eine auf Effektivität und Effizienz bedachte Familienpolitik aufzuzeigen.

Hierzu nutzen wir das verhaltensbasierte empirische Mikromodell zum einen zur Simulation von **aufkommensneutralen Umschichtungen** im System der 13 Leistungen bzw. Maßnahmen, die Ressourcen von besonders ineffizienten auf besonders effizienten Leistungen verschieben. Zum anderen setzen wir das Rechensystem für ein **internationales Benchmarking** ein. Hierbei wird das Design ausgewählter Leistungen und Maßnahmen aus Ländern, die andere Strategien zur öffentlichen Förderung der Familien verfolgen, in das deutsche Steuer-Transfer-System eingeführt. Dieses Verfahren soll beurteilen helfen, welche Potenziale sich durch grundlegendere strukturelle Veränderungen ausschöpfen ließen.

Die weitere Studie gliedert sich in drei Teile:

- **Teil A** legt die **methodischen Grundlagen der Analyse**. Zum Einstieg reflektiert Kapitel 2 über die Operationalisierbarkeit und Operationalisierung der Zielgrößen „wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ und „Nachteilsausgleich zwischen den Familien“ und fasst die familienpolitischen Problemlagen mit Blick auf diese Ziele zusammen. Kapitel 3 erklärt den methodischen Ansatz und die für die weitere Untersuchung verwendeten Daten und Schätzparameter.
- **Teil B** arbeitet in den Kapiteln 4 bis 9 für jede untersuchte Leistung und Maßnahme die **zentralen Ergebnisse der Wirkungsanalyse** heraus. Die 13 einzelnen Abschnitte legen den Schwerpunkt auf den Vergleich der Wirkungen auf unterschiedliche Typen von Haushalten, nicht auf den Vergleich der Wirkungen zwischen unterschiedlichen Leistungen. Kapitel 10 berichtet die Ergebnisse der **zweistufigen Verfahren**, mit denen für ausgewählte Leistungen die Wirkungen auf die soziale Teilhabe und die Zeitverwendung (Kinderbetreuung, Hausarbeit, Freizeit) geschätzt wurden.
- **Teil C** sucht nach Gestaltungsmöglichkeiten, mit denen sich Effektivität und Effizienz der eingesetzten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen steigern ließen. Kapitel 11 beginnt mit der relativen **Rangordnung** der Leistungen und Maßnahmen gemäß den in absoluten Größen gemessenen Wirkungen. Kapitel 12 geht zur **relativen Effizienz** der Leistungen über. Es lotet anhand von Kosten-Nutzen-Relationen die Möglichkeiten aus, **Effizienz steigernde Umgewichtungen** im bestehenden Leistungssystem vorzunehmen. Kapitel 13 sucht im **Ausland** nach wirksameren Politikmodellen und quantifiziert ihre Wirksamkeit bei einer Übertragung in den deutschen Kontext.

Kapitel 14 beendet den Bericht mit einigen **familienpolitischen Schlussfolgerungen**. Diese müssen zu diesem frühen Zeitpunkt innerhalb der Gesamtevaluation naturgemäß vorsichtig ausfallen.¹ Die geplanten, an das Modul „Zentrale Leistungen“ anknüpfenden komplexeren Mikrosimulationsstudien werden das Wissen um die Wirkungen und die Wirksamkeit der hier erstmals systematisch vergleichend evaluierten Leistungen und Maßnahmen mit Sicherheit noch ganz erheblich erweitern (vor allem um die Betrachtung weiterer Ziele) und verfeinern.

Kapitel 15 verzeichnet die verwendete Literatur. Der Anhang vertieft einige der Themen, die bei der Wirkung der Leistungen und Maßnahmen eine Rolle spielen: Kapitel 16 zeigt, wie sich die Leistungen und Maßnahmen je nach dem Einkommensquartil

¹ Das Modul Zentrale Leistungen wurde von Juni 2010 bis September 2011 bearbeitet. Seither sind lediglich einige Ergebnisdarstellungen hinzugekommen. Den Simulationen liegen die Daten des Sozio-ökonomischen Panels für das Jahr 2009 und der Rechtsstand des Jahres 2010 zugrunde.

verteilen. Kapitel 17 beleuchtet den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen, der bei der Diskussion von Interaktionseffekten eine wichtige Rolle bei der Wirkungsanalyse spielt. Kapitel 18 geht näher auf die Grenzbelastungen ein, die sich aus dem Steuer-Transfer-System ergeben und die bei der Interpretation der Verhaltenswirkungen der Leistungen und Maßnahmen bedeutsam sind.

TEIL A:

ZIELE UND METHODEN

2 Familienpolitische Ziele im Fokus

Kapitel 2 dient der Einführung in die Thematik, indem die in der Studie betrachteten familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen den Familien“ skizziert und bestehende Problemlagen mit Blick auf diese Ziele identifiziert werden. Im Rahmen dieses Kapitels werden gezielt auch relevante Aspekte angesprochen, die im Modul „Zentrale Leistungen“ nicht untersucht werden (können), um die Studie in einen weiteren familienwissenschaftlichen Kontext zu setzen und dem Leser eine Einordnung der Ergebnisse zu ermöglichen.

2.1 Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe

2.1.1 Beschreibung des Ziels

Das Ziel der Förderung der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe der Familie begründet sich aus den diversen **Funktionen**, die **Familien erfüllen** und welche **positive gesamtgesellschaftliche Wirkungen** entfalten². Zusammenfassend lassen sich die familialen Funktionen als a) die Nachwuchssicherung, inklusive der Geburt, Pflege und Erziehung von Kindern, sowie b) die psychische und physische Regenerierung und Stabilisierung ihrer Mitglieder beschreiben. Diese beiden Funktionen werden auch unter dem Begriff der „Bildung und Erhaltung von Humanvermögen“ (Nave-Herz 2006: 102; Deutscher Bundestag 1994: 26) subsumiert. Bereits der Fünfte Familienbericht befasste sich ausführlich mit der Rolle der Familien bei der Produktion von Humanvermögen und definierte dieses wie folgt: „Der Begriff des Humanvermögens bezeichnet zum einen die Gesamtheit der Kompetenzen aller Mitglieder der Gesellschaft (...). Zum anderen soll mit diesem Begriff in einer individualisierenden, personalen Wendung das Handlungspotential des einzelnen umschrieben werden, d. h. alles, was ihn befähigt, sich in unserer komplexen Welt zu bewegen und sie zu akzeptieren“ (Deutscher Bundestag 1994: 28). Dabei beinhaltet das Humanvermögen zwei Komponenten, zum einen die soziale Daseinskompetenz, welche als „Vitalvermögen“ bezeichnet wird, und zum anderen die wirtschaftlich relevante Fachkompetenz – das „Arbeitsvermögen“ im weitesten Sinne (Deutscher Bundestag 1994: 28). Der Aufbau und Erhalt von Humanvermögen ist von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft und sichert den Fortbestand der Gesellschaft (Deutscher Bundestag 1994: 27).

Mit Blick auf die positiven Wirkungen, die Familien durch die Erfüllung ihrer Funktionen entfalten, betont der Familienbericht, „daß jede Gesellschaft ein vitales Interesse daran haben muß, diejenigen privaten Lebensformen besonders auszuzeichnen, zu schützen

² Für eine ausführliche Beschreibung und Diskussion der familialen Funktionen vergleiche zum Beispiel Nave-Herz (2006: 79ff) und Wingen (1997: 39ff).

und zu fördern, welche Leistungen erbringen, die nicht nur für die Beteiligten, sondern auch für die übrigen Gesellschaftsbereiche *notwendig* sind. Aus soziologischer Sicht haben sie somit eine gesellschaftliche Funktion, aus ökonomischer Sicht produzieren sie externe Effekte“ (Deutscher Bundestag 1994: 24f; Hervorhebung im Original). Die gesellschaftlichen Funktionen bzw. die positiven externen Effekte von Familienleistungen bilden – neben weiteren Faktoren wie z. B. Gerechtigkeitsaspekten – einen der zentralen Gründe für einen Familienleistungsausgleich (Gerlach 2010: 275ff).

Um ihre gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen, benötigen Familien ein ausreichendes Maß an **Ressourcen**; hierunter fällt – neben Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit, Zeit, sozialer Vernetzung, Wohnung und einem adäquaten Wohnumfeld – insbesondere ein ausreichendes Einkommen (Bundesregierung 2008: 79f). Hierzu betont der Siebte Familienbericht: „Die Einkommenslage eines Familienhaushalts ist (...) von großer Bedeutung für die Realisierung (seiner) vielfältigen Aufgaben der Alltagsgestaltung“ (BMFSFJ 2006: 167). Dabei ist anzumerken, dass Personen mit hohen monetären Ressourcen tendenziell ebenfalls stärker über andere Formen der Ressourcen, wie Bildung, subjektives Wohlbefinden, Zeit mit Kindern, Sozialkapital und ein gutes Wohnumfeld verfügen (BMFSFJ 2006: 162ff); es zeigt sich eine „Kumulation in der Verfügbarkeit über Ressourcen“ (BMFSFJ 2006: 165). Dies unterstreicht die große Bedeutung, die der Förderung der Einkommenssituation von Familien zukommt: „Monetäre Ressourcen allein stellen keine hinreichende Bedingung für das Familienleben dar. Schon gar nicht ist damit ein gelingendes Aufwachsen von Kindern jenseits von Armutslagen garantiert. Gleichwohl wird in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften die materielle Lebenslage von Familienhaushalten (...) wesentlich vom verfügbaren Einkommen beeinflusst“ (BMFSFJ 2006: 167).

Umgekehrt hat eine langfristige **ökonomische Benachteiligung** in Form von Einkommensarmut **negative Folgen für weitere Lebensbereiche**³. Einkommensarmut verursacht häufig eine Unterversorgung mit Wohnraum, beeinflusst die körperliche und psychische Gesundheit der Betroffenen negativ und schädigt die Entwicklung sowie die beruflichen Perspektiven von Kindern langfristig (Bundesregierung 2008: 89; BMFSFJ 2006: 168). Hier zeigt sich eine „Tendenz zur Kumulation von Benachteiligungen entlang des weiteren Lebensverlaufs dieser Kinder“ (BMFSFJ 2006: 168). Doch nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern auch auf der gesellschaftlichen Ebene zeigen sich hohe Kosten familialer Einkommensarmut, welche sich aus der Tatsache ableiten, dass ökonomisch benachteiligte Familien schwierigere Bedingungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben und Funktionen vorfinden sowie größere gesundheitliche Belastungen und schlechtere Erwerbschancen aufweisen.

³ An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dem Zusammenhang von Einkommensarmut und weiteren Benachteiligungen der Betroffenen häufig um wechselseitige Kausalbeziehungen handelt. So beeinflusst nicht nur das Einkommen die psychische und physische Gesundheit einer Person, sondern umgekehrt haben gesundheitliche Beeinträchtigungen auch negative Auswirkungen auf das Einkommen.

2.1.2 Problemlagen

Mit Bezug auf die derzeitige wirtschaftliche Situation von Familien ist zunächst zu konstatieren, dass die Mehrzahl der Familien in Deutschland in gesicherten materiellen Verhältnissen lebt und ihr Leben selbst bewältigt (Bundesregierung 2008: 88). Jedoch sind Familien insgesamt und bestimmte Familientypen im Speziellen gegenüber Kinderlosen wirtschaftlich schlechter gestellt: Betrug das durchschnittliche bedarfsgewichtete **Einkommen**⁴ aller Haushalte im Jahr 2008 21.219 Euro, so verfügten Familien lediglich über 97 % dieses Betrags. Besonders schlecht war die Einkommenssituation der Alleinerziehenden und der Mehrkinderfamilien: Alleinerziehende verfügten über 65 % des durchschnittlichen Einkommens, Paare mit drei und mehr Kindern über 91 %. Demgegenüber verfügten kinderlose Paare über 110 % des durchschnittlichen Betrags (eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat 2011). Familien haben somit eine schlechtere relative Wohlstandsposition inne als Kinderlose; Huinink und Konietzka sprechen hier sogar von einem „Wohlfahrtsgefälle zwischen Kinderlosen und Kinderreichen“ (Huinink/Konietzka 2007: 183). Die größten Einkommenseinbußen in Familien treten bereits direkt nach der Familiengründung auf, sobald der betreuende Elternteil die Erwerbsbeteiligung reduziert; mit der späteren Familienerweiterung sinkt dann insbesondere das Pro-Kopf-Einkommen in der Familie (Huinink/Konietzka 2007: 177).

Tabelle 1: Armutsquoten nach Alter und Haushaltstyp 2009

Familientypen	Armutsquote in % (Armutsschwelle bei 60 % des bedarfsgewichteten Median-Einkommens; Basis: neue OECD-Skala)
Gesamt	14,6
Alter	
unter 18	18,7
18 bis unter 25	22,9
25 bis unter 50	13,6
50 bis unter 60	12,4
65 und älter	11,9
Haushaltstyp	
Einpersonenhaushalt	24,1
Zwei Erwachsene ohne Kind	8,5
Sonstiger Haushalt ohne Kind	8,5
Ein(e) Erwachsene(r) mit Kind(ern)	40,1
Zwei Erwachsene und ein Kind	10,2
Zwei Erwachsene und zwei Kinder	10,6
Zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	24,1
Sonstiger Haushalt mit Kind(ern)	17,4

Quelle: Statistische Ämter 2010, Ergebnisse des Mikrozensus, IT.NRW.

Nicht nur bei der Einkommensverteilung insgesamt, sondern auch mit Blick auf den unteren Rand der Einkommensverteilung im Sinne von **Einkommensarmut** zeigt sich das Bild einer wirtschaftlichen Benachteiligung bestimmter Familientypen, wie Tabelle 1 deutlich macht.

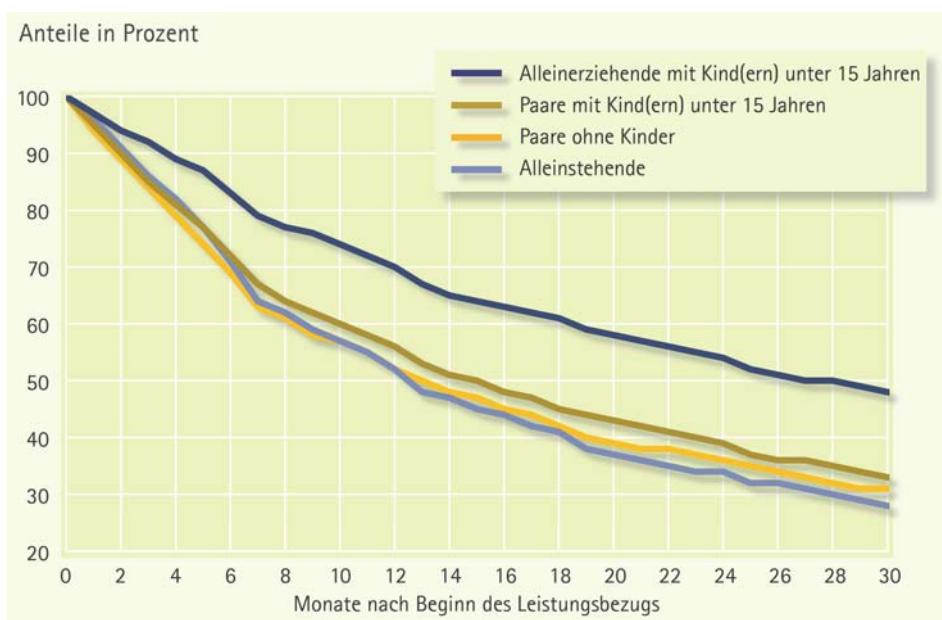
⁴ Die Gewichtung wurde nach der neuen OECD-Skala vorgenommen.

Während die Armutssquote aller deutschen Haushalte im Jahr 2009 bei 14,6 % lag, waren insbesondere Alleinerziehende (40,1 %) sowie Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern (24,1 %) überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen. Dabei sind Familien umso häufiger von Armut betroffen, je jünger das jüngste Kind in der Familie ist (Peuckert 2008: 357). Die starke Betroffenheit spezieller Familientypen von Armut spiegelt sich in der hohen Armutssquote von Kindern und Jugendlichen (18,7 %) wider, welche in dem Begriff der „Infantilisierung von Armut“ (z.B. Peuckert 2008: 356) zum Ausdruck kommt.

Familien sind nicht nur überdurchschnittlich häufig von Einkommensarmut betroffen, sondern beziehen auch häufiger **Leistungen der Grundsicherung** nach dem SGB II. Dabei nimmt der Anteil der Leistungsbezieher mit der Kinderzahl deutlich zu. So waren im Juli 2009 11,2 % aller Familien bzw. Lebensformen in Privathaushalten (im Sinne des SGB II-Konzepts) auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Unter den Paaren mit drei und mehr Kindern waren es jedoch 15,4 % und bei den Alleinerziehenden 40,7 %. Unter den Alleinerziehenden mit drei und mehr Kindern waren es sogar 69,9 % (Bundesagentur für Arbeit 2009: 47f). Dementsprechend fanden sich auch Kinder überdurchschnittlich häufig im Leistungsbezug; ihre Hilfequote lag bei 13,4 % (BMFSFJ 2010: 60). Zudem ist zu beachten, dass Familien – insbesondere Alleinerziehende – auch deutlich länger als andere Lebensformen im Leistungsbezug verbleiben. Während von den Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder ein Jahr nach Beginn des Leistungsbezugs nur noch 50 % im Leistungsbezug verweilen, sind dies bei den Alleinerziehenden noch 70 %, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

Eine lange Verweildauer von Familien im Leistungsbezug ist besonders problematisch, da sich gerade bei langfristigen Armutserfahrungen die oben beschriebenen negativen Konsequenzen für die Betroffenen und deren Kinder zeigen: „Während der vorübergehende Sozialhilfebezug und die Erfahrung, durch Eigeninitiative und passfähige Unterstützungsangebote wieder zur Normalität zurückgefunden zu haben, tendenziell persönlichkeitssstabilisierende Wirkungen befördern, läuft Dauersozialhilfebezug auf Desillusionierung, auf soziale Isolation und die Erfahrung von Stigmatisierung hinaus“ (BMFSFJ 2006: 168).

Abbildung 1: Verbleib im SGB II-Leistungsbezug nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (Zugänge 2005-2007)

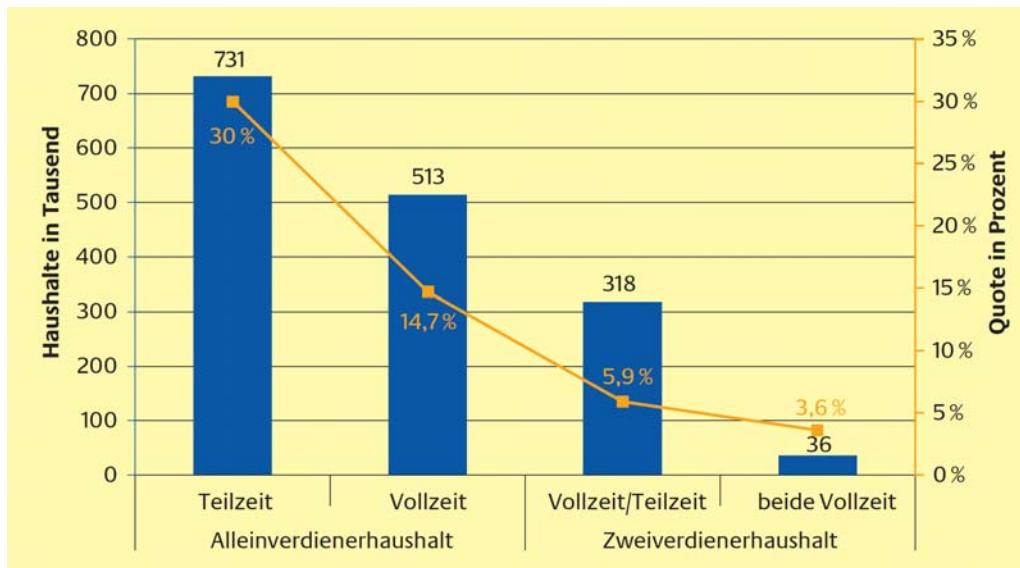


Quelle: Lietzmann (2009: 4).

Um ein umfassendes Bild von Familien in wirtschaftlich schwierigen Lebenslagen zu erhalten, sollte der Blick von der Gruppe der armen Familien erweitert werden auf Familien, die sich in der Situation des „**prekären Wohlstands**“ befinden – eine Einkommenslage zwischen verfestigter Armut und gesichertem Wohlstand (Vogel 2007: 83). Dieser Bereich ist besonders armutsgefährdet: „Selbst wenn das Ende des Bezugs von Sozialhilfe in den genannten Risikohaushaltstypen [gemeint: Alleinerziehende, Mehr-kindfamilien, Anm. d. Verf.] eintritt, ist daraus noch lange nicht der Schluss einer Rückkehr zur Normalität zu ziehen. Meistens münden ihre Lebensverhältnisse in prekärem Wohlstand, mit anderen Worten: Die Beendigung des Bezugs von sozialstaatlichen Transfers in Gestalt der Sozialhilfe ist nicht gleich bedeutend mit einem ausreichenden Familieneinkommen oder gar einem generellen Entkommen aus der Armutslage“ (BMFSFJ 2006: 168).

Hauptursächlich für Armut und Transferabhängigkeit von Familien ist eine fehlende oder zu geringe **Erwerbstätigkeit der Eltern** (Bundesregierung 2008: 94; BMFSFJ 2010: 49). Haushalte, in denen niemand erwerbstätig ist, haben eine Armutssquote von 57 %. Demgegenüber liegt die Armutssquote von Zweiverdienerhaushalten mit 4 bzw. 6 % besonders niedrig (BMFSFJ 2010: 49). Die folgende Grafik verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Familienarmut:

Abbildung 2: Armutskoten von Kindern nach Erwerbstätigkeit der Eltern



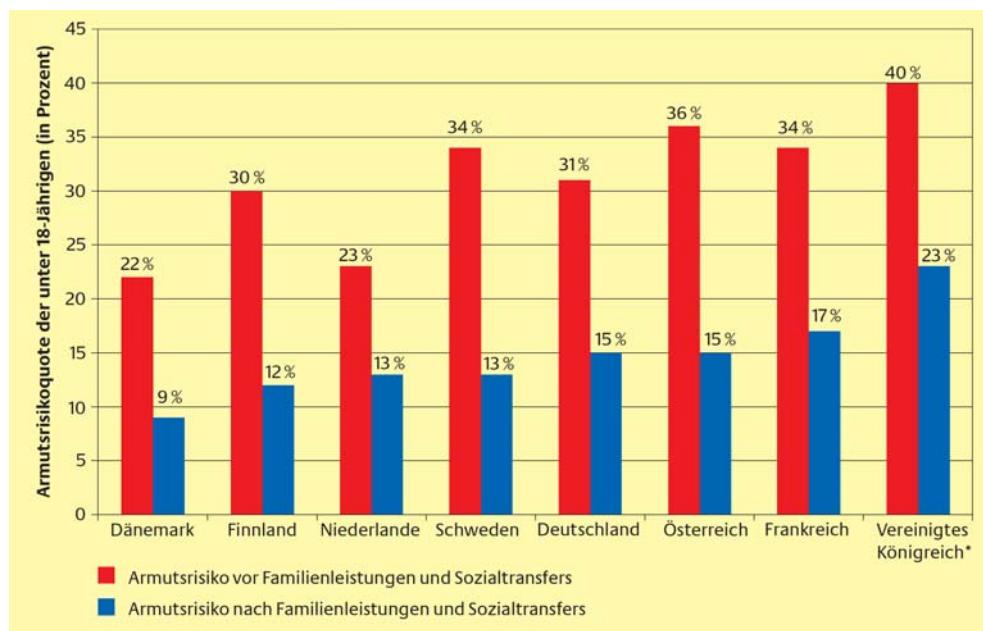
Quelle: BMFSFJ (2010: 58) (Datenbasis: SOEP 2008).

Eines der bedeutendsten Hindernisse gegen eine Aufnahme der Erwerbstätigkeit stellt in transferabhängigen Familien eine problematische Betreuungssituation dar, die sich in fehlenden oder nicht bedarfsgerechten Betreuungsangeboten manifestiert. Zudem verhindern mangelnde berufliche Qualifikationen transferabhängiger Eltern häufig die Aufnahme einer Erwerbsarbeit (BMFSFJ 2010: 61). Jedoch ist einzuräumen, dass auch eine (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit keinen vollen Schutz gegen Familienarmut bietet. So ist eine steigende Zahl von Familien trotz Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende angewiesen, da ihr Einkommen nicht zur Deckung des Familienunterhalts ausreicht (Bundesregierung 2008: 95).

Dennoch ist Erwerbstätigkeit ein wichtiger Faktor bei der Überwindung von Armutslagen. Dies gilt nicht nur mit Bezug auf die aktuelle Einkommenssituation, sondern in Hinblick auf Anwartschaften in den Systemen der sozialen Sicherung auch mit Bezug auf die langfristige wirtschaftliche Absicherung der Familie und einzelner Familienmitglieder. Der Siebte Familienbericht fasst hierzu zusammen: „Die meisten (weiblichen) Bezugspersonen erwerben trotz ihrer umfangreichen Fürsorgearbeit für mehrere Kinder, die größtenteils mit schlecht bezahlten Frauenberufen einher geht, keine ausreichenden Versorgungsansprüche für das Alter, sodass Altersarmut vorhersehbar ist“ (BMFSFJ 2006: 172). Dies ist insbesondere mit Blick auf die sinkende Heiratsneigung sowie steigende Scheidungsrate von Relevanz, wodurch viele kindererziehende Frauen in späteren Lebensphasen keine Absicherung durch einen Ehepartner erhalten. Zudem wird die wirtschaftliche Situation geschiedener Kindererziehender durch das im Jahr 2008 reformierte Unterhaltsrecht beeinträchtigt, welches den „Grundsatz der Eigenverantwortung“ einführt und nach einer Scheidung nun jedem Ehegatten selbst die Verantwortung für die Erwirtschaftung des eigenen Unterhalts auferlegt (§1569 BGB).

Mit Bezug auf die Einkommensverteilung muss der Blick jedoch auch auf die ausgleichende **Wirkung bestehender Sozialtransfers**⁵ gerichtet werden. So wird die Armutssquote derzeit durch sozial- und familienpolitische Leistungen von 26 % auf 13 % halbiert und liegt damit im EU-Vergleich relativ niedrig (Bundesregierung 2008: 25). Diese Umverteilung erreicht auch die Familienhaushalte: Sozial- und familienpolitische Leistungen reduzieren die Armut von unter 18-Jährigen von 31 % auf 15 %, wie Abbildung 3 verdeutlicht.

**Abbildung 3: Reduktion von Kinderarmut durch Sozialtransfers
(Armutsschwelle bei 60 % des bedarfsgewichteten
Medianeinkommens)**



Quelle: Bundesregierung (2008: 25). Datenbasis: EU-SILC 2007 und 2008.

Neben einer problematischen Einkommenslage, welche durch die Armutssquote und Abhängigkeit von Sozialtransfers abgebildet werden kann, verweisen auch mangelndes Vermögen und insbesondere die Betroffenheit von **Überschuldung**⁶ auf schwierige wirtschaftliche Situationen. Auch von dieser Problematik sind Familien überdurchschnittlich häufig betroffen. So waren im Jahr 2009 in 36 % der überschuldeten Haushalte⁷ Kinder vorhanden (eigene Berechnung auf Basis von StBA 2011a: 4), wäh-

⁵ Es ist anzumerken, dass es sich hierbei um eine statische Betrachtungsweise handelt, in dessen Rahmen noch keine Unterscheidung der armutsreduzierenden Wirkung von Sozialtransfers in buchhalterische Effekte einerseits und Verhaltenseffekte andererseits vorgenommen wird. Diese Unterteilung wird Gegenstand der Analysen mit dem Mikrosimulationsmodell sein.

⁶ Ein Privathaushalt ist dann überschuldet, wenn Einkommen und Vermögen aller Haushaltsteilnehmer über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen (Bundesregierung 2008: 57).

⁷ Dieser Wert bezieht sich auf diejenigen Personen, die die Beratung einer Schuldnerberatungsstelle in Anspruch genommen haben.

rend Familien mit Kindern insgesamt nur 29 % aller Haushalte bildeten (eigene Berechnung auf Basis von StBA 2010a: 47). Kann die Überschuldung nicht überwunden werden, führt sie zu Verarmung, mit den bereits beschriebenen negativen Konsequenzen für Eltern und Kinder. Als Hauptursache für Überschuldung kann Arbeitslosigkeit gelten, jedoch sind auch mangelnde finanzbezogene **Kompetenzen** und Kenntnisse – die sich zum Beispiel in einer unwirtschaftlichen Haushaltsführung oder in der Aufnahme nicht finanziabler Kredite äußern – mitverantwortlich (Bundesregierung 2008: 51f).

Ein Mangel an Alltagskompetenzen kann zudem die Überwindung bestehender wirtschaftlich problematischer Lagen verhindern. Dies zeigt sich an der Gruppe der „verwalteten Armen“, deren Armutssituation sich verfestigt hat und welche den Alltag ohne institutionelle Netzwerke nicht mehr bewältigen können. Sie leiden unter dem Phänomen „entglittener Zeitstrukturen“; es fällt ihnen schwer, auch nur wenige Termine pro Woche zu koordinieren. Eltern in der Gruppe der verwalteten Armen verfügen häufig nicht über die notwendigen Daseinskompetenzen (z.B. haushälterische Grundkompetenzen; Durchhaltevermögen), um wirtschaftliche Stabilität aus eigener Kraft (wieder) zu erlangen. Dementsprechend können sie diese Kompetenzen auch nicht an ihre Kinder weitergeben, sodass generationsübergreifende Armut die Folge sein kann (BMFSFJ 2006: 169).

2.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

2.2.1 Beschreibung des Ziels

Die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** hat als familienpolitisches Ziel aus mehreren Gründen in den vergangenen Jahrzehnten **an Bedeutung gewonnen**: Auf individueller Ebene ist zunächst festzuhalten, dass die Teilhabe sowohl an Erwerbs- als auch Familienarbeit dem **Wunsch einer großen – und wachsenden – Zahl an Frauen und Männern** entspricht. So wünschten sich im Jahr 2000 65 % der Frauen sowie 33 % der Männer eine Kombination von Erwerbs- und Familienarbeit (Bertram et al. 2005: 29f). Familienbedingte Erwerbsunterbrechungen werden demgegenüber auch von Frauen immer seltener gewünscht – die überwiegende Mehrheit der Frauen bevorzugt eine parallele gegenüber einer sequentiellen Form der Vereinbarkeit (Dorbritz et al. 2005: 46). Mit Blick auf die Väter ist zu konstatieren, dass sie zwar immer noch deutlich weniger Zeit mit der Betreuung ihrer Kinder verbringen als die Mütter (BMFSFJ 2006: 163f), jedoch verstärkt den Wunsch nach mehr Zeit mit ihren Kindern äußern (BMFSFJ 2006: 207).

Das gestiegene Interesse von Frauen und Müttern an der Erwerbsarbeit ist dabei auf **mehrere Gründe** zurückzuführen. Ein zentraler Aspekt ist ein Prozess, der als „**demographische Freisetzung** der Frauen“ (Peuckert 2008: 229) beschrieben wird. Er bezeichnet die Tatsache, dass die Phasen der Kindererziehung im Lebenslauf der Frau aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung und der niedrigeren Kinderzahl heute nur

noch eine vergleichsweise kurze Zeitspanne einnehmen, sodass große zeitliche Kapazitäten für Erwerbsarbeit verbleiben. Ein weiterer entscheidender Faktor ist das seit der Bildungsexpansion **stark gestiegene Bildungsniveau der Frauen**: Waren im Jahr 1960 noch 60 % der Gymnasiasten männlich und dementsprechend nur 40 % weiblich, so sind heute mehr als die Hälfte weiblich (Peuckert 2008: 230). Frauen investieren somit immer stärker in ihr Humankapital⁸ und haben dementsprechend ein Interesse an dessen Nutzung durch Erwerbstätigkeit. Eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (z.B. zugunsten der Kindererziehung) birgt dabei wirtschaftliche Risiken, da „das Humankapitalprofil bei einer unterbrochenen Erwerbsbiographie dauerhaft unter dem Entwicklungspfad bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit liegt“ (Althammer 2007: 58). Dies äußert sich durch niedrigere Einkommen und schlechtere Karrierechancen der Kindererziehenden.

Auch mit Blick auf die **soziale Sicherung der einzelnen Familienmitglieder** erfährt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wachsende Bedeutung: Wie bereits mit Bezug auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität beschrieben wurde, ist eine (kontinuierliche) Erwerbstätigkeit essentiell zur Vermeidung bzw. Überwindung von Familienarmut und zum Erwerb von Ansprüchen in den Systemen der sozialen Sicherung. Während die Vereinbarkeit von Familienarbeit mit Erwerbsarbeit somit aus Sicht der einzelnen Familie(nmitglieder) langfristige wirtschaftliche Stabilität bedeutet, zeitigt sie gleichzeitig positive gesellschaftliche Wirkungen: Ein steigendes Familieneinkommen erhöht das Aufkommen an Steuern und Abgaben und senkt umgekehrt die Transferbedürftigkeit der Familien.

Während eine (simultane) Kombination von Erwerbs- und Familienarbeit von Eltern immer häufiger gewünscht wird, werden umgekehrt mangelnde Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Fehlen eines sicheren Arbeitsplatzes von (potentiellen) Eltern immer wieder als wichtige Gründe für die Entscheidung gegen eine **Familiengründung oder -erweiterung** angeführt (z. B. Höhn et al. 2006: 32f; Dorbritz et al. 2005: 37). Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Realisierung vorhandener Kinderwünsche unterstützt. Der Abbau von Hemmnissen gegenüber einer Elternschaft ist mit Blick auf die prognostizierten gesellschaftlichen Folgen des demographischen Wandels (z. B. Kaufmann 2005; Birg 2006) in den familienpolitischen Fokus gerückt.

Die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch in Hinblick auf die zukünftig **wachsende Zahl pflegebedürftiger Personen** von steigender Relevanz⁹. Be-

⁸ In Abgrenzung zu dem im vorangegangenen Unterkapitel verwendeten Begriff des Humanvermögens, welcher ein weites Spektrum an Fähigkeiten und Kenntnissen umfasst, ist der Begriff des Humankapitals enger gefasst und bezeichnet ausschließlich die beruflich relevanten bzw. beruflich ausgebildeten Kompetenzen und Kenntnisse (FFP 2008: 20).

⁹ Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf umfasst generell sowohl die Kombination von Erwerbsarbeit mit der Betreuung und Erziehung von Kindern als auch mit der Pflege von älteren Angehörigen. Im Rahmen

reits heute beziehen knapp 2,4 Mio. pflegebedürftige Personen Leistungen einer (privaten oder der Sozialen) Pflegeversicherung (BMG 2010: 1). Diese Zahl wird Hochrechnungen zufolge bis zum Jahr 2030 – je nach Ausmaß des medizinisch-technischen Fortschritts – auf 2,9 bis 3,4 Mio. Personen steigen (StBA 2008a: 3). Dabei stellt die Pflege durch Angehörige in Deutschland die Norm dar – ein großer Teil der Pflegebedürftigen wird ausschließlich von Familienmitgliedern versorgt (Delta Lloyd 2006: 4). Zudem sehen die Deutschen laut einer Befragung im Falle der eigenen Pflegebedürftigkeit oder der eines Angehörigen an erster Stelle die Familienmitglieder in der Pflicht, während die Soziale Pflegeversicherung erst an zweiter Position steht (Delta Lloyd 2006: 4). Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht somit Erwerbstätigen und ihren pflegebedürftigen Angehörigen das gewünschte Pflegearrangement. Auf gesellschaftlicher Ebene ergeben sich zudem deutliche Einsparungen in der Sozialen Pflegeversicherung, da die ambulante Pflege durch Angehörige geringere Kosten verursacht als die alternative (und häufiger stationäre) Pflege durch Pflegedienste oder in Pflegeheimen.

In Hinblick auf den **demographischen Wandel** ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch in einer weiteren Hinsicht relevant: Der langfristige Geburtenrückgang wird zukünftig einen **Rückgang des Erwerbspersonenpotentials** zur Folge haben (StBA 2009: 17ff), welcher durch eine steigende Erwerbsbeteiligung Kindererziehender (und damit insbesondere der Frauen) zumindest partiell ausgeglichen werden kann. Zudem herrscht bereits heute in vielen Berufen (insbesondere des MINT-Sektors¹⁰) ein Fachkräftemangel (z.B. Koppel/Plünnecke 2009: 24), sodass Unternehmen ein starkes Interesse daran haben, gut ausgebildete Eltern in ihren Betrieben zu halten. Das Angebot an Arbeitnehmenden im Allgemeinen und Fachkräften im Besonderen ist dabei essenziell für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass auch auf **betrieblicher Ebene** der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein steigender Stellenwert zukommt: „Familienbewusste Maßnahmen (liegen) im ureigensten Interesse der Personalwirtschaft (...), da die Bindung qualifizierter Mitarbeiter an die Betriebe dem Fachkräftemangel entgegen wirkt und sich familienbewusste Unternehmen bei der Konkurrenz um qualifizierte Mitarbeiter Unternehmen ohne Familienorientierung gegenüber in einer vorteilhaften Position befinden“ (FFP 2005: 9). Dabei ist entscheidend, dass sich betriebliches Familienbewusstsein nachweislich positiv auf unternehmerische Ziele auswirkt, z. B. hinsichtlich des Bewerberpools, der Mitarbeiterbindung und der Motivation (FFP 2008: 65).

Geht eine stärkere Erwerbstätigkeit von Eltern mit einer (qualitativ hochwertigen) Betreuung der Kinder z.B. in Kindertagesstätten oder bei Tageseltern einher, so hat dies verschiedenen Studien (z.B. Felve/Lalive 2009; OECD 2011; Ramey et al. 2000) zufol-

der vorliegenden Studie steht jedoch der erstgenannte Aspekt im Fokus, da sämtliche betrachteten familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen an das Vorhandensein von Kindern geknüpft sind.

¹⁰ Die Abkürzung MINT bezeichnet die vier Fachgebiete **M**athematik, **I**nformatik, **N**aturwissenschaft und **T**echnik (z.B. Koppel/Plünnecke 2009: 5).

ge zudem positive Effekte¹¹ auf die **Entwicklung des Kindes**. Das BMFSFJ fasst hierzu zusammen: „Der Besuch bzw. die Inanspruchnahme einer qualifizierten Kinderbetreuung hat einen positiven Einfluss auf die emotionalen und kognitiven Fähigkeiten der Kinder. Kinderbetreuung spielt eine Schlüsselrolle bezogen auf die soziale Integration und Sozialisation vor allem aber die bildungs- und arbeitsmarktbezogene Integration der Kinder“ (BMFSFJ 2008: 22). Frühkindliche Betreuung fördert dabei insbesondere die Entwicklung von Kindern aus sozial schwachen Familien (Koppel/Plünnecke 2009: 67f; OECD 2011). Jedoch weisen einige Studien auch Risiken außerfamilialer Kinderbetreuung in Hinblick auf Verhaltensprobleme und gesundheitliche Beeinträchtigungen der Kinder aus (z.B. Baker et al. 2008; Belsky et al. 2007). Insbesondere können sich eine mangelnde Qualität der Betreuung, eine zu hohe Anzahl an Stunden in Betreuungseinrichtungen sowie eine außerfamiliale Betreuung vor Beginn des zweiten Lebensjahres negativ auf das Verhalten des Kindes auswirken (OECD 2011).

2.2.2 Problemlagen

Ein Blick auf das derzeitige **Erwerbsverhalten** von Müttern und Vätern, wie in der folgenden Tabelle dargestellt, gibt erste Hinweise auf die derzeitige Vereinbarkeitssituation von Eltern:

Tabelle 2: Erwerbstägenquoten der 15 bis 65-Jährigen mit Kindern 2009

Erwerbsverhalten von Müttern und Vätern in %		Väter	Mütter
Jüngstes Kind unter 3 Jahre	Erwerbstägenquote	88,9	44,3
	Davon Vollzeit (Quote)	93,5 (83,12)	41,0 (18,2)
	Davon Teilzeit (Quote)	6,5 (5,8)	59,0 (26,1)
3 bis unter 6 Jahre	Erwerbstägenquote	90,4	65,6
	Davon Vollzeit (Quote)	94,8 (85,7)	25,5 (16,7)
	Davon Teilzeit (Quote)	5,2 (4,7)	74,5 (48,9)
6 bis unter 10 Jahre	Erwerbstägenquote	91,1	72,0
	Davon Vollzeit (Quote)	94,7 (86,3)	26,0 (18,7)
	Davon Teilzeit (Quote)	5,3 (4,8)	74,0 (53,3)

Quelle: StBA 2011. Der erste Wert in den Zeilen Vollzeit/Teilzeit gibt den Anteil der der Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigte an den erwerbstägen Vätern bzw. Müttern an (die Anteile addieren sich daher zu 100%); der zweite Wert in Klammern enthält hingegen den Anteil an allen Vätern bzw. Müttern

Väter haben unabhängig vom Alter ihrer Kinder eine durchweg hohe Erwerbsbeteiligung, während ein beachtlicher Teil der Mütter – insbesondere, wenn ein Kind im betreuungsintensiven Kleinkindalter ist – nicht erwerbstätig ist. Unter den erwerbstägen Müttern ist Teilzeitarbeit das vorherrschende Modell, während nur eine kleine Minderheit der Väter teilzeitbeschäftigt ist. An dieser geschlechtsspezifischen Verteilung der

¹¹ In Bezug auf die in den Studien postulierten Effekte von Kinderbetreuung auf die kindliche Entwicklung ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass es allgemein nur schwer möglich ist, von den nachgewiesenen Korrelationen auf die (Stärke der) kausalen Zusammenhänge zu schließen.

Erwerbsbeteiligung und des -umfangs wird deutlich, dass die Kinderbetreuungsleistung überwiegend von den Frauen erbracht wird und zudem eine simultane Vereinbarkeit der Lebensbereiche Familie und Beruf für viele Mütter nicht erreicht ist.

Das aktuelle Arbeitszeitarrangement entspricht dabei häufig nicht den Wünschen der Eltern, wie ein Vergleich der **gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeiten** deutlich macht: So war im Jahr 2000 unter den Eltern mit Kindern unter drei Jahren das häufigste praktizierte Arbeitszeitenmodell eine Kombination aus Vollzeiterwerbstätigkeit eines Partners und Nichterwerbstätigkeit des anderen (77 % in West- und 67 % in Ostdeutschland); gewünscht wurde dieses Modell jedoch nur von einer Minderheit (14 % West und 4 % Ost). Demgegenüber bevorzugte die Mehrheit der Eltern (63 % West und 66 % Ost) die Kombination Vollzeit/Teilzeit. Praktiziert wurde sie jedoch nur von 16 % (West) bzw. 13 % (Ost) (Peuckert 2008: 240). Eine NRW-weite Studie kommt zu dem Ergebnis, „dass fast 90 % aller Mütter und gut zwei Drittel der zur Zeit nicht Erwerbstätigen an einer Erwerbsarbeit interessiert sind“ (Stöbe-Blossey 2007: 215). Könnten bundesweit alle Erwerbwünsche von Müttern mit Kindern unter 16 Jahren realisiert werden, ergäbe sich laut eines aktuellen Gutachtens eine zusätzliche Beschäftigung im Umfang von 1,6 Mio. Vollzeitäquivalenten (IZA 2011: 3).

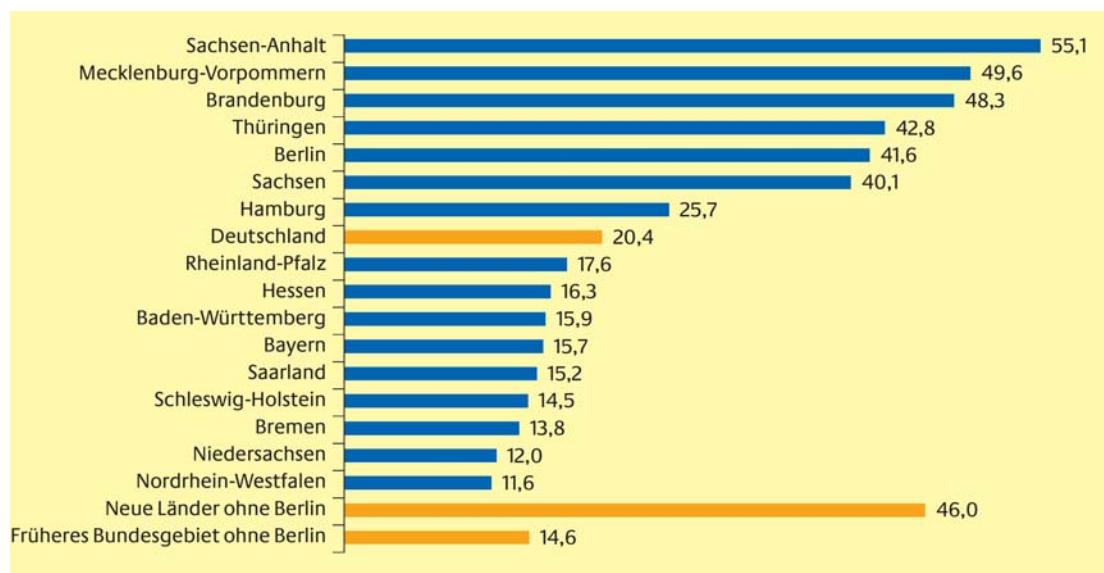
Diejenigen Frauen, die Erwerbsarbeit und Familientätigkeit simultan miteinander verbinden, leiden derzeit häufig unter **Zeitstress** – so gibt jede zweite berufstätige Mutter an, bei der Vereinbarung von Familie und Beruf mit Zeitproblemen konfrontiert zu sein (Peuckert 2008: 243). Der Siebte Familienbericht weist auf die Gefahren dieser Belastung hin: „Erholungszeiten nehmen für Mütter im gleichen Ausmaß ab wie ihre Erwerbszeiten zunehmen – was langfristig (...) zu ernsten gesundheitlichen Belastungen für Mütter führen kann (...)“ (BMFSFJ 2006: 224). Die Doppelbelastung durch Erwerbs- und Familienarbeit erhöht das Krankheitsrisiko berufstätiger Mütter mit Kindern im betreuungsintensiven Kleinkindalter deutlich (Cramm et al. 1998: 19f).

Mangelnde Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirken sich nicht nur kurzfristig aus, sondern haben Konsequenzen für die **wirtschaftliche Situation** im gesamten weiteren Lebensverlauf Kindererziehender. So haben Frauen ein deutlich niedriges Lebenseinkommen als Männer – in Ostdeutschland erreichen Frauen 71 % des männlichen Einkommens und in Westdeutschland 43 % (Klammer 2006: 435). Innerhalb der Gruppe der Frauen sind es dabei die Mütter, die ein besonders niedriges Lebenseinkommen aufweisen: „Westdeutsche Frauen mit Kindern können – jedenfalls im Durchschnitt – nie mehr wieder zu dem Einkommen kinderloser Frauen aufschließen (...). Am Ende des Erwerbslebens weisen westdeutsche Frauen (Geburtsjahrgänge 1936 bis 55) mit einem Kind nur 58 %, Frauen mit zwei Kindern 43 % und Frauen mit drei Kindern sogar nur 30 % des versicherungspflichtigen Lebenserwerbseinkommens kinderloser Frauen auf (...)“ (Klammer 2006: 435). Dieser Unterschied zwischen Müttern und kinderlosen Frauen kann dabei – neben eventuellen Selektionsprozessen – auf die kindbedingten Erwerbsunterbrechungen bzw. -reduzierungen und den damit verbundenen Verlust an Humankapital zurückgeführt werden. Ebenso wie auf das Le-

benseinkommen wirken sich Kindererziehungszeiten auch auf die Rentenhöhe aus: „Gerade bei Frauen führen jedoch längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung sowie ein Rückzug aus dem Erwerbsleben nach der Familiengründung zu niedrigen Renten“ (Rasner 2007: 3). Frauen in den alten Bundesländern erhalten deswegen nur knapp 50 % der Rente der Männer; in den neuen Bundesländern sind es 70 % (Rasner 2007: 3).

Eine Ursache für die derzeit bestehenden Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist das Fehlen eines bedarfsgerechten Angebots an **Kinderbetreuung**. Zwar hat sich die Versorgung mit Betreuungsplätzen für unter Dreijährige in den letzten Jahren stark verbessert: So lag die Betreuungsquote von unter Dreijährigen in Kindertageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege im Jahr 2006 bei 13,5 % (BMFSFJ 2008: 9), während sie 2009 bereits 20,4 % betrug (BMFSFJ 2010: 29). Jedoch besteht insbesondere in Westdeutschland noch weiterer Nachholbedarf: Während die Betreuungsquote in den neuen Ländern 2009 bei 46 % lag, war in den alten Ländern nur für 15 % der Kleinkinder ein Betreuungsplatz vorhanden. Die folgende Grafik verdeutlicht die regionale Variation der Betreuungsquote:

Abbildung 4: Betreuungsquote der unter Dreijährigen (Kindertageseinrichtung und Tagespflege) 2009



Quelle: BMFSFJ 2010: 29.

Neben der reinen Zahl an Betreuungsplätzen entsprechen auch die Öffnungszeiten der Einrichtungen vielfach noch nicht den Bedürfnissen der Eltern, welche häufig atypische oder über die Woche ungleich verteilte Arbeitszeiten aufweisen (Stöbe-Blossey 2007: 215). Insgesamt lässt sich festhalten: „Die mangelnde Kompatibilität der Arbeitszeiten der Eltern und der Betreuungszeiten der Kinder führt in vielen Fällen zu einer unfreiwilligen Reduktion des Erwerbsumfangs. Darüber hinaus sind oftmals zusätzliche außefamiliale Betreuungsarrangements notwendig“ (BMFSFJ 2009: 40). Ebenso hinderlich für eine Kombination von Familie und Beruf erweist sich die Tatsache, dass das Schul-

system weiterhin zumeist halbtätig organisiert ist und damit die Verfügbarkeit eines Elternteils zur nachmittäglichen Betreuung und Hilfe bei den Hausaufgaben voraussetzt. Es entstehen somit Zeitkollisionen dadurch, dass sich familienergänzende Institutionen noch nicht den gewandelten Erfordernissen der Eltern angepasst haben, sondern nach wie vor tendenziell dem industriellen Muster der Allein- bzw. Zuverdienerehe folgen (BMFSFJ 2006: 206). Neben der Verfügbarkeit und zeitlichen Lage von Betreuungsangeboten können auch die Kosten der jeweiligen Angebote Einfluss auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nehmen. Die Untersuchung dieses Aspektes ist Gegenstand der Evaluation in Teil B dieses Berichts.

Eine weitere Schwierigkeit bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergibt sich aus der Tatsache, dass Menschen im Familiengründungsalter heute einige zentrale Lebenslaufentscheidungen annähernd zeitgleich treffen müssen und dadurch in die „**Rush Hour des Lebens**“ (Bertram et al. 2005: 45) geraten. Nach dem Abschluss der beruflichen Ausbildung, also oft nach dem 25. Lebensjahr, müssen in einem Zeitraum von wenigen Jahren die berufliche Etablierung, der Aufbau einer wirtschaftlichen Basis und einer stabilen Partnerschaft sowie die Geburt von Kindern bewerkstelligt werden. Mangelnde Möglichkeiten der (simultanen) Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirken sich in dieser Situation deutlich aus: Das Risiko ist groß, nicht jedes dieser Lebensziele realisieren zu können. Unter Umständen wird der Erwerbstätigkeit und beruflichen Karriere zulasten einer Partnerschaft oder Familiengründung der Vorzug gegeben, oder die Familiengründung erfolgt um den Preis des Verzichts auf eine berufliche Etablierung.

Doch nicht nur auf der praktischen, sondern auch auf der normativen Ebene ist eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie bisher nicht problemlos möglich. So sind Frauen wie auch Männer mit ambivalenten **Rollenbildern** in Bezug auf die Mutter- und Vaterrolle konfrontiert, welche sich derzeit nur langsam wandeln: Zwar waren 2003 bereits 77 % der Deutschen der Meinung, dass eine Berufstätigkeit für die Frau die beste Möglichkeit ist, unabhängig zu sein. Zudem gingen 87 % davon aus, dass eine erwerbstätige Mutter eine genauso herzliche und enge Beziehung zu ihren Kindern haben kann wie eine nicht erwerbstätige Mutter. Jedoch bestehen weiterhin Vorbehalte gegenüber einer Fremdbetreuung von Kindern: So vermuteten 48 % der Befragten, dass ein Vorschulkind unter der Berufstätigkeit der Mutter leidet. Zudem erwarteten 57 % eine Beeinträchtigung des Familienlebens durch eine Vollzeiterwerbstätigkeit der Mutter (Dorbritz/Fiedler 2007: 23). Zusammenfassend lässt sich also mit Blick auf die Mutterrolle konstatieren: „Traditionelle Vorstellungen von der Rolle der Geschlechter haben sich also teilweise, aber nicht vollständig aufgelöst. Frauen werden nicht mehr auf die Rolle der Hausfrau und Mutter festgelegt, aber noch immer werden an sie andere Erwartungen gestellt als an Männer. Dass sie einen Beruf ausüben und sich damit eine eigenständige Existenz sichern, wird befürwortet, hat im Zweifelsfall aber hinter familiären Aufgaben zurückzustehen“ (Dorbritz/Fiedler 2007: 22f). Frauen sind somit mit einem doppelten Anspruch an sich konfrontiert: Sie müssen sich im Erwerbsleben engagieren

und zum Haushaltseinkommen beitragen, tragen zudem jedoch weiter die Hauptverantwortung für die Kindererziehung.

Doch auch die Rolle der Männer als Väter und Familienernährer wandelt sich. Wie erwähnt, möchte eine steigende Zahl Väter sich stärker in der Familienarbeit engagieren. Zudem lehnen immer mehr Männer traditionelle Geschlechterrollen ab (Oberndorfer/Rost 2005: 50). Jedoch ist der Anteil der „neuen Väter“ (z.B. Volz/Zulehner 2009; Oberndorfer/Rost 2005), die sich an der Hausarbeit beteiligen und aktiv bei der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder mitarbeiten, immer noch gering. Dies zeigt sich zum Beispiel mit Blick auf die Struktur der Elterngeldbezieher: Im Jahr 2010 lag der Anteil der Väter unter den Beziehern von Elterngeld bei (nur) 20 %. Zudem nimmt die überwiegende Mehrheit der Väter (75 %) nur die Partnermonate in Anspruch, während die Mütter zumeist (89 %) ein Jahr lang Elterngeld beziehen (StBA 2011b: 8). Selbst bei zuvor egalitär eingestellten Paaren kommt es beim Übergang zur Elternschaft häufig zu einer Retraditionalisierung der Aufgabenverteilung und damit zu einer Zuweisung der Haus- und Familienarbeit an die Frau (Huinink/Konietzka 2007: 208). Ursächlich für diese teilweise Persistenz der „verbalen Aufgeschlossenheit bei weitgehender Verhaltensstarre“ (Peuckert 2008: 260) ist zum einen die Tatsache, dass die Einkommenseinbußen bei der Reduzierung der Erwerbsarbeit durch Väter höher ausfallen als bei Müttern, da Männer durchschnittlich höhere Einkommen erzielen. Zudem sind Väter, die ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder unterbrechen wollen, mit „massiven betrieblichen Hindernissen“ (Gesterkamp 2005: 69) konfrontiert, da vielerorts noch allzeitige Verfügbarkeit und (über)lange Arbeitszeiten für eine Karriere vorausgesetzt werden. Und auch die Umwelt reagiert häufig mit Ablehnung und Unverständnis, wenn Väter sich auf die Familienarbeit konzentrieren wollen (Peuckert 2008: 280).

2.3 Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen

Der Nachteilsausgleich zwischen den Familien zielt darauf ab, „Gerechtigkeit zwischen den Familientypen (...) herzustellen und bestehende Unterschiede in den vorgegebenen Zielgrößen auszugleichen“ (ZEW et al. 2008: 21). Es muss somit im Rahmen der Evaluation überprüft werden, inwiefern die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ für einzelne Familientypen erreicht werden. Eine Typisierung von Familien kann dabei prinzipiell auf Basis verschiedener Merkmale vorgenommen werden, wie z.B. Kinderzahl, Alter der Kinder oder Erwerbssituation der Eltern. Für die Zwecke dieser Studie musste folglich eine Auswahl vorgenommen werden. Der Fokus liegt dabei auf drei Familientypen, die mit Bezug auf beide vorangehend diskutierten Ziele derzeit benachteiligt sind: Alleinerziehenden-Familien, Mehrkinderfamilien sowie Familien mit Kleinkindern¹². Diese Familientypen

¹² Weitere Familientypen, die mit Blick auf eines oder beide genannten Ziele potentiell benachteiligt sind, sind z.B. Familien, in denen beide Eltern Vollzeit arbeiten (insbesondere so genannte Doppelkarrierepaare), Arbeitslosenfamilien oder Familien ausländischer Herkunft. Doppelkarrierefamilien zeichnen sich häu-

zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie von den im Modul „Zentrale Leistungen“ betrachteten familienbezogenen Leistungen in unterschiedlichem Maße profitieren, z.B. einzig Alleinerziehende den Entlastungsbetrag geltend machen können, nur Eltern mit Kleinkindern Elterngeld beziehen können und die Höhe des Kindergeldes nach der Kinderzahl gestaffelt ist.

Tabelle 3: Besonderheiten und Benachteiligungen ausgewählter Familienformen mit Blick auf die familienpolitischen Ziele

Familientyp	Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe	Vereinbarkeit von Familie und Beruf
Alleinerziehenden-Familien	<ul style="list-style-type: none"> • Niedriges Einkommen bzw. niedrige Wohlstandsposition • Stärkere Betroffenheit von Armut • Häufigere Transferabhängigkeit • Überdurchschnittliche Verweildauer in Armut • Überproportionale Betroffenheit von Erwerbslosigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Besonders große zeitliche Belastungen durch Kind(er) • Häufigere Vollzeitbeschäftigung des Alleinerziehenden • Stärkere Angewiesenheit auf öffentliche Kinderbetreuung
Mehrkinderfamilien	<ul style="list-style-type: none"> • Niedriges Einkommen bzw. niedrige Wohlstandsposition • Stärkere Betroffenheit von Armut • Häufigere Transferabhängigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Starke zeitliche Beanspruchung durch Kinder • Mütter sind besonders häufig nicht erwerbstätig • Besonders niedriger Erwerbsumfang von Müttern • Traditionelles Rollenmodell stärker verwurzelt • Greifen seltener auf außerfamiliale Betreuung zurück
Familien mit Kleinkindern	<ul style="list-style-type: none"> • Niedriges Einkommen und niedrige Wohlstandsposition • Stärkere Betroffenheit von Armut 	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinkinder sind besonders betreuungsintensiv • Mütter haben niedrige Erwerbsquote • Große Kluft zwischen gewünschtem und realisiertem Erwerbsumfang von Müttern • Zahl der Betreuungsplätze für unter Dreijährige ist niedriger als in anderen Altersstufen

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3 fasst einige der Besonderheiten und Benachteiligungen der genannten Familientypen mit Blick auf die beiden betrachteten Ziele zusammen.

fig durch Zeitknappheit und einen hohen Koordinationsaufwand zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus (Peuckert 2008: 268f). Demgegenüber sind Arbeitslosenfamilien häufig von niedrigen Einkommen, Armut und verringerten Sozialbeziehungen betroffen (Rogge 2009: 71; Strehmel 2005: 217f; Hess et al. 1991). Familien ausländischer Herkunft verfügen ebenfalls über ein vergleichsweise niedriges Einkommen und sind häufiger von Armut betroffen (StBA 2008: 167; Deutscher Bundestag 2000: 142; 152). Aufgrund der weiten Verbreitung der traditionellen Rollenaufteilung in ausländischen Familien (Deutscher Bundestag 2000: 146) übernehmen überwiegend die Mütter die Kinderbetreuung, so dass seltener auf außerfamiliale Betreuungsmöglichkeiten zurückgegriffen wird (BMFSFJ 2006: 199) und die Erwerbsquote ausländischer Frauen vergleichsweise niedrig ist (Deutscher Bundestag 2000: 145).

Alleinerziehenden-Familien verfügen mit Blick auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität im Vergleich zu anderen Familientypen über ein niedrigeres Haushaltseinkommen und damit verbunden über eine schlechtere Wohlstandssposition (BMFSFJ 2006: 165; Eggen 2006: 460; Eurostat 2011). Sie befinden sich zudem häufiger in Armut und Transferabhängigkeit (Statistische Ämter 2010; BMFSFJ 2008a: 12f; Bundesagentur für Arbeit 2009: 47f) und verweilen dort auch länger als der Durchschnitt der Familien (Lietzmann 2009: 4; Fertig/Tamm 2008: 159). Zentrale Ursachen für die schwierige Einkommenslage sind das (abgesehen von evtl. Unterhaltszahlungen) fehlende Einkommen des einen Elternteils, höhere Kosten durch getrennte Haushaltsführung sowie eine überproportionale Betroffenheit Alleinerziehender durch Erwerbslosigkeit (BMFSFJ 2006: 167; BMFSFJ 2008a: 10). In Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zu konstatieren, dass Alleinerziehende besonders große zeitliche Belastungen aufweisen (BMFSFJ 2006: 224ff), da sie sich die Betreuungsarbeit nicht mit einem Partner teilen können. Aufgrund der geringen Einkommenshöhe sind Alleinerziehende häufiger auf eine (Vollzeit-)Beschäftigung (BMFSFJ 2008a: 11) und damit auf externe Kinderbetreuungsmöglichkeiten (BMFSFJ 2006: 167) angewiesen.

Mehrkindfamilien (Familien mit drei und mehr Kindern) sind aufgrund des bei mehreren Kindern erhöhten Betreuungs-, Erziehungs- und Koordinationsaufwandes zeitlich stark belastet (BMFSFJ 2009: 15; Keddi 2010: 59f). Diese zeitliche Belastung wird häufig dadurch ausgeglichen, dass die Mutter nicht erwerbstätig ist (Keddi et al. 2010: 22). Dementsprechend findet sich in der Gruppe der Mehrkinderfamilien eine vergleichsweise große Befürwortung des traditionellen Modells des Alleinverdieners (Keddi et al. 2010: 54). Unter den erwerbstätigen Müttern ist zudem der Erwerbsumfang besonders gering (Keddi et al. 2010: 23f). Entsprechend der Hauptzuständigkeit der Mutter für die Kinderbetreuung greift dieser Familientyp seltener als andere Familien auf außerfamiliäre Betreuung zurück (BMFSFJ 2006: 199; Keddi et al. 2010: 59). Aufgrund der hohen Kinderzahl und des hohen Anteils an Einverdienerhaushalten verfügen Mehrkinderfamilien über ein vergleichsweise geringes Haushaltseinkommen und eine schlechtere Wohlstandssposition (Eggen 2006: 460; Eurostat 2011; Keddi et al. 2010: 31). Zudem sind sie stärker von Armut und Transferabhängigkeit betroffen (StBA 2008: 169; Keddi et al. 2010: 32f; BMFSFJ 2010: 60).

Familien mit Kleinkindern sind dadurch charakterisiert, dass Kinder in den ersten Lebensjahren einen besonders hohen Betreuungsbedarf aufweisen und damit den betreuenden Elternteil zeitlich besonders beanspruchen. Aufgrund der geringen Zahl an (qualitativ hochwertigen) Betreuungsplätzen für unter Dreijährige (BMFSFJ 2010: 29f) übernehmen viele Mütter die Betreuung ihres Kindes in diesem Lebensalter überwiegend oder ausschließlich selbst, sodass sie eine besonders niedrige Erwerbsbeteiligung aufweisen (StBA 2011; Peuckert 2008: 237). Diese Situation entspricht jedoch häufig nicht den Wünschen der Eltern, sodass in diesen Familien eine besonders große Kluft zwischen gewünschtem und realisiertem Erwerbsumfang besteht (Peuckert 2008: 239). Aufgrund der häufigen Nichterwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils verfügen Familien mit Kleinkindern über ein geringes Einkommen und eine niedrige

Wohlstandsposition (BMFSFJ 2006: 250). Zudem sind sie stärker als andere Familientypen von Armut betroffen (Peuckert 2008: 357).

Der Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen wird im Rahmen der vorliegenden Studie als **Querschnittsziel** behandelt und in die Überprüfung der Erreichung der anderen beiden Ziele integriert. Hierfür werden die **Ergebnisse nach Familientypen getrennt ausgewiesen**. Im Fokus stehen dabei Alleinerziehenden-Familien, Mehrkinderfamilien sowie Familien mit Kleinkindern.

3 Methodische Vorgehensweise

3.1 Das Wichtigste im Überblick

Um die relativen Wirkungen der 13 ehe- beziehungsweise familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen für die wirtschaftliche Stabilität und die soziale Teilhabe von Familien in Deutschland abzuschätzen, werden **mikrofundierte Simulationsverfahren** entwickelt. Die dazu benötigten Bausteine, darunter die Operationalisierung der Ziele, die Modellierung der gesetzlichen Leistungen und ihrer Interdependenzen sowie des Verhaltens der Eltern werden in diesem Kapitel dargestellt.

Die gewählte Vorgehensweise soll sicherstellen, dass die unmittelbaren Einkommenswirkungen sowie mögliche Verhaltensreaktionen in den Familien, insbesondere Änderungen im Arbeitsangebot der erwachsenen Familienmitglieder, die sich aufgrund einer Leistungsänderung ergeben können, abgebildet werden. Dies soll nicht nur idealtypisch und in einem allgemeinen theoretischen Sinne erörtert werden, sondern konkret in der sozialen Realität der über 40 Millionen Haushalte in Deutschland. Da für das Gutachten keine Mikrodaten für alle Haushalte zur Verfügung stehen, werden die **repräsentativen Haushaltsdaten des SOEP** verwendet. Bei diesen Daten handelt es sich um eine Stichprobe von knapp 12.000 Haushalten in Deutschland, mit der aufgrund von Hochrechnungsfaktoren wieder auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann. Aufgrund dieser Besonderheit möchten wir darauf hinweisen, dass es sich bei den präsentierten Ergebnissen trotz der Sorgfalt beim Umgang mit den Daten zwar um möglichst wenig verzerrte, aber nicht um perfekte Werte handeln kann.

Für die Familienpolitik stellt der Nachteilausgleich zwischen den Familientypen als Querschnittsziel eine wichtige Handlungsgröße dar. Alle Ergebnisse werden aus diesem Grund vor allem für die **Familientypen** herausgearbeitet, für die im vorangegangenen Kapitel ein politischer Handlungsbedarf diagnostiziert wurde, sei es, dass die Ziele „wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ einzeln oder zusammen nicht zufriedenstellend erreicht werden.

Um die relative Zielwirksamkeit der 13 gesetzlichen und historisch gewachsenen Leistungen und Maßnahmen abzuschätzen, wird ein Verfahren gewählt, in dem **jede einzelne Leistung Schritt für Schritt in gegenüber dem Status quo in ihrem Niveau systematisch verändert** wird. Diese Grundidee erlaubt eine valide Abschätzung eines kontrafaktischen Zustands, der in der sozialen Realität nicht beobachtet werden kann, da die Leistung selbst ja nicht experimentell variiert werden kann. Dabei werden jedoch **rechtliche Schnittstellen** zwischen den 13 Leistungen bzw. Maßnahmen berücksichtigt, sodass selbst bei dieser isolierten Betrachtungsweise nicht nur die unmittelbare Leistungsänderung, sondern auch mittelbare weitere Änderungen im Niveau der ande-

ren Leistungen im Modell berücksichtigt werden.¹³ Auch wenn somit der kontrafaktische Zustand einer Veränderung bei einer Leistung untersucht wird, bleibt der Rechtsanspruch für die übrigen Leistungen bestehen.

Die Analyse der Gesamtwirkung der Leistung bzw. Maßnahme wird in **mehrere Stufen** zerlegt. Ein erster Effekt ergibt sich unmittelbar aus der Variation der Leistung bzw. Maßnahme. So erhöht beispielsweise ein Anstieg des Kindergelds um 20 Euro unter sonst gleichen Umständen das verfügbare Einkommen der Haushalte mit Kindergeldanspruch um 20 Euro. In Wirklichkeit ist die Reaktion des Einkommens aufgrund der Interaktionen zwischen den Leistungen bzw. Maßnahmen aber nicht identisch mit diesem direkten Effekt.

Es kann zu weiteren **indirekten Effekten bei anderen Leistungen und Maßnahmen** kommen. So wird etwa eine Erhöhung des Kindergelds nicht eins zu eins bei allen Familien im verfügbaren Einkommen ankommen, weil das erhöhte Kindergeld zum Beispiel auf die Ansprüche auf Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Für Familien, die Arbeitslosengeld II erhalten, hat daher eine Kindergelderhöhung eine andere Wirkung auf das Ziel wirtschaftliche Stabilität als für die übrigen Familien. Das Mikrosimulationsmodell wurde so entwickelt, dass diese für die Bewertung der Familienpolitik zentralen Interaktionen zwischen den Leistungen berücksichtigt werden.

In einer weiteren Stufe wird die **Reaktion der Haushalte auf die veränderten Rahmenbedingungen** modelliert. Eine zentrale Entscheidungsvariable aus ökonomischer Sicht ist dabei das **Arbeitsangebot** der Haushalte, das mit den gesetzlichen Leistungen bzw. Maßnahmen steigen oder fallen kann. Da die Leistungen und Maßnahmen einen vielfach vom Gesetzgeber intendierten Einfluss auf das verfügbare Einkommen haben und auch umgekehrt der Anspruch auf die Leistungen und Maßnahmen in vielen Fällen an das Einkommen gekoppelt ist, können Verhaltensanpassungen erfolgen.

Das hier verwendete Modell geht aber noch über diese Arbeitsangebotsanpassung hinaus. So werden in weiteren Schritten die Auswirkungen der Leistungen und Maßnahmen auf die **soziale Teilhabe und die Zeitverwendung von Familien** untersucht. Mithilfe ökonometrischer Verfahren wird der Einfluss von Einkommen und Erwerbsumfang auf die soziale Teilhabe und die Zeitverwendung empirisch ermittelt. Da zugleich der Einfluss der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf das Einkommen und den Erwerbsumfang mit der verhaltensbasierten Mikrosimulation berechnet wird, lassen sich somit Aussagen über eine Wirkung der Leistungen und Maßnahmen auch auf die soziale Teilhabe und die Zeitverwendung ableiten.

Im Folgenden werden die Schritte der Untersuchung näher erläutert. Weitere technische Einzelheiten werden in einem **ergänzenden Methodenband** dokumentiert. Neben der Beschreibung des methodischen Vorgehens wird im Folgenden auch die Ope-

¹³ Ott, Schürmann und Werdung (2011) bieten eine ausführliche Darstellung der Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht im Hinblick auf die ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen.

rationalisierung der Zielgrößen diskutiert, und es werden die Ausgangswerte der Indikatoren gezeigt. Die Darstellung dieser Niveaugrößen ist erforderlich, weil in den anschließenden Ergebniskapiteln nur noch die *Veränderungen* gegenüber dem Status quo ausgewiesen werden.

3.2 Datengrundlagen

3.2.1 Datensatz

Datengrundlage des hier verwendeten Mikrosimulationsmodells ist das **Sozio-Oekonomische Panel (SOEP)**. Das SOEP ist eine jährlich stattfindende Wiederholungsbefragung, für die bereits 26 Wellen vorliegen. In der hier verwendeten, aktuellen Welle von 2009 wurden 11.925 Haushalte befragt.¹⁴ Das SOEP bietet umfangreiche Informationen über die für die Zwecke dieser Untersuchung zentralen Variablen Zeitverwendung (darunter die Erwerbsarbeit und die Familienarbeit), Einkommen und Familienzusammensetzung. Für die Modellierung der sozialen Teilhabe wird ergänzend auf das **Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)** zurückgegriffen.

Der für die Gesamtevaluation der Familienpolitik erhobene **neue Datensatz „Familien in Deutschland“ (FiD)** konnte noch nicht mit der hier verwendeten regulären SOEP-Welle kombiniert werden, da bisher keine datensatzübergreifenden Hochrechnungsfaktoren verfügbar sind. Die Analyse im Modul „Zentrale Leistungen“ stützt sich daher – mit Ausnahme eines Methodenkastens im folgenden Abschnitt – auf die Ergebnisse auf Basis der SOEP-Daten.

Die Schätzungen und Simulationen erfolgen auf der Basis der aktuellen SOEP-Welle von 2009. Für die Berechnung der Elterngeldansprüche wird zudem auf das Nettoeinkommen des Vorjahres, also aus der Welle 2008, zurückgegriffen. Die Wirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen wird ausgehend vom Rechtsstand 2010 untersucht, um möglichst aktuelle Ergebnisse zu erhalten.

Durch die Verknüpfung eines Simulationsmodells mit einem Haushaltsdatensatz erlaubt es die Mikrosimulation, über die Effekte für einen typischen Haushalt (in diesem Zusammenhang häufig „Musterhaushalt“ genannt) hinauszugehen. Die Untersuchung erfolgt nicht für ausgewählte und vom Forscher konstruierte Musterfälle, sondern für eine **repräsentative Anzahl realer Haushalte**. Die Wirkungen sowohl auf das verfügbare Einkommen als auch auf das Arbeitsangebot lassen sich für jeden Haushalt des Datensatzes einzeln ausweisen. Erst dieser Weg erlaubt es, den Beitrag der gesetzlichen Leistungen zum Nachteilsausgleich zwischen den Familien zu evaluieren.

Aufgrund der hohen Datenanforderungen des Mikrosimulationsmodells konnten leider nicht alle Haushalte der SOEP-Welle von 2009 genutzt werden. Ausgeschlossen wur-

¹⁴ Das vorliegende Modul Zentrale Leistungen wurde im Zeitraum von Juni 2010 bis September 2011 bearbeitet.

den Haushalte, bei denen nicht alle für die Simulation erforderlichen Informationen oder aber widersprüchliche Angaben vorlagen. Mehrgenerationenhaushalte werden nicht in die Untersuchung einbezogen, da angesichts der kleinen Fallzahlen der zusätzliche Ertrag (zumindest für die Zwecke dieser Studie) den technischen Mehraufwand bei der Modellierung nicht rechtfertigen würde. Gleiches gilt für gleichgeschlechtliche Paare und Lebenspartnerschaften. Beide Einschränkungen sind zahlenmäßig jedoch nicht wirklich bedeutsam. Insgesamt können von den 11.925 Haushalten der SOEP-Welle 9.086 genutzt werden, die zur Hochrechnung auf 40,6 Millionen Haushalten dienen.

Einige Daten müssen für die Zwecke der Mikrosimulation und für die besonderen Anforderungen einer Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen zusätzlich ergänzt beziehungsweise abgeschätzt werden. Die zwei wichtigsten Schritte der Datenaufbereitung sind die Vervollständigung („Imputation“) von fehlenden Angaben zu den Löhnen und den Kinderbetreuungskosten:

Die Simulation der verfügbaren Einkommen benötigt als zentrale Inputvariable die bei verschiedenen Arbeitsangebotsentscheidungen erzielbaren Bruttoerwerbseinkommen. Die zur Berechnung erforderlichen **Bruttostundenlohnsätze** liegen jedoch nicht für alle Personen in der Stichprobe vor,¹⁵ insbesondere nicht für die Familienangehörigen, die nicht erwerbstätig sind. Für die Zwecke des Gutachtens haben wir uns für mikroökometrische Verfahren entschieden, die eine nach Alter, Bildung, Geschlecht und Region angepasste Abschätzung dieser kontrafaktischen Größe ermöglichen. Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass Arbeitsmärkte eine beachtliche Differenzierung aufweisen, die in den Verhaltensanpassungen der Haushalte ihren Niederschlag findet.

Ein weiterer Schritt der Datengenerierung betrifft die **Kosten der Kinderbetreuung**. In der SOEP-Stichprobe von 2009 sind Informationen darüber verfügbar, ob der Haushalt institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nimmt und, wenn ja, in welchem Umfang (ganztags oder halbtags). Nicht bekannt sind der Träger der Einrichtung (öffentliche, kirchlich, privat-gewerblich usw.) und die Kosten der Kinderbetreuung. Diese Kosten können jedoch mit den in drei früheren SOEP-Wellen verfügbaren Informationen geschätzt und dann den Haushalten der Welle 2009 zugespielt werden. Aus den früheren Wellen lässt sich der Zusammenhang zwischen den Betreuungskosten (genauer: den Elternbeiträgen) und verschiedenen Einflussgrößen (Alter des Kindes, Einkommen der Eltern, Zahl der Geschwister, Region) ermitteln.

¹⁵ Dort, wo die Bruttostundenlöhne vorliegen, treffen sie die aus anderen Statistiken und Studien bekannten Muster sehr gut. So liegt das unbereinigte Bruttostundenlohnndifferential („gender pay gap“) zwischen Männern und Frauen bei 22,1%, also nahe an den 22,7%, die vom Statistischen Bundesamt auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2006 ausgewiesen werden. Auch die regionalen Unterschiede (deutlich niedrigerer gender pay gap im Osten Deutschlands, dafür größerer Niedriglohnsektor) werden in der Stichprobe gut abgebildet.

Eine **externe Validierung** zeigt, dass sich mit den zur Imputation verwendeten SOEP-Wellen von 2002, 2005 und 2007 die tatsächliche Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und die Höhe der Elternbeiträge präzise abbilden lassen. Auf der Grundlage dieser Schätzung werden die Betreuungskosten für diejenigen Haushalte in der Simulationsstichprobe vorhergesagt, die 2009 institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch genommen haben. Alle Zuweisungen erfolgen konditional auf die in der Schätzgleichung enthaltenen Einflussgrößen. Es wird also unter anderem berücksichtigt, dass Haushalte mit hohem Nettoeinkommen vielfach auch höhere Elternbeiträge zahlen müssen.

3.2.2 Fallzahlen

Tabelle 4 dokumentiert die Entwicklung der Stichprobe und die Anpassung der Hochrechnungsfaktoren. Die ersten beiden Spalten der Tabelle zeigen die Verteilung der Original-SOEP-Stichprobe auf vier Haushaltstypen. Paarhaushalte machen insgesamt 65% der Stichprobe aus, Alleinstehende 29% und die 742 Alleinerziehenden stellen 6% der insgesamt 11.726 Haushalte.¹⁶

Tabelle 4: Verteilung der Haushaltstypen in der Simulationsstichprobe

	SOEP				Simulationsstichprobe			
	Stichprobe		Hochrechnung		Stichprobe		Hochrechnung	
Alleinstehende	29%	3.358	41%	16.549.181	32%	2.920	41%	16.549.181
Alleinerziehende	6%	742	6%	2.498.655	6%	562	6%	2.498.655
Paare ohne Kinder	35%	4.132	30%	12.221.663	35%	3.146	30%	12.221.663
Paare mit Kindern	30%	3.494	22%	9.337.996	27%	2.458	22%	9.337.996
Gesamt	100%	11.726	100%	40.647.496	100%	9.086	100%	40.647.496

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen. Abweichungen zu 100% entstehen durch Rundung der Einzelwerte.

Wie die Spalten 3 und 4 zeigen, stehen diese Haushalte für insgesamt **40,6 Millionen Haushalte in der Grundgesamtheit**. Die Hochrechnungsfaktoren korrigieren für das Oversampling bestimmter Haushaltstypen. So machen Paare mit Kindern 30% der Stichprobe, aber nur 22% der Bevölkerung in der Grundgesamtheit aus. Paare mit Kindern sind nach der Definition des SOEP Paare, in denen zum Zeitpunkt der Befragung mindestens ein Kind im Haushalt lebt. Kinder sind dabei nicht nur biologische Kinder eines oder beider Partner, sondern auch Pflege- und Adoptivkinder. Paare ohne Kinder sind Paare, in deren Haushalt gegenwärtig kein Kind lebt. Darunter sind nicht nur kinderlose Paare im engeren Sinne, sondern auch Paare, bei denen die Kinder bereits aus dem Haus sind. Gleiches gilt für die Abgrenzung von Alleinerziehenden und Alleinstehenden.

Aus Spalte 6 der Tabelle wird ersichtlich, dass die tatsächlich nutzbare Stichprobe 9.086 Haushalte umfasst, und dass sich die Verteilung etwas unterscheidet. Um die

¹⁶ Die wenigen Mehrgenerationenhaushalte wurden bereits aus der Stichprobe entfernt, daher der leichte Rückgang von ursprünglich 11.925 auf 11.726 Haushalte.

Hochrechnung zu ermöglichen, wurden die **Gewichte so angepasst**, dass nach der Hochrechnung die ursprüngliche Verteilung der Haushaltstypen erhalten bleibt (Spalten 7 und 8). Das Verfahren berücksichtigt also, dass die einzelnen Haushaltstypen von der Stichprobenselektion in unterschiedlichem Maße betroffen sind.¹⁷ Gleichzeitig wird angenommen, dass die Ausfälle *innerhalb* der Haushaltstypen nicht systematisch erfolgen bzw. dass etwaige systematische Unterschiede angesichts der unvermeidlichen Modellunsicherheit und des ebenfalls unvermeidlichen Stichprobenfehlers vernachlässigbar sind.

Für die Zwecke der Studie wird von der Definition des SOEP abgewichen. Die Abgrenzung von Haushalten mit bzw. ohne Kinder erfolgt anhand der Kinder, für die Kinder-geld oder die Kinderfreibeträge in Anspruch genommen wird. Wie auch in der Analyse der rechtlichen Schnittstellen (Ott, Schürmann und Werding 2011) herausgearbeitet, hängen viele Leistungen nicht nur von der Zahl, sondern vom Alter der Kinder ab. Zahl und Alter der Kinder haben auch einen Einfluss auf das Arbeitsangebot und generell die Zeitverwendung der Haushalte. So ist beispielsweise der Betreuungsbedarf in den ersten Lebensjahren der Kinder größer als in späteren Jahren.

Durch die Verknüpfung des Steuer-Transfer-Modells mit der Mikrodatenbasis des SOEP lassen sich nach der Simulation nicht nur die aggregierten Ausgaben für die einzelnen Leistungen ausweisen, sondern auch die Verteilung von Einkommen, Steuern und Transfers zwischen den Haushalten. Grundsätzlich ließen sich alle Werte für jeden der 9.086 Haushalte gesondert ausweisen. Zweckmäßigerweise wird sich die Darstellung aber auf bestimmte Haushaltstypen beschränken, die für den Nachteilsausgleich zwischen den Familien oder aus anderen Gründen von besonderem Interesse sind.

Für die Zwecke dieser Untersuchung werden die Haushalte daher anhand von **vier Dimensionen** zu Kategorien zusammengefasst:

- Paarhaushalte versus Haushalte mit nur einem Erwachsenen;
- Haushalte ohne Kinder, mit einem Kind, zwei Kindern oder mehr als zwei Kindern;
- nach dem Alter des jüngsten Kindes: 0 bis 2 Jahre, 3 bis 6 Jahre, 7 bis 13 Jahre, älter als 13 Jahre;
- Haushalte mit männlichem und Haushalte mit weiblichem Haushaltvor-stand. (Diese Unterscheidung betrifft nur Haushalte mit einem Erwachsenen; in Paarhaushalten werden immer beide Partner betrachtet.)

¹⁷ Da nur Haushalte mit vollständigen Daten zu allen Haushaltsmitgliedern berücksichtigt werden, stellen Paare mit Kindern die höchsten und Alleinstehende die niedrigsten Datenanforderungen, wodurch sich die Verschiebung der Anteile erklärt. Die Anpassung der Hochrechnungsfaktoren stellt dann die ursprüngliche Verteilung wieder her.

Die einzelnen Dimensionen können zudem miteinander verknüpft werden. Einige Kombinationen sind allerdings inhaltlich bedeutungslos, weil in Haushalten ohne Kinder das Alter des jüngsten Kindes keine Rolle spielt. Von den verbleibenden Kombinationen sind außerdem, je nach Fragestellung und familienbezogener Leistung, einige Familientypen *a priori* relevanter als andere, sodass bei der Ergebnisaufbereitung vielfach eine inhaltlich geleitete Auswahl getroffen wurde. Das heißt, die Berechnungen wurden zwar grundsätzlich für alle Haushaltstypen durchgeführt, nicht alle Ergebnisse wurden jedoch in die Tabellen dieses Berichts aufgenommen.

Tabelle 5: Verteilung der Haushalte bei Charakterisierung der Familien anhand mehrerer Dimensionen in der Stichprobe

	Ohne Kinder		Ein Kind		Zwei Kinder		Mehr als zwei Kinder		Gesamt
	Singles	Paare	Singles	Paare	Singles	Paare	Singles	Paare	
Jüngstes Kind bis 2 Jahre			14	116	7	138	6	58	339
Jüngstes Kind 3 bis 6 Jahre			35	143	17	141	11	43	390
Jüngstes Kind 7 bis 13 Jahre			99	223	50	331	8	99	810
Jüngstes Kind über 13 Jahre			117	379	15	141	4	12	668
Alter nicht relevant	3099	3780							6879
Gesamt	3099	3780	265	861	89	751	29	212	9086

Quelle: SOEP 2009; eigene Berechnungen. Singles: Alleinstehende und Alleinerziehende

Tabelle 5 zeigt die Fallzahlen, die sich ergeben, wenn man die Haushalte anhand von drei der genannten Merkmale klassifiziert.¹⁸ Es ergeben sich 3.099 Alleinstehende ebenso wie 3.780 kinderlose Paare, wobei unter den als kinderlos klassifizierten Haushalten auch solche sind, in denen die Kinder den elterlichen Haushalt bereits verlassen haben. Unter den 2.207 (= 9.086 – 3.099 – 3780) Haushalten mit Kindern überwiegen die Paarhaushalte. Haushalte mit nur einem Kind sind häufiger als Haushalte mit zwei oder mit mehr als zwei Kindern. 265 Alleinerziehende haben ein Kind, 89 Alleinerziehende zwei und 29 Alleinerziehende mehr als zwei Kindern.

¹⁸ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in der Tabelle keine weitere Unterscheidung nach dem Geschlecht des Haushaltvorstandes vorgenommen. Bei den Paarhaushalten sind per Definition ohnehin beide Geschlechter vertreten. Unter den Alleinstehenden sind in der Stichprobe 59% Frauen, ihr Anteil an den Alleinerziehenden liegt bei 89%.

FID – „Familien in Deutschland“

Eine wichtige Empfehlung der Machbarkeitsstudie für eine Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen (ZEW, ifo, DIW 2008) war die Vergrößerung der Datenbasis für eine Analyse bestimmter familienpolitisch relevanter Zielgruppen, die in den vorhandenen Datensätzen wie dem SOEP nur mit geringen Fallzahlen vertreten sind. Die erste Welle des neuen Datensatzes „FID – Familien in Deutschland“ liegt nun vor (DIW 2011). Der Datensatz baut in weiten Teilen auf den Erfahrungen des SOEP auf und ermöglicht so grundsätzlich eine maximale Anschlussfähigkeit.

Eine vollständige Integration der FID-Daten in die reguläre SOEP-Welle und in das hier verwendete Mikrosimulationsmodell erfordert jedoch datensatzübergreifende Hochrechnungsfaktoren, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht verfügbar sind. Der neue Datensatz konnte daher im Modul „Zentrale Leistungen“ nur exploratorisch genutzt werden.

Durch die Daten des FID verbessern sich die Fallzahlen bei den hier unterschiedenen Haushaltstypen erheblich, wie die folgende Tabelle zeigt. Besonders stark sind die Zugewinne bei den Alleinerziehenden und den Mehrkindfamilien. So befinden sich in der SOEP-Simulationsstichprobe 89 Alleinerziehende mit zwei Kindern (Tabelle 5); durch die neuen FID-Daten kommen bis zu 344 Beobachtungen hinzu. Die genaue Zahl ist abhängig davon, in welcher Detailliertheit das Steuer-Transfer-System modelliert ist und wie mit fehlenden Werten umgegangen wird. Bei den Mehrkindfamilien vergrößert sich die Stichprobe ausgehend von 241 Haushalten im SOEP durch die FID-Daten um bis zu 886 Haushalte.

Tabelle 6: Verteilung der Haushalte bei Charakterisierung der Familien anhand mehrerer Dimensionen in der Stichprobe, FID

	Ohne Kinder		Ein Kind		Zwei Kinder		Mehr als zwei Kinder		Gesamt
	Singles	Paare	Singles	Paare	Singles	Paare	Singles	Paare	
Jüngstes Kind bis 2 Jahre			98	317	58	488	30	311	1302
Jüngstes Kind 3 bis 6 Jahre			140	63	83	180	43	242	751
Jüngstes Kind 7 bis 13 Jahre			361	69	190	196	50	197	1063
Jüngstes Kind über 13 Jahre			129	59	13	22	0	13	236
Alter nicht relevant	3	5							8
Gesamt	3	5	728	508	344	886	123	763	3340

Quelle: FID 2010; eigene Berechnungen. Singles: Alleinstehende und Alleinerziehende

Durch die verbesserten Fallzahlen erhöht sich die statistische Genauigkeit, mit der sich auf Basis der Stichprobe (genauer: der kombinierten Stichprobe aus SOEP und FID) Aussagen über die Grundgesamtheit treffen lassen. Die zentralen Ergebnisse des Moduls „Zentrale Leistungen“ werden sich jedoch auch in der kombinierten Stichprobe nicht entscheidend ändern. Erste Auswertungen zeigen, dass sich die Daten von SOEP und FID für die Gruppen der Alleinerziehenden, Mehrkindfamilien und der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich hinreichend ähnlich sind.

Es gibt 810 Haushalte mit Kindern in der Alterskategorie 7 bis 13 Jahren (für das jüngste Kind). Bei den Alleinerziehenden ist die Altersklasse der (jüngsten) Kinder unter 2 Jahren relativ schwächer besetzt als bei den Paarhaushalten. Der detaillierte Blick auf die Fallzahlen verdeutlicht die Grenzen einer allzu feinen Differenzierung der Haushaltstypen. So lassen sich auf der Basis einer Stichprobe von nur 4 Alleinerziehenden mit mehr als zwei Kindern, von denen das jüngste über 13 Jahre alt ist, keine verlässlichen Aussagen über die Grundgesamtheit treffen. Eine Unterscheidung nach dem Geschlecht des alleinerziehenden Erwachsenen ist nicht mehr möglich. Eine Kombination der einzelnen Merkmale ist nur für Paarhaushalte möglich.

3.3 Das Steuer-Transfer-Simulationsmodell

Für alle Haushalte in der Stichprobe wird das verfügbare Einkommen für verschiedene **Arbeitszeitkategorien** abgeschätzt. Diese Berechnungen erfolgen für den **Rechtsstand 2009**, also das Jahr der SOEP-Befragung, und für den **Rechtsstand 2010**. Letzterer bildet die Grundlage für die Evaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Für Einzelpersonen werden sechs Kategorien verwendet: keine Erwerbstätigkeit, Erwerbstätigkeit im Umfang von 10, 20, 30, 40 beziehungsweise 50 Stunden wöchentlich. In Paarhaushalten resultieren 6x6, also insgesamt 36 Handlungsmöglichkeiten.

Auf der Basis des beobachteten oder im Fall der Nichterwerbstätigkeit geschätzten Bruttostundenlohns wird zu jeder Handlungsmöglichkeit das Bruttoerwerbseinkommen bestimmt. Dies geschieht unter der Annahme, dass der Bruttolohn über alle Stundenkategorien hinweg konstant ist. Danach wird mit dem Steuer-Transfer-Modell (STSM) das Haushaltsbruttoeinkommen unter Berücksichtigung der Regeln des deutschen Steuer- und Transfersystems in das verfügbare Haushaltseinkommen umgerechnet.

Tabelle 7 zeigt die Steuer- und Transferkomponenten des STSM sowie die Rechtsgrundlagen, die so detailgetreu umgesetzt sind, wie es die in den Daten beobachteten Haushaltsmerkmale zulassen. Neben den Belastungen der Einkommen durch Einkommensteuer, den Solidaritätszuschlag und die Sozialversicherungsabgaben erfasst das STSM Kindergeld, Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld, sowie deren im Steuer- und Transferrecht angelegten Interdependenzen (siehe Ott, Schürmann und Werding 2011). Die Umsetzung der in diesem Gutachten untersuchten dreizehn ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen wird in den anschließenden Kapiteln ausführlicher beschrieben.

Das Mikrosimulationsmodell muss für den Status quo **anhand externer Informationen validiert** werden, bevor die eigentliche Simulation der kontrafaktischen Szenarien beginnt. Wir haben uns um eine ausreichende Übereinstimmung bemüht, die jedoch nicht immer perfekt sein kann. Aus unserer Sicht ist das Verfahren vor allem geeignet, die relative Wirksamkeit der Maßnahmen und Leistungen im Vergleich abzuschätzen. Darüber hinaus bietet es auch Anhaltspunkte für die Wirkungen jeder einzelnen Maßnah-

me oder Leistung, die jedoch gedanklich immer auch mit Schätzungenauigkeiten verbunden werden sollten.

So ist beispielsweise bekannt, dass nicht alle Haushalte ihre gesetzlichen Ansprüche tatsächlich auch geltend machen. Das betrifft vor allem die Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag). Auf ad-hoc-Annahmen zur **Inanspruchnahme** wurde hier verzichtet, sodass die simulierten Ansprüche auf Transferleistungen tendenziell höher ausfallen als die in den Verwaltungsdaten registrierte tatsächliche Inanspruchnahme.

Tabelle 7: Elemente des eingesetzten Steuer-Transfer-Modells

1.	
Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit	§ 19 EStG
./. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	§ 24b EStG
./. Kinderbetreuungskosten	§ 9c EStG
./. Sonderausgaben (pauschaliert)	§ 10 EStG
2.	
./. Sozialversicherungsbeiträge	SGB
./. Einkommenssteuer	§ 32a EStG
./. Solidaritätszuschlag	SolzG
3.	
+ Kindergeld	§ 66 EStG, §6 BKGG
+ Arbeitslosengeld I	SGB III
+ Arbeitslosengeld II	SGB II
+ Kinderzuschlag	§ 6a BKGG
+ Wohngeld	WoGG
+ Unterhaltsansprüche	BGB
+ Elterngeld	BEEG
Verfügbares Haushaltseinkommen	

Quelle: Eigene Darstellung

Die **Validierung der fiskalischen Aggregate** (Tabelle 8) zeigt befriedigende Ergebnisse. Das Aufkommen aus der Lohnsteuer und der veranlagten **Einkommensteuer** inkl. Solidaritätszuschlag beträgt simuliert 175,9 Mrd. Euro für 2009 und 162,9 Mrd. Euro für 2010; der Rückgang beruht auf der veränderten steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen. Die amtlichen Werte liegen bei 173,5 Mrd. Euro (2009) und 170,8 Mrd. Euro (2010).

Bei den **Sozialversicherungsbeiträgen** liegt der vorläufige amtliche Wert für 2009 bei 323,4 Mrd. Euro, der simulierte Wert bei 296,9 Mrd. Euro. Der Unterschied entsteht vor allem bei der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Die Zahl der Mitglieder in der GKV wird mit gut 50 Mio. sehr gut getroffen, allerdings wird im Modell nicht berücksichtigt, dass viele freiwillig versicherte Rentner Beiträge auch auf Mieteinnahmen und Kapitaleinkünfte entrichten. Die Schwierigkeiten bei der Modellierung ergeben sich zum

einen daraus, dass insbesondere die Kapitaleinkünfte im SOEP nur unzureichend erfasst sind. Hinzu kommt, dass der Status des freiwillig Versicherten bei den Rentnern nur durch Rückgriff auf den Versicherungsstatus in der gesamten zweiten Hälfte des Erwerbslebens zu ermitteln ist, Informationen über diesen langen Zeitraum aber nicht für alle Personen im Datensatz vorliegen. Ein weiterer Grund für die Unterschätzung der Sozialversicherungsbeiträge besteht darin, dass die Beiträge für die Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld bei der Simulation der fiskalischen Aggregate nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 8: Validierung der fiskalischen Aggregate

	Amtlich	Simuliert	
	2009	2009	2010
Wichtige (allgemeine) Aggregate			
Einkommensteuer (inkl. Solidaritätszuschlag)	173,5 ^a	175,9	162,9
Sozialversicherungsbeiträge	323,4 ^b	296,9	293,6
Arbeitslosengeld I	10,1 ^c	9,2	9,2
Arbeitslosengeld II	40,3 ^d	35,3	33,7
Wohngeld	1,6 ^e	1,6	2,0
Ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen			
Kindergeld	33,4 ^f	29,6	33,2
Kinderfreibeträge (inkl. Solidaritätszuschlag)	3,3 ^f	0,4	0,5
Ehegattensplitting	20,7 ^f	25,2	24,4
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,4 ^f	0,5	0,4
Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	0,6 ^g	0,4	0,4
Kinderzuschlag	0,4 ^d	0,5	0,5
Elterngeld	4,5 ^d	4,7	4,7
Brutto-Ausgaben Unterhaltsvorschuss	0,8 ^d	0,8	0,9
Netto-Ausgaben Kindertageseinrichtungen	11,1 ^g	11,1	11,1

Quelle (wenn nicht anders angegeben): SOEP 2009; eigene Berechnungen.

a) http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4158/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/..._...Abt_/_I/0602221a6009__Steuerarten__2006_E2_80_932010;templateId=raw,property=publicationFile.pdf (letzter Zugriff: 13.4.2012)

b) BMAS Sozialbudget 2010, Tabelle III-1. Vorläufiger Wert für 2009. Summe aus Sozialbeiträgen der versicherten Arbeitnehmer und der „Übrigen“ (nicht enthalten sind die Beiträge der Selbständigen und die Eigenbeiträge) sowie der Arbeitgeber.

c) Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbericht 2009. Die Gesamtaufgaben für das Arbeitslosengeld beliefen sich auf 17,3 Mrd. Damit die Zahlen mit dem Mikrosimulationsmodell vergleichbar sind, müssen hiervon jedoch die von der Bundesagentur geleisteten Zahlungen an die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung von 2,9 Mrd., 3,9 Mrd. und 0,4 Mrd. abgezogen werden, sodass sich Zahlungen für die Leistung im engeren Sinne von 10,1 Mrd. ergeben.

d) BMAS Sozialbudget 2010, Tabelle III-2.

e) Statistisches Bundesamt (2011): Wohngeld in Deutschland - Ergebnisse der Wohngeldstatistik, Wirtschaft und Statistik.

f) BMFSFJ, Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2008; Wert für 2008.

g) Schilling (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung. In: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): ZahlenSpiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München und Dortmund.

Die Simulation der Einkommensteuer ist ebenfalls davon betroffen, dass nicht alle Einkünfte in den Daten erfasst werden. Anders als bei der Sozialversicherung gibt es hier jedoch einen gegenläufigen Effekt, da aufgrund mangelnder Daten lediglich Pauschalwerte für die Werbungskosten und Sonderausgaben (mit Ausnahme der Vorsorgeaufwendungen, die im Modell simuliert werden) angesetzt werden, sodass im Ergebnis das Steueraufkommen gut getroffen wird.

Für das **Arbeitslosengeld I** weisen die amtliche Statistik und das Mikrosimulationsmodell vergleichbare Werte auf. Die Ausgaben für das **Arbeitslosengeld II** werden hingegen unterschätzt (35,3 Mrd. Euro statt 40,3 Mrd. Euro). Ein Grund dafür ist, dass der simulierte Wert nicht die für die ALG II-Bezieher geleisteten Sozialversicherungsbeiträge enthält. Das **Wohngeld** wird um etwa 10% überschätzt. Da im Modell die Ansprüche und nicht die Inanspruchnahme abgebildet werden, ist eine leichte Überschätzung plausibel.

Das **Kindergeld** und vor allem die **Kinderfreibeträge** werden etwas unterschätzt. Bei den Kinderfreibeträgen lässt sich die Unterschätzung dadurch erklären, dass im SOEP hohe Einkommen tendenziell untererfasst werden. Ein genauer Vergleich wird dadurch erschwert, dass die amtlichen Zahlen für 2008, die simulierten Werte hingegen für 2009 und 2010 vorliegen. Der Anstieg des Kindergelds zwischen 2009 und 2010 wird abgebildet und beträgt etwa 3,6 Mrd. Euro; hinzu kommt ein Anstieg von 100 Mio. Euro bei den Kinderfreibeträgen.¹⁹

Der Benchmark für den Vorteil aus dem **Ehegattensplitting** ist in der Tabelle die Individualbesteuerung (siehe Kapitel 7.2). Der Vorteil wird in der Simulation überschätzt. Auch hier ist aber wieder zu beachten, dass sich die Werte auf zwei verschiedene Jahre beziehen, was bereits einen Teil der Abweichung erklären dürfte. Hinzu kommt, dass der simulierte Wert auch den aus dem Splitting-Vorteil bei der Einkommensteuer abgeleiteten Vorteil beim Solidaritätszuschlag enthält; der Splittingvorteil nur bei der Einkommensteuer beträgt im Modell 22,9 Mrd. Euro. Das ist zwar um 10% höher als die 20,7 Mrd. aus dem Tableau des BMFSFJ, liegt aber nur wenig (3%) über den 22,1 Mrd. Euro, die Bach und Buslei (2003) ausweisen. Wir halten eine Abweichung von selbst 10 % für unschädlich, zumal sich die Aussagen über die Wirkung der Leistungen und Maßnahmen auf den Vergleich zwischen Status quo und kontraktischer Situation stützt und daher relativ robust gegenüber Abweichungen im Niveau ist.

Im Übergang von 2009 nach 2010 kommt es im Simulationsmodell zu einem Rückgang des (impliziten) Vorteils durch das Ehegattensplitting auf 24,4 Mrd. Euro, weil die Höchstgrenzen bei der steuerlichen Berücksichtigung der Vorsorgeaufwendungen für Kranken- und Pflegeversicherung wegfallen sind.

Der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** wird mit gerundet 0,5 Mrd. statt 0,4 Mrd. nur leicht überschätzt. Die **steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten** wird hingegen unterschätzt. Die Abweichung erklärt sich hier daraus, dass nur die Betreuungskosten für Kinder bis 6 Jahren berücksichtigt werden, und dies auch nur für Kinder, die in Kindertageseinrichtungen und nicht in der Kindertagespflege betreut werden.

¹⁹ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die Ausgaben für das Kindergeld/die Kinderfreibeträge und für die übrigen untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf die Einkommensquartile verteilen.

Der **Kinderzuschlag** ist mit gerundet 0,5 Mrd. Euro ebenfalls nur leicht überschätzt, ebenso der **Unterhaltsvorschuss**. In beiden Fällen handelt es sich um die Brutto-Ausgaben, die also nicht um die Einnahmen aus den an die Vorschusskassen übergegangenen Unterhaltsansprüchen korrigiert werden. Das Elterngeld ist mit 4,7 Mrd. Euro recht genau getroffen.

Die **Ausgaben der öffentlichen Hand für die Betreuung in Tageseinrichtungen** lagen 2008 bei etwa 12,7 Mrd. Euro; für die Tagespflege wurden 247 Mio. Euro verausgabt (Quelle für beide Zahlen: BMFSFJ). Davon abzuziehen sind jedoch die Elternbeiträge beim öffentlichen Träger. Die sich ergebenden Netto-Ausgaben der öffentlichen Hand wurden zuletzt von Schilling (2008) mit 11,1 Mrd. Euro beziffert. Die sich aus dem Mikrosimulationsmodell ergebenden Netto-Ausgaben von 9 Mrd. Euro (für Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres) wurden durch einen Anpassungsfaktor so kalibriert, dass dieser Wert von 11,1 Mrd. Euro exakt getroffen wird.

3.4 Operationalisierung der Ziele

Anknüpfend an die Diskussion der familienpolitischen Ziele in Kapitel 2 dient dieses Kapitel der **Operationalisierung der Ziele** für die Zwecke der Evaluation. Bei den betrachteten familienpolitischen Zielen handelt es sich um mehrdimensionale Konstrukte, die nicht jeweils über eine einzelne Kennziffer operationalisiert werden können. Folglich wurden die Ziele zunächst in mehrere **Modalziele** zerlegt, die unterschiedliche Facetten des jeweiligen Ziels abbilden. Aufgrund der Spezifika der Moduls „Zentrale Leistungen“ (Querschnittsdesign; Beschränkung durch Datenverfügbarkeit) kann von den identifizierten Modalzielen jedoch nur ein Teil im Rahmen der vorliegenden Evaluation untersucht werden. Das Aufzeigen der gesamten Bandbreite relevanter Modalziele ist jedoch von Bedeutung, um die Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation aufzuzeigen, und bietet Anknüpfungspunkte für weitere Forschung.

3.4.1 Wirtschaftliche Stabilität

Das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien lässt sich in mehrere Modalziele aufspalten, die sich zum einen auf die Situation von Familien zum aktuellen Zeitpunkt (Querschnittsperspektive) und zum anderen auf die Entwicklung der Situation von Familien und deren Mitglieder im Zeitverlauf (Längsschnittperspektive) beziehen.

In der Querschnittsperspektive impliziert das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität zum einen eine Verbesserung der Einkommenslage der Familien am unteren Rand der Einkommensverteilung, sodass **Armut und prekärer Wohlstand vermieden** werden. Dies ist wichtig mit Blick auf die negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen, die mit längerfristigen und/oder wiederholten Armutserfahrungen einhergehen. Im Hinblick auf die soziale Stellung der Familie innerhalb der Gesellschaft insgesamt beinhaltet das Ziel zum anderen eine Verbesserung der **relativen Wohlstandsposition von Familien**, damit Eltern nicht aufgrund der Tatsache, dass sie Verantwortung für Kinder

übernehmen, wirtschaftlich deutlich schlechter gestellt werden als Kinderlose. Durch eine Verbesserung der Wohlstandsposition würde dem gesellschaftlichen Nutzen von Familienleistungen Rechnung getragen. Zur Vermeidung von Armut und Verbesserung der relativen Wohlstandsposition von Familien bildet die (möglichst kontinuierliche) Erwerbstätigkeit beider Elternteile einen zentralen Baustein. Dementsprechend ist die **Förderung der wirtschaftlichen Selbständigkeit** beider Partner ein wichtiges Modalziel zum Erreichen wirtschaftlicher Stabilität. Hierzu schreibt die Bundesregierung: „Ziel der Politik der Bundesregierung ist, (...) die wirtschaftliche Stabilität von Familien vor allem durch eigene Erwerbstätigkeit zu stärken“ (BMFSFJ 2006: XXXII). Ein eigenständiges Einkommen wird dabei als „zukunftsorientierte und stabilisierende Basis von Ehe und Familie“ (BMFSFJ 2006: XXXII) eingestuft. Um langfristige wirtschaftliche Stabilität zu erreichen, ist es wichtig, dass beide Eltern durch sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit oder freiwillige Versicherung eigene Ansprüche in den Systemen der sozialen Sicherung erwerben. Ein Schritt hierzu ist es, unfreiwillige Teilzeitarbeit und unfreiwillige Nichterwerbstätigkeit – sei es kindererziehungs- oder arbeitslosigkeitsbedingt – zu reduzieren.

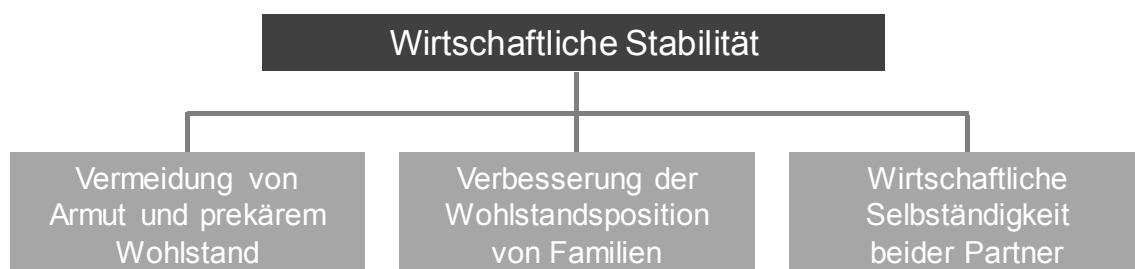
Für diejenigen Familien, die langfristig in problematischen ökonomischen Lagen verbleiben – insbesondere auch mit Blick auf die nicht unerhebliche Zahl bereits überschuldeter Familien – ist es wichtig, **Kompetenzen** im Bereich Alltagsorganisation und Wirtschaften zu vermitteln. Der Siebte Familienbericht stellt hierzu fest, „dass der weit aus größte Teil der prekär ‚Wohlhabenden‘ wie auch der Armen längerfristig in ungünstigen Lebenslagen verbleiben wird, was die Notwendigkeit der Vermittlung von Alltagsbewältigungsstrategien (...) unterstreicht“ (BMFSFJ 2006: 168). Die Stärkung von „Alltagskompetenzen in Bezug auf Erziehung, Haushaltsbudget und Zeitmanagement“ (BMFSFJ 2006: XXXIII) wird neben der Förderung der Erwerbstätigkeit als Schlüssel-faktor zur Reduktion von Armutsrisiken in Familien angesehen.

In der Längsschnittperspektive beinhaltet das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität eine Reduzierung bzw. Abfederung von **Einkommensschwankungen im Lebensverlauf**, um Erwartungssicherheit für die Familien zu generieren und ein Abrutschen in prekäre Lebenslagen und Armut zu vermeiden. Eine langfristig stabile Einkommensbasis ist zentral sowohl für bestehende Familien als auch für die Entscheidung junger Menschen zur Familiengründung. Für diejenigen Familien, die bereits von Armut betroffen sind, sind es mit Blick auf die negativen langfristigen Konsequenzen von Armut wichtige Ziele, die **Verweildauer in Armut** zu verkürzen und ein **erneutes Absinken** des Einkommens unter die Armutsschwelle zu vermeiden: „Aus sozialpolitischer Sicht ist die Dynamik der Armutssverläufe mindestens ebenso wichtig wie das generelle Risiko in der vergleichenden Querschnittsbetrachtung“ (BMFSFJ 2006: 166). Damit verbunden besteht ein weiteres Modalziel wirtschaftlicher Stabilität in der Vermeidung **generationsübergreifender Armut**, d.h. einer Übertragung bestehender Armutslagen auf die zukünftige wirtschaftliche Situation der Kinder.

Im Hinblick auf die Schlüsselfunktion von Erwerbstätigkeit bei der Vermeidung und Beendigung von Armut ist die **Stabilität des Arbeitsplatzes** und vor allem der Beschäftigung insgesamt entscheidend für die Förderung wirtschaftlicher Stabilität von Familien. Weiterhin wird die wirtschaftliche Situation von Familien durch die Ausgestaltung der Familienpolitik beeinflusst, sodass ein weiteres Modalziel wirtschaftlicher Stabilität in der Langfristigkeit und Verlässlichkeit **familienpolitischer Leistungen und Maßnahmen** liegt.

Da im Rahmen des Modells des Moduls „Zentrale Leistungen“ die Verfügbarkeit über Alltagskompetenzen sowie Modalziele, die sich auf die Längsschnittsperspektive beziehen, nicht abgebildet werden können, verbleiben drei Ziele, die in der Evaluation berücksichtigt werden können. Diese sind in der folgenden Grafik zusammengefasst:

Abbildung 5: Im Modell umsetzbare Modalziele zur wirtschaftlichen Stabilität



Quelle: eigene Darstellung.

Die **Vermeidung von Armut** ist ein fundamentales Ziel nicht nur der Familienpolitik. Das Ziel wird in diesem Gutachten anhand von zwei Indikatoren operationalisiert: der Armuts- bzw. Armutsrisikoquote und dem Bezug von Arbeitslosengeld II. Tabelle 9 zeigt diese Indikatoren im Status quo, differenziert nach Haushaltstyp. Die Armutsquote beruht auf den verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transfers, wie sie sich aus der Simulation auf Basis des Rechtsstands 2010 ergeben. Um die Vergleichbarkeit des Einkommens bei unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung zu erhöhen, wird das mithilfe der modifizierten OECD-Skala errechnete Äquivalenzeinkommen ausgewiesen.²⁰ Alle Werte gelten für die Gruppe der Familien, in denen die erwachsenen Mitglieder zwischen 20 und 60 Jahre alt sind.

Die Tabelle bestätigt wesentliche, bereits in Kapitel 2 diskutierte Befunde. 15,1% der Haushalte haben ein monatliches Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens zur Verfügung. Dieser Wert liegt etwas über der vom Statistischen Bundesamt auf Basis des Mikrozensus (allerdings für das Jahr 2009) ausgewiesenen **Armutsrisikoquote** von 14,6%. Alleinerziehende sind mit einer Armutsrisikoquote von 28,7% einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt als die übrigen drei Haushalts-

²⁰ Der Bedarfssatz für den ersten Erwachsenen im Haushalt liegt bei 1. Andere Erwachsene und Kinder über 14 Jahren bekommen einen Satz von 0,5 zugewiesen. Für Kinder unter 14 Jahren beträgt der Bedarfssatz 0,3.

typen. Am niedrigsten ist das Armutsrisko mit 7,7% bei den Paaren ohne Kinder. Der Zusammenhang zwischen dem Armutsrisko und der Anzahl der Kinder ist leicht U-förmig.²¹

Tabelle 9: Armutskoten und ALG II-Bezug im Status quo, nach Haushaltstyp

	Armutskoten		ALG II-Bezug	
	< 50% des Medianeink.	< 60% des Medianeink.	Absolut	In % aller Haushalte
Haushaltstyp				
Alleinstehende	16,8	24,1	2286	27,0
Alleinerziehende	8,1	28,7	828	37,9
Paare ohne Kinder	4,6	7,7	684	10,9
Paare mit Kindern	2,6	8,1	848	9,8
Anzahl der Kinder				
Ein Kind	4,8	16,4	946	17,7
Zwei Kinder	2,6	6,8	475	11,5
Mehr als zwei Kinder	2,9	12,4	256	18,7
Alter des jüngsten Kindes				
0 bis 2 Jahre	3,0	11,3	214	15,0
3 bis 6 Jahre	1,9	12,6	406	18,5
7 bis 13 Jahre	2,4	10,6	535	16,9
Über 13 Jahre	6,0	13,7	523	12,7
Gesamt	8,2	15,1	4647	18,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren.

Die beiden letzten Spalten der Tabelle zeigen die Zahl und den Anteil der Haushalte, die **Arbeitslosengeld II** beziehen. Bei Hochrechnung der Simulationsstichprobe ergibt sich eine Zahl von 4,65 Millionen Empfängerhaushalten. Das ist deutlich höher als die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die im März 2009 bei etwa 3,55 Millionen lag.²² Die Überschätzung hat mehrere Ursachen. Wie bereits angedeutet, sind im Modell die rechtlichen Ansprüche modelliert. Die Zahl der hier ausgewiesenen Haushalte liegt also über der Zahl der Haushalte, die die Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass auch die rechtlichen Ansprü-

²¹ Im Tabellenband werden zusätzlich die Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen auf das Armutsrisko von minderjährigen Kindern (Anteil der Kinder in armutsgefährdeten Haushalten an allen Kindern) ausgewiesen. Die Ergebnisse sind mit denen für das Armutsrisko auf Haushaltsebene hoch korreliert ($r=0,98$). Das *Niveau* des Armutsriskos von Kindern wird jedoch weniger gut getroffen als auf Haushaltsebene. Es ergibt sich ein Wert von 10,6%, der deutlich unter dem Wert aus dem Familienreport 2011 liegt (19,4%, basierend auf Einkommen aus dem Jahr 2009; in den Vorjahren liegt auch dort der Wert mit 16 bis 18% niedriger). Verantwortlich für die Abweichung ist neben einigen Unterschieden in der Berechnungsmethode vor allem die Überschätzung der Zahl der Kinder in unserer Simulationsstichprobe. Wie oben in Kapitel 3.2.1 dargestellt, werden die Hochrechnungsfaktoren so angepasst, dass die hochgerechnete Gesamtzahl der Haushalte und die Anteile der Haushaltstypen den Werten für die Gesamtbevölkerung entsprechen. Auf eine weitere Anpassung auch an die Zahl der Kinder wurde verzichtet, da für die Wirkungsanalyse ohnehin die Veränderungen und nicht das *Niveau* der Armutskoten im Vordergrund stehen.

²² Bundesagentur für Arbeit, BA Statistik, Zeitreihe zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, März 2009.

che überschätzt werden, da zwar eine Einkommensprüfung modelliert wird, eine Vermögensprüfung aufgrund fehlender Informationen im SOEP nicht stattfindet.²³ Aussagekräftig ist insbesondere der Vergleich zwischen den Haushaltstypen, da wir davon ausgehen, dass sich die Differenzen zwischen simuliertem und tatsächlichem Anspruch (d.h., unter Berücksichtigung der Vermögensprüfung) sowie zwischen Anspruch und Inanspruchnahme nicht nennenswert zwischen den Haushaltstypen unterscheiden. Wie bei den Armutskräften zeigt sich erneut die **prekäre Einkommenssituation der Alleinerziehenden**.

Tabelle 10 zeigt die Verteilung der Haushaltseinkommen im Status quo. Diese Kenngröße zeigt die wirtschaftliche Situation eines Haushalts an und erlaubt Aussagen über die **relative Wohlstandsposition von Familien**. Die Tabelle zeigt für jeden Haushaltstyp, welcher Prozentsatz der Haushalte sich in den vier **Quartilen der Einkommensverteilung** befindet, sowie den Mittelwert der Einkommen in jedem Quartil. Gäbe es keine Unterschiede in der Einkommensverteilung zwischen den Haushaltstypen, dann entfielen auf jedes Quartil genau 25% der Haushalte jedes Typs. Die Tabelle zeigt jedoch, dass von den Alleinerziehenden 46,2% mit ihrem Einkommen im ersten Quartil liegen, von den Paaren ohne Kinder hingegen nur 17,8%, bei letzteren das 1. Quartil also über- und bei letzteren unterrepräsentiert ist.

Tabelle 10: Äquivalenzgewichtete Einkommensverteilung im Status quo, nach Haushaltstyp

	1.Quartil < 1.020 %	2.Quartil < 1.459 %	3.Quartil < 1.978 %	4.Quartil %
Haushaltstyp				
Alleinstehende	33,5	18,2	25,7	22,6
Alleinerziehende	46,2	35,2	12,0	6,6
Paare ohne Kinder	16,2	20,7	22,2	40,9
Paare mit Kindern	17,8	32,3	29,4	20,4
Anzahl der Kinder				
Ein Kind	25,1	29,0	25,9	20,0
Zwei Kinder	17,3	37,0	28,6	17,1
Mehr als zwei Kinder	35,9	36,0	17,9	10,3
Alter des jüngsten Kindes				
0 bis 2 Jahre	24,0	32,8	22,4	20,9
3 bis 6 Jahre	24,3	33,7	26,4	15,5
7 bis 13 Jahre	23,2	35,6	22,8	18,4
Über 13 Jahre	23,1	30,4	29,4	17,1
Gesamt	25,0	25,0	25,0	25,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren.

²³ Der hohe Prozentsatz von 18,1% erklärt sich dadurch, dass hier nur Haushalte betrachtet werden, in denen alle erwachsenen Haushaltsteilnehmer zwischen 20 und 60 Jahren alt sind. Das sind etwa 25 Mio. der insgesamt 40 Mio. Haushalte in Deutschland.

Ergänzend zu der Betrachtung der mittleren Einkommen in den Quartilen wird das **Medianeinkommen der Haushaltstypen** herangezogen (ohne Abbildung). Die Alleinstehenden verfügen mit 993 Euro über das niedrigste bedarfsgewichtete Medianeinkommen der gezeigten Gruppen. Das Medianeinkommen der Alleinerziehenden ist mit 1.022 Euro jedoch kaum höher. 50% der Paare mit Kindern haben ein Äquivalenzeinkommen von weniger als 1.199 Euro. Bei Paaren ohne Kinder liegt der bedarfsgewichtete Median bei 1.415 Euro.

Da sich die Haushaltstypen in weiteren Merkmalen (Alter, Bildung, Region, ...) unterscheiden, können diese Differenzen weitere Ursachen haben. Die Untersuchung der Wirkungen erfolgt tiefer differenziert, sodass nicht nur der Nachteilsausgleich zwischen den Haushaltstypen, sondern auch die Verteilungswirkungen innerhalb eines Haushaltstyps in den Blick genommen werden können. Das ist wichtig, da viele Leistungen und Maßnahmen auf die verschiedenen Einkommensbereiche unterschiedlich wirken. Während etwa die Sozialtransfers Haushalte mit niedrigem Einkommen zugutekommen, profitieren vom Ehegattensplitting eher Haushalte im mittleren und oberen Einkommensbereich.

Das dritte Modalziel zum Finalziel der wirtschaftlichen Stabilität ist die **wirtschaftliche Selbständigkeit beider Partner**. Die Ergebnisse bestätigen, dass sich die Frage der wirtschaftlichen Selbständigkeit in Familien mit Kindern stärker für Frauen als Männer stellt, wobei bedacht werden muss, dass Vermögen nicht berücksichtigt sind. Die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt bei etwa 25,6 Millionen (12,1 Millionen Frauen und 13,5 Millionen Männer). Damit wird der von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Wert von 27,4 Millionen (Juni 2009) gut getroffen. Die leichte Unterschätzung beruht auf der Altersbeschränkung in unserer Studie.

3.4.2 Soziale Teilhabe

Wir operationalisieren das Ziel der sozialen Teilhabe in zwei Dimensionen. Zum einen betrachten wir die Dimension der sozialen und kulturellen Integration, zum anderen die finanziell bedingte Deprivation.²⁴

Der Aspekt der **sozialen und kulturellen Integration** weist keinen direkten ökonomischen Bezug auf. Im Fokus steht die Einbindung in soziale Netzwerke und die kulturelle Integration von Individuen und Familien. Netzwerke werden im Sinne von Freundes- und Familiennetzwerken betrachtet. Zudem beziehen wir formelle Netzwerke wie z.B. die Beteiligung in Parteien oder Gewerkschaften in die Betrachtung ein. Kulturelle Integration wird in Form der Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen und der Ausübung von künstlerischen Tätigkeiten untersucht. Dieser Ansatz berücksichtigt damit auch nichtmarktfähig vermittelte Aspekte der sozialen Teilhabe und geht damit über eine rein ökonomische Betrachtung hinaus. Problematisch erscheint in diesem Kontext die man-

²⁴ Das Konzept der sozialen Teilhabe und der theoretische Hintergrund zur hier verfolgten Operationalisierung werden im Methodenband ausführlich diskutiert.

gelnde Präferenzkontrolle, die insbesondere im Hinblick auf die kulturelle Integration bedeutend sein könnte. So stellt sich bspw. die Frage, wie ein fehlendes politisches Engagement oder das Unterbleiben des Besuchs einer kulturellen Veranstaltung zu werten ist. Hierbei kann es sich um den Ausdruck mangelnder Ressourcen, aber auch der individuellen Präferenzen handeln. Durch die Erweiterung des Konzeptes auf nichtökonomische Aspekte, entzieht sich dieser Ansatz zumindest in Teilen der direkten Verbindung zu den betrachteten familienpolitischen Instrumenten, da diese zumeist über monetäre Kanäle wirken. Ein Einfluss auf die soziale Teilhabe ist insofern lediglich dann zu erwarten, wenn das Einkommen einen bedeutenden Einfluss auf die gesellschaftliche Integration eines Individuums bzw. einer Familie aufweist. Weiterhin kann eine Einkommensänderung zu einer Anpassung des Arbeitsangebots bei den Haushaltsmitgliedern führen, wodurch sich bspw. die Aufteilung des Zeitbudgets eines Haushalts ändert.

Das SOEP stellt für das Jahr 2009 insgesamt neun Indikatoren zur Abbildung der genannten Bereiche der sozialen und kulturellen Integration zur Verfügung. Diese ordinal skalierten Variablen geben die Häufigkeit an, mit der eine Person einer bestimmten Aktivität nachgeht. Die einzelnen Indikatoren werden zunächst dichotomisiert und im Weiteren in einem Summenindex zusammengefasst. Dabei zeigt ein höherer Wert einen erhöhten Grad von sozialer Exklusion an.

Zur Abbildung der **finanziell bedingten Deprivation** beziehen wir uns auf den **Lebensstandardansatz**, der auf **Townsend (1979)** zurückgeht. Kennzeichnend für diesen Ansatz ist die postulierte kausale Beziehung zwischen dem Mangel an ökonomischen Ressourcen und Deprivation. Deprivation wird dabei als Unterversorgungslage mit Bezug auf Güter, Dienstleistungen und Aktivitäten verstanden, die als gesellschaftliche Mindeststandards gelten, welche auf fehlende finanzielle Ressourcen zurückzuführen ist. Das Konzept der finanziell bedingten Deprivation umfasst dabei Indikatoren aus verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel Wohnen, Kleidung, Haushaltsausstattung, und Freizeitgestaltung. Aufgrund seines Ressourcenbezugs ist dieses Konzept zur Operationalisierung des Ziels der sozialen Teilhabe in Bezug auf familienbezogene Geldleistungen besonders geeignet, da die meisten der betrachteten Maßnahmen über monetäre Kanäle wirken und somit einen unmittelbaren finanziellen Bezug aufweisen.

Halleröd (1994, 1995) und Muffels (1993) entwickelten den **proportionalen Deprivationsindex** zur Messung der materiellen Deprivation. Dieser ist ein Summenindex über verschiedene Güter und Aktivitäten über die ein Haushalt aus finanziellen Gründen nicht verfügen kann. Dabei kann der Anteil der Personen, die ein Gut oder eine Aktivität als unbedingt notwendig erachten, zur Gewichtung verwendet. Durch die Gewichtung können gesellschaftliche Präferenzen berücksichtigt werden. Als Datengrundlage wird das **Panel für Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)** des IAB verwendet. Dieser Datensatz stellt 27 Indikatoren zur Erfassung der finanziell bedingten Deprivation bereit, welche durch den proportionalen Deprivationsindex aggregiert werden. In den Simulationen verwenden wir die ungewichtete Version des Indexes.

Die Wirkungsanalyse ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel der sozialen Teilhabe ist methodisch bislang wenig erprobt. Unseres Wissens existiert keine Studie, die diese Zielgröße mit den Methoden der verhaltensbasierten Mikrosimulation untersucht hat. Wir haben daher ein Verfahren entwickelt, um dennoch Aussagen auch zur sozialen Teilhabe treffen zu können. Diese werden aber nicht im Mikrosimulationsmodell selbst, sondern auf einer an das Modell gekoppelten **zweiten Stufe** hergeleitet.

Konkret heißt das, dass die Simulation der Indizes für den Rechtstand 2009 und 2010 sowie für einige ausgewählte Reformszenarien, vor allem die fiskalisch bedeutenden Leistungen und Maßnahmen, erfolgt.²⁵ Hierzu wird ein lineares Regressionsmodell verwendet, welches den Einfluss verschiedener Variablen auf die Indizes beschreibt. Für die Regressionen werden ausschließlich Haushalte mit Kindern herangezogen, um die Wirkung familienpolitischer Maßnahmen speziell für diese Gruppe von Haushalten zu erfassen. Für die Simulation des proportionalen Deprivationsindexes wird ein zweistufiges Verfahren verwendet. Auf der ersten Stufe wird ein statistisches Matching mittels eines linearen Regressionsmodells durchgeführt, um den SOEP-Haushalten einen entsprechenden proportionalen Deprivationsindex zuzuweisen. Auf der zweiten Stufe wird die Simulation vollzogen.

3.4.3 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Analog zum Vorgehen bei dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität wird auch das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Zuge der Operationalisierung in mehrere Modalziele der Querschnitts- und der Längsschnittperspektive unterteilt.

In der Querschnittsbetrachtung ist es mit Blick auf die individuellen Wünsche der (potentiellen) Eltern sowie die gesellschaftlichen Effekte von Erwerbs- und Familienarbeit ein zentrales Ziel, es jedem Elternteil zu ermöglichen, **gleichzeitig an der Erwerbs- und an der Familienarbeit** teilzuhaben. Da derzeit zumeist Frauen die Kindererziehungsleistungen erbringen und dafür ihre Erwerbsarbeit reduzieren oder aufgeben, erfordert dieses Ziel zum einen eine Förderung der **Erwerbstätigkeit von Müttern**, sowohl im Sinne einer höheren Erwerbsbeteiligung als auch eines größeren Erwerbsumfangs. Dies wird nicht nur den Wünschen vieler Frauen nach einer simultanen Vereinbarkeit gerecht, sondern fördert auch ihre wirtschaftliche Selbständigkeit und die Absicherung im Falle von Trennung und im Alter. Mit Blick auf das nach wie vor relativ geringe Engagement von Vätern in der Familienarbeit impliziert das Ziel zum anderen eine Förderung der Involvierung von **Vätern in der Familienarbeit**. Dies entspräche dem von vielen Vätern geäußerten Wunsch nach mehr Verantwortung in der Betreuungs- und Erziehungsarbeit und würde zu einer Entlastung erwerbstätiger Mütter führen. Insgesamt impliziert das Ziel dabei sowohl für Mütter als auch für Väter eine Angleichung des realisierten an den gewünschten Erwerbsumfang.

²⁵ Das Verfahren und die Ergebnisse sind im Methodenband ausführlich dokumentiert.

Um das Ziel der gleichzeitigen Teilhabe an Erwerbs- und Familienarbeit für Frauen und Männer umzusetzen, ist auf gesellschaftlicher Ebene ein **Wandel der Rollenbilder** von Müttern und Vätern erforderlich. Dieser zielt darauf ab, dass die Kombination dieser Lebensbereiche für beide Geschlechter zu einem sozial akzeptierten Lebensentwurf wird, sodass Väter, die sich in der Familienarbeit engagieren, sowie Mütter, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, nicht mit Ablehnung und Geringschätzung von Familie, Verwandten oder Arbeitgeber konfrontiert werden.

Ein weiteres Modalziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist es, Zeitstress in Familien mit erwerbstätigen Eltern zu vermeiden und den Umfang der **gemeinsam verbrachten Zeit** der Familienmitglieder zu erhöhen, denn „die Qualität des Zusammenlebens von Familien ist prinzipiell untrennbar verbunden mit den zeitlichen Resourcen und Zeitbindungen ihrer Mitglieder“ (BMFSFJ 2006: 207). Dabei geht es nicht darum, eine einfache gleichzeitige Anwesenheit der Familienmitglieder zu erzeugen, sondern die Qualitätszeit in Familien zu erhöhen: „Qualitätszeit bedeutet verlässliche und selbstbestimmte Zeitoptionen, die Familien für gemeinsame Aktivitäten nutzen. Dabei kann es sich um sehr unterschiedliche Aktivitäten handeln, solange sie bewusst als Familienzeit wahrgenommen werden“ (BMFSFJ 2009: 15).

Um Müttern und Vätern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zeitlich zu ermöglichen, bedarf es jedoch **institutioneller Unterstützung**. Neben einem ausreichenden Angebot an Kinderbetreuung, welches sich dem atypischen Betreuungsbedarf von Eltern anpasst, benötigen Familien Zugang zu bedarfsgerechten und finanziell tragbaren Angeboten an haushaltsnahen Dienstleistungen. Auch ein größeres Angebot an Ganztagsschulen dient einer stärkeren Entlastung erwerbstätiger Eltern. Zudem kommt einer familienbewussten Arbeitswelt große Bedeutung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu. Die Kombination aus einem familienbewussten Dialog zwischen Management und Belegschaft, maßgeschneiderten Leistungen für Mitarbeitende mit Familienpflichten und einer familienbewussten Unternehmenskultur (Schneider et al. 2010: 132ff) trägt dazu bei, Eltern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie praktisch und normativ zu ermöglichen.

Neben diesen institutionellen Lösungen kommt jedoch auch **stabiler und verlässlicher informeller Unterstützung** große Bedeutung zu: „Dennoch ist in der Regel für die gleichzeitige Realisierung von Berufstätigkeit und Familie ein soziales Netz notwendig, das jenseits professioneller Angebote Betreuungsaufgaben übernimmt. Empirische Forschungsergebnisse weisen insbesondere die Großmütter als jene Personengruppe aus, die einen wesentlichen Beitrag hierfür leisten“ (Schmidt/Moritz 2009: 100f). Ein weiteres Modalziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist somit die Förderung und Stärkung von Verwandtschafts- und Nachbarschaftsnetzwerken.

In der Längsschnittbetrachtung beinhaltet das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dass eine Erwerbstätigkeit auch bei familiärem Engagement **durchgängig** erfolgen kann und umgekehrt, dass auch bei Erwerbstätigkeit kontinuierliches familiäres Engagement möglich ist. Ein weiteres Modalziel ist eine **Verkürzung familienbeding-**

ter Erwerbsunterbrechungen durch die Ermöglichung eines zeitnahen Wiedereinstiegs.

Im Rahmen der Evaluation im Modul „Zentrale Leistungen“ werden Faktoren, die die Verfügbarkeit und Verwendung von Zeit in Familien, gesellschaftliche Rollenbilder sowie institutionelle und informelle Unterstützung betreffen, nicht explizit als Ergebnisvariablen des Mikrosimulationsmodells abgebildet. Gleiches gilt, wie bereits erwähnt, für Faktoren der Längsschnittsperspektive. Dementsprechend liegt der Fokus auf den zwei Zielen „Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit“ sowie „Stärkere Involvierung der Väter in der Familienarbeit“ als im Modell darstellbare Ziele übrig, wie in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 6: Im Modell umsetzbare Modalziele zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf



Quelle: eigene Darstellung.

Insbesondere die **Müttererwerbstätigkeit** lässt sich im Modell durch eine Vielzahl von Indikatoren zum Arbeitsangebot gut abbilden. Die **Involvierung der Väter in der Familienarbeit** lässt sich zum einen indirekt, also über eine Reduzierung der Erwerbsarbeit, messen; zum anderen kann direkt auf Zeitverwendungsdaten zurückgegriffen werden, die dann aber nur durch ein zweistufiges Verfahren mit dem Modell verknüpft werden können.

Hinsichtlich des **Arbeitsangebots** bestätigen die Ergebnisse in Tabelle 11 die Befunde von Kapitel 2. Männer sind generell häufiger als Frauen erwerbstätig. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied, wenn kleine Kinder zu versorgen sind. Die Arbeitszeit der Männer ist im Mittel ebenfalls höher. In der Tabelle wird das Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten ausgedrückt. Männer nehmen rechnerisch 16,3 Millionen Vollzeitstellen ein, Frauen 11,5 Millionen.

Tabelle 11: Arbeitsangebot im Status quo, nach Haushaltstyp

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Mittelwert Stunden	VZÄ	Partizipation	Mittelwert Stunden	VZÄ
Haushaltstyp						
Alleinstehende	78,1	37,6	2872	79,6	40,5	3674
Alleinerziehende	69,3	31,6	1115	82,8	41,7	131
Paare ohne Kinder	71,1	33,4	3733	70,3	41,6	4599
Paare mit Kindern	68,3	25,6	3795	86,7	42,0	7910
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	69,6	29,1	728	84,3	41,6	3592
Zwei Kinder	71,5	25,0	625	91,2	42,5	3421
Mehr als zwei Kinder	55,1	22,0	549	81,3	41,8	1028
Alter des jüngsten Kindes						
0 bis 2 Jahre	29,6	21,8	230	86,1	41,4	1198
3 bis 6 Jahre	72,6	24,8	982	90,2	41,7	1644
7 bis 13 Jahre	75,4	25,8	1519	88,6	42,3	2329
Über 13 Jahre	74,7	29,2	2179	83,6	42,1	2870
Gesamt	71,1	31,0	11514	79,8	41,5	16314

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010.

VZÄ = Vollzeitäquivalente. Ein Vollzeitäquivalent entspricht einer Arbeitszeit von 40 Wochenstunden. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren.

3.4.4 Zeitverwendung

Die bisherige Operationalisierung fokussierte in Bezug auf das Thema „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ auf die Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit der Eltern. Bei Paarhaushalten wurde auch auf die Zeitaufteilung des Arbeitsangebots zwischen den Partnern eingegangen. So wichtig die marktliche Erwerbstätigkeit – sei sie selbstständig oder nichtselbstständig – auch ist, stellt sie aber doch nur eine Dimension der **Zeitverwendung** und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar.

Ein familien- und sozialpolitisch wichtiger Aspekt besteht in der **Interaktion von Erwerbstätigkeit mit anderen Arten der Zeitverwendung**. Es stellt sich demnach die Frage, wie Kinderbetreuung, Hausarbeit und Freizeitaktivitäten mit der Erwerbstätigkeit abgestimmt werden. In Haushalten mit zwei oder mehr Erwachsenen gibt es zudem weitere Freiheitsgrade durch die Möglichkeit, dass der Partner oder die Partnerin zusätzliche Aufgaben übernehmen kann. So kann eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Mutter nicht nur durch externe Betreuung und entsprechende Reduktion der familiären Betreuung, sondern durch vielerlei Änderungen der familiären Zeitverwendung unterstützt werden:

- Anpassung der Hausarbeit oder der Freizeitaktivität der Mutter
- Anpassung der Arbeitszeit des Vaters
- Anpassung der Hausarbeit oder der Freizeitaktivität der Vaters
- Intensivierung der Zeitverwendung durch „Multitasking“

Wir erweitern in diesem Bericht das verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodell um eine zweite Stufe, um aufzuzeigen, wie diese unterschiedlichen Möglichkeiten von den Familien genutzt werden. Dabei werden sich klare Muster zeigen, die auch mit Gender-Rollen erklärbar sind. Anschließend werden die Regressionsanalysen zur Zeitverwendung mit den Ergebnissen des Mikrosimulationsmodells kombiniert, um die Auswirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf die Zeitverwendungen zu bestimmen. Es kommt also, wie schon bei der Analyse der sozialen Teilhabe, ein **zweistufiges Verfahren** zum Einsatz.

Beide Stufen der Analyse zur Zeitverwendung beruhen auf den **Daten des SOEP**. Dort werden **acht Arten der Zeitverwendung** unterschieden. Zusätzlich wird an anderer Stelle nach der Dauer des Schlafs gefragt. Bei der Abfrage der Zeitverwendung wird von den Befragten nicht verlangt, dass sich die Aktivitäten gegenseitig ausschließen und die Summe der Zeiten sich auf 24 Stunden addieren. Es ist daher möglich, dass Überschreitungen oder Unterschreitungen der 24-Stunden-Grenze vorkommen. In Studien zur Zeitverwendung wird daher gerne in primäre und sekundäre Aktivitäten unterschieden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass manche Tätigkeiten simultan erfolgen können (bspw. Hüten der Kinder und Hausarbeit). Die primären Aktivitäten sollten sich dann auf 24 Stunden addieren. Auf eine derart ausführliche Erhebung wurde im SOEP leider verzichtet.

Um die Robustheit der Schätzergebnisse zu überprüfen, wurden alle Schätzungen auch mit normierten Zeitverwendungsvariablen durchgeführt, die eine exakte Ausschöpfung des Zeitbudgets erzwingen. Da sich die Ergebnisse qualitativ nicht unterscheiden, weisen wir in diesem Bericht nur die Ergebnisse auf Basis der nicht-normierten Zeiten aus.

Die deskriptiven Statistiken zur Zeitverwendung und die Regressionsergebnisse für die erste Stufe der Zeitverwendungsanalyse werden ausführlich im Methodenband dokumentiert.

3.4.5 Zusammenfassung

Tabelle 12 zeigt abschließend noch einmal eine **Übersicht über die Modalziele und ihre Operationalisierung** durch Indikatoren, die mit dem SOEP und STSM direkt abgebildet werden können. Die Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf die Zeitverwendung und auf die soziale Teilhabe werden hingegen wie beschrieben jeweils in einem zweistufigen Verfahren abgeschätzt.

Eine weitere wichtige Ergebnisgröße sind die **fiskalischen Wirkungen** der Leistungen und Maßnahmen. Diese Wirkungen sind zwar in der Tabelle nicht aufgeführt, da sie sich nicht direkt einem der beiden familienpolitischen Ziele zuordnen lassen, sind aber wichtig, um die Effizienz der Leistungen und Maßnahmen zu beurteilen. Die **Effizienzbetrachtung** erfolgt zentral im vergleichenden Kapitel 12, wird aber auch schon bei der Diskussion der Einzelleistungen in Teil B des Gutachtens berücksichtigt.

Tabelle 12: Operationalisierung der Modalziele

Modalziel	Indikator
Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe	
Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand	1. Armutsrisikoquote 2. Zahl der Familien im ALG II-Bezug
Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien	Differenz im Medianeinkommen zwischen Haushaltstypen
Wirtschaftliche Selbständigkeit beider Partner	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung jedes Partners
Soziale Teilhabe	1. Soziale Exklusion 2. Proportionaler Deprivationsindex
Vereinbarkeit von Familie und Beruf	
Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit	Vollzeitäquivalente von Müttern
Stärkere Involvierung der Väter in der Familienarbeit	1. Reduktion der Vollzeitäquivalente von Vätern 2. Zeitverwendung

Quelle: Eigene Darstellung

Um den Bericht nicht zu überfrachten, werden nicht für jede Einzelleistung bzw. -maßnahme alle Indikatoren in gleicher Ausführlichkeit behandelt. Vielmehr erfolgt im Endbericht eine inhaltlich geleitete Auswahl. Ein triviales Beispiel: Bei den Leistungen und Maßnahmen für Alleinerziehende spielen die Indikatoren für den Partner keine, die Armutsvorbeugung aber eine große Rolle. Die vollständigen Rechenergebnisse werden im **Tabellenband** dokumentiert.

3.5 Vorgehen zur Wirkungsanalyse

Welchen Beitrag leisten die dreizehn ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen für die Ziele der Familienpolitik? Zu diesem Zweck werden die nach einer Modifikation in einer Leistung oder Maßnahme erfolgten Änderungen der eben beschriebenen Zielgrößen in der Summe, das heißt nach Betrachtung aller unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen sowie der Rückkopplungen im Arbeitsangebot, abgeschätzt. Dabei wird jede Leistung oder Maßnahme für sich modifiziert, ohne Änderung der Rechtsgrundlage der übrigen 12 Leistungen und Maßnahmen.

Bei dieser Vorgehensweise geht es nicht darum, die Abschaffung von Leistungen oder Maßnahmen zu untersuchen, sondern die relative Vorteilhaftigkeit der einzelnen Leistungen und Maßnahmen zu verdeutlichen. Die Diskussion der Wirkungen fokussiert auf die Haushaltstypen, die von der Familienpolitik eine besondere Unterstützung erhalten.

Die **Modellierung des Arbeitsangebotsverhaltens** folgt dem **Ansatz von van Soest (1995)**. Dabei wird das Arbeitsangebot als Wahlentscheidung zwischen einer diskreten Anzahl von wöchentlichen Arbeitsstunden modelliert. Auch bei komplexen Budgetverläufen bleiben die Wirkungen in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot schätzbar. Hierdurch lassen sich auch **komplexe Steuer- und Transfersysteme** detailgetreu in das Rechenmodell integrieren, was die Abbildung umfangreicher Reformen erlaubt. Zudem liefert das Modell individuelle Übergangswahrscheinlichkeiten für jeden verfügbaren Haushalt, sodass differenzierte Untersuchungen für verschiedene Haushaltstypen bis hin zu vollständigen Verteilungsanalysen möglich sind.

Das Modell des Arbeitsangebots geht davon aus, dass sowohl Nichterwerbszeit („Freizeit“) als auch der Konsum von Gütern den Haushalten einen positiven Nutzen stiften. Hierdurch stellt sich ein **Abwägungsproblem**: Bei einer Ausweitung der Freizeit, also einer kürzeren Arbeitszeit, erzielt der Haushalt unter sonst gleichen Umständen ein geringeres Einkommen aus Erwerbslohn, sodass auch weniger Konsum möglich ist. Individuen wählen das Arbeitsangebot, das angesichts dieses Zielkonflikts bei einem gegebenen Bruttostundenlohn, der als Preis der Freizeit interpretiert werden kann, die aus ihrer Sicht beste Kombination von Freizeit und Konsum sonstiger Güter ermöglicht.

Die **Abstimmungsprozesse innerhalb des Haushalts** werden mit dem **unitären Ansatz** modelliert. Nach diesem Ansatz maximieren Paare eine gemeinsame Nutzenfunktion, in die die individuellen Arbeitszeiten jedes Partners sowie das insgesamt verfügbare Haushaltseinkommen eingehen („Einkommenspooling“).²⁶ Die Partner stimmen ihre Entscheidungen untereinander ab und beachten dabei die komparativen Vorteile, die sich aus einer optimalen Arbeitsteilung ergeben können. Die **Parameter dieses Modells**, insbesondere der Zusammenhang zwischen dem erzielbaren Lohn und dem Arbeitsangebot werden **empirisch mit SOEP-Stichproben geschätzt** (siehe Methodenband). Dabei leistet die Methode die Schätzung der Parameter des Arbeitsangebotsverhaltens auch der nicht erwerbstätigen Haushaltmitglieder, für die keine beobachtbaren Lohnreaktionen vorliegen. Das Arbeitsangebotsmodell wird für drei Gruppen von Haushalten (Alleinstehende, Alleinerziehende und Paarhaushalte) getrennt geschätzt, sodass Verhaltensunterschiede zwischen den Haushalten, etwa hinsichtlich des Alters der Erwachsenen, der Anzahl und dem Alter der Kinder, dem Bildungsabschluss, der Staatsangehörigkeit oder der Region (Ost/West), differenziert abgebildet werden. Hierdurch wird berücksichtigt, dass das Verhalten eben nicht nur von finanziellen Anreizen, sondern auch von nicht-ökonomischen Determinanten bestimmt wird.

Die gewählte Vorgehensweise ermöglicht eine nach Haushaltstypen differenzierte summarische Evaluation der einzelnen gesetzlichen Leistungen und Maßnahmen. Interdependenzen und Rückkopplungen, die sich aus dem gesetzlichen Zusammenhang

²⁶ Das Arbeitsangebot ggf. vorhandener weiterer erwachsener Haushaltmitglieder wird nicht betrachtet und interagiert damit nicht mit der gemeinsamen Entscheidung von Haushaltvorstand und Partner.

der Maßnahmen und Leistungen untereinander sowie den durch Lohnänderungen induzierten Verhaltensanpassungen im sozialen und realen Haushaltskontext ergeben, werden mikrofundiert berücksichtigt.²⁷

3.6 Einordnung des Modells

Die Interpretation sowie die empirische-theoretische Fundierung der Ergebnisse hängen von **Annahmen** ab, die wie folgt zusammengefasst werden:

- der Qualität, Vollständigkeit und Repräsentativität der Daten des SOEP und der weiteren benutzten Datenquellen,
- dem unitären Ansatz der gemeinsamen Maximierung einer gemeinsamen Nutzenfunktion in Paarhaushalten,
- der Arbeitsangebotstheorie mit elastischer Arbeitsnachfrage (es wird also angenommen, dass sich Veränderungen im Arbeitsangebot zumindest mittelfristig auch in der Beschäftigung niederschlagen),
- der Annahme, dass das Kinderbetreuungsarrangement gegeben ist, sich also durch die Variation der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen nicht ändert (siehe hierzu ausführlich Kapitel 5.1).

Diese Restriktionen betreffen die Arbeitsangebotsanpassung der Haushalte und insfern auch die Modellierung der Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen betrifft. Dies wird bei der Interpretation beachtet. Nach unseren Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise dürfen die erzielten Ergebnisse nicht zur Analyse einzelner Haushalte verwendet werden. Sie tragen jedoch sehr wohl zur Abschätzung der Wirkungen auf der aggregierten Ebene der im Fokus stehenden Haushaltstypen bei.

Die Ergebnisse für einzelne Haushalte können erhebliche Abweichungen nach oben und unten aufweisen, die aus methodischer Sicht zwar reduziert, aber letztlich nicht gänzlich vermeidbar sind. Dazu zählen nicht monetäre Anreizwirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen, wie sie beispielsweise durch Wert- und Rollenvorstellungen, den innerfamilialen Macht- und Aushandlungsprozessen sowie spezifischen Persönlichkeitsmerkmalen zustande kommen können. Erst durch die Aggregation werden die auf der individuellen Haushaltsebene entstehenden Abweichungen herausgerechnet. Die **Annahme gegebener Kinderbetreuung** folgt den Vorgaben des Moduls „Zentrale Leistungen“, in dem auftragsgemäß mit einem bewähr-

²⁷ Kapitel 17 beleuchtet den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen, der bei der Diskussion von Interaktionseffekten eine wichtige Rolle bei der Wirkungsanalyse spielt. Kapitel 18 geht näher auf die Grenzbelastungen ein, die sich aus dem Steuer-Transfer-System ergeben und die bei der Interpretation der Verhaltenswirkungen der Leistungen und Maßnahmen bedeutsam sind.

ten Standardmodell in einem Zeitrahmen von zwölf Monaten erste Ergebnisse zur Wirkungsanalyse der Leistungen und Maßnahmen erzielt werden sollen. Um die langfristigen Wirkungen von Modifikationen gesetzlicher Leistungen und Maßnahmen zu verstehen, ist diese Annahme gegebenenfalls zu reflektieren.

Eine weitere, häufig geäußerte Kritik an den Ergebnissen der Mikrosimulation lautet, dass mit reinen Mikrosimulationsmodellen **lediglich Arbeitsangebotseffekte** abgeschätzt werden können. Denn auch wenn durch die finanzielle Anreizwirkung der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen der Wunsch nach einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit entsteht, so schlägt sich der Erwerbswunsch nicht unbedingt in zusätzlicher Beschäftigung nieder.

Wenn mehr Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten, steigt nämlich tendenziell der Druck auf die Löhne. Falls nun eine Lohnsenkung erforderlich wäre, um einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, hätte das Rückwirkungen für alle bereits vorhandenen Lohnempfänger. Ein Teil der Personen, die bei den derzeit herrschenden Marktlöhnen (von denen das Mikrosimulationsmodell ja ausgeht) bereit waren, zusätzliche Arbeit anzubieten, werden das bei niedrigeren Löhnen nicht mehr tun wollen. Diese von der **Arbeitsnachfrageseite** ausgehenden Effekte sind in Abschätzungen, die etwa von den Erwerbswünschen der Mütter auf das zusätzliche Beschäftigungspotenzial bei einem Ausbau der Kinderbetreuung schließen, nicht erfasst (Spieß 2005; Eichhorst, Marx, Tobsch 2011). Gleiches gilt aber auch für das in diesem Gutachten verwendete Mikrosimulationsmodell, das mit den Arbeitsangebotseffekten also tendenziell die Obergrenze der Beschäftigungseffekte abschätzt. Beide Effekte fallen nur im unwahrscheinlichen Spezialfall einer völlig elastischen Arbeitsnachfrage zusammen.²⁸

Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte im allgemeinen Fall ist grundsätzlich ein Modell erforderlich, das nicht nur das Arbeitsangebot, sondern zugleich auch die Arbeitsnachfrage abbildet. Das am ZEW entwickelte **rechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodell PACE-L** leistet dies und berücksichtigt zudem (näherungsweise) die institutionellen Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes.²⁹ Modelliert sind insbe-

²⁸ Ein zweiter Rückkopplungseffekt entsteht durch die Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen. So muss etwa der Ausbau der Kinderbetreuungsplätze durch Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder Kreditaufnahme (durch die Finanzierungsnotwendigkeit aufgeschoben, aber nicht aufgehoben wird) finanziert werden. Berücksichtigt man diese Gegenfinanzierung, dann fallen die Beschäftigungseffekte einer Leistung oder eben des Ausbaus der Kinderbetreuung möglicherweise geringer aus. Für den Nachteilsausgleich zwischen den Haushaltstypen ist ferner relevant, dass von der Gegenfinanzierung auch Haushalte betroffen sind, die die ehe- und familienbezogene Leistung selbst gar nicht in Anspruch nehmen. Im vorliegenden Gutachten wird dies schon im Mikrosimulationsmodell bei der beitragsfreien Mitversicherung deutlich, die ja durch einen höheren allgemeinen Beitragssatz aller Versicherten gegenfinanziert wird.

²⁹ Die Einzelheiten des Modells sind technisch; für eine Dokumentation des Modells sei daher auf die Diskussionspapiere von Böhringer, Boeters, Feil (2005), Boeters, Feil, Gürtzgen (2005), Boeters, Gürtzgen,

sondere die Lohnverhandlungen auf Branchenebene (das Modell enthält sieben Branchen), die dazu führen, dass auch im Gleichgewicht die Arbeitsmärkte (unterschieden werden drei Qualifikationsstufen) nicht geräumt sind. Unter diesen Bedingungen kann sich eine durch die ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen bewirkte Ausweitung des Arbeitsangebots anstelle von fallenden Löhnen auch in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit äußern.

Angesichts der insgesamt geringen Arbeitsangebotseffekte sind allerdings die von der Arbeitsnachfrage ausgelösten **Rückkopplungseffekte von nachrangiger Bedeutung**. Wie im Verlaufe der Untersuchung deutlich wurde, entfalten selbst die großen der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen Arbeitsangebotswirkungen in einem Umfang, in dem Arbeitsangebots- und Beschäftigungseffekt nur geringfügig auseinanderfallen. Die Differenzen haben das erwartete Vorzeichen, das heißt, der Beschäftigungseffekt ist wegen der dämpfenden Wirkung der Lohnanpassung im Betrag kleiner als der Arbeitsangebotseffekt. Vor dem Hintergrund der eher geringen Arbeitsangebotseffekte und der entsprechend schwachen gesamtwirtschaftlichen Rückkopplungen wurde auf das Mitführen der Ergebnisse aus dem rechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell verzichtet. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt stattdessen auf der Mikroebene, da gerade in der Familienpolitik ein genauer Blick auf die einzelnen Haushaltstypen geboten ist. Eine höhere Genauigkeit hier überwiegt den Nutzen aus einer makroorientierten Perspektiven bei weitem, insbesondere natürlich bei Leistungen und Maßnahmen für zum Teil recht kleine Zielgruppen (Unterhaltsvorschuss, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende), von denen erst recht keine nennenswerten Makroeffekte ausgehen.

Schnabel (2006) sowie Arntz et al (2008) verwiesen. Eine deutschsprachige Darstellung des Verfahrens findet sich in Böhringer et al. (2002).

TEIL B:

EVALUATION VON EINZELLEISTUNGEN UND -MASSNAHMEN

4 Kindergeld und Kinderfreibeträge

4.1 Konzeption des Familienleistungsausgleichs

Ein zentrales Element der deutschen Familienpolitik, das zum **zahlenmäßig größten direkten monetären Transfer an die Eltern** führt, ist der steuerliche Familienleistungsausgleich.

Aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz und dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 Grundgesetz folgt das verfassungsrechtliche Gebot, dass der Staat dem Steuerpflichtigen das Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es Mindestvoraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein ist. Bei der Besteuerung der Familie gilt dies – unter zusätzlicher Berücksichtigung von Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz – für das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder. Deshalb darf bei der Besteuerung einer Familie Einkommen in Höhe des Existenzminimums sowohl der Eltern als auch der Kinder nicht besteuert werden.

Im Rahmen des durch das **Jahressteuergesetz 1996** in das Einkommensteuergesetz eingefügten Familienleistungsausgleichs erfolgt die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich der Bedarfe für Betreuung und Erziehung im gesamten Veranlagungszeitraum entweder durch das Kindergeld oder die Freibeträge für Kinder. Der Freibetrag für das **sächliche Existenzminimum** (von derzeit 2.184 Euro je Elternteil) und der Freibetrag für den **Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf** (von derzeit 1.320 Euro je Elternteil) dienen der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes. In der Summe erreichen die Kinderfreibeträge somit für jedes zu berücksichtigende Kind für beide Elternteile zusammen 7.008 Euro jährlich. Die Kinderfreibeträge werden alternativ zum Kindergeld gewährt, das gemäß § 66 Abs. 1 EStG bzw. § 6 Abs. 1 Bundeskindergeldgesetz seit Januar 2010 für das erste und zweite Kind jeweils 184 Euro monatlich, für das dritte Kind 190 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind 215 Euro monatlich beträgt. Nur wenn das Existenzminimum des Kindes nicht durch das monatlich als Steuervergütung gezahlte Kindergeld vollständig steuerfrei gestellt ist, werden die Kinderfreibeträge angesetzt. In diesem Fall wird bei der Veranlagung zur Einkommensteuer das gezahlte Kindergeld gegen die Steuerschuld verrechnet und zuviel gezahlte Einkommensteuer erstattet.

Nur insoweit die Entlastungswirkung von Kindergeld die Entlastungswirkung der Freibeträge für Kinder übersteigt - bei Eltern mit niedrigen Einkommen - enthält das Kindergeld einen zusätzlichen Förderanteil. Aus dieser Perspektive ist der steuerliche Familienleistungsausgleich keine Steuervergünstigung. Hieraus folgt, dass als familienpolitische Leistung im engeren Sinn nur der Kindergeldanteil steht, der nicht zur Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums erforderlich ist.

Abbildung 7: Förderkomponente des Kindergeldes in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen und der Kinderzahl

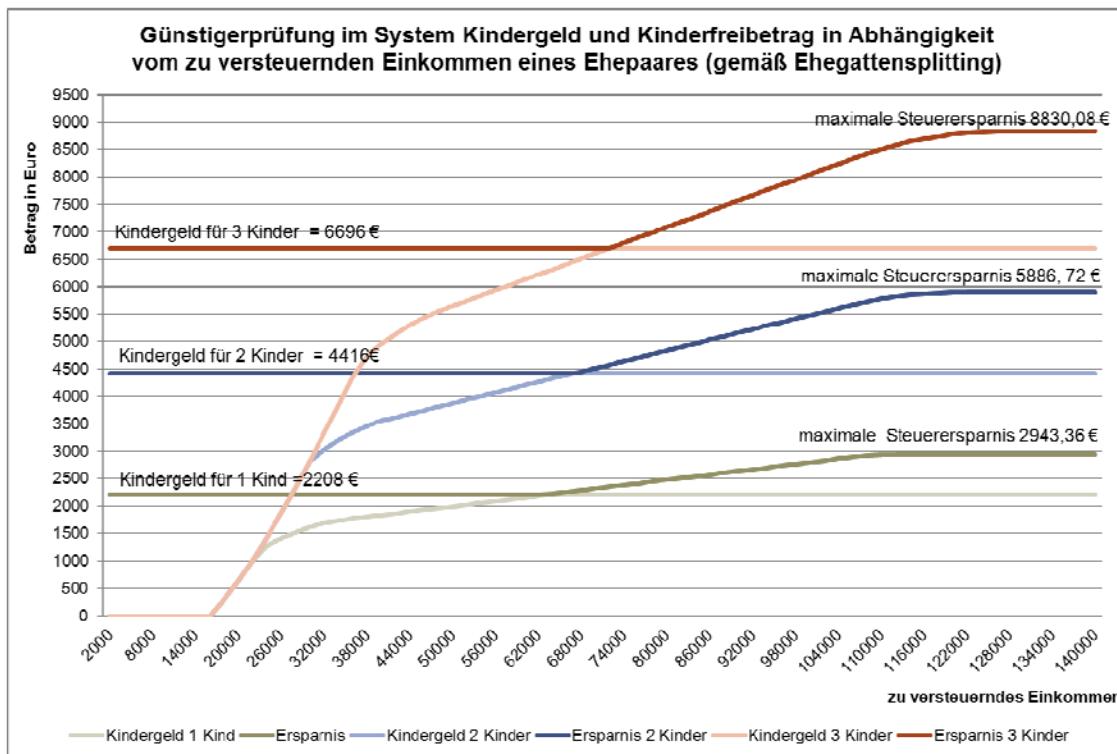


Abbildung 7 zeigt für den Beispieldfall eines gemeinsam veranlagenden Elternpaars, das das Ehegattensplitting voll in Anspruch nimmt, wie sich der **Förderanteil des Kindergeldes** im Verhältnis zu den Freibeträgen entwickelt. Unabhängig von der Kinderzahl wird die maximale Förderung durch das Kindergeld erreicht, solange unter Berücksichtigung der sonstigen steuerlichen Freibeträge des Haushalts ohne die Kinderfreibeträge keine Einkommensteuerpflicht besteht. Dies ist bis zu einem versteuernden Jahreseinkommen von etwa 16.000 Euro der Fall. Der Gesamtwert der jährlichen Förderung beläuft sich für Eltern mit einem Kind auf 2.208 Euro, für Eltern mit zwei auf das Doppelte, und steigt mit dem dritten Kind um weitere 2.280 Euro.

Der Wert des Steuervorteils aus den Kinderfreibeträgen wächst ebenfalls mit der Zahl der Kinder, sofern das nach Abzug verbleibende zu versteuernde Einkommen positiv ist. Im Bereich zwischen rund 16.000 Euro und rund 23.000 ist diese Bedingung noch nicht erfüllt, sodass der Steuervorteil für ein Elternpaar nicht von der Zahl der Kinder abhängt. Ein Familienleistungsausgleich durch das Kindergeld ist dennoch gewährleistet, da der Förderanteil gemäß der unterschiedlichen Höhe des Kindergelds unterschiedlich hoch ausfällt.

Die Tarifverläufe in Abbildung 7 verdeutlichen, dass die **Anreizwirkungen des Familienleistungsausgleichs** mit dem zu versteuernden Einkommen eines Haushalts variieren. Bei mittleren Einkommen ist die Höhe der Leistung unabhängig von geringen Änderungen im Einkommen und somit anreizneutral. Bei Einkommen, die deutlich oberhalb des Medianeinkommens, aber noch unterhalb der Proportionalitätszone im

Einkommensteuertarif liegen, setzt das System dagegen positive Arbeitsanreize, weil durch die Kinderfreibeträge die steuerliche Grenzbelastung fällt.³⁰ Gleichzeitig entsteht in allen Einkommensbereichen ein positiver Einkommenseffekt, der für sich betrachtet, das Arbeitsangebot reduzieren kann. Welcher dieser beiden Effekte für Familien in den Einkommensbereichen, die von der Verringerung des Grenzsteuersatzes profitieren, überwiegt, ist eine empirisch zu beantwortende Frage.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Anreiz- und Einkommenswirkungen des Kindergelds **mit Sozialleistungen interagieren**. Insbesondere wird es als Leistung zur Sicherung des sachlichen Mindestbedarfs von Kindern bei der Berechnung der Höhe von Arbeitslosengeld II angerechnet und beim Unterhaltsvorschuss berücksichtigt. Diese Interaktion wird im Rahmen der Simulationsrechnungen zur Gesamtwirkung des Systems aus Kindergeld und steuerlicher Entlastung berücksichtigt.

4.2 Wirkungen

Die Wirkungen des Familienleistungsausgleichs werden ermittelt, indem ein Vergleich zwischen einer Situation ohne Familienleistungsausgleich und dem Status quo ange stellt wird. Es wird, technisch gesprochen, eine Abschaffung des Familienleistungsausgleichs simuliert, sodass zum Beispiel das Nominaleinkommen von Haushalten, die im Status quo Kindergeld für ein Kind beziehen, um 184 Euro sinkt. Aus Gründen der Lesbarkeit werden in den Tabellen alle Werte mit umgekehrten Vorzeichen dargestellt. Die Einführung des Kindergeldes bewirkt also im Beispielfall einen Einkommenszu wachs von 184 Euro. Die Einkommensverteilung, die zur Bestimmung des Medianeinkommens sowie zur Aufteilung nach den Einkommensquartilen herangezogen wird, entspricht somit dem Status quo der Situation mit Kindergeld und Kinderfreibeträgen. Die aufgezeigten Effekte des Kindergelds sind also als **Beitrag zur bestehenden Si tuation** zu sehen. Der Effekt des Familienleistungsausgleichs auf die nominalen **Haushaltsnettoeinkommen** von Haushalten mit mindestens einem zu berücksichti genden Kind, ist in Tabelle 13 nach Einkommensquartilen gegliedert. Die Zelle für die Haushalte mit mehr als zwei Kindern ist im ersten Einkommensquartil nicht besetzt, da es in der Simulation aufgrund der Annahme, dass jeder Haushalt zumindest über den Regelbedarf verfügt, keinen Haushalt gibt, dessen Haushaltsnettoeinkommen weniger als 1.515 Euro monatlich beträgt.

Der isolierte Effekt der Leistung ist in der jeweils ersten Spalte angegeben. Diese Spalte beschreibt die direkte Wirkung ohne Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem und ohne Verhaltensanpassungen. Die zweite Spalte zeigt die Einkommenswirkungen unter Berücksichtigung der Interaktionen³¹, die dritte Spalte berücksichtigt zusätzlich die Verhaltensanpassungen. Da nicht alle Kinder im Haushalt Anspruch auf Kindergeld

³⁰ Zu den Grenzbelastungen siehe ausführlich Kapitel 18 im Anhang.

³¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

haben (wegen der Altersgrenzen und der Berücksichtigung eigenen Einkommens), entspricht der isolierte Effekt nicht in allen Fällen dem Produkt aus der Anzahl der Kinder und der Höhe des Kindergelds. So erhalten Familien mit zwei Kindern im ersten Quartil im Schnitt ein monatliches Kindergeld von 360 Euro, also etwas weniger als die bei Vorliegen aller Anspruchsvoraussetzungen zu erzielenden 368 Euro.

Modellierung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen

Zur Bestimmung der Zahl der kindergeldberechtigten Kinder pro Haushalt werden die bestehenden Altersgrenzen sowie folgende Kriterien herangezogen:

- aus Datengründen nur Kinder, die tatsächlich im Haushalt wohnen
- mit den im Haushalt befindlichen Elternteilen verwandte Kinder und Pflegekinder; wegen geringer Fallzahl keine Enkelkinder, die unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls einen Anspruch begründen könnten
- sämtliche minderjährigen Kinder unabhängig von ihrer persönlichen Einkommenssituation,
- erwerbslose Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres, deren Jahreseinkommen unter 8004 € liegt, wobei auf die Prüfung, ob das Kind wie erforderlich arbeitsuchend gemeldet ist, aus Datengründen verzichtet wird,
- Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, die sich in einer Ausbildung befinden und weniger als 8004 € im Jahr verdienen. Auf die Prüfung, ob sich ein Kind in einer Übergangsphase zwischen zwei Ausbildungsabschnitten befindet, wurde aus Datengründen verzichtet.
- Kinder, die sich aufgrund einer Behinderung nicht selbst unterhalten können. Aus Datengründen werden nur Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres berücksichtigt.
- Nicht berücksichtigt werden Einzelfälle, in denen gemäß §32 Abs. 5 EStG über das 25. Lebensjahr hinaus noch Kindergeld gezahlt wird, weil Wehr- und Ersatzdienstzeiten angerechnet werden.

Generell wird angenommen, dass das Kindergeld an den Elternteil bzw. die Elternteile fließt, die mit den Kindern, die den Anspruch begründen, in einem Haushalt zusammen leben.

Ausgehend von der so ermittelten Zahl der zu berücksichtigenden Kinder wird der Kindergeldanspruch jedes Haushalts geschätzt.

Wie zu erwarten, steigt der direkte Einkommensgewinn durch den Familienleistungsausgleich mit der Anzahl der Kinder in der Familie und ist für Familien im 4. Einkommensquartil aufgrund der Inanspruchnahme der Kinderfreibeträge am größten. Dass

auch in den unteren Quartilen, in denen die Kinderfreibeträge nicht angesetzt werden, Unterschiede in der Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens auftreten, liegt an der Zusammensetzung in Bezug auf die Anzahl der Kinder: Da die Einteilung anhand des nominalen (und nicht des äquivalenzgewichteten) Einkommens erfolgt, steigt die durchschnittliche Kinderzahl mit den Quartilen.

Tabelle 13: Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartilen, in Euro), Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	211	15	14	307	121	118
Paare mit Kindern	195	3	3	281	102	96
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	184	15	14	184	127	123
Zwei Kinder	360	0	0	340	108	101
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	573	38	37
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	204	6	5	355	103	96
3 bis 6 Jahre	235	5	5	295	132	127
7 bis 13 Jahre	204	18	17	303	93	88
Über 13 Jahre	184	17	16	218	113	110
Gesamt	208	13	12	291	109	104
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	301	237	236	342	273	273
Paare mit Kindern	316	266	261	331	329	327
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	184	183	183	195	196	195
Zwei Kinder	349	324	323	343	343	344
Mehr als zwei Kinder	549	305	292	530	511	512
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	362	315	311	367	365	363
3 bis 6 Jahre	333	272	268	386	373	371
7 bis 13 Jahre	333	259	253	344	343	342
Über 13 Jahre	237	221	219	259	259	258
Gesamt	315	263	259	331	328	326

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Nach der Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem im zweiten Schritt zeigen sich darüber hinausgehende und deutlichere Unterschiede in den Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen für die verschiedenen Einkommensquartile (siehe Tabelle 13, Spalte „Interaktion“). Bei Paaren mit Kindern, deren Einkommen mit Kinder-

geld so hoch ist, dass sie kein Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen, gibt es keine Interaktionseffekte mit anderen Leistungen und Maßnahmen, so dass sich das Kindergeld beziehungsweise die Kinderfreibeträge zunächst vollständig in einer Einkommenserhöhung der Familien niederschlagen. Diese Familien sind größtenteils im dritten und vierten Einkommensquartil zu finden. Einzig für Paare, bei denen die Kinderfreibeträge angesetzt werden, führt der Wertverlust anderer impliziter Steuervorteile zu einer Verringerung des nominalen Einkommensgewinns. Darüber hinaus führt die Anrechnung des Kindergelds bei der Berechnung des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende in allen Einkommensquartilen dazu, dass Bezieher von Unterhaltsvorschuss durch den Familienleistungsausgleich keinen Einkommensgewinn verzeichnen können. Im Aggregat zeigt sich dennoch auch nach der Interaktion mit dem Transfersystem ein positiver Effekt, da nur für Kinder bis zum Alter von 11 Jahren Unterhaltsvorschuss gezahlt wird. Bei älteren Kindern besteht also keine Interaktion mehr mit dem Transfersystem.

Bei Haushalten mit geringem Haushaltsnettoeinkommen wird der durch das Kindergeld hervorgerufene Einkommensgewinn fast vollständig durch die Anrechnung beim Arbeitslosengeld II aufgebraucht. So schrumpft der durchschnittliche nominale Einkommensgewinn von 195 Euro bei Paaren mit Kindern im ersten Quartil der Einkommensverteilung auf nur noch 3 Euro, nachdem alle Interaktionen mit dem Steuer- und Transfersystem berücksichtigt wurden.

Allerdings ist in diesem Bereich zwischen zwei Gruppen zu unterscheiden. Zum einen gibt es Familien, die sowohl mit als auch ohne den Erhalt von Kindergeld Arbeitslosengeld II beziehen. Bei ihnen ist der Effekt des Kindergelds auf das Familieneinkommen nach der Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II vollständig verpufft und es entsteht somit auch kein Verhaltenseffekt. Zum anderen gibt es aber viele Familien, die im Status quo Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen, ohne die Existenz des Kindergelds allerdings Arbeitslosengeld II beziehen würden. Diese Familien verdienen ohne das Kindergeld nicht genug, um allein durch ihr Erwerbseinkommen, den Kinderzuschlag und das Wohngeld das Existenzminimum der Familie zu bestreiten. Im Gegensatz zum kindbezogenen Anteil des Arbeitslosengelds II deckt der Kinderzuschlag nämlich nicht das gesamte Existenzminimum eines Kindes ab, sondern nur maximal 140 Euro. Das Kindergeld wirkt genau an dieser Stelle, indem es zusätzlich zum Kinderzuschlag einen erheblichen Teil zur Deckung des Kindesbedarfs beiträgt. Somit ist für viele Familien das Haushaltsnettoeinkommen durch das Kindergeld beim Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld höher, als wenn sie Arbeitslosengeld II beziehen würden. Dies, zusammen mit der Mittelwertbildung über Familien, die vollständig bzw. gar nicht von einer Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem betroffen sind, erklärt die deutliche durchschnittliche Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens von Familien im ersten und zweiten Einkommensquartil im Interaktionsschritt.

Insgesamt ist die **Wohlstandsposition von Familien** deutlich verbessert: Das bedarfsgewichtete Medianeinkommen von Familien mit Kindern steigt durch das Kinder-geld um 105 Euro gegenüber Kinderlosen.³²

Die **Anpassung des Arbeitsangebots** führt nur zu einer sehr geringen Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens, zu sehen jeweils in Spalte drei der Veränderungen der verschiedenen Einkommensquartile in Tabelle 1. Gründe hierfür sind zum einen, dass nach der Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem für Familien, die Arbeitslosengeld II beziehen, kein Effekt des Familienleistungsausgleichs mehr vorhanden ist und somit auch keine Verhaltensänderung hervorgerufen wird. Bei Haushalten, deren Einkommen so hoch ist, dass der Einkommensgewinn durch das Kindergeld auch nach der Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem bestehen bleibt, entsteht ein kleiner positiver Einkommenseffekt, der tendenziell zu einem Rückgang der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit führt, da ein gegebenes Konsumniveau durch das Kindergeld nun auch bei geringerem Erwerbseinkommen aufrechterhalten werden kann. Für Haushalte, bei denen die Kinderfreibeträge angesetzt werden, gibt es einen gegenläufigen Effekt: Da die Freibeträge die Grenzsteuerbelastung senken, kommt es unter sonst gleichen Umständen tendenziell zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots. In Tabelle 13 drückt sich dieser positive Anreizeffekt darin aus, dass der Rückgang zwischen den Spalten „Interaktion“ und „Gesamt“ im 3. Quartil stärker aus-fällt als im 4. Quartil, wo der Rückgang des Grenzsteuerbelastung eine größere Rolle spielt. Auch im 4. Quartil dominiert aber dieser Substitutionseffekt den negativen Ein-kommenseffekt des Kindergeldes im Mittel nur bei den Familien mit zwei oder mehr Kindern.

Dominiert werden diese Arbeitsangebotseffekte in den oberen Quartilen aber durch die Interaktion des Kindergelds mit dem System der sozialen Sicherung in den unteren Einkommensregionen. Da das Kindergeld auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, bei Verlassen des ALG II-Bezugs aber voll einkommenswirksam wird, sinkt durch das Kindergeld die Transferentzugsrate und es lohnt sich eine Ausweitung der Arbeitszeit. Dieser Effekt, dargestellt in Abbildung 8, ist bei den Alleinerziehenden – Frauen wie Männern – klar sichtbar. Alleinerziehende Mütter erhöhen ihr Arbeitsangebot um 15.916 Vollzeitäquivalente (VZÄ), alleinerziehende Väter um 411 VZÄ. Bei den Paaren ist dieser Effekt auch erkennbar, allerdings wird das Entscheidungsmuster komplexer. Durch ihren Vorteil bei den durchschnittlichen Stundenlöhnen führt eine Ausweitung des Arbeitsangebots der Männer leichter zu einem höheren Einkommen. Dementspre-chend ist in Abbildung 8 zu sehen, dass Männer in Paaren mit Kindern ihre Arbeitszeit um 39.336 VZÄ erhöhen.

Weil die Eltern ihr Arbeitsangebot koordinieren, bleibt diese Anpassung bei den Vätern allerdings nicht ohne Auswirkung auf die Mütter. Diese reduzieren ihr Arbeitsangebot im Aggregat um 3.516 VZÄ. Dieser Effekt wird jedoch hauptsächlich durch Mütter mit

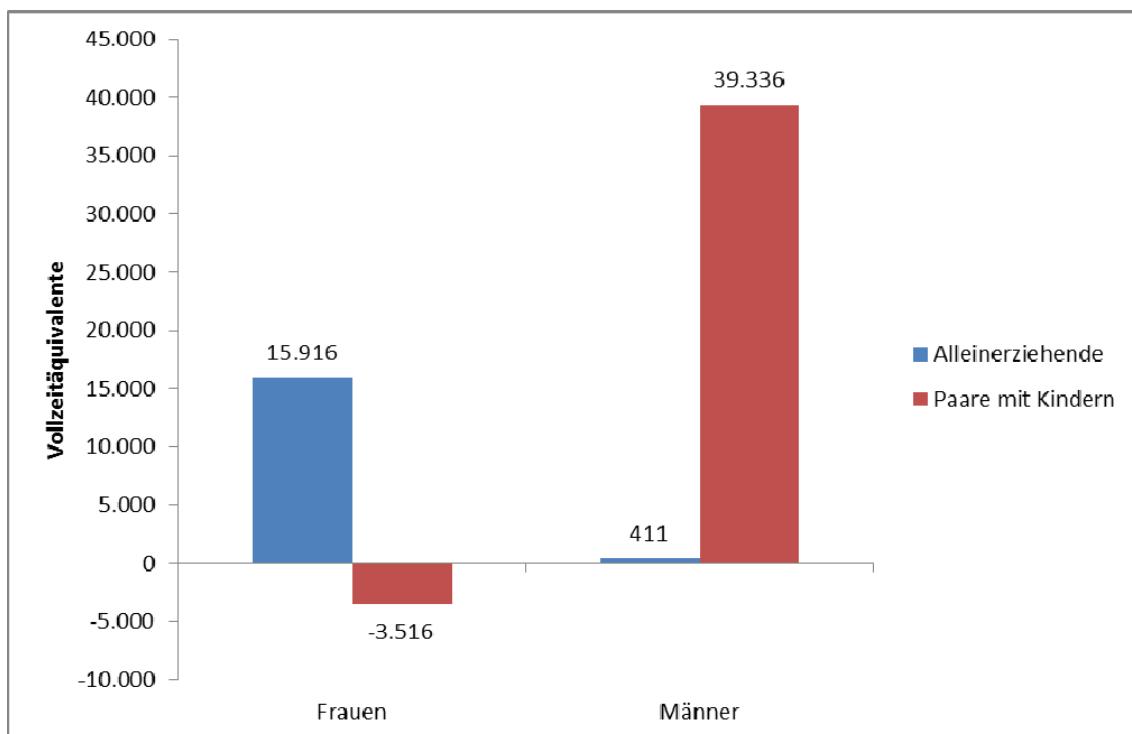
³² Der Wert ist nicht in der Tabelle dargestellt.

Kindern unter 2 Jahren getrieben. Für Kinder in diesem Alter ist außerhäusliche Betreuung noch nicht immer in ausreichendem Maße verfügbar, sodass die Ausdehnung der Arbeitszeit der Väter zu einer Intensivierung der Betreuungsaufgaben bei den Müttern führt. Diese Veränderungen sind zahlenmäßig sehr gering.

In der Summe bewirkt das Kindergeld eine leichte Ausweitung der Arbeitsmarktbeteiligung von Alleinerziehenden und von Vätern in Paarhaushalten. Zudem sind die betroffenen Familien weniger von den Leistungen der sozialen Existenzsicherung abhängig.

Im Aggregat erhöht der steuerliche Familienleistungsausgleich die Erwerbstätigkeit von Müttern um 12.400 Vollzeitäquivalente (15.916 minus 3.516) und trägt somit marginal zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern bei. Eine stärkere (potenzielle) Involvierungen der Väter in der Familienarbeit kann durch den Familienleistungsausgleich nicht erreicht werden.

Abbildung 8: Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Vollzeitäquivalente, Empfängerhaushalte



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Die Wirkung des Familienleistungsausgleichs auf die **Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand** zeigt sich deutlich an den Ergebnissen in Tabelle 14. Ohne das Kindergeld würden circa 1,26 Millionen mehr Haushalte Arbeitslosengeld II beziehen. Für diese Familien spielt das Kindergeld somit eine wichtige Rolle, da es ihnen ermöglicht, unabhängig von Transfers aus dem SGB II zu leben. Dies kann nicht nur direkte, sondern auch langfristig positive Effekte auf die wirtschaftliche Situation der Familien

haben, wenn durch erhöhte Anreize zur Arbeitsaufnahme die Verbindung zum Arbeitsmarkt bestehen bleibt und kein Verlust an Humanvermögen droht.

Darüber hinaus ist die Armutsrisikoquote, hier berechnet als prozentualer Anteil derjenigen, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt, durch den Familienleistungsausgleich insgesamt um 3,4 Prozentpunkte niedriger. Für ausgewählte Familiengruppen ist dieser Effekt natürlich deutlich größer. So ist die Armutsrisikoquote für Familien mit mehr als zwei Kindern um 9,4 Prozentpunkte und für Familien mit Kindern unter 2 Jahren um 4,4 Prozentpunkte niedriger. Aus den oben genannten Gründen ist der isolierte Effekt der Leistung auf das Armutsrisiko deutlich größer als der Gesamteffekt unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhaltensanpassungen.³³

Tabelle 14: Wirkung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte

	Armutsrisko < 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	
Haushaltstyp				
Alleinerziehende	-23,0	-2,2	-2,1	-357.171
Paare mit Kindern	-11,4	-4,1	-3,7	-901.207
Anzahl der Kinder				
Ein Kind	-8,5	-1,8	-1,7	-274.365
Zwei Kinder	-13,6	-3,5	-3,1	-623.762
Mehr als zwei Kinder	-29,2	-10,2	-9,4	-360.252
Alter des jüngsten Kindes				
Bis 2 Jahre	-15,2	-4,6	-4,4	-172.217
3 bis 6 Jahre	-15,5	-3,3	-3,0	-349.916
7 bis 13 Jahre	-14,8	-3,6	-3,2	-529.728
Über 13 Jahre	-9,7	-3,8	-3,5	-206.517
Gesamt	-13,7	-3,7	-3,4	-1.258.379

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala.

Die Bedeutung des Familienleistungsausgleichs für die **öffentlichen Haushalte** ist in Tabelle 15 aufgeführt. Die Summe aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen wird auf 33,7 Milliarden Euro geschätzt (33,173 Mrd. plus 0,493 Mrd.). Der buchhalterische Effekt in der ersten Spalte zeigt die Auswirkungen der Interaktion von Steuer- und Transfersystem auf die Ausgaben für Familienleistungen und auf fiskalische Aggregate.³⁴

³³ Die Wirkungen auf das Armutsrisko von minderjährigen Kindern (Anteil der Kinder in armutsgefährdeten Haushalten an allen Kindern) unterscheiden sich kaum von denen auf Haushaltsebene – der Korrelationskoeffizient über alle Leistungen und Maßnahmen liegt bei $r=0,98$. Die Ergebnisse zu den Wirkungen aller Leistungen und Maßnahmen auf das Kinderarmutsrisiko werden im Tabellenband dokumentiert.

³⁴ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

Allein die Anrechnung des Kindergelds bei der Berechnung der Höhe von Arbeitslosengeld II führt im ersten Schritt dazu, dass der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II ohne den Familienleistungsausgleich um 7,6 Milliarden Euro höher wäre. Dies schließt sowohl die Ausgabenersparnis bei Haushalten, die mit und ohne Kindergeld in Arbeitslosengeld II verbleiben, als auch die Ersparnis bei Haushalten, die anstelle von Arbeitslosengeld II nun Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen, ein. Mit diesem Interaktionseffekt verbunden steigen jedoch auch die Ausgaben für Wohngeld und Kinderzuschlag um 390 Millionen beziehungsweise 1,4 Milliarden Euro an. Gleichzeitig führt die Anrechnung des Kindergelds beim Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende zu einer Verringerung der Ausgaben um 985 Millionen Euro.

Tabelle 15: Fiskalische Wirkungen von Kindergeld und Kinderfreibeträgen (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-0,520	-0,275	-0,795
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,493	0,000	0,493
Ehegattensplitting	0,520	0,163	0,683
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,007	0,007
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,008	0,002	-0,005
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,481	-0,481
(3) Monetäre Transfers	24,642	-1,469	23,173
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	33,173	0,000	33,173
Kinderzuschlag	0,390	-0,002	0,388
Elterngeld	0,000	0,004	0,004
Wohngeld	1,403	0,011	1,414
Unterhaltsvorschuss	-0,985	0,000	-0,985
Arbeitslosengeld I	0,000	0,251	0,251
Arbeitslosengeld II	-9,339	-1,733	-11,072
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-25,162	1,893	-23,269
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,738	0,002	0,740
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,026	0,026
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-7,572	-0,852	-8,424

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Der Verhaltenseffekt, in der zweiten Spalte von Tabelle 15 dargestellt, beschreibt die Auswirkungen der Arbeitsangebotsanpassung der Haushalte aufgrund der veränderten Situation. Die Gesamtausgaben für das Arbeitslosengeld II reduzieren sich noch einmal um ca. 1,7 Milliarden Euro, da einige Haushalte nun ihr Arbeitsangebot ausweiten

und ebenfalls den Arbeitslosengeld II - Bezug verlassen. Hierdurch steigen gleichzeitig auch die Einnahmen der Sozialversicherungen um 699 Millionen Euro. Darüber hinaus führt der Familienleistungsausgleich zu erhöhten Ausgaben für Arbeitslosengeld I und Elterngeld. In beiden Fällen kann dies dadurch erklärt werden, dass der Zweitverdiener aufgrund des positiven Einkommenseffekts das Arbeitsangebot reduziert und somit einen höheren Leistungsanspruch aus Arbeitslosengeld I und Elterngeld erhält.³⁵ Schlussendlich führt der positive Einkommenseffekt, der durch den steuerlichen Familienleistungsausgleich bei Haushalten mit höherem Einkommen hervorgerufen wird, zu einer Reduzierung deren Arbeitszeit und somit auch der direkten Steuern.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Kosten des Familienleistungsausgleichs durch Interaktionen im Steuer- und Transfersystem und Verhaltensanpassungen der betroffenen Personen zu einem bedeutenden Teil selbst tragen. Nichtsdestotrotz bleibt ein Finanzierungsbedarf von ungefähr 23,3 Milliarden Euro bei den öffentlichen Haushalten bestehen.

4.3 Fazit

Um die Wirkungen des Familienleistungsausgleichs zu evaluieren, wurde eine kontraktive Situation ohne die Maßnahme mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Maßnahme empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Maßnahme auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der Familienleistungsausgleich im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Einer großen Anzahl an Haushalten wird durch das Kindergeld der Bezug von Arbeitslosengeld II erspart. Das gilt besonders für Haushalte, in denen die Eltern zwar genug verdienen, um sich selbst zu versorgen, allerdings nicht genug, um auch das Existenzminimum ihrer Kinder zu sichern. Somit wird durch das Kindergeld sowohl die wirtschaftliche Stabilität erhöht als auch der Nachteilsausgleich zwischen ansonsten gleichen Haushalten mit einer unterschiedlichen Anzahl an Kindern befördert.

³⁵ Bezieher von Arbeitslosengeld I können bis zu 15 Stunden wöchentlich arbeiten, ohne den Leistungsanspruch zu verlieren. Das verdiente Einkommen wird abzüglich geleisteter Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Werbungskosten ab einem Freibetrag von 165 Euro monatlich auf das Arbeitslosengeld I ange rechnet.

- Familien, die sowohl mit als auch ohne Kindergeld auf den Bezug von Arbeitslosengeld II angewiesen sind, erfahren durch das Kindergeld keine Einkommensverbesserung. Für diese Gruppe tragen Kindergeld und Kinderfreibeträge somit im Vergleich zur kontrafaktischen Situation ohne Kindergeld nicht zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität bei.
- Für Familien mit mittleren und hohen Einkommen wird sowohl eine Verbesserung der Wohlstandsposition als auch ein Lastenausgleich zwischen Familien mit unterschiedlicher Anzahl an Kindern erreicht.
- Es entsteht ein positiver Arbeitsanreizeffekt bei Haushalten, die durch das Kindergeld den Arbeitslosengeld II – Bezug verlassen. Dadurch steigen auch insgesamt die geleisteten Arbeitsstunden in Deutschland.
- Das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird durch den Familienleistungsausgleich nur marginal berührt.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des Familienleistungsausgleichs betragen in der Simulation 33,7 Milliarden Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen nur 25,2 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 23,3 Mrd. Euro pro Jahr.

5 Staatliche Förderung der Kinderbetreuung

5.1 Nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen

5.1.1 Konzeption der Leistung

In Deutschland besuchten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im März 2010 etwa 2,3 Millionen Kinder unter 6 Jahren eine Kindertageseinrichtung; 112.000 Kinder nutzten (öffentlicht geförderte) Kindertagespflege. Hinzu kamen 776.000 Kinder ab 6 Jahren, die Betreuungsangebote (Kindergarten bis zum Schuleintritt, anschließend Hort) in Anspruch nahmen. Es gibt **regionale und sozialstrukturelle Unterschiede** bei der **Inanspruchnahme** und bei der **Anzahl der verfügbaren Plätze**, besonders im Krippenbereich und bei der Ganztagsbetreuung: So besucht in den östlichen Bundesländern ein deutlich größerer Anteil der unter Dreijährigen eine Kindertageseinrichtung als in Westdeutschland. Auch innerhalb dieser beiden großen Regionen gibt es eine beträchtliche Varianz zwischen den Ländern und selbst zwischen den Kommunen innerhalb eines Bundeslandes.³⁶

Nach Angaben des BMFSFJ beliefen sich im Jahre 2008 die **Ausgaben des Staates** auf 12,7 Mrd. Euro für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und von 247 Millionen Euro für die Tagespflege. Die Eltern tragen mit ihren Beiträgen nur einen Teil der Kosten der Betreuungsangebote, im Durchschnitt etwa 14% nach Schätzungen von Schilling (2008). Der Eigenanteil der freien Träger liegt bei etwa 5%; den weit überwiegenden Teil der Kosten (81%) übernimmt somit der Staat. Im Jahr 2006 betrugen die Bruttoausgaben der öffentlichen Hand für die Kinderbetreuung 12,1 Mrd. Euro; nach Abzug der **Elternbeiträge** und sonstiger Einnahmen und Rückflüsse lagen die Ausgaben bei 11,1 Mrd. Euro (Schilling 2008).

Die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung gehört zu den quantitativ bedeutsamen familienpolitischen Leistungen.³⁷ Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird untersucht, wie sich die **hypothetische Einführung kostendeckender Elternbeiträge** auf die Ziele der Familienpolitik auswirken würde. Daraus lassen sich ex negativo Aussagen über die Wirkung der Subvention im Status quo ableiten.

³⁶ Die neue Kinder- und Jugendhilfestatistik erlaubt seit 2006 eine detaillierte Analyse der Inanspruchnahme. Siehe hierzu die Beiträge in DJI (2008), insbesondere Riedel (2008) und Lange (2008) sowie Kolvenbach und Taubmann (2008).

³⁷ Zum Zusammenhang von Kinderbetreuung und weiblicher Erwerbstätigkeit, siehe für Deutschland etwa Büchel und Spieß (2002a, 2002b) sowie aktuell die am ifo-Institut durchgeführte Untersuchung im Rahmen der Gesamtevaluation. Internationale Studien sind im Methodenband in einem Literaturüberblick zusammengefasst. Zu den Folgen des Betreuungsarrangements auf die kindliche Entwicklung, siehe die Beiträge in den Vierteljahresheften zur Wirtschaftsforschung, 03/2010.

Modellierung der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung

Für die Wirkungsanalyse müssen die Kosten deckenden Elternbeiträge bekannt sein. Das SOEP liefert diese Informationen nicht, es muss also auf externe Daten zurückgegriffen werden. Wir verwenden die Daten von Schilling (2004), die auch Wrohlich (2007) in ihrer Untersuchung benutzt. Für die konkreten Berechnungen wurde ein Inflationsausgleich vorgenommen, um die Werte des Jahres 2004 an das Bezugsjahr 2010 anzupassen. Wie die folgende Tabelle zeigt, werden die Kosten deckenden monatlichen Beiträge nach dem Alter des Kindes, dem Umfang der Betreuung und der Region unterschieden. Die Kosten deckenden Beiträge für die Halbtagsbetreuung von Kindern unter 3 Jahren sind aus der Studie von Schilling (2004) nicht verfügbar. Wir setzen hier den vierfachen Wert des von Wrohlich (2007) ausgewiesenen Elternbeitrags für diese Gruppe an. Der Faktor 4 entspricht in etwa dem von Wrohlich ermittelten Kostendeckungsgrad von 25%. Die in der Tabelle ausgewiesenen Beiträge wurden abschließend mit dem Faktor 1,17 multipliziert, um das von Schilling (2008) für das Jahr 2006 ausgewiesene fiskalische Aggregat von 11,1 Mrd. Euro zu treffen. Neuere Werte, die zur Kalibrierung benutzt werden könnten, liegen leider nicht vor, die Anpassung reduziert aber die Unterschätzung, die sich aus der Verwendung der alten Werte von Schilling (2004) ergibt.

Tabelle 16: Kosten deckende Beiträge in institutioneller Kinderbetreuung

	0-2 Jahre	3 bis 6 Jahre
Halbtagsbetreuung		
Ostdeutschland	296	226
Westdeutschland	328	295
Ganztagsbetreuung		
Ostdeutschland	512	384
Westdeutschland	590	443

Quelle: Schilling (2004), Wrohlich (2007). Werte für Halbtagsbetreuung von 0 bis 2 Jahren eigene Annahme. Alle Beiträge in Euro pro Monat.

Da Informationen zu den Kosten deckenden Beiträgen nur für Kindertageseinrichtungen und nur für Kinder bis 6 Jahre verfügbar sind, erfolgt auch die Evaluation nur unter diesen Einschränkungen. Das heißt, die öffentliche Förderung der Kindertagespflege und der Betreuungsangebote für über Sechsjährige sind nicht Gegenstand des Moduls „Zentrale Leistungen“.

Annahmegemäß wird den Haushalten derjenige Teil der Elternbeiträge, der das verfügbare Einkommen unter den ALG II-Regelbedarf senken würde, erlassen. Da keine Daten über die Handhabung von Härtefallregelungen in der Praxis vorliegen, kann diese Annahme die Realität nur grob abbilden. Dennoch erscheint es wichtig, diese Interaktion im Modell zu berücksichtigen, weil dadurch deutlich wird, dass gerade im Niedrigeinkommensbereich die Höhe der Elternbeiträge (und damit die Realleistung der Subvention) in ihrer Bedeutung dadurch eingeschränkt wird, dass kostendeckende Elternbeiträge von anderen Sozialleistungen teilweise aufgefangen werden.

5.1.2 Wirkungen

Wirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe

Da in der SOEP-Welle von 2009 die tatsächlich gezahlten Elternbeiträge nicht verfügbar sind, wurden diese Angaben, wie in Kapitel 2 (und ausführlich im Methodenband) beschrieben, auf der Grundlage früherer Wellen imputiert. Der Mittelwert der **imputierten Elternbeiträge** liegt bei 110 Euro pro Monat, der Median bei 97 Euro. Die Spannweite der Beiträge reicht von 20 Euro bis 610 Euro. Durch die Imputation geht also ein Merkmal der tatsächlichen Verteilung der Elternbeiträge, nämlich die Beitragsfreiheit für manche Kinder (etwa aus Härtefallgründen oder, in manchen Ländern, für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung), verloren. Laut den Daten des SOEP für die Jahre 2002, 2005 und 2007 sind aufgrund von Ausnahmeregelungen und Härtefällen für etwa 9% der Kinder keine Beiträge fällig.³⁸

Wie Tabelle 17 zeigt, bedeutet die Subvention eine erhebliche **finanzielle Entlastung der Haushalte**. Verglichen mit einer Situation, in der die Haushalte die Kosten deckenden Beiträge (siehe Kasten „methodisches Vorgehen“) zahlen müssten, stellen sich Alleinerziehende im Schnitt um zwischen 395 Euro (4. Quartil) und 549 Euro (2. Quartil) besser. Für Paare mit Kindern liegt der finanzielle Vorteil zwischen im Schnitt 423 Euro (4. Quartil) und 560 Euro (1. Quartil).

Die Subvention der Elternbeiträge trägt demnach als **sozial gestaffelte Leistung** zur wirtschaftlichen Stabilität insbesondere der Haushalte mit niedrigen Einkommen bei, unter denen die Alleinerziehenden überproportional vertreten sind. Dass der Zusammenhang in der Zeile „Gesamt“ nicht monoton ist, erklärt sich aus Kompositionseffekten, also daraus, dass sich die Haushalte in den vier Quartilen hinsichtlich des Haushaltstyps (Alleinerziehende versus Paarhaushalte) sowie hinsichtlich der Anzahl und des Alters der Kinder unterscheiden. Insgesamt profitieren die Alleinerziehenden, deren Einkommen ja überproportional häufig in die unteren Quartile fällt, stärker von der Subvention als die Paarhaushalte: Für Alleinerziehende mit Kindern in subventionierter

³⁸ Diese Zahlen decken sich weitgehend mit den Analysen von Fuchs-Rechlin (2008) auf Basis des SOEP 2005. Sie findet einen Mittelwert von 94 Euro; die von ihr ausgewiesene Spannweite der Elternbeiträge reicht von 8 Euro bis 420 Euro. Eine weitere Validierung erfolgt anhand der Daten des Kindergartenmonitors, der für Musterhaushalte (abhängig vom Einkommen und der Anzahl und dem Alter der Kinder) die Elternbeiträge in den 100 größten deutschen Städten untersucht hat. Die höchsten dort für das Jahr 2010 ermittelten Beiträge liegen bei 308 Euro monatlich. Das gegenüber den hier imputierten Werten niedrigere Maximum erklärt sich daraus, dass im Kindergartenmonitor die Gebührenhöhe für die jeweilige Mindestbetreuungszeit, also meist eine Halbtagsbetreuung, ausgewiesen wird. Eigene Stichproben auf Grundlage der kommunalen Gebührensatzungen runden die Validierung ab: So liegt laut dem Hamburger Kinderbetreuungsgesetz und der Familieneigenanteilsverordnung die Spannweite der Elternbeiträge zwischen 26 Euro und 496 Euro für den Betreuungsanteil; hinzu kommt ein Verpflegungsanteil von 21 Euro. Die Spanne ist also ganz ähnlich wie bei den auf Grundlage des SOEP imputierten Beiträgen. Die tatsächliche Verteilung der in Hamburg gezahlten Elternbeiträge hängt natürlich von den Einkommen und anderen Merkmalen der Eltern dort ab und lässt sich aus den Gebührentabellen nicht ablesen. Auch die Kinder- und Jugendhilfestatistik liefert keine Informationen zu den Elternbeiträgen.

Betreuung ist das Medianeinkommen (isoliert) um 436 Euro höher, für Paare mit Kindern um 398 Euro (Zahlen nicht in der Tabelle ausgewiesen). Eine darüber hinausgehende Bevorzugung von Alleinerziehenden etwa bei der Vergabe von Betreuungsplätzen kann im Rahmen des vorliegenden Modells hingegen nicht untersucht werden.

Tabelle 17: Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	449	79	73	549	299	291
Paare mit Kindern	560	45	39	466	301	289
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	486	105	98	443	365	362
Zwei Kinder	431	0	1	466	299	284
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	685	150	149
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	593	9	9	614	242	231
3 bis 6 Jahre	456	80	73	466	314	304
Gesamt	469	73	67	495	300	290
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	453	300	301	395	340	341
Paare mit Kindern	475	414	406	423	371	371
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	423	382	375	413	356	356
Zwei Kinder	500	446	435	418	366	366
Mehr als zwei Kinder	495	377	371	455	413	413
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	504	444	438	396	353	357
3 bis 6 Jahre	461	398	388	432	377	376
Gesamt	474	412	403	422	370	370

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Der finanzielle Vorteil aus den subventionierten Elternbeiträgen nimmt mit der Anzahl der Kinder zu, wenngleich aufgrund von Geschwisterrabatten nicht proportional. Im Mittel beträgt im 2. Quartil der Gesamtvorteil 443 Euro monatlich bei einem Kind, 466 Euro bei zwei Kindern und 685 Euro bei mehr als zwei Kindern.³⁹ Während sich die

³⁹ Es gibt in der hier betrachteten Stichprobe von Familien mit Kindern bis 6 Jahren und in Kindertageseinrichtungen keine Haushalte mit mehr als zwei Kindern, die ein nominales Einkommen von unter 1.485 Euro erzielen. Daher bleiben die entsprechenden Einträge im 1. Quartil leer.

grundlegende Nichtlinearität aus den Geschwisterrabatten erklärt, wird der Effekt der Kinderzahl auch hier durch Kompositionseffekte überlagert, weil sich die Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl auch in anderen Faktoren wie etwa dem Alter der Kinder unterscheiden. Das erklärt auch, warum der Zusammenhang von Gesamtvorteil und Anzahl der Kinder nicht für alle Quartile monoton ist.

Familien mit Kleinkindern profitieren im Schnitt stärker von der nicht Kosten deckenden Bereitstellung der Kinderbetreuung. Es wird also erkennbar, dass im Status quo nur ein Teil der höheren Kosten im Krippenbereich in Form höherer Beiträge von den Eltern getragen wird.

Die **Sozialstaffelung** bei den Elternbeiträgen, mit der Härtefallregelung als Extremfall, führt dazu, dass die Subvention der Elternbeiträge wie eine **implizite Steuer** wirkt. Das heißt, höhere Haushaltseinkommen schlagen sich ceteris paribus in höheren Elternbeiträgen, also einem Abschmelzen der Subvention, nieder.⁴⁰

Die zweiten, mit „Interaktion“ überschriebenen Spalten von Tabelle 17 zeigen für jedes Quartil die Wirkung der Subvention auf das verfügbare Einkommen unter Berücksichtigung der Interaktionen innerhalb des Steuer-Transfer-Systems, aber noch ohne Berücksichtigung von Arbeitsangebotsreaktionen.⁴¹ Der in der ersten Spalte ausgewiesene direkte Effekt fällt unter Berücksichtigung dieser Interaktionen geringer aus. (Hypothetische) höhere Elternbeiträge würden sich also nicht eins zu eins im verfügbaren Einkommen der Familien niederschlagen. Verantwortlich dafür ist zum einen die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten (siehe Kapitel 5.2): Ein Teil des Einkommensverlustes durch höhere Elternbeiträge würde also durch den Rückgang bei den Einkommensteuerzahlungen abgedeckt. Ein zweiter Grund für Interaktionseffekte sind die Härtefallregelungen: Für Haushalte mit niedrigem Einkommen würden höhere Elternbeiträge nur zum Teil einkommenswirksam, weil bei zu hoher Belastung staatliche Stellen in der Regel unterstützend eingreifen.

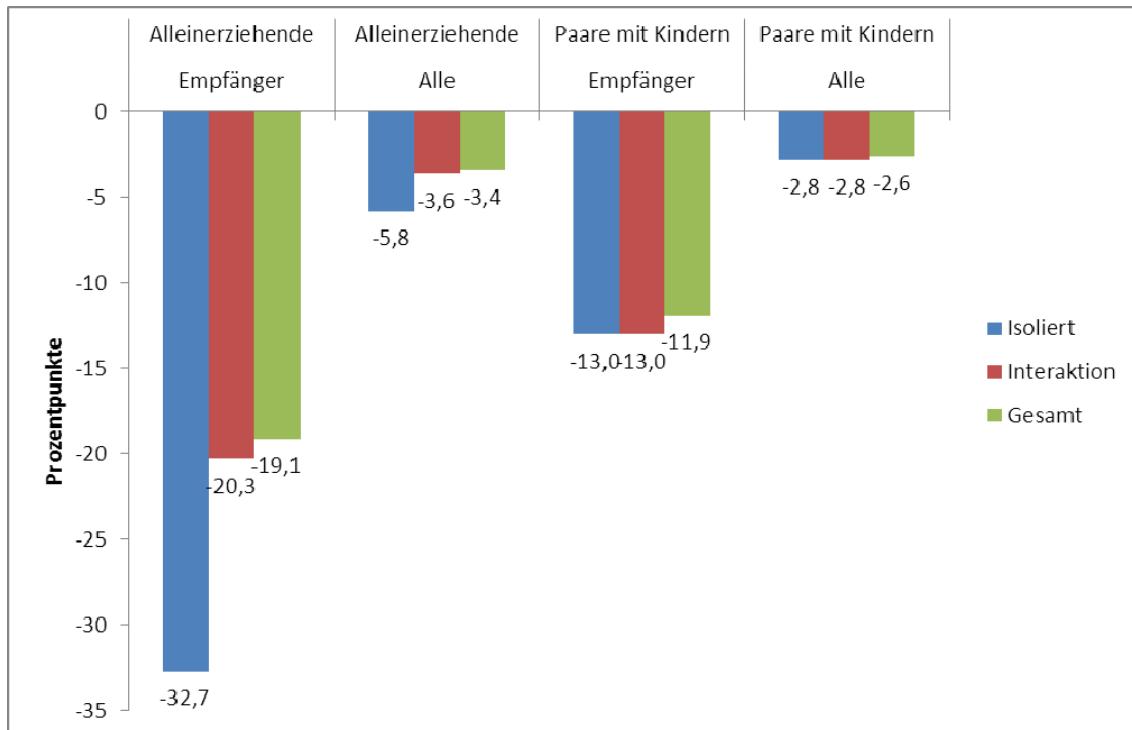
Ohne die Subvention der Kinderbetreuung wären dennoch bei gegebener Inanspruchnahme die verfügbaren Haushaltseinkommen in vielen Familien jeden Monat um mehrere hundert Euro niedriger. Entsprechend groß ist der Beitrag der Leistung zur **Armutsvorbeugung**, wie aus Abbildung 9 deutlich wird. In der Gruppe der Alleinerziehenden, die derzeit Kinderbetreuung der hier betrachteten Form (also in Ta-

⁴⁰ Die Anpassung erfolgt in der Praxis sicher nicht stetig und nicht sofort, sondern nur bei Überschreiten gewisser Schwellen. So legt zum Beispiel die Hamburger Familieneigenanteilsverordnung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 und 3 fest: „Soweit zu erwarten ist, dass sich das Einkommen im Bewilligungszeitraum gegenüber dem Einkommen im Berechnungszeitraum nach Satz 1 verringern oder um mehr als 5 vom Hundert erhöhen wird, ist der Einkommensermittlung das im Bewilligungszeitraum nachweisbar zu erwartende Einkommen zugrunde zu legen. Erhöht sich im Bewilligungszeitraum das nach Satz 1 oder 2 nachgewiesene Einkommen um mehr als 15 vom Hundert oder verringert es sich, ist der Familieneigenanteil vom Zeitpunkt der Änderung an neu zu berechnen.“

⁴¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

geseinrichtung und für Kinder bis 6 Jahren) in Anspruch nehmen, wäre das Armutsrisko um 32,7 Prozentpunkte höher. Bei den Paarhaushalten sorgen die subventionierten Elternbeiträge für einen Rückgang des Armutsriskos um 13 Prozentpunkte. Da die Beiträge sozial gestaffelt sind, Paare aber im Schnitt über ein höheres Einkommen verfügen, fällt für sie der Rückgang geringer aus.

Abbildung 9: Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf das Armutsrisko



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Unter Berücksichtigung der Interaktionen vor allem mit der steuerlichen Absetzbarkeit und der Härtefallregelung fallen die Einkommenszuwächse durch die Subvention wie gesehen geringer aus. Die Rückgänge der Armutsriskoquoten bei den Empfängerhaushalten liegen aber immer noch bei 20,3 (Alleinerziehende) bzw. 13,0 Prozentpunkten (Paarhaushalte). Berücksichtigt man ferner den Verhaltenseffekt, beträgt der Rückgang des Armutsriskos 19,1 bzw. 11,9 Prozentpunkte.

Gesamthaft reduziert sich das Armutsrisko um 3,4 Prozentpunkte in der Gruppe *aller* Alleinerziehenden (darunter auch solche, die keine familienexterne Kinderbetreuung in Anspruch nehmen), unter Berücksichtigung von Interaktions- und Arbeitsangebotsefekten. Das sind immerhin noch knapp 12% des Status quo-Armutsriskos von 28,7% (vgl. Tabelle 9). Bei der Gruppe *aller* Paare mit Kindern (unabhängig von der Inanspruchnahme öffentlich geförderter Kinderbetreuung) sinkt das Armutsrisko um 2,6 Prozentpunkte.

Ein zweiter wichtiger Indikator für das Modalziel der Armutsvorbeidung ist die Zahl der Haushalte mit **Anspruch auf Arbeitslosengeld II**. Hier kommt es durch die Subventi-

on der Elternbeiträge zu einem Rückgang von 32.490 Haushalten, davon 11.110 Alleinerziehende und 21.380 Paarhaushalte. Prozentual fällt der Rückgang für die Alleinerziehenden stärker aus, vor allem aufgrund der Härtefallregelung. In einer hypothetischen Situation kostendeckender Beiträge bestünde für einige Haushalte ein stark negativer Arbeitsanreiz, da bei Bedürftigkeit, nicht aber bei eigener Erwerbstätigkeit ein Teil der Elternbeiträge vom Amt übernommen würde. Durch die Subvention der Elternbeiträge wird dieser negative Anreiz abgeschwächt und die Zahl der Haushalte im ALG II-Bezug geht zurück.

Wirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Im Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ wird vereinfachend davon ausgegangen, dass die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushalte für ein gegebenes Kinderbetreuungsarrangement erfolgt. Die Simultanität der Entscheidung über das Erwerbsverhalten und die Form und den Umfang der Kinderbetreuung wird nicht berücksichtigt. Die Annahme eines **gegebenen Kinderbetreuungsarrangements** bedeutet, dass die Eltern das gleiche Betreuungsarrangement wie im Status quo nachfragen, egal wie hoch die Beiträge sind. Eine Anpassungsreaktion findet über das Arbeitsangebot statt.⁴²

Wie Tabelle 18 zeigt, führt die Subvention der Elternbeiträge in der Gruppe der Leistungsempfänger (also der Eltern, die die öffentlich geförderte Betreuung in Anspruch nehmen) zu einem **Anstieg des Arbeitsangebots** um 7.622 (= 12.054 – 4432) Vollzeitäquivalente. Das ist weniger als in den Abschätzungen von Spieß (2005), Rauschenbach und Schilling (2007) und Sharma und Steiner (2008), da keine Ausweitung der Kindertagesbetreuung modelliert wird. Wichtiger noch: Die zusätzlichen Vollzeitäquivalente entfallen einzig auf die Personen, deren Kinder im Status quo bereits familienerne Betreuung in Anspruch nehmen, beschränkt zudem auf die Altersgruppe bis 6 Jahren und auf Kindertageseinrichtungen. Der Effekt, dass durch die subventionierten Beiträge mehr Eltern die Betreuungsangebote in Anspruch nehmen und dadurch eher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können, wird hier nicht abgebildet.

Der leicht positive Arbeitsangebotseffekt kommt überwiegend durch die oben erwähnte Härtefallregelung zum Tragen. Dadurch, dass annahmegemäß auch bei Abschaffung der Subventionen der Teil der Elternbeiträge, der zu einem Absinken des verfügbaren Einkommens unter den ALG II-Regelbedarf führen würde, erlassen wird, gewinnen die

⁴² Mittelbar hat die Modellannahme des gegebenen Betreuungsarrangements Auswirkungen nicht nur auf die beiden unmittelbar an der Kinderbetreuung ansetzenden Leistungen und Maßnahmen (also die nicht Kosten deckende Bereitstellung und die im folgenden Kapitel behandelte steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten), sondern auf sämtliche Leistungen und Maßnahmen, die eine Ausweitung des Arbeitsangebots bezeichnen. So ist laut Böhmer und Heimer (2008: 46) der Kinderzuschlag für seine Wirksamkeit auf das Vorhandensein von Kinderbetreuungsmöglichkeiten angewiesen. Gleiches gilt generell für alle Leistungen und Maßnahmen, mit denen eine „Aktivierung“ von Transferempfängern erreicht werden soll.

niedrigen Arbeitszeitkategorien bei kostendeckenden Beiträgen relativ gesehen an Attraktivität. Umgekehrt gilt dann, dass durch die Subvention der Elternbeiträge dieser negative Arbeitsanreiz geringer wird, das Arbeitsangebot ceteris paribus also steigt. Diese positive Wirkung einer nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen wurde in der Literatur bisher wenig beachtet.

Tabelle 18: Wirkung der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	3,35	0,24	9928	0,74	-0,28	86
Paare mit Kindern	0,34	-0,06	2125	0,24	-0,22	-4517
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,79	0,01	4516	-1,27	-0,13	-10136
Zwei Kinder	1,08	0,01	7359	0,83	-0,28	2275
Mehr als zwei Kinder	0,14	-0,03	179	1,42	-0,15	3430
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-0,17	0,14	143	-0,8	-0,19	-6587
3 bis 6 Jahre	1,16	-0,03	11911	0,64	-0,22	2155
Gesamt	0,84	0	12054	0,24	-0,21	-4432

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Vor dem Hintergrund der als gegeben angenommenen Betreuungsarrangements sollte der leicht positive Arbeitsangebotseffekt in Tabelle 18 aber nicht überinterpretiert werden. Dies gilt auch für die Zerlegung des Gesamteffekts. Hier zeigt die Tabelle, dass der Anstieg vor allem von alleinerziehenden Frauen und Männer in kinderreichen Familien getrieben wird. Für diese Gruppen spielt nämlich der durch die Modellierung der Härtefallregelung bewirkte Substitutionseffekt die größte Rolle. Das heißt, sie partizipieren bei subventionierten Beiträgen eher am Erwerbsleben. Entsprechend geht die Veränderung der Vollzeitäquivalente bei diesen Gruppen vor allem von der Partizipationsquote aus (3,35 Prozentpunkte für alleinerziehende Frauen, 0,83 und 1,42 Prozentpunkte für Männer in Familien mit zwei oder mehr als zwei Kindern).⁴³

Da hier mit der Arbeitsangebotsanpassung bei gegebenem Kinderbetreuungsarrangement nur eine Dimension der Verhaltensanpassung berücksichtigt wird, unterscheiden sich in den Tabellen zur wirtschaftlichen Stabilität die Spalten „Interaktion“ und „Gesamt“ nicht allzu stark. Das heißt, die Wirkung der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die verfügbaren Einkommen und die abgeleiteten Grö-

⁴³ Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigt sich ein ganz ähnliches Bild. Sie steigt insgesamt um 21.856 Personen. Auch hier geht die Veränderung vor allem von den alleinerziehenden Frauen und den Männern in Familien mit mindestens zwei Kindern aus.

ßen (darunter zentral das Armutsrisiko) entsteht vor allem aus der direkten Wirkung der Beitragshöhe und aus den durch die steuerliche Absetzbarkeit und die Härtefallregelung vermittelten Schnittstellen.

Fiskalische Wirkungen

Tabelle 19 zeigt die Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung auf die **öffentlichen Haushalte**. Die direkten Ausgaben für die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung betragen 11,1 Mrd. Euro jährlich.⁴⁴ Die wichtigsten Interaktionseffekte entstehen bei den steuerlichen Maßnahmen. Durch die Subvention der Elternbeiträge sinken die Kinderbetreuungskosten, die von der Steuer abgesetzt werden können. Entsprechend steigt das Aufkommen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag um hochgerechnet 922 Mio. Euro jährlich. Da weniger Kinderbetreuungskosten abgesetzt werden können, steigt die Summe der Einkünfte bzw. das Einkommen (abhängig davon, ob die Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten oder Sonderausgaben abgesetzt werden⁴⁵). In beiden Fällen steigt der Grenzsteuersatz. Dadurch wird der (implizite) Vorteil aus den Kinderfreibeträgen und dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende größer. Beim Ehegattensplitting wird dieser Effekt dadurch überlagert, dass durch die niedrigeren Kinderbetreuungskosten der Vorteil aus der Zusammenveranlagung etwas geringer ist. Die Verschiebungen bei den monetären Transferleistungen fallen kaum ins Gewicht.

Durch die Interaktionen betragen die Ausgaben für die nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung brutto zwar 11,1 Mrd. Euro, netto aber nur 10,2 Mrd. Euro. Die Differenz erklärt sich wie gesehen zu einem Großteil aus der dämpfenden Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit. Die bei der Diskussion der Effekte auf der Haushaltsebene angesprochen Härtefallregelung ist dabei nicht einmal erfasst, da sie in erster Linie ein modelltechnisches Konstrukt ist, um die Sozialstaffelung der Beiträge besser abbilden zu können, und sich daher nicht direkt einem der oben aufgeführten Ausgabenposten zuordnen lässt. Von der Wirkung her erhöht die Härtefallregelung die Differenz zwischen Brutto- und Nettoausgaben für die Subvention der Elternbeiträge, weil angenommen wird, dass im unteren Einkommensbereich auch im kontraktionsfiktiven Szenario der Einführung Kosten deckender Elternbeiträge aus dem Haushaltseinkommen nicht zu leistende, allzu hohe Beiträge bezuschusst werden.

Die zweite Spalte der Tabelle zeigt die zusätzlichen fiskalischen Wirkungen, die sich aus der Arbeitsangebotsanpassung der Haushalte ergeben. Diese zusätzlichen Wirkungen sind gering verglichen mit den direkten fiskalischen Wirkungen und den durch die rechtlichen Schnittstellen vermittelten Interaktionseffekten. Die fiskalischen Gesamt-

⁴⁴ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

⁴⁵ Nach der Neuregelung zur steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten durch das Steuer vereinfachungsgesetz 2011 erfolgt der Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung ab 2012 einheitlich als Sonderausgaben.

wirkungen unter Berücksichtigung der Arbeitsangebotsanpassung betragen circa 10,1 Mrd. Euro. Der Grund für den geringen Verhaltenseffekt ist, dass im Modul „Zentrale Leistungen“ nur die Arbeitsangebotsanpassung bei gegebenem Kinderbetreuungsarrangement untersucht wird. Die Gegenfinanzierung, die dadurch entsteht, dass durch die aus Sicht der Eltern kostengünstigeren Betreuungsangebote vielen Müttern (darunter auch Transferempfängerinnen) eine Arbeitsaufnahme erst ermöglicht wird, wird nicht abgebildet.

Tabelle 19: Fiskalische Wirkungen (Mrd. Euro) der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,922	-0,237	0,685
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,056	-0,027	0,030
Ehegattensplitting	-0,109	0,057	-0,051
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,007	0,003	0,010
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,922	0,023	-0,899
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,025	0,025
(3) Monetäre Transfers	0,047	-0,336	-0,289
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,024	0,009	0,033
Elterngeld	0,000	-0,005	-0,005
Wohngeld	0,023	0,018	0,041
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,051	0,051
Arbeitslosengeld II	0,000	-0,409	-0,409
(4) Subvention der Elternbeiträge	11,064	0,000	11,064
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-10,189	0,124	-10,065
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,021	0,012	0,034
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,005	0,005
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,003	-0,075	-0,078

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

5.1.3 Fazit

Um die Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfan-

gen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich die nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung trägt in erheblichem Maße zur finanziellen Stabilität der Haushalte bei. Bei kostendeckenden Elternbeiträgen wäre das Haushaltseinkommen in der Regel mehrere hundert Euro pro Monat niedriger.
- Durch die Sozialstaffelung der Elternbeiträge verbessert die Leistung die relative Wohlstandsposition einkommensschwacher Familien.
- Eine positive Wirkung entfaltet die Leistung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht vielen Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die positiven Arbeitsangebotswirkungen werden im Modell, das dem vorliegenden Bericht zugrunde liegt, aus methodischen Gründen jedoch unterschätzt. Damit werden ebenfalls die positiven Rückwirkungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf die wirtschaftliche Stabilität unterschätzt.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung betragen in der Simulation 11,1 Milliarden Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 10,2 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 10,1 Mrd. Euro pro Jahr. Diese teilweise Gegenfinanzierung durch die positiven Arbeitsangebotswirkungen wird im Modell durch die Annahme gegebener Kinderbetreuungsarrangements jedoch unterschätzt.

5.2 Steuerliche Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung

5.2.1 Konzeption der steuerrechtlichen Maßnahme

Die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten dient dem Ziel der Erleichterung der Vereinbarkeit von Kind und Beruf und der Zunahme der legalen Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten (Loschelder 2010 Rn. 1). Dabei realisiert die Maßnahme das Gebot der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit: Kinderbetreuungskosten, die aus der Erwerbstätigkeit der Eltern resultieren, mindern deren steuerliche Leistungsfähigkeit. Erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten werden dabei als

zwangsläufige, unvermeidbare Ausgaben eingestuft: Art 6 Abs. 1 GG stellt die elterliche Entscheidung für Kinder unter besonderen Schutz und verbietet es, erwerbstätigen Eltern bei der Einkommensbesteuerung die „Vermeidbarkeit“ ihrer Kinder entgegenzuhalten (BVerfGE 112, 268 [282]). Dementsprechend urteilte das BVerfG: „Das Gebot der horizontalen Steuergleichheit sowie das Benachteiligungsverbot aus Art. 6 Abs. 1 GG gebieten daher zumindest, die durch erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten entstandene tatsächliche Minderung der finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.“ (BVerfGE 112, 268 [281]) Folglich müssen „erwerbsbedingt notwendige Kinderbetreuungskosten (...) zumindest als zwangsläufige Aufwendungen der grundrechtlich geschützten privaten Lebensführung grundsätzlich in realitätsgerechter Höhe abziehbar sein“ (BVerfGE 112, 268 [282]).

Nach der **seit 2006** geltenden Regelung⁴⁶ können von den Kosten für die Kinderbetreuung zwei Drittel, jedoch höchstens 4000 Euro pro Kind, von der Steuer abgesetzt werden.⁴⁷ Erwerbstätige Alleinerziehende und Paare, in denen beide Partner erwerbstätig sind, können die Kosten bis zum 14. Lebensjahr als **Werbungskosten** absetzen. Sind nicht beide Partner erwerbstätig, können die Kosten unter bestimmten Umständen (Krankheit, Behinderung, Ausbildung) als **Sonderausgaben** geltend gemacht machen. Diese Regelung begründet sich aus der persönlichen Zwangslage des Elternteils: Es wird angenommen, dass sich Eltern im Falle von Ausbildung, Krankheit oder Behinderung nur eingeschränkt um ihr Kind kümmern können (Loschelder 2010, Rn. 23). Familien, für die keine dieser Voraussetzungen zutreffen, können für Kinder zwischen 3 und 5 Jahren ebenfalls zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten, bis zu einer Höhe von 4000 Euro pro Kind, als Sonderausgaben geltend machen.

Im Mikrosimulationsmodell werden für jeden Haushalt die Kinderbetreuungskosten nach dem in Kapitel 2 beschriebenen Verfahren imputiert. Die gesetzlichen Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten werden im Modell abgebildet.⁴⁸ Bei Paaren (auch unverheirateten!) wird der Absetzbetrag so aufgeteilt, dass die Steuerlast minimiert wird. Diese Möglichkeit der optimalen Aufteilung steht Paaren durch einen gemeinsamen Antrag beim Finanzamt offen.

⁴⁶ Die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten wurde durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 ab 2012 neu geregelt. Die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen Erwerbstätigkeit, Krankheit oder Behinderung entfallen künftig; die Berücksichtigung der Kosten erfolgt einheitlich als Sonderausgaben. Die Simulationen des vorliegenden Gutachtens beruhen jedoch durchgehend auf dem Rechtsstand 2010.

⁴⁷ Aktuell ist ein Verfahren am Bundesfinanzhof anhängig, das mit Blick auf erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten klären soll, ob die derzeitige Beschränkung der Abzugsfähigkeit auf zwei Drittel der Kosten gegen das objektive Nettoprinzip verstößt und deswegen eine Anhebung auf die volle Abzugsfähigkeit der Kosten erfolgen muss.

⁴⁸ Mit zwei Ausnahmen: Bei der Absetzbarkeit als Sonderausgaben wird nur die Inanspruchnahme bei Behinderung oder Ausbildung modelliert; die Modellierung der dritten Möglichkeit (Krankheit) ist mit der hier verwendeten Datenbasis nicht möglich. Die zweite Ausnahme betrifft die Altersgrenze der Kinder: Sie ist hier einheitlich auf 14 Jahre festgelegt. Die erhöhte Altersgrenze für behinderte Kinder ist nicht modelliert.

5.2.2 Wirkungen

Die Wirkungsanalyse erfolgt, indem der absetzbare Betrag für alle Haushalte auf null gesetzt wird. Aus dieser kontrafaktischen Situation lässt sich dann die Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit im Status quo ermitteln. Tabelle 20 zeigt die Wirkung der Absetzbarkeit auf das **verfügbare Einkommen der Haushalte**. Ausgewiesen sind nur Haushalte mit positiven Kinderbetreuungskosten im Status quo. Berücksichtigt werden zudem nur Kinder bis 6 Jahren, die in einer Kindertageseinrichtung betreut werden.

Tabelle 20: Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

		1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
		Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	7	7	7	15	15	15	
Paare mit Kindern	8	8	8	10	10	10	
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	7	7	7	10	10	10	
Zwei Kinder	.	.	.	15	15	15	
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	2	0	0	
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	.	.	.	10	10	10	
3 bis 6 Jahre	7	7	7	12	12	12	
Gesamt	7	7	7	12	12	12	
		3. Quartil < 3282			4. Quartil		
		Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	28	28	28	28	28	28	
Paare mit Kindern	18	17	17	37	37	37	
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	17	17	17	47	47	47	
Zwei Kinder	19	19	19	32	32	32	
Mehr als zwei Kinder	16	15	15	47	47	46	
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	17	17	17	28	28	28	
3 bis 6 Jahre	18	18	18	40	40	40	
Gesamt	18	18	18	37	37	37	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Der finanzielle Vorteil aus der steuerlichen Absetzbarkeit steigt mit dem Einkommen der Haushalte. Die Leistung wirkt also regressiv und damit den nach Einkommen gestaffelten Elternbeiträgen entgegen. Im 1. Quartil, in dem viele Haushalte keine Steuern zahlen, wirkt sich die Absetzbarkeit kaum aus. Der Grenzsteuersatz steigt ceteris

paribus mit dem Einkommen, sodass sich der Vorteil aus der Absetzbarkeit in den oberen Quartilen stärker auswirkt. Im 4. Quartil trägt die steuerliche Absetzbarkeit im Schnitt mit 37 Euro zum monatlichen Haushaltseinkommen bei. Das ist zwar nicht zu vernachlässigen, aber deutlich geringer als der finanzielle Vorteil aus der nicht Kosten deckenden Bereitstellung der Kinderbetreuung. Die Wohlstandsposition der Haushalte wird durch die Absetzbarkeit also vergleichsweise wenig beeinflusst. Die Veränderung bei der Armutsriskoquote (nicht in der Tabelle ausgewiesen) beträgt isoliert gerade einmal -0,2 Prozentpunkte und ist nach Berücksichtigung von Interaktions- und Verhaltenseffekten nahe null.

Die Wirkung auf das verfügbare Einkommen ist höher, wenn das Kind über drei Jahre alt ist. Hier macht sich bemerkbar, dass der Umfang der Erwerbstätigkeit und die Inanspruchnahme familienexterner Betreuung in dieser Altersgruppe deutlich größer sind als im Krippenbereich. Dieser Unterschied in der Inanspruchnahme dominiert den gegenläufigen Effekt der im Schnitt höheren Kosten bei der Betreuung der unter Dreijährigen. Zudem wird gerade in dieser Altersgruppe häufiger Kindertagespflege in Anspruch genommen, deren Kosten in der Simulation aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt werden konnten.

Tabelle 21: Wirkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Partizipation	Frauen		Männer		
		Durch. pos. Stunden	Vollzeit- Äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit- Äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,02	0	30	0	0	0
Paare mit Kindern	0,03	0	217	0	-0,01	-166
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,01	0,01	46	0	-0,01	-82
Zwei Kinder	0,04	0	163	0	-0,01	-98
Mehr als zwei	0,1	-0,03	39	0,01	0	14
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-0,02	0	-13	0,01	0	57
3 bis 6 Jahre	0,04	0	261	0	-0,01	-223
Gesamt	0,03	0	247	0	-0,01	-166

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Die Interaktionen mit den übrigen Elementen des Steuer-Transfer-Systems sind vernachlässigbar.⁴⁹ In den unteren Quartilen ist der Impuls auf die Einkommen zu gering, um Interaktionen auszulösen; in den oberen Quartilen ist der Impuls stärker, aber die

⁴⁹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

Haushalte haben in der Regel ohnehin keinen Anspruch auf Transferleistungen, die durch einen Anstieg des Einkommens verloren gehen können.

Die **Arbeitsangebotswirkungen** der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sind ebenfalls gering. In Tabelle 20 unterscheiden sich die zweiten und dritten Spalten für jedes Quartil nach Rundung überhaupt nicht. Wie Tabelle 21 zeigt, kommt es dennoch zu einigen Änderungen im Arbeitsangebot. Die Frauen erhöhen ihr Arbeitsangebot um insgesamt 247 Vollzeitäquivalente – hier wirkt sich aus, dass durch die steuerliche Absetzbarkeit die Grenzsteuerbelastung sinkt und eine Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver wird. Die Männer in Paarhaushalten schränken ihren Erwerbsumfang (nicht aber die Partizipation) hingegen leicht ein; hier zeigt, dass die Arbeitsangebotsentscheidungen beider Partner miteinander verknüpft sind. Die Arbeitsangebotseffekte sind in der Summe gering und auf kleine Gruppen beschränkt, tragen aber moderat zur Erreichung der Modalziele Förderung der Erwerbsarbeit von Frauen und wirtschaftliche Selbständigkeit bei. Wie bei allen Leistungen und Maßnahmen ist zu beachten, dass die Ergebnisse der Simulation auf einer Stichprobe beruhen. Ange- sichts der insgesamt ausreichenden Fallzahlen sind die Größenordnungen der Ergebnisse zwar verlässlich, die genauen Zahlenwerte sind aber der statistischen Unsicherheit unterworfen und sollten daher nicht überinterpretiert werden.

Die Ergebnisse sind bei den Leistungen, die unmittelbar an der Kinderbetreuung ansetzen, unter einem weiteren methodischen Vorbehalt zu sehen: Im Modell wird derzeit nicht berücksichtigt, dass die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten (zu einem „vertretbaren“ Preis) eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind. Es wird vereinfachend angenommen, dass das Kinderbetreuungsarrangement gegeben ist und dass den Haushalten unabhängig vom Umfang der Kinderbe- treuung sämtliche Arbeitszeitkategorien offenstehen.

Die direkten Einnahmeausfälle durch die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten betragen im Status quo hochgerechnet 407 Mio. Euro jährlich (Tabelle 22).^{50,51} Die fiskalischen Interaktionswirkungen sind gering und betreffen fast ausschließlich den (impliziten) Vorteil der übrigen steuerlichen Leistungen. Hier macht sich bemerkbar, dass durch die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten die Grenzsteuersätze sinken. Entsprechend geht auch der Wert der Freibeträge (Kinder- freibeträge und Entlastungsbetrag für Alleinerziehende) zurück. Bei den Transferleis- tungen kommt es nur zu geringen Veränderungen. Für diejenigen Haushalte im unte- ren Einkommensbereich, die bereits Steuern zahlen und daher von der steuerlichen Absetzbarkeit geringfügig profitieren, wird dadurch der Bezug von Wohngeld und ge-

⁵⁰ Der tatsächliche Wert der Leistung wird also unterschätzt: Nach Angaben des BMFSFJ betrug der Wert der Leistung 2008 etwa 620 Mio. Euro. Grund für die Abweichung ist, dass in der Simulation nur die Kos- ten für Kinder bis 6 Jahren in Kindertageseinrichtungen erfasst werden. Die Kindertagespflege (öffent- lich gefördert oder rein privat) bleibt also ebenso wie der Bereich der Betreuungsangebote für Schulkinder un- berücksichtigt.

⁵¹ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

gebenenfalls Kinderzuschlag vorteilhafter als der Bezug von Arbeitslosengeld II. Durch die positiven Arbeitsangebotswirkungen kommt es zu einer weiteren Gegenfinanzierung von 11 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung aller Interaktionen und der Arbeitsangebotsanpassungen betragen die fiskalischen Gesamtkosten der steuerlichen Absetzbarkeit 394 Mio. Euro. Ein Teil der direkten Ausgaben von 394 Mio. Euro wird also kompensiert.

Tabelle 22: Fiskalische Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-0,407	-0,001	-0,408
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,048	0,000	-0,048
Ehegattensplitting	0,050	-0,001	0,049
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,002	0,000	-0,002
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,407	0,000	0,407
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,006	0,006
(3) Monetäre Transfers	-0,003	-0,006	-0,008
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,001	-0,001	-0,001
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	0,011	-0,001	0,010
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld II	-0,013	-0,004	-0,017
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,404	0,011	-0,394
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,011	-0,001	0,011
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,013	-0,001	-0,013

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

5.2.3 Fazit

Um die Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Maßnahme mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Maßnahme empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Maßnahme auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten gehört zu den kleineren der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen.
- Die Leistung fördert die wirtschaftliche Stabilität der Familien, wenngleich in einem eher bescheidenem Umfang.
- Die Wirkungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind ebenfalls moderat und auf bestimmte Gruppen beschränkt.
- Haushalte mit höherem Einkommen profitieren wegen ihrer höheren Grenzsteuerbelastung stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten betragen in der Simulation 407 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 404 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 394 Mio. Euro pro Jahr. Diese teilweise Gegenfinanzierung durch die positiven Arbeitsangebotswirkungen wird im Modell durch die Annahme gegebener Kinderbetreuungsarrangements jedoch unterschätzt.

6 Besondere Leistungen und Maßnahmen für Alleinerziehende

6.1 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

6.1.1 Konzeption der steuerrechtlichen Maßnahme

Seit 2004 erhalten Alleinerziehende nach § 24b EStG einen **steuerlichen Entlastungsbetrag von 1.308 Euro jährlich**, den sie bei der Ermittlung der Einkommensteuer von der Summe der Einkünfte abziehen können. Anspruch auf den Betrag haben Alleinerziehende, die mit mindestens einem Kind, für das sie Kindergeld oder die Kinderfreibeträge erhalten, zusammenleben; im gleichen Haushalt darf keine andere volljährige Person leben, die tatsächlich oder finanziell zum Haushalt beiträgt. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist in die Steuerklasse II eingearbeitet, wird also schon während des laufenden Jahres beim Lohnsteuerabzug berücksichtigt und zusätzlich zum Kindergeld oder ggf. den Kinderfreibeträgen gewährt. Er ist unabhängig von der Anzahl der Kinder im Haushalt, beträgt also stets 1.308 Euro, egal ob der oder die Alleinerziehende ein Kind oder mehrere Kinder zu versorgen hat.⁵² Der Entlastungsbetrag lässt sich im Mikrosimulationsmodell eins zu eins abbilden.

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende soll die typischerweise höheren Lebensführungskosten alleinstehender Steuerpflichtiger berücksichtigen, die einen gemeinsamen Haushalt ausschließlich mit ihren Kindern führen. Er dient demgegenüber nicht der Sicherung des Existenzminimums (Loschelder 2010, Rn. 1, 3). Es handelt sich bei dieser Leistung um eine Sozialzwecknorm, welche das Prinzip der steuerlichen Belastung nach der Leistungsfähigkeit durchbricht. Der Entlastungsbetrag ist als Stützungsmaßnahme außerhalb des subjektiven Nettoprinzips einzustufen. In diesem Fall hat der Gesetzgeber weitgehende Gestaltungsfreiheit (Loschelder 2010, Rn. 3). Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende entspricht jedoch auch einer Vorgabe des BVerfG: „Bei deren Besteuerung darf aber nicht außer Betracht bleiben, daß ihre (gemeint sind Alleinerziehende [Anm. d. Verf.]) steuerliche Leistungsfähigkeit in vielen Fällen durch zusätzlichen Betreuungsaufwand gemindert wird und daher geringer ist als die Leistungsfähigkeit von Ehepaaren, bei denen ein vergleichbarer Aufwand nicht anfällt oder aber leichter getragen werden kann.“ (BVerfGE 61, 319 [345])

⁵² Im Zwischenbericht zur Akzeptanzanalyse (Institut für Demoskopie 2010) sprechen sich 63% der Bevölkerung dafür aus, bei den Leistungen und Maßnahmen für Alleinerziehende generell Anzahl und Alter der Kinder zu berücksichtigen. Erstaunlicherweise ist die Zustimmung in der Gruppe der Alleinerziehenden mit 61% etwas niedriger.

6.1.2 Wirkungen

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende stabilisiert die **Haushaltseinkommen** mit einem Einkommensgewinn zwischen 24 Euro (1. Quartil) und 47 Euro (4. Quartil) monatlich (Tabelle 23). Die Leistung wirkt also regressiv. Ursächlich dafür ist, dass der Grenzsteuersatz und damit der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag mit dem Einkommen steigt. Im 1. Quartil zahlen viele Haushalte gar keine oder kaum Steuern, entsprechend fällt auch der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag gering aus.

Tabelle 23: Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf die durchschnittlichen Haushaltseinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283				
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt		
Haushaltstyp								
Alleinerziehende	24	14	14	29	28	28		
Anzahl der Kinder								
Ein Kind	24	14	14	30	30	30		
Zwei Kinder	..	..	..	28	27	27
Mehr als zwei Kinder	..	..	..	32	31	31
Alter des jüngsten Kindes								
Bis 2 Jahre	..	..	..	28	28	27
3 bis 6 Jahre	22	22	22	28	28	28		
7 bis 13 Jahre	23	21	21	30	29	29		
Über 13 Jahre	24	9	9	30	27	27		
Gesamt	24	14	14	29	28	28		
			3. Quartil < 3283	4. Quartil				
			Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp								
Alleinerziehende	34	34	34	47	47	47		
Anzahl der Kinder								
Ein Kind	37	37	37	47	47	47		
Zwei Kinder	30	30	30	47	47	47		
Mehr als zwei Kinder	28	28	28	44	44	44		
Alter des jüngsten Kindes								
Bis 2 Jahre	32	32	32	31	31	31		
3 bis 6 Jahre	36	36	36	46	46	46		
7 bis 13 Jahre	35	35	35	47	47	47		
Über 13 Jahre	34	34	34	47	47	47		
Gesamt	34	34	34	47	47	47		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Die Tabelle macht eine Besonderheit des Entlastungsbetrags im Kreis der hier betrachteten Leistungen und Maßnahmen deutlich: Der Einkommenszuwachs fällt in manchen Quartilen mit der Anzahl der Kinder. So beträgt der unmittelbare Impuls auf das Fami-

lieneinkommen im 3. Quartil im Durchschnitt 37 Euro, wenn ein Kind im Haushalt lebt, 30 Euro in Haushalten mit zwei Kindern und 28 Euro bei mehr als zwei Kindern. Im 4. Quartil zeigt sich, wenn auch schwächer, das gleiche Muster. Hinsichtlich des Alters der Kinder ist der Zusammenhang weniger eindeutig, aber tendenziell gilt, dass Alleinerziehende mit älteren Kindern einen größeren Vorteil aus dem Entlastungsbetrag ziehen. Im 4. Quartil beträgt der Einkommenszuwachs im Schnitt 31 Euro für Alleinerziehende mit einem (jüngsten) Kind unter 3 Jahren, aber 47 Euro, wenn das jüngste Kind über 13 Jahre alt ist. Der Entlastungsbetrag entfaltet seine stabilisierende Wirkung auf das Haushaltseinkommen also in erster Linie für Alleinerziehende mit wenigen und älteren Kindern.

Ursächlich dafür ist allerdings nicht die rechtliche Ausgestaltung der Maßnahme. Der Entlastungsbetrag von 1.308 Euro pro Jahr ist nämlich für alle Alleinerziehenden gleich; die Unterschiede in der Wirkung folgen daraus, dass Alleinerziehende mit älteren Kindern häufiger und länger erwerbstätig sind und daher höhere Einkünfte erzielen. Für die Anzahl der Kinder gilt Entsprechendes: Je mehr Kinder im Haushalt leben, desto schwieriger wird die Erwerbstätigkeit, und desto geringer fällt der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag aus. Besonders deutlich ist dies in den beiden unteren Quartilen. Hier stellt sich das Problem fehlender Kinderbetreuung dringender dar als in den höheren Einkommensquartilen, in denen gegebenenfalls auf private Betreuungsangebote zugegriffen werden kann.

Der Entlastungsbetrag interagiert vergleichsweise wenig mit den übrigen ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen.⁵³ Allerdings unterscheiden sich die Interaktionseffekte zwischen den Quartilen. Im 1. Quartil führt der Entlastungsbetrag dazu, dass das Nettoeinkommen steigt, die Ansprüche auf Transferleistungen also zurückgehen. Entsprechend beträgt der durch den Entlastungsbetrag bewirkte Einkommenszuwachs effektiv nicht 24 Euro, sondern (im Schnitt über alle Haushalte des Quartils) 14 Euro. In den oberen Quartilen spielen die Transferleistungen keine Rolle mehr; hier sind isolierter Effekt und Interaktionseffekt also nahezu identisch.

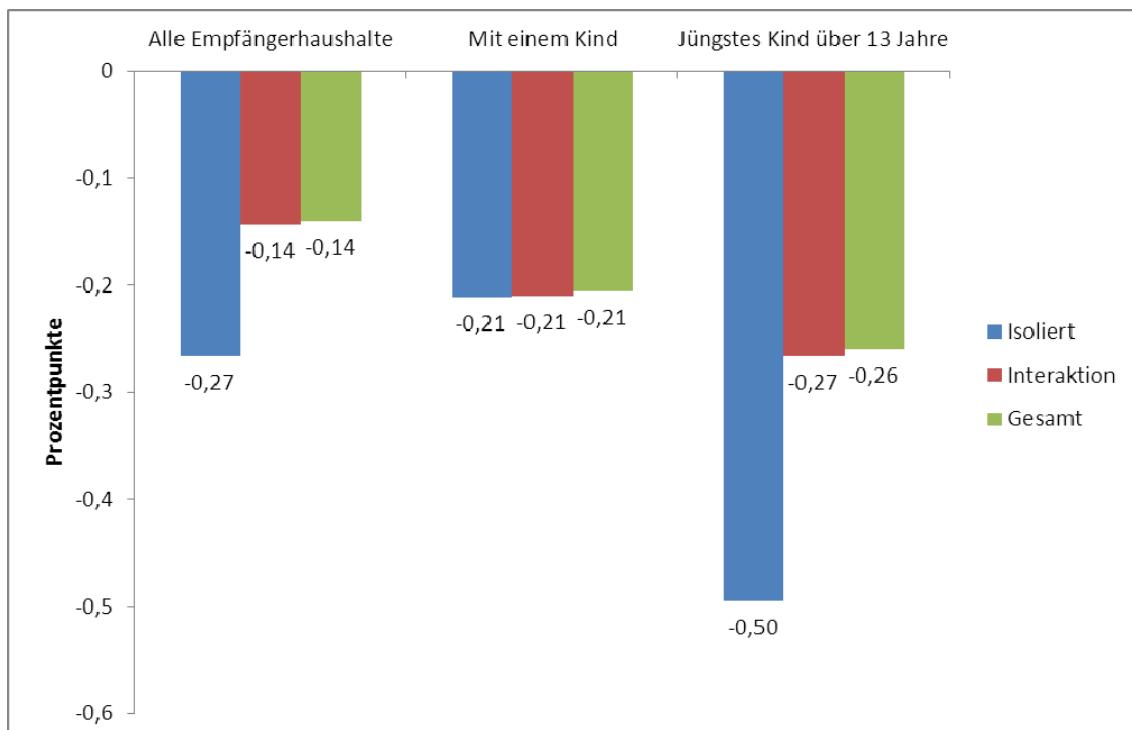
Die Alleinerziehenden sind der Familientyp mit dem größten **Armutsrisiko** (vgl. etwa Böhmer und Heimer 2008). Dieser generelle Befund ist unstrittig, die genaue Höhe der Armutsrisikoquote ist aber von einigen methodischen Entscheidungen bei der Berechnung abhängig.⁵⁴ Wie Abbildung 10 zeigt, trägt der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende durch seine stabilisierende Wirkung auf das Haushaltseinkommen zu einem

⁵³ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

⁵⁴ Der üblicherweise zitierte Wert liegt für die Armutsrisikoquote bei etwa 40% (Tabelle 1); in der jüngsten OECD-Veröffentlichung „Doing Better for Families“ (OECD 2011: 238) werden für die Armutsquote (50% des Medianeneinkommens) für 2004 und 2008 zwei deutlich unterschiedliche Werte ausgewiesen (38,1% bzw. 26,5%). Auf Basis der im vorliegenden Bericht verwendeten Simulationsstichprobe ergibt sich eine Armutsrisikoquote von 28,7% in 2010 (Tabelle 8). Der Wert ist vor allem deshalb niedriger als die oft zitierten 40%, weil (imputierte) Einkommenvorteile aus selbst genutztem Wohneigentum nicht in die Berechnung einbezogen wurden.

Rückgang der Armutsrisikoquote bei. Der Rückgang fällt aber nur sehr gering aus, weil im Bereich unter 60% und erst recht unter 50% des Medianeinkommens Steuerzahlungen kaum eine Rolle spielen, der Entlastungsbetrag somit seine stabilisierende Wirkung auf das Haushaltseinkommen nicht entfalten kann. Gleichzeitig ist der Anreizeffekt zu schwach, um Arbeitsangebotswirkungen hervorzurufen, die zu einem Ausstieg aus der Armut führen könnten.⁵⁵

Abbildung 10: Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf das Armutsrisiko, Empfängerhaushalte



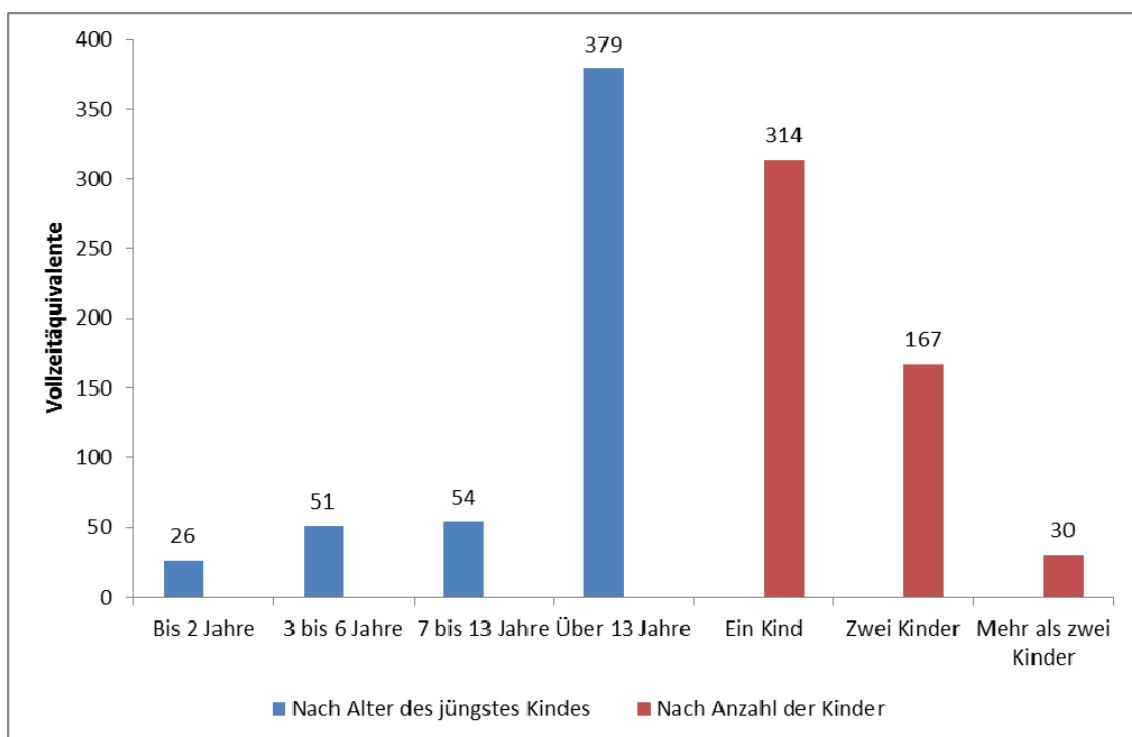
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Im Mittel aller Alleinerziehenden senkt der Entlastungsbetrag das Armutsrisiko um 0,27 Prozentpunkte; unter Berücksichtigung der Interaktionen mit den übrigen Maßnahmen und Leistungen und des Verhaltenseffekts sinkt die Armutsrisikoquote um 0,14 Prozentpunkte. Für Alleinerziehende mit nur einem Kind und solche mit einem jüngsten Kind über 13 Jahren ist der effektive armutsvermeidende Effekt stärker und liegt bei -0,21 bzw. -0,26 Prozentpunkten. Die Zahl der Alleinerziehenden im ALG II-Bezug ist durch den Entlastungsbetrag um etwa 18.000 Haushalte niedriger. Die Wirkung auf die Armutsquote, definiert über eine Schwelle bei 50% des Medianeinkommens, ist vernachlässigbar, da hier die Entlastung bei der Steuerzahlung keine Rolle spielt.

⁵⁵ Zudem schlägt sich selbst ein durch verbesserte finanzielle Anreize ausgelöster Erwerbswunsch nicht in allen Fällen in zusätzlicher Beschäftigung nieder. Mögliche Gründe hierfür sind Restriktionen auf dem Arbeitsmarkt sowie, besonders bei Alleinerziehenden wichtig, fehlende Kinderbetreuung im gewünschten Umfang.

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende senkt die Steuerbelastung und setzt damit **positive Erwerbsanreize**.⁵⁶ Insgesamt steigt das Arbeitsangebotsvolumen um 510 Vollzeitäquivalente. Der Anstieg ist absolut betrachtet gering und macht sich daher in Tabelle 23 gerundet nicht bemerkbar – die zweiten und dritten Spalten innerhalb jedes Quartils sind dort gleich. Im Verhältnis zum finanziellen Impuls ist die Arbeitsangebotswirkung des Entlastungsbetrags jedoch relativ groß. Das liegt daran, dass der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag mit dem Grenzsteuersatz steigt. Höhere Einkommen profitieren also stärker.

Abbildung 11: Wirkung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf das Arbeitsangebot, nach Alter und Anzahl der Kinder, Empfängerhaushalte



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert.

Der Zuwachs bei den Vollzeitäquivalenten entsteht vor allem bei den Alleinerziehenden mit wenigen und älteren Kindern (Abbildung 11). Wie gesehen wächst der Impuls auf das Haushaltseinkommen mit dem Alter der Kinder und fällt mit der Anzahl der Kinder, weil Alleinerziehende mit wenigen und älteren Kindern häufiger und länger erwerbstätig sind und daher stärker vom Entlastungsbetrag profitieren. Hinzu kommt, dass selbst

⁵⁶ Das ist, wie die Wirkung anderer Leistungen und Maßnahmen zeigt, keine theoretische Notwendigkeit, da es bei einer Veränderung der Grenzsteuerbelastung (und generell von relativen Preisen) grundsätzlich zwei Effekte gibt, einen Substitutionseffekt (Arbeit lohnt sich mehr) und einen Einkommenseffekt (das gleiche Nettoeinkommen kann mit weniger Arbeit erzielt werden). Bei den Alleinerziehenden, die in der Regel über ein niedriges Einkommen verfügen, dominiert hier der Substitutionseffekt den Einkommenseffekt.

bei gleichem Impuls auf das Einkommen die Arbeitsangebotsreaktionen für Alleinerziehende mit älteren Kindern stärker ausfallen, weil hier die Restriktionen durch die Kinderbetreuung an Bedeutung verlieren. Diese Restriktionen sind also im Verhaltensmodell implizit berücksichtigt.⁵⁷ Es wird aber im Modul „Zentrale Leistungen“ grundsätzlich die Annahme getroffen, dass den Haushalten alle Arbeitszeitkategorien offenstehen. Eine verbesserte Modellierung, die für spätere Module der Gesamtevaluation geplant ist, sollte den Zusammenhang zwischen Arbeitsangebot und Kinderbetreuung und die Restriktionen im Erwerbsverhalten, die sich gerade für Alleinerziehende daraus ergeben, explizit machen.

Tabelle 24: Fiskalische Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-0,444	0,018	-0,426
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	0,000	0,000
Ehegattensplitting	0,000	0,000	0,000
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,444	0,000	0,444
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,002	0,000	-0,002
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,040	0,040
(3) Monetäre Transfers	-0,072	-0,028	-0,101
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,022	-0,001	0,021
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	-0,015	-0,003	-0,019
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,001	-0,001
Arbeitslosengeld II	-0,079	-0,023	-0,102
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,372	0,086	-0,285
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,013	0,000	0,013
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,046	-0,002	-0,048

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

⁵⁷ Formal drückt sich das im Modell dadurch aus, dass die „Freizeitpräferenz“ für Alleinerziehende mit Kindern bis 6 Jahren größer ist als für Alleinerziehende mit älteren Kindern. Die entsprechenden Parameter der Arbeitsangebotsschätzung sind im Methodenband dokumentiert.

Die unmittelbare **fiskalische Wirkung** des Entlastungsbetrags besteht aus Steuermindereinnahmen von 444 Mio. Euro pro Jahr (Tabelle 24).⁵⁸ Durch den positiven Impuls auf das Haushaltseinkommen kommt es zu einer Umschichtung innerhalb des Transfersystems: Der Kinderzuschlag wird für manche Haushalte nun finanziell attraktiver als der Bezug von Arbeitslosengeld II. Insgesamt kommt es beim Arbeitslosengeld II zu Einsparungen von 79 Mio. Euro, die die Mehrausgaben beim Kinderzuschlag übersteigen. Der Budgeteffekt des Entlastungsbetrags liegt unter Berücksichtigung dieser Interaktionen bei -372 Mio. Euro; ein Teil der Ausgaben (bzw. Steuermindereinnahmen) wird also an anderer Stelle gegenfinanziert.⁵⁹

Dieser Gegenfinanzierungseffekt verstärkt sich, wenn man die Verhaltenseffekte des Entlastungsbetrags berücksichtigt. Im Verhältnis zum direkten fiskalischen Effekt von 444 Mio. Euro ist der Verhaltenseffekt mit Einsparungen von 86 Mio. recht stark. Das liegt an der regressiven Wirkung des Entlastungsbetrags: Da der Vorteil mit dem Grenzsteuersatz steigt, besteht ein Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten. In der Folge steigen das Einkommensteueraufkommen um 18 Mio. Euro und die Einnahmen der Sozialversicherung um 40 Mio. Euro. Durch den Anstieg des Arbeitsangebots gehen zugleich die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II weiter zurück. Unter Berücksichtigung dieser Verhaltenseffekte beträgt die fiskalische Nettowirkung des Entlastungsbetrags nur noch -285 Mio. Euro. Ein großer Teil der direkten Ausgaben bzw. Mindereinnahmen von 444 Mio. Euro wird also gegenfinanziert.

6.1.3 Fazit

Um die Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Maßnahme mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Maßnahme empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Maßnahme auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Der Entlastungsbetrag stabilisiert die wirtschaftliche Lage der Alleinerziehenden, trägt also zum Nachteilsausgleich zwischen den Familien bei. Alleinerzie-

⁵⁸ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

⁵⁹ Die Berechnungen des Simulationsmodells weisen einen unplausiblen Interaktionseffekt mit dem Arbeitslosengeld I in Höhe von 50 Mio. Euro aus. Die Tabelle wurde an dieser Stelle korrigiert. Die zentralen Ergebnisse des Kapitels bleiben von dieser Korrektur unberührt.

hende mit höherem Einkommen profitieren wegen ihrer höheren Grenzsteuerbelastung stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit.

- Die Leistung ist in ihrer nominalen Höhe von 1.308 Euro pro Jahr unabhängig von Alter und Anzahl der Kinder im Haushalt. Es kommt aber dennoch zu Verteilungswirkungen, da Alleinerziehende mit kleinen und ggf. mehreren Kindern seltener erwerbstätig sind und darum auch weniger vom Entlastungsbetrag profitieren.
- Der Entlastungsbetrag setzt positive Arbeitsanreize. Die Leistung verbessert also die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Anreize sind im Verhältnis zum direkten fiskalischen Impuls relativ stark, weil höhere Einkommen stärker profitieren. Das Modell könnte diesen Effekt jedoch dann überschätzen, wenn die Erwerbsaufnahme durch fehlende Kinderbetreuung erschwert wird.
- Durch den vergleichsweise starken Arbeitsangebotseffekt wird ein relativ großer Teil der durch den Entlastungsbetrag bewirkten Steuermindereinnahmen gegenfinanziert.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende betragen in der Simulation 444 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 372 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 285 Mio. Euro pro Jahr. Diese teilweise Gegenfinanzierung durch die positiven Arbeitsangebotswirkungen wird im Modell durch die Annahme gegebener Kinderbetreuungsarrangements jedoch unterschätzt.

6.2 Unterhaltsvorschuss

6.2.1 Konzeption der Leistung

Ein **Kind unter zwölf Jahren**, dessen unterhaltpflichtiger Elternteil seinen Unterhaltspflichten nicht, nicht regelmäßig oder nicht in voller Höhe nachkommt, hat für **bis zu 72 Monate** Anspruch auf einen Unterhaltsvorschuss in Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts. Der Unterhaltsvorschuss ist im 1980 in Kraft getretenen Unterhaltsvorschussgesetz (UhVorschG) geregelt. Das Gesetz sah in seiner ursprünglichen Form eine Altersbegrenzung von 6 Jahren und eine Maximaldauer von 36 Monaten vor. 1992 wurde das Unterhaltsvorschussgesetz auf die neuen Bundesländer ausgeweitet, 1993 wurden Altersgrenze und Bezugsdauer auf die noch heute geltenden Werte angehoben. Das **Kindergeld** wird auf die Höhe des Unterhaltsvorschusses angerechnet. Aktuell betragen die Unterhaltsleistungen (nach Abzug des Kindergelds von 184 Euro) 133 Euro monatlich für Kinder unter 6 Jahren und 180 Euro monatlich für Kinder von 6 bis 12 Jahren. Der Unterhaltsvorschuss wird seinerseits als **vorrangige Sozialleistung** auf

die Leistungen der Grundsicherung nach SGB II (Arbeitslosengeld II bzw., für Kinder, Sozialgeld) oder SGB XII (Sozialhilfe) angerechnet.

Der Unterhaltsvorschuss hängt über die Festlegung des gesetzlichen Mindestunterhalts auch mit den Kinderfreibeträgen des Einkommensteuerrechtes zusammen, denn nach § 1612a BGB richtet sich der gesetzliche Mindestunterhalt nach dem sächlichen Existenzminimum im Kinderfreibetrag. Nach § 2 Abs. 1 UhVorschG hängt die Höhe der Unterhaltsleistung wiederum vom gesetzlichen Mindestunterhalt ab, beträgt jedoch mindestens 279 Euro für ein Kind, das das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und 322 Euro für ein Kind, das das zwölftes Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Im Jahr 2008 betrugen die **Ausgaben** für den Unterhaltsvorschuss 847 Millionen Euro. Von den Ausgaben trägt der Bund stets ein Drittel, zwei Dritteln der Ausgaben bestreiten Länder und Kommunen. Da nach § 7 UhVorschG die Unterhaltsansprüche des berechtigten Kindes gegen den nicht zahlungsfähigen oder nicht zahlungswilligen Elternteil auf das Land übergehen, stehen diesen Ausgaben jedes Jahr bestimmte Einnahmen gegenüber. In 2008 betrugen die Gesamteinnahmen 165 Millionen Euro, sodass sich die Nettoausgaben auf 682 Millionen Euro beliefen.⁶⁰ Gemessen an den staatlichen Ausgaben zählt der Unterhaltsvorschuss also zu den kleineren der hier untersuchten 13 ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Das ist jedoch vor allem dem relativ kleinen Kreis der Anspruchsberichtigten geschuldet. Laut der im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeföhrten Akzeptanzanalyse (Institut für Demoskopie 2010) erhielten nur 1% der Bevölkerung zum Zeitpunkt der Befragung den Unterhaltsvorschuss; weitere 4% hatten diese Leistung früher einmal erhalten. In den betroffenen Personengruppen ist der Anteil der Bezieher-Haushalte aber deutlich höher: Bei den Eltern mit Kindern unter 18 Jahren beträgt er 6%, bei den Alleinerziehenden 15%.

Im Budget der Alleinerziehenden, die den Unterhaltsvorschuss erhalten, spielt dieser eine wichtige Rolle. Wie Böhmer und Heimer (2008) zeigen, ist die Altersbegrenzung auf 12 Jahre für die überdurchschnittliche Armutsriskokoquote unter Jugendlichen in der darüber liegenden Altersgruppe mit verantwortlich.

Die Begrenzung des Unterhaltsvorschusses auf die Personengruppe der Alleinerziehenden trägt sicher nicht unerheblich zur **geringen Kenntnis der Leistung in der Gesamtbevölkerung** bei. Laut der im Rahmen der Akzeptanzanalyse durchgeföhrten Erhebung wissen nur 7% der Gesamtbevölkerung über den Unterhaltsvorschuss gut Bescheid. 37% kennen die Leistung hingegen nur dem Namen nach, stattlichen 39% ist sie gänzlich unbekannt. Das ist, nach dem Kinderzuschlag, der zweithöchste Wert in der Gruppe der 13 Maßnahmen und Leistungen.

Die **große materielle Bedeutung des Unterhaltsvorschusses für die Empfängerhaushalte** wird in der Akzeptanzanalyse ebenfalls sehr deutlich. 65% der aktuellen

⁶⁰ Alle Zahlen stammen aus der Übersicht „Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2008“ des BMFSFJ.

Empfänger der Leistung wissen über sie gut Bescheid; hier liegt der Unterhaltsvorschuss in der Spitzengruppe der 13 Maßnahmen und Leistungen. 87% der Personen in Bezieher-Haushalten bezeichnen den Unterhaltsvorschuss als besonders wichtig für ihre Familie. Das Auslaufen des Vorschusses nach 72 Monaten oder beim Erreichen der Altersgrenze von 12 Jahren wird in den Intensivinterviews häufig als Problem genannt. In der quantitativen Befragung berichten 67%, dass das Auslaufen des Unterhaltsvorschusses zu finanziellen Problemen geführt habe.

Modellierung des Unterhaltsvorschusses

Die Modellierung des Unterhaltsvorschusses wirft aufgrund der im SOEP derzeit noch begrenzten Datenlage einige Schwierigkeiten auf, weil sich nicht direkt beobachten lässt, welche der im SOEP vertretenen Haushalte den Unterhaltsvorschuss erhalten. Es werden zwar die erhaltenen Unterhaltszahlungen erhoben, allerdings wird nicht gefragt, ob der Unterhalt für den Partner oder für die Kinder gezahlt wird. Selbst wenn man bereit ist, hier eine Annahme in die eine oder andere Richtung zu treffen (oder aber die Aufteilung zu schätzen), bleibt die Schwierigkeit, dass nicht direkt erhoben wird, ob die Unterhaltszahlungen für die Kinder vom Ex-Partner oder von der Vorschusskasse stammen.

Als Reaktion auf diese Probleme bei der direkten Datenverfügbarkeit trifft das Steuer-Transfer-Modell derzeit die Annahme, dass nur Alleinerziehende, die im SOEP angeben, Unterhaltszahlungen zu erhalten, aber in einer anderen Frage erklären, keine Zahlungen vom ehemaligen Partner zu empfangen, als derzeitige Leistungsempfänger(innen) in Frage kommen. Diese Abschätzung stellt jedoch nur eine Obergrenze dar. Um die tatsächlichen jährlichen Bruttoausgaben für den Unterhaltsvorschuss zu treffen, wird angenommen, dass nur 75% der Alleinerziehenden aus dem Kreis dieser im SOEP indirekt identifizierten potenziellen Empfänger(innen) auch tatsächlich Unterhaltsvorschuss erhalten.

6.2.2 Wirkungen

Der Unterhaltsvorschuss bedeutet isoliert betrachtet für die Empfänger der Leistung einen deutlichen **Einkommensgewinn** (siehe Tabelle 25). Allerdings wird der Unterhaltsvorschuss auf das Arbeitslosengeld II angerechnet, sodass der effektive Einkommensgewinn vor allem im ersten Quartil gering ist.⁶¹ Im zweiten Einkommensquartil werden durch den Unterhaltsvorschuss ebenfalls andere Transferleistungen verdrängt, allerdings bleibt mit durchschnittlich 88 Euro prozentual etwas mehr vom ursprünglichen Einkommenszuwachs von 278 Euro erhalten als im ersten Quartil. Die Interaktionen im Transfersystem verlieren im dritten Einkommensquartil weiter an Bedeutung; im vierten Quartil schlägt die einkommenserhöhende Wirkung des Unterhaltsvorschusses dann fast vollständig durch. In einer Nettobetrachtung – das heißt, unter Berücksichtigung der Interaktionen zwischen den Maßnahmen und Leistungen – stärkt der Unterhaltsvorschuss also vor allem erwerbstätige Alleinerziehende, die sich bereits außerhalb

⁶¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

des Transferbereichs befinden. Allerdings stoßen Aussagen vor allem über die höheren Einkommensquartile auf das Problem niedriger Fallzahlen, da die Empfängerhaushalte ja nur eine Teilgruppe (siehe Methodenkasten) der ohnehin vergleichsweise kleinen Gruppe der Alleinerziehenden darstellen und zudem in der Regel über ein niedrig-niedriges Einkommen verfügen. Einige Zellen im dritten und vierten Quartil sind aus diesem Grunde in der Simulationsstichprobe nicht besetzt.⁶²

Tabelle 25: Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	189	23	23	278	91	88
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	152	28	27	164	163	163
Zwei Kinder	349	1	4	271	101	96
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	402	0	0
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	141	107	106	493	0	0
3 bis 6 Jahre	208	7	6	302	132	127
7 bis 13 Jahre	180	9	9	240	65	63
Gesamt	189	23	23	278	91	88
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	233	136	131	358	358	353
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	180	180	180	180	180	180
Zwei Kinder	210	210	193	359	359	356
Mehr als zwei Kinder	311	35	31	313	313	313
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	.	.	.	.	.	.
3 bis 6 Jahre	317	61	47	313	313	313
7 bis 13 Jahre	183	182	180	360	460	356
Gesamt	233	136	131	358	358	353

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

⁶² Die Höhe des Unterhaltsvorschusses ist nicht direkt abhängig vom Einkommensquartil. Dass sich die simulierte Einkommenswirkung dennoch zwischen den Quartilen unterscheidet, erklärt sich zum einen dadurch, dass sich die Quartile systematisch hinsichtlich der Kinderzahl und dem Alter der Kinder unterscheiden. Hinzu kommt ein Element des Zufalls, da, wie im Methodenkasten erläutert, die Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschusses aufgrund fehlender Daten nur angenähert werden kann. Innerhalb der potenziell Anspruchsberechtigten werden 75% der Haushalte zufällig ausgewählt.

Der Zusammenhang zwischen dem finanziellen Vorteil aus dem Unterhaltsvorschuss und dem Alter und der Anzahl der Kinder ist komplex. Der direkte Einkommensgewinn durch den Unterhaltsvorschuss steigt zunächst mit der Anzahl der Kinder. Außerdem gilt: Da der Unterhaltsvorschuss nur für Kinder unter 12 Jahren gezahlt wird, zeigen sich auch nur Einkommensveränderungen in den entsprechenden Altersgruppen, also bei den jüngeren Kindern. Der Unterhaltsvorschuss unterscheidet sich hinsichtlich dieser Zusammenhänge auf den ersten Blick also diametral vom Entlastungsbetrag, der für alle Alleinerziehenden nominal 1.308 Euro pro Jahr beträgt, in seiner Wirkung aber tendenziell mit der Kinderzahl sinkt und mit dem Alter der Kinder steigt.

Indirekt, also durch die Interaktion mit den übrigen Transferleistungen, ist jedoch auch beim Unterhaltsvorschuss in manchen Fällen die Wirkung für Alleinerziehende mit weniger und älteren Kindern größer.⁶³ Das liegt daran, dass Alleinerziehende mit älteren Kindern häufiger und länger erwerbstätig und daher seltener auf Transferleistungen angewiesen sind. Da die Anrechnung auf andere Leistungen für sie also seltener eine Rolle spielt, ist der effektive Einkommenszuwachs durch den Unterhaltsvorschuss für sie höher. Dieser Zusammenhang „durch die Hintertür“ spielt vor allem im 2. Quartil eine Rolle. Dort kehrt sich durch diesen indirekten Effekt die Stärke der Wirkung in ihrer Reihenfolge um: Isoliert betrachtet gewinnen Alleinerziehende mit einem Kind 164 Euro monatlich, mit zwei Kindern 271 Euro und mit mehr als zwei Kindern 402 Euro. Unter Berücksichtigung der Interaktionen lauten die entsprechenden Werte 163 Euro, 96 Euro und 0 Euro bei mehr als zwei Kindern. Im 1. Quartil wirkt dieser indirekte Zusammenhang hingegen nicht, weil ohnehin nahezu alle Alleinerziehenden, unabhängig vom Alter und der Anzahl der Kinder, Transferleistungen beziehen. In den beiden oberen Quartilen wirkt er wiederum nicht, weil hier fast niemand mehr andere Transferleistungen bezieht.

Dadurch, dass der Unterhaltsvorschuss auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, außerhalb des Transferbezugs aber voll im Haushaltseinkommen ankommt, setzt er **positive Anreize für eine Erwerbstätigkeit** (Tabelle 26). Hier ist er dem Kindergeld vergleichbar, das eine ähnliche Wirkung entfaltet. Durch den Unterhaltsvorschuss steigt die Partizipationsquote der alleinerziehenden Frauen um 0,73 Prozentpunkte; ihre durchschnittliche Arbeitszeit nimmt um 0,06 Wochenstunden zu. In der Kombination beider Effekte steigt das Arbeitsvolumen der alleinerziehenden Frauen um 1.729 Vollzeitäquivalente. Bei den Männern ist der Effekt relativ gesehen stärker. Der Grund dafür ist, dass alleinerziehende Männer häufiger mit älteren Kindern im Haushalt leben und entsprechend häufiger erwerbstätig sind und seltener Leistungen der Grundsicherung erhalten. Dadurch ist der effektive finanzielle Impuls für sie stärker, weil es in diesem Fall zu keiner Anrechnung des Unterhaltsvorschusses kommt. Weil die Männer aber nur etwa 10% aller Alleinerziehenden ausmachen, ist der absolute Anstieg mit 68 Vollzeitäquivalenten gering. Angesichts der geringen Fallzahlen bei den alleinerziehenden Männern generell und insbesondere bei den alleinerziehenden Männern, die

⁶³ Beim Alter gibt es aber hier, anders als beim Entlastungsbetrag, eine Obergrenze von 12 Jahren.

den Unterhaltsvorschuss erhalten, sollten diese Effekte aber nicht überinterpretiert werden. Wie die Tabelle zeigt, finden sich in dieser kleinen Gruppe nur alleinerziehende Männer mit einem Kind zwischen 3 und 6 Jahren; für andere Konstellationen sind daher auf der Basis der vorliegenden Stichprobe keine Aussagen möglich.

Tabelle 26: Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizi-pation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizi-pation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,73	0,06	1729	3,17	5,55	68
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,25	0,14	589	3,17	5,55	68
Zwei Kinder	1,39	0,01	995	.	.	.
Mehr als zwei Kinder	0,43	0,45	144	.	.	.
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-1,57	-0,66	-328	.	.	.
3 bis 6 Jahre	1,43	0,07	1298	3,17	5,55	68
7 bis 13 Jahre	0,5	0,11	759	.	.	.
Gesamt	0,73	0,06	1729	3,17	5,55	68

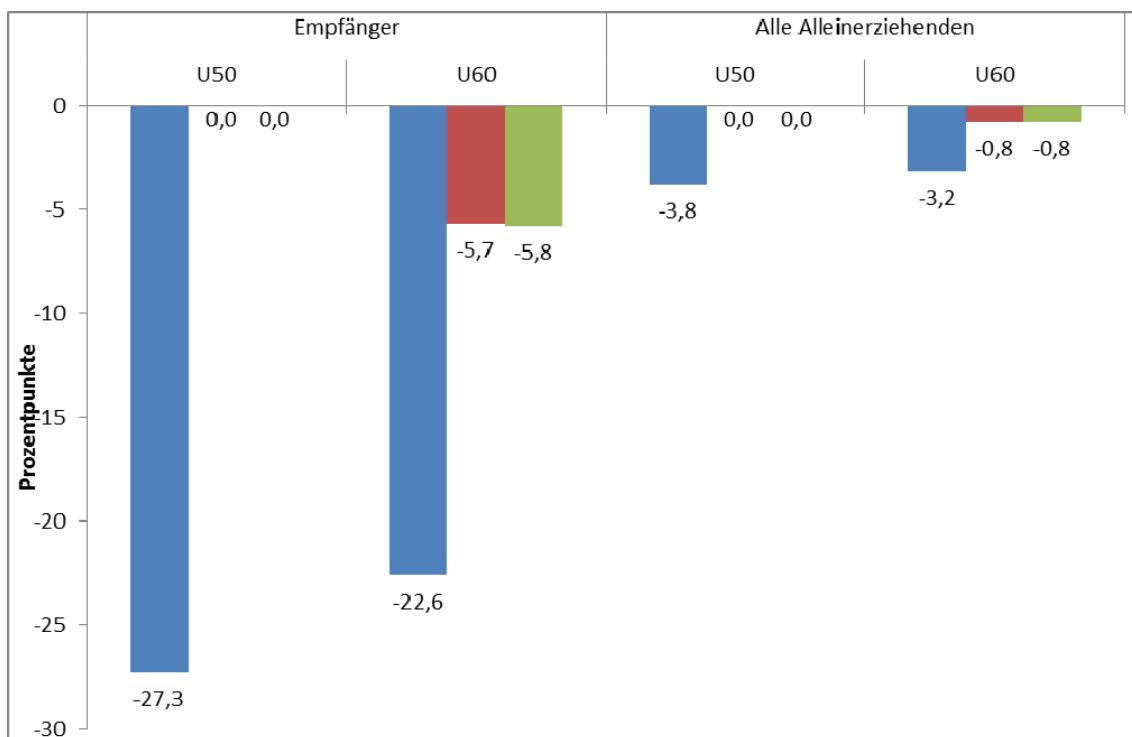
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Die positive Anreizwirkung des Unterhaltsvorschusses, die sich aus der Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II ergibt, dominiert den negativen Einkommenseffekt in den oberen Quartilen. Der Einkommenseffekt besagt, dass bei gestiegenem Einkommen der Umfang der Erwerbstätigkeit grundsätzlich auch zurückgehen könnte, da das gleiche Konsumniveau nunmehr auch mit einem geringeren Arbeitseinsatz erreicht werden kann. Da sich aber nur wenige Alleinerziehende in den oberen Einkommensquartilen befinden, spielt dieser Effekt eine vergleichsweise geringe Rolle.

Die direkte Wirkung des Unterhaltsvorschusses auf das **Armutsrisiko** ist beträchtlich. Wie Abbildung 12 zeigt, sinkt durch die Zahlungen der Vorschusskassen das Armutsrisiko der Empfänger um 22,6 Prozentpunkte, das aller Alleinerziehenden immerhin noch um 3,2 Prozentpunkte. Der Unterschied zwischen beiden Veränderungen ist deshalb recht groß, weil der Unterhaltsvorschuss ja nur einem vergleichsweise kleinen Prozentsatz der Alleinerziehenden zugutekommt. Für einzelne Gruppen von Leistungsempfängern (mit kleinen Kindern und mehreren Kindern) ist die armutsvermeidende Wirkung des Unterhaltsvorschusses sogar noch deutlich höher als die besagten 22,6 Prozentpunkte. Wichtig: Anders als der Entlastungsbetrag, der ja über die Steuerzahlungen wirkt, erreicht der Unterhaltsvorschuss vor allem die ärmsten Haushalte unter den Alleinerziehenden. Ihre Armutsquote (zu 50% des Medianeinkommens) sinkt um 27,3 Prozentpunkte.

Geht man jedoch über die direkte Betrachtung der geleisteten Zahlungen hinaus, so ändert sich das Bild grundlegend: Weil der Unterhaltsvorschuss in den unteren Einkommensbereichen angerechnet wird und dort die Einkommen also weitgehend unverändert lässt, führt er effektiv nur zu einem geringen Rückgang des gesamten Armutsriskos von Alleinerziehenden. Sprich: Auch ohne den Unterhaltsvorschuss wären die Alleinerziehenden mit niedrigem Einkommen nicht ärmer, weil in diesem Fall die Leistungen der Grundsicherung an die Stelle des Unterhaltsvorschusses traten. Dabei handelt es sich allerdings nur um eine enge, finanzielle Sichtweise. Von Fragen der Stigmatisierung, des Verwaltungsaufwandes und von rechtssystematischen Erwägungen wird dabei abstrahiert. Aus fiskalischer Sicht besteht ein finanzieller Unterschied zum Arbeitslosengeld II darin, dass der Staat einen Teil der vorgeschoßenen Unterhaltszahlungen durch Rückgriff auf die Unterhaltsschuldner zurückerhält.

Abbildung 12: Wirkungen des Unterhaltsvorschusses auf das Armutsrisko



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. U50 und U60: Armutskoeffizient gemessen an 50 bzw. 60% des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens.

Durch die Anrechnung auf das Arbeitslosengeld II ist zwar die Gesamtwirkung des Unterhaltsvorschusses auf das Armutsrisko mit 5,8 Prozentpunkten kleiner als die in der Abbildung gezeigte isolierte Wirkung von 22,6 Prozentpunkten. Gleichzeitig aber führt der gleiche Mechanismus natürlich zu einem starken **Rückgang der Haushalte im ALG II-Bezug** um insgesamt etwa 31.000 Haushalte. Dieser Rückgang konzentriert sich auf Alleinerziehende mit zwei Kindern, von denen durch den Unterhaltsvorschuss insgesamt etwa 22.000 Haushalte den ALG II-Bezug vermeiden. Durch die positiven

Arbeitsanreize steigt außerdem die Anzahl der Haushalte mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Abbildung).

Tabelle 27: Fiskalische Wirkungen des Unterhaltsvorschusses (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,000	0,006	0,006
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	0,000	0,000
Ehegattensplitting	0,000	0,000	0,000
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,001	0,001
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,000	0,000	0,000
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,023	0,023
(3) Monetäre Transfers	0,243	-0,025	0,218
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,014	0,000	-0,014
Elterngeld	0,000	0,001	0,001
Wohngeld	-0,008	-0,001	-0,009
Unterhaltsvorschuss	0,883	0,000	0,883
Arbeitslosengeld I	0,000	0,004	0,004
Arbeitslosengeld II	-0,618	-0,029	-0,647
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,243	0,054	-0,189
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,009	-0,001	-0,010
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,552	-0,007	-0,559

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Die direkten **fiskalischen Ausgaben** für den Unterhaltsvorschuss betragen im Simulationsmodell rund 883 Mio. Euro pro Jahr (Tabelle 27), treffen also die amtlichen Zahlen gut.^{64,65} Die effektiven Ausgaben betragen aber nur 243 Mio. Euro, weil Einsparungen beim Unterhaltsvorschuss in vielen Fällen zu Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld II führen würden. Durch die positiven Arbeitsangebotseffekte kommt es zu zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie zu weiteren Einsparungen beim ALG II. Der Verhaltenseffekt wird mit etwa 54 Mio. Euro pro Jahr beziffert, ist also im Verhältnis zum buchhalterischen Effekt von 243 Mio. Euro und selbst verglichen mit den direkten Ausgaben von 883 Mio. Euro recht hoch. Durch die Interaktions- und Ver-

⁶⁴ Ausgewiesen sind die Bruttoausgaben, also ohne die Einnahmen aus den an die Vorschusskassen übergegangenen Unterhaltsansprüchen.

⁶⁵ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

haltenseffekte betragen die eigentlichen effektiven Kosten des Unterhaltsvorschusses in den Simulationsrechnungen nur 189 Mio. Euro pro Jahr.

6.2.3 Fazit

Um die Wirkungen des Unterhaltsvorschusses zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der Unterhaltsvorschuss im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Der Unterhaltsvorschuss stabilisiert das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden in einer schwierigen Lage, nämlich dann, wenn ein Elternteil seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommt. Der Vorschuss verhindert, dass diese Haushalte in dieser Notlage, aus der sie sich aufgrund der erschwertem Betreuungssituation oft nicht selbst befreien können, in die Grundsicherung fallen. Eine Stigmatisierung der Haushalte kann so vermieden werden.
- Da der Unterhaltsvorschuss anders als das Arbeitslosengeld II auch in höheren Einkommensbereichen gezahlt wird, wirkt er positiv auf die Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern und somit auf das Ziel einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Gerade bei Alleinerziehenden sind aber die Arbeitsangebotsergebnisse des Moduls „Zentrale Leistungen“ unter dem methodischen Vorbehalt zu sehen, dass im Modell die Erwerbsaufnahme annahmegemäß nicht durch fehlende Kinderbetreuung erschwert wird.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des Unterhaltsvorschusses betragen in der Simulation 883 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen nur 243 Mio. Euro pro Jahr, weil sich mögliche Einsparungen beim Unterhaltsvorschuss in starken Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld II niederschlagen würden. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 189 Mio. Euro pro Jahr. Diese teilweise Gegenfinanzierung durch die positiven Arbeitsangebotswirkungen wird im Modell durch die Annahme gegebener Kinderbetreuungsarrangements jedoch unterschätzt.

7 Ehegattensplitting

7.1 Konzeption der Ehegattenbesteuerung

Soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen, können Ehepaare nach dem geltenden Recht zwischen getrennter Veranlagung und **Zusammenveranlagung** zur **Einkommensteuer** wählen. Bei getrennter Veranlagung würden beide Ehegatten steuerlich – im Hinblick auf die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage und des zu versteuernden Einkommens – als zwei Einzelpersonen behandelt. Hieraus resultiert für jeden Ehe-partner ein eigener Steuerzahlbetrag, der sich aus der Kombination der Bemessungsgrundlage mit dem Steuertarif ergibt. Bei Zusammenveranlagung wird dagegen das Einkommen beider Ehegatten zusammengerechnet. Der Steuertarif wird auf das halbierte gemeinsame zu versteuernde Einkommen angewendet; der sich daraus ergebende Steuerbetrag wird anschließend verdoppelt, um die gemeinsame Steuerschuld des Ehepaars zu bestimmen. Im Ergebnis wird das gemeinsame Erwerbseinkommen hälftig auf die Ehegatten verteilt (gesplittet) und dem für alle geltenden Einkommen-steuertarif unterworfen. Dieses Splitting-Verfahren kommt nur im Fall der Zusammen-veranlagung zur Anwendung.

Der **Splittingtarif** beruht auf der Überlegung, dass die Ehegatten das Haushaltseinkommen gemeinsam erwirtschaften und über die Verwendung des Einkommens im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Verbrauchsgemeinschaft gemeinsam entscheiden. Zudem bestehen zwischen Eheleuten gegenseitige gesetzliche Unterhaltsverpflichtungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich zu berücksichtigen sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Splitting-Verfahren daher keine beliebig veränderbare Steuervergünstigung, sondern – unbeschadet der näheren Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers – eine an dem Schutzgebot des Artikels 6 Absatz 1 Grundgesetz und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare (Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz) orientierte sachgerechte Besteuerung (BVerfGE 61, 319 [347]).

Die Zusammenveranlagung kann **aus zwei Gründen** zu einem **Steuervorteil gegenüber der getrennten Veranlagung führen (Splittingeffekt)**. Erstens ist der Steuerbetrag bei Zusammenveranlagung im Regelfall niedriger als die Summe der individuellen Steuerbeträge bei getrennter Veranlagung. Dies liegt in der **Progression** des deutschen Steuertarifs begründet, also dem Anstieg der durchschnittlichen Steuerlast mit dem zu versteuernden Einkommen. Unter dieser Voraussetzung ist der durchschnittliche Steuersatz auf das halbierte Haushaltseinkommen normalerweise niedriger als der durchschnittliche Steuersatz auf die Summe der beiden Einkommen.

Nur falls das zu versteuernde Einkommen beider Ehegatten exakt gleich ist, sich beide Einkommen in der oberen Proportionalzone des Steuertarifs befinden oder das gemeinsame Einkommen das Doppelte der Einkommensgrenze beim Übergang zum konstanten maximalen Grenzsteuersatz (von derzeit 45%) übersteigt, entsteht aus der Zusammenveranlagung kein Splitting-Vorteil. Ansonsten ist der Splitting-Vorteil unter sonst gleichen Umständen umso größer, je größer bei gegebenem Haushaltseinkommen die Differenz der Einzeleinkommen und je höher bei gegebener Differenz der Einzeleinkommen das Haushaltseinkommen. Im Veranlagungszeitraum 2010 beträgt der maximale Splittingvorteil 15.694 Euro; dieser maximale Vorteil wird ab einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von 501.462 Euro erzielt.

Der zweite, eher übersehene Grund für einen Steuervorteil aus der mit dem Splitting-Verfahren kombinierten Zusammenveranlagung ist, dass die durch Addition der einzelnen zu versteuernden Einkommen der Ehepartner ermittelte gemeinsame **Steuerbemessungsgrundlage** kleiner ist als die Summe der Bemessungsgrundlagen bei individueller Veranlagung. Zwar werden bei gemeinsamer Veranlagung die jeweiligen Steuerfreibeträge im Vergleich zur individuellen Veranlagung im Allgemeinen verdoppelt. Bei gemeinsamer Veranlagung bestehen jedoch gewisse Möglichkeiten, Freibeträge oder abzugsfähige Vorsorgeaufwendungen auf den anderen Ehepartner zu übertragen, sodass die gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage niedriger ausfallen kann.

Der Splittingeffekt entsteht stets im Vergleich der Zusammenveranlagung von Ehepaaren gegenüber der Einzelbesteuerung unverheirateter Paare bei gleichem zu versteuernden Einkommen und gleicher Arbeitsteilung bzw. gleichem internen Einkommensverhältnis. Einverdienern und Zweiverdienern mit gleichem zu versteuernden Einkommen werden gleich hoch besteuert. Ein Splittingvorteil von Einverdienern gegenüber Zweiverdienern gibt es daher nicht.

Dass das Ehegattensplitting dennoch **verhaltenslenkende Wirkung** entfaltet, liegt am **Ausgleich der Grenzsteuerbelastung zwischen den Eheleuten**. Bei ungleichen Einkommen der beiden Eheleute sinkt die Grenzsteuerbelastung des Partners oder der Partnerin mit dem höheren eigenen Einkommen gegenüber einer getrennten Veranlagung, während die Grenzsteuerbelastung des Partners oder der Partnerin mit dem niedrigeren eigenen Einkommen steigt. Im Ergebnis sinken die Beschäftigungsanreize für Zweitverdiener, während die Beschäftigungsanreize für Erstverdiener zunehmen.⁶⁶ Die Schwächung der Beschäftigungsanreize durch das Ehegattensplitting wird in

⁶⁶ Ab dem Veranlagungszeitraum 2010 haben Ehegatten die Möglichkeit, zusätzlich zu den Steuerklassenkombinationen III/V und IV/IV ein Faktorverfahren zu wählen. Der Splittingvorteil wird beim Faktorverfahren auf beide Ehepartner verteilt, um die Lohnsteuerbelastung im Jahresverlauf dem einkommensteuerlichen Jahresergebnis anzupassen. Der Effekt des Ehegattensplittings wird aber nur hinsichtlich der unmittelbar sichtbaren Lohnsteuerbelastung abgemildert. Nach wie vor gilt, dass der Vorteil aus dem Ehegattensplitting mit der Einkommensdifferenz wächst. Die negativen Beschäftigungsanreize für den geringer verdienenden Gatten bleiben also bestehen.

Deutschland durch die Möglichkeit der geringfügigen Beschäftigung abgemildert, da das in einer solchen Beschäftigung erzielte Einkommen nicht in die gemeinsame Be-messungsgrundlage eingeht.

Das Splitting-Verfahren ist **an sich geschlechtsneutral ausgestaltet**. Da aber empirisch betrachtet Frauen in Deutschland vielfach weniger verdienen als Männer, ist damit zu rechnen, dass der Ausgleich der marginalen Steuerbelastungen durch das Ehegattensplitting die **Erwerbsaufnahme von verheirateten Frauen verringert**. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Stabilität von Familien sind zwei gegenläufige Effekte zu berücksichtigen. Den Einkommenvorteilen aus dem Splittingvorteil sowie dem möglicherweise intensivierten Arbeitsangebot des Erstverdieners steht der Verlust an potenziellem Einkommen gegenüber, der sich aus dem abgeschwächten Arbeitsangebot des Zweitverdieners ergibt. Der Nettoeffekt lässt sich ohne eine empirische Untersuchung nicht abschätzen, da er von den Verdienstpositionen der beiden Ehepartner im Lebenszyklus und den getroffenen Vereinbarungen zur Betreuung der Kinder ab-hängt.

Das Ehegattensplitting ist die einzige der hier untersuchten Leistungen und Maßnahmen, zu deren Evaluation **zwei verschiedene Benchmark-Szenarien** herangezogen werden. In Kapitel 7.2 wird zunächst der Status quo mit der kontrafaktischen Situation einer **Individualbesteuerung** verglichen. Als praxisnähere Alternative wird anschlie-ßend in Kapitel 7.3 auch der Benchmark eines **Realsplittings mit einem maximalen Übertrag von 13.805 Euro** herangezogen. Die Alternativszenarien dienen der Evalu-a-tion des Status quo. Sie stellen keine konkreten Reformvorschläge dar und wurden un-abhängig von verfassungsrechtlichen Vorgaben gebildet. Die Einzelheiten der Umset-zung beider Szenarien finden sich im Methodenkasten „Modellierung des Ehegattensplittings“.

Modellierung des Ehegattensplittings

Im Status quo unterstellt das für die Simulationen zugrunde gelegte Steuer-Transfer-Modell, dass verheiratete Paare sich grundsätzlich für die Zusammenveranlagung entscheiden. Um den Wert des Splittingvorteils in jeder Konstellation zu bestimmen, muss eine Regel für den Fall ohne gemeinsame Veranlagung gesetzt werden.

Als ersten Benchmark verwenden wir die Konstellation einer getrennten Veranlagung. Um eine getrennte Veranlagung umzusetzen, wird für jeden Ehegatten ein individuelles zu versteuerndes Einkommen bestimmt. Ausgangspunkt ist das individuelle Einkommen jedes Ehepartners, das um die üblichen Steuerabsetzbeträge (insbesondere Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen) vermindert wird. Zum Ansatz kommen die Freibeträge, die auch bei Unverheirateten gelten würden. Die Kinderfreibeträge werden ebenfalls halbiert und können nicht zwischen den Ehepartnern übertragen werden.

Im Ergebnis kann es bei dieser Vorgehensweise vorkommen, dass die Summe der bei Einzelveranlagung zu versteuernden Einkommen der Eheleute anders ist als die Steuerbemessungsgrundlage bei gemeinsamer Veranlagung. Dieser Fall kann insbesondere dann auftreten, wenn ein Ehepartner wegen eines niedrigen Einkommens einen auf Haushaltsebene gewährten Steuerfreibetrag nicht oder nur teilweise ausschöpft, der bei gemeinsamer Veranlagung voll ausgeschöpft werden könnte. Im Ergebnis setzt sich der simulierte Splittingvorteil demnach aus den Wirkungen eines reduzierten Durchschnittssteuersatzes und einer tendenziell etwas niedrigeren Bemessungsgrundlage zusammen.

In der Praxis ist ein Übergang zu einer völlig individuellen Einkommensbesteuerung von Eheleuten steuer- und verfassungsrechtlich problematisch, weil dieses Verfahren die bestehenden ehelichen Unterhaltpflichten, wie sie etwa in der Unterhaltpflicht Geschiedener explizit zum Tragen kommen, ignoriert. Als praxisnähere Alternative werden darum im Folgenden auch die Wirkungen des Übergangs zu einem Realsplitting untersucht. Das Realsplitting orientiert sich an den Regeln zum einkommensteuerlichen Behandlung von Aufwendungen im nachehelichen Unterhalt, die bis zu 13.805 Euro pro Jahr als Sonderausgabe abgesetzt werden können.

Konkret wird unterstellt, dass der Ehepartner mit dem höheren eigenen zu versteuernden Einkommen diesen Betrag an Ehepartner mit dem niedrigeren zu versteuernden Einkommen überträgt, sofern die halbe Differenz der zu versteuernden Einkommen vor Übertragung nicht bereits kleiner ist als 13.805 Euro. In diesem Fall ist es möglich, dass die Eheleute ihre Steuerlast durch einen niedrigeren Übertrag des freigestellten Unterhalts ihr zu versteuerndes Einkommen ausgleichen und so die minimal mögliche Steuerzahlung erreichen. Diese entspricht genau der Zahlung bei gemeinsamer Veranlagung mit Ehegatten-Splitting, das ja auch zu einem faktischen Ausgleich der zu versteuernden Einkommen der Eheleute führt.

7.2 Wirkungen – Benchmark Individualbesteuerung

Nimmt man als Benchmark der Simulation die Individualbesteuerung, vermindern sich durch die Kombination aus Zusammenveranlagung und Splitting-Verfahren die direkten **Steuereinnahmen** des Staates um etwa 24 Mrd. Euro pro Jahr, wenn man von Interaktions- und Verhaltenseffekten absieht (siehe Tabelle 28).⁶⁷ Damit gehört das Ehegattensplitting bei diesem Benchmark neben dem Kindergeld zu den fiskalisch bedeutendsten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen. Allerdings lassen sich durch das Ehegattensplitting an anderer Stelle Transferleistungen beim Arbeitslosengeld II sowie dem Kinderzuschlag – bei etwas höheren Wohngeldausgaben – einsparen.

Tabelle 28: Fiskalische Wirkungen des Ehegattensplittings, Benchmark Individualbesteuerung (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-24,444	-0,225	-24,669
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,493	0,000	0,493
Ehegattensplitting	24,444	0,000	24,444
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,050	-0,001	0,049
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-1,448	-1,448
(3) Monetäre Transfers	-0,541	-0,768	-1,309
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,116	-0,014	-0,130
Elterngeld	0,129	-0,013	0,116
Wohngeld	0,171	-0,057	0,114
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,060	0,060
Arbeitslosengeld II	-0,725	-0,744	-1,469
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-23,903	-0,905	-24,808
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,171	0,000	0,171
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,001	0,001
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,448	-0,154	-0,603

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Es besteht eine Interaktion zwischen dem Steuersystem und dem System der sozialen Grundsicherung insoweit, dass gezahlte Einkommensteuern und Sozialversicherungs-

⁶⁷ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

beiträge bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II angerechnet werden.⁶⁸ Beim Wohngeld gibt es diese Interaktion auch, jedoch ist diese hier nicht so ausgeprägt, da bei dem für die Berechnung des Wohngeldanspruchs relevanten Einkommens lediglich Freibeträge in pauschalierter Form abgezogen werden. Falls nun Einkommensteuern und/oder Sozialversicherungsbeiträge (Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung) gezahlt werden, erhöht dies zwar den pauschalen Freibetrag, irrelevant ist dabei allerdings, wie hoch die geleisteten Einkommensteuern (Sozialversicherungsbeiträge) sind. Berücksichtigt man auch den Verhaltenseffekt, dann entgehen dem Staat zusätzliche Einnahmen durch verringerte Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von etwa 1,4 Mrd. Euro aufgrund eines vor allem bei den Frauen reduzierten Arbeitsangebots (siehe unten). Auf der anderen Seite sinken die Transferleistungen durch den in Folge der größeren Einkommensdifferenz gestiegenen Splitting-Vorteil.

Am deutlichsten profitieren vom Splittingeffekt nämlich Ehepaare mit großen Einkommensunterschieden, insbesondere mit einem allein- und gutverdienenden Ehepartner. Weitgehend davon ausgenommen sind dagegen ärmere Familien, die keine oder nur geringe Einkommensteuern zahlen. Daher ändert sich, wie Tabelle 29 zeigt, das **verfügbare Haushaltseinkommen** von Ehepaaren im untersten Einkommensquartil um nur 93 Euro – das ist bereits der Mittelwert der Empfängerhaushalte, also der Haushalte, die vom Splitting profitieren. Im Mittel über alle Haushalte des 1. Quartils, von denen viele keine Steuern zahlen, ist der Vorteil geringer. Ab dem zweiten Quartil kommt es zu einem deutlicheren Anstieg. Der Einkommenszuwachs ist dabei im vierten Einkommensquartil mit 178 Euro am stärksten. Bei Paaren mit Kindern steigt hier das verfügbare Einkommen, nach Berücksichtigung der Arbeitsangebotseffekte, um durchschnittlich 195 Euro pro Monat. Bei kinderlosen Paaren ist dieser Anstieg um knapp 60 Euro geringer.

Im untersten Einkommensquartil lassen sich auch Interaktionseffekte (Vergleich Isoliert – Interaktion) identifizieren: so reduziert sich das gestiegene Einkommen aufgrund der geringeren Einkommensteuern und des dadurch geringeren Anspruchs auf Transferleistungen von durchschnittlich 94 Euro auf 45 Euro pro Monat bei kinderlosen Paaren; bei Paaren mit Kindern zeigt sich ein noch stärkerer Interaktionseffekt, weil durch die Kinder die Transferleistungen eine größere Rolle spielen.

Ab dem dritten Einkommensquartil (in der isolierten Wirkung schon ab dem zweiten Quartil) zeigt sich, dass das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen von Ehepaaren mit Kindern stärker als bei Ehepaaren ohne Kinder ansteigt, und das Ehegattensplitting somit im Durchschnitt die Wohlstandsposition von Ehepaaren mit Kindern im Vergleich zu Ehepaaren ohne Kinder verbessert. Ab dem dritten Quartil nimmt mit steigender Kinderzahl der Splittingvorteil zu. Da der Splittingvorteil mit den Einkommensdifferenzen beider Ehepartner steigt und somit der Steuerentlastungseffekt

⁶⁸ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

entsprechend bei Ehepaaren mit einem gutverdienenden Einverdiener höher ist, lässt sich dieses Ergebnis dadurch erklären, dass mehr Ehepaare mit Kindern das Familienmodell eines (männlichen) Hauptverdieners und eines (weiblichen) Zweitverdieners wählen. Noch bedeutender ist der Splittingvorteil für Ehepaare bei steigender Kinderzahl und einem Kleinkind (jüngstes Kind ist unter drei Jahren).

Tabelle 29: Wirkung des Ehegattensplittings auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	94	45	40	141	140	131
Paare mit Kindern	71	7	6	143	101	92
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	71	7	6	148	119	109
Zwei Kinder	.	.	.	147	84	78
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	67	15	15
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	258	123	..	123	87	81
3 bis 6 Jahre	47	11	10	160	113	104
7 bis 13 Jahre	130	0	0	134	74	68
Über 13 Jahre	111	0	0	147	124	112
Gesamt	93	44	39	142	122	112
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	108	108	101	139	139	131
Paare mit Kindern	163	160	152	195	197	188
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	159	162	151	170	171	161
Zwei Kinder	162	161	155	191	193	185
Mehr als zwei Kinder	178	149	144	271	277	270
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	191	196	191	255	276	267
3 bis 6 Jahre	162	157	150	181	181	176
7 bis 13 Jahre	148	140	133	216	216	205
Über 13 Jahre	163	160	149	172	172	162
Gesamt	143	141	133	178	180	171

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Das Ehegattensplitting vermindert das relative **Armutsrisko** von Ehepaaren und trägt somit zur ihrer wirtschaftlichen Stabilisierung bei. Diese Wirkung zeigt sich vor allem bei einer Armutsgrenze von 60% des gewichteten Medianeneinkommens, während es unterhalb der Armutsschwelle von 50% zu keinen nennenswerten Änderungen kommt,

weil hier die Einkommensteuer und damit der Splittingvorteil kaum eine Rolle spielt. Bei Paaren mit Kindern sinkt demnach das Armutsrisko unter Berücksichtigung von Verhaltensänderungen um etwa 1,4 Prozentpunkte und bei Paaren ohne Kinder um 1,1 Prozentpunkte (siehe Tabelle 30). Unterscheidet man die isolierten Wirkungen nach der Anzahl der Kinder im Haushalt, so zeigt sich der stärkste Rückgang des Armutsriskos bei kinderreichen Paaren mit einem Rückgang um 3,9 Prozentpunkte.

Tabelle 30: Wirkung des Ehegattensplittings auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte

	< 50% des Medianeinkommens			< 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Iso	Int	Ges	Iso	Int	Ges	
Haushaltstyp							
Paare ohne Kinder	-0,3	-0,3	-0,3	-2,6	-1,3	-1,1	-105.643
Paare mit Kindern	-0,2	0	0	-2,9	-1,5	-1,4	-204.860
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	-0,2	-0,1	-0,1	-2,3	-1,1	-1,0	-59.121
Zwei Kinder	-0,3	0	0	-3,0	-2,1	-1,9	-99.769
Mehr als zwei Kinder	0	0	0	-3,9	-1,1	-1,0	-45.969
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	0	0	0	-1,1	-0,8	-0,8	-29.485
3 bis 6 Jahre	0	0	0	-4,6	-1,2	-1,1	-42.889
7 bis 13 Jahre	-0,3	0	0	-3,6	-2,0	-1,8	-78.383
Über 13 Jahre	-0,4	-0,1	-0,1	-2,1	-1,6	-1,5	-54.103
Gesamt	-0,3	-0,1	-0,1	-2,7	-1,4	-1,3	-310.502

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Iso: isolierter Effekt der Leistung. Int: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Ges: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Darüber hinaus führt das Ehegattensplitting zu einem deutlichen Rückgang der **Haushalte im ALG II-Bezug**. Insgesamt erhalten 310.502 Haushalte keine Grundsicherung mehr, die umgekehrt bei Individualbesteuerung durch die höhere Steuerzahlung zu ALG II-Beziehern würden. Der stärkste Rückgang zeigt sich hier ebenfalls bei Paaren mit Kindern mit 204.860 Haushalten. Bei kinderlosen Paaren würden 105.643 Haushalte keine ALG II-Leistungen mehr beziehen. Differenziert man hier ebenfalls nach der Anzahl der Kinder, so weisen Ehepaare mit zwei Kindern den stärksten Rückgang bei den Haushalten im ALG II-Bezug auf, bei der Unterscheidung nach dem Alter des jüngsten Kindes im Haushalt sind es hier vor allem Paarhaushalte mit einem jüngsten Kind zwischen 7 bis 13 Jahren.

Durch die verbesserte Wohlstandsposition entfaltet das Ehegattensplitting **Anreize für den geringverdienenden Ehepartner, die Arbeitszeit zu reduzieren** (Tabelle 31). Dies manifestiert sich in einem Rückgang der Partizipationswahrscheinlichkeit vor allem von Ehefrauen (-2,27 Prozentpunkte). Ehemänner verändern ihre Partizipations-

entscheidung mit -0,13 Prozentpunkten kaum, weiten aber ihre durchschnittliche Arbeitszeit etwas aus, während die Frauen durch das Splitting nicht nur seltener, sondern im Schnitt auch kürzer arbeiten (der Rückgang beträgt 0,32 Wochenstunden). Das Ehegattensplitting wirkt also einer erhöhten Müttererwerbstätigkeit sowie, allerdings in geringerem Maße, einer stärkeren (potenziellen) Involvierung der Väter in der Familienarbeit entgegen.⁶⁹ Die Substitution der Erwerbszeit der Frau durch die des Mannes führt zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Frauen innerhalb der Familien. Gemessen in Vollzeitäquivalenten führt das Ehegattensplitting zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit bei Frauen von 242.592 Vollzeitäquivalenten, während es bei den Männern zu einem Anstieg von 19.821 Vollzeitäquivalenten kommt.

Tabelle 31: Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten, Benchmark Individualbesteuerung, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	-2,32	-0,03	-81.453	-0,55	0,14	-13.063
Paare mit Kindern	-2,24	-0,49	-161.139	0,12	0,14	32.884
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-2,96	-0,51	-89.029	-0,17	0,16	5.898
Zwei Kinder	-1,83	-0,42	-57.958	0,24	0,13	17.717
Mehr als zwei Kinder	-1,31	-0,5	-14.153	0,66	0,12	9.270
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-1,21	-0,28	-8.914	0,27	0,21	7.878
3 bis 6 Jahre	-1,45	-0,34	-19.859	0,16	0,13	6.507
7 bis 13 Jahre	-2,07	-0,47	-45.367	0,18	0,1	8.910
Über 13 Jahre	-3,17	-0,57	-86.998	0,01	0,16	9.589
Gesamt	-2,27	-0,32	-242.592	-0,13	0,14	19.821

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Dieses Bild setzt sich auch fort, wenn man sich die Veränderung der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** ansieht (ohne Abbildung). Hier kommt es zu einem deutlichen Rückgang von 300.000 Frauen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, der vor allem von Frauen mit Kindern (-193.334) getrieben wird. Männer in Paaren mit Kindern sind etwas häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In Paaren ohne Kinder reduzieren sie hingegen nicht nur die Arbeitszeit, sondern auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung etwas – eine Wirkung, die mit dem positiven Einkommenseffekt des Ehegattensplittings erklärt werden kann. Der Rückgang ist aber

⁶⁹ Diese Aussage gilt natürlich nur „unter sonst gleichen Umständen“, also insbesondere für eine gegebene Summe der Erwerbseinkommen. Eine Arbeitsausweitung des Zweitverdieners oder der Zweitverdienein hat natürlich einen direkten positiven Effekt auf das Haushaltseinkommen, nur fällt dieser Effekt durch das Ehegattensplitting geringer aus.

mit etwa 13.000 Vollzeitäquivalenten und 25.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen deutlich geringer als bei den Frauen, deren Arbeitsangebotsverhalten also empirisch am stärksten vom Ehegattensplitting betroffen ist.

7.3 Wirkungen – Benchmark Realsplitting

Das bisher betrachtete hypothetische Szenario einer vollkommenen Individualbesteuerung von Eheleuten lässt sich theoretisch als extremer Spezialfall eines Realsplittings auffassen, bei dem der für die Verschiebung zwischen den Eheleuten zugelassene Unterhaltsbetrag auf die Untergrenze von Null fixiert wird. Der andere theoretische Extremfall ist das derzeit bestehende Einkommenssplitting, bei dem der zugelassene zu verschiebende Unterhaltsbetrag auf die Obergrenze von der Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Haushaltseinkommens fixiert wird. Jede realistische Alternative eines Realsplittings muss sich zwischen diesen beiden extremen Polen bewegen.⁷⁰

Wie Tabelle 32 zeigt, liegt ein Realsplitting-Szenario mit einem unterstellten maximalen Unterhaltsübertrag zwischen den Partnern in Höhe von 13.805 Euro des bei getrennter Veranlagung zu versteuernden Jahreseinkommens deutlich näher am Status quo als am Fall einer vollkommenen getrennten Veranlagung und Besteuerung. Gemessen am Benchmark eines Realsplittings betragen die unmittelbaren **fiskalischen Kosten** des Ehegattensplittings lediglich 3,42 Mrd. Euro, verglichen mit 24,44 Mrd. Euro, die sich aus einem Vergleich mit einer hypothetischen Individualbesteuerung ergeben.

Bei den buchhalterischen Effekten zeigen sich erneut die beim Benchmark der Individualbesteuerung beschriebenen Interaktionen. Allerdings sind diese wegen des erheblich schwächeren Ausgangsimpulses entsprechend geringer. Praktisch kaum noch wirksam werden bei einem Realsplitting kompensierende Effekte über das System der sozialen Grundsicherung. Der Grund ist, dass im unteren Einkommenssegment, in dem diese im Fall der individuellen Besteuerung zum Tragen kommen, der unterstellte Unterhaltsübertrag von 13.805 Euro nahezu immer ausreicht, um einen Ausgleich der zu versteuernden Einkommen beider Eheleute zu erreichen, sodass hier auch im Benchmark des Realsplittings faktisch der Status quo des Ehegattensplitting erreicht wird. Insgesamt betragen die Interaktionswirkungen mit dem Arbeitslosengeld II, dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag daher nur 15 Mio. Euro, verglichen mit gut 500 Mi- o. Euro beim Benchmark der Individualbesteuerung.⁷¹

Die fiskalischen Effekte, die durch Änderungen im Arbeitsangebotsverhalten zustande kommen, entsprechen der Richtung nach – auf niedrigerem absoluten Niveau – erwar-

⁷⁰ Nicht betrachtet werden an dieser Stelle die Optionen eines Familiensplittings, bei dem zusätzlich Unterhaltsbezüge für die Kinder ins Spiel kommen. Ein solches Splitting-System ist etwa in Frankreich etabliert und wird daher im Rahmen des internationalen Benchmarking wieder aufgegriffen.

⁷¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

tungsgemäß denen im Fall der individuellen Besteuerung. Die direkten Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge sinken als Folge des durch das Ehegattensplitting niedrigeren Arbeitsangebots.

Tabelle 32: Fiskalische Wirkungen des Ehegattensplittings, Benchmark Realsplitting (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-3,420	-0,149	-3,568
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	0,482	0,482
Ehegattensplitting	3,420	0,178	3,598
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	3,420	-0,079	3,340
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,267	-0,267
(3) Monetäre Transfers	-0,015	-0,071	-0,086
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,005	-0,001	-0,006
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	-0,003	-0,003	-0,006
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,020	0,020
Arbeitslosengeld II	-0,007	-0,087	-0,094
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-3,405	-0,345	-3,749
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,003	0,001	-0,002
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,006	-0,016	-0,022

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Tabelle 33 zeigt die Veränderungen des **Arbeitsangebots** auf der Haushaltsebene. Der zentrale Effekt ist der Gleiche wie beim Benchmark der Individualbesteuerung: Durch das gegenwärtige Ehegattensplitting reduzieren Frauen in Paarhaushalten tendenziell ihr Arbeitsangebot, weil ihr Einkommen als (in der Regel) Zweitverdienerinnen durch das Ehegattensplitting einem höheren Grenzsteuersatz unterliegt. Ihr Arbeitsangebot ist durch die gegenwärtige Ausgestaltung des Ehegattensplittings um etwa 40.000 Vollzeitäquivalente niedriger als bei einem Realsplitting mit einer Obergrenze von 13.805 Euro. Dahinter stehen sowohl eine niedrigere Partizipationsquote als auch eine im Mittel geringere Wochenarbeitszeit. Die Wirkung ist aber in allen Fällen schwächer als beim Benchmark der Individualbesteuerung.

Bei den Männern geht durch das Ehegattensplitting die Partizipationsquote zurück, während die durchschnittliche Wochenarbeitszeit zunimmt. Das gleiche Ergebnis fand sich auch beim Benchmark der Individualbesteuerung. Allerdings ergab sich dort ein positiver Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot, während sich beim Benchmark des Realsplittings zumindest für die Paare ohne Kinder eine negative Wirkung auf die Vollzeitäquivalente ergibt. Ursächlich hierfür ist aus theoretischer Sicht der Einkommenseffekt des Splittingvorteils, der unter sonst gleichen Umständen zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führt, weil ein gegebenes Konsumniveau durch den Splitting-Vorteil auch mit einem etwas niedrigeren Bruttoeinkommen erzielt werden kann. Bei den Paaren ohne Kinder dominiert dieser Einkommenseffekt. Bei den Paaren mit Kindern setzt sich hingegen der gegenläufige Substitutionseffekt durch – dieser Effekt besagt, dass die für die Erstverdienerin oder den Erstverdiener (empirisch meist der Mann) gesunkene Grenzsteuerbelastung unter sonst gleichen Umständen positiv auf das Arbeitsangebot wirkt.

Tabelle 33: Wirkung des Ehegattensplittings auf das Erwerbsverhalten, Benchmark Realsplitting, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	-0,40	0,00	-13.753	-0,08	0,02	-1.893
Paare mit Kindern	-0,44	-0,05	-25.996	-0,03	0,02	1.469
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,45	-0,06	-12.099	-0,05	0,02	15
Zwei Kinder	-0,44	-0,05	-10.739	-0,02	0,02	1.056
Mehr als zwei	-0,43	-0,07	-3.158	0,02	0,01	398
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-0,33	0,00	-1.765	-0,03	0,02	218
3 bis 6 Jahre	-0,38	-0,03	-3.589	-0,02	0,02	361
7 bis 13 Jahre	-0,51	-0,06	-8.710	0,00	0,02	942
Über 13 Jahre	-0,47	-0,07	-11.924	-0,05	0,02	-51
Gesamt	-0,42	-0,03	-39.749	-0,05	0,02	-424

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Das Ehegattensplitting stellt Ehepaare finanziell besser und senkt daher ihr **Armutsrisko**. Allerdings fällt die armutsvermeidende Wirkung schon beim Benchmark der Individualbesteuerung mit 1,3 Prozentpunkten nicht allzu groß aus. Nimmt man stattdessen ein Realsplitting mit einer Obergrenze von 13.805 Euro als Benchmark, dann beträgt die Wirkung auf das Armutsrisko gerade einmal 0,04 Prozentpunkte.⁷² Der

⁷² Aus Platzgründen werden die Ergebnisse zur Armutswirkung des Ehegattensplittings mit dem Benchmark des Realsplittings hier nicht ausgewiesen, sind aber im Tabellenband dokumentiert. Gleichermaßen gilt für die Wirkungen auf die Haushaltseinkommen.

Grund für den geringen Rückgang des Armutsriskos ist, dass die Obergrenze von 13.805 Euro gerade für die Haushalte mit niedrigem Einkommen seltener bindend ist, sodass sich diese Haushalte durch das tatsächliche Splittingverfahren ohne Obergrenze nicht besser stellen. Unabhängig von der Frage des konkreten Benchmarks gilt, dass der Splittingvorteil nur Ehepaaren zugutekommt, die überhaupt Einkommensteuer zahlen. Damit ist eine armtsvermeidende Wirkung der Maßnahme von vornherein weniger wahrscheinlich als bei anderen der hier untersuchten Leistungen und Maßnahmen, insbesondere den Transferleistungen.

7.4 Fazit

Im Gegensatz zu den übrigen Leistungen und Maßnahmen wurden für das Ehegattensplitting zwei kontrafaktische Szenarien simuliert und mit dem Status quo verglichen: die Individualbesteuerung beider Ehepartner und ein Realsplitting mit einer Obergrenze von 13.805 Euro. Verfassungsrechtliche Anforderungen blieben dabei unberücksichtigt. Beide Szenarien und der Status quo beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Maßnahme empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Maßnahme auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich das Ehegattensplitting im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Durch das Ehegattensplitting verbessert sich die Einkommenssituation von Ehepaaren deutlich. Dies spiegelt sich in einem Rückgang des Armutsriskos und einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität wider. Davon profitieren jedoch sowohl kinderreiche wie kinderlose Ehepaare. Im Vergleich der Leistungen und Maßnahmen sind die fiskalischen Aufwendungen beträchtlich, wenn man als Benchmark die Individualbesteuerung heranzieht.
- Haushalte, die nur geringe oder keine Einkommenssteuern zahlen, profitieren weniger oder gar nicht vom Ehegattensplitting. Es findet somit im Vergleich zu einer Situation ohne Ehegattensplitting eine Umverteilung zu mittleren und höheren Einkommen statt. Jedoch sinkt die Anzahl der Haushalte im ALG II-Bezug nennenswert, was ebenfalls zur wirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt.
- Die Erhöhung des Grenzsteuersatzes für den gering verdienenden Zweitverdiener kann zur Reduktion der Erwerbsarbeit unter den Betroffenen führen. Für diese Gruppe (überwiegend Frauen) trägt das Splitting nicht dazu bei, das in der Familienpolitik angestrebte Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu befördern.

- Beim Benchmark des Realsplittings sind der fiskalische Impuls und damit auch die von der Maßnahme ausgelösten Wirkungen schwächer als beim Vergleich mit der Individualbesteuerung beider Ehepartner. Die direkten fiskalischen Wirkungen des Ehegattensplittings betragen in der Simulation beim Benchmark der Individualbesteuerung 24,4 Mrd. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 23,9 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 24,8 Mrd. Euro pro Jahr. Nimmt man das Realsplitting als Benchmark, dann betragen die entsprechenden Werte 3,42 Mrd. Euro, 3,41 Mrd. Euro und 3,7 Mrd. Euro.

8 Leistungen in den Sozialversicherungen

8.1 Überblick

In Deutschland werden ehe- und familienbezogene Leistungen auch über die verschiedenen Zweige der gesetzlichen Sozialversicherungen erbracht. Eine solche Leistung liegt vor, wenn auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite der Versicherungen Ehen oder Familien gegenüber anderen Haushalten systematisch begünstigt werden, ohne dass dafür ein versicherungsmathematischer Grund vorliegt. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von **(sozial-)versicherungsfremden Leistungen**, die entweder von der Gemeinschaft der Versicherten – über höhere Beitragssätze – oder von der Allgemeinheit – über Bundeszuschüsse zur Versicherung und damit im Endeffekt über höhere Steuern – getragen werden müssen (vgl. z.B. SVR 2005, Tz.42). Welche Arbeitsanreize versicherungsfremde Leistungen setzen, und wie sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Haushalte beeinflussen, hängt dabei jeweils von der konkreten Ausgestaltung ab.

In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** kommt als ehe- und familienbezogene Leistung **insbesondere die Anerkennung von Kindererziehungszeiten** bei der Bestimmung des Rentenwerts zum Tragen. Da dieser Zusatzleistung ein einheitlicher Beitragssatz für alle Versicherten gegenübersteht, erhalten Eltern hierdurch bei über den Lebenszyklus betrachtet gleich hohen eigenen Beitragszahlungen eine höhere Rente, bzw. dieselbe Rente mit niedrigerer Beitragsleistung, als Personen ohne Kinder. Der Wert dieser Leistung ist dabei praktisch unabhängig von der Erwerbsentscheidung, so dass vor allem ein Einkommenseffekt auf die Arbeitsteilung innerhalb der Familien wirken könnte.

Eine Besonderheit hierbei ist, dass der Einkommensvorteil erst in der Zukunft entsteht, während die Erwerbsentscheidung heute getroffen wird. Um die Wirkung der Leistung adäquat zu bewerten, müsste darum eine **dynamische Perspektive** auf das Entscheidungsverhalten gewählt werden, bei der künftige Zahlungsströme auf ihren Gegenwartswert diskontiert werden. Eine dynamische Perspektive wäre auch deshalb erforderlich, weil der Rentenwert als Zielgröße gemäß deutschem Rentenrecht ein Ergebnis der vollständigen Erwerbsbiografie ist. Darum darf in diesem Fall das Entscheidungsverhalten nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet werden. Vielmehr wäre die dynamische Sequenz von Entscheidungen zu beschreiben, bei der Entscheidungen zu späteren Zeitpunkten nicht unabhängig von den Entscheidungen zu früheren Zeitpunkten sind.

Somit ist das hier eingesetzte statische Modell für die Analyse der Wirkungen der familienbezogenen Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung schlecht geeignet. Sie werden daher **im Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ noch nicht be-**

trachtet, sondern erst im **weiteren Verlauf der geplanten Gesamtevaluation** ehe- und familienbezogener Maßnahmen gesondert thematisiert. Für diese Untersuchung verbleiben ehe- und familienbezogene Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialen Pflegeversicherung und in der Arbeitslosenversicherung.

8.2 Beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung

8.2.1 Konzeption der Leistung

In den gesetzlichen Krankenversicherungen sind Familienangehörige – nicht sozialversicherungspflichtige und nicht selbstständige Ehepartner sowie die Kinder – im Regelfall beitragsfrei mitversichert. Dies bedeutet, dass Verheiratete oder Familien für die gleiche Beitragssumme höhere Leistungen in Anspruch nehmen können. Vergleicht man etwa ein unverheiratetes Paar mit einem Ehepaar ohne Kinder, in denen jeweils einer der Partner nicht arbeitet und auch keinen Anspruch auf Sozialtransfers hat, ist das Ehepaar gegenüber den Unverheirateten besser gestellt, weil der unverheiratete nicht arbeitende Partner selbst für die Krankheitskosten vorsorgen muss, etwa durch Abschluss einer privaten Krankenversicherung.

Wie bei den anderen hier diskutierten Sozialleistungen lässt sich mit Bezug auf die gesetzliche Krankenversicherung keine konkrete Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung eines Familienlastenausgleichs identifizieren: „Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, ob und in welchem Umfang er dem Familienförderungsgebot in der Krankenversicherung Rechnung tragen will“ (Felix 2003: 626). Dementsprechend ist es z.B. möglich, den Zugang zur beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen nach dem Einkommen zu beschränken (Felix 2003: 626). Die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern wird jedoch mit Blick auf das Urteil des BVerfG zur Sozialen Pflegeversicherung (BVerfGE 103, 242) kaum noch infrage gestellt. Würde man die Mitversicherung von Kindern abschaffen, wären zumindest kompensierende Leistungen erforderlich, die dem generativen Beitrag der Eltern zum Erhalt des Systems der sozialen Sicherung Rechnung tragen (Felix 2003: 624). Die folgende Analyse beschränkt sich also auf die Mitversicherung von Ehepartnern.

Wie beim Ehegattensplitting lassen sich die Wirkungen der bestehenden Regelung zur beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen nur bewerten, indem der Status quo an einer alternativen **Benchmark** gespiegelt wird, bei der die Regelung aufgehoben wird. Es sind verschiedene Wege denkbar, wie eine vollständige eigene Versicherung bisher beitragsfrei mitversicherter Familienangehöriger erreicht werden könnte. Im Folgenden wird in Absprache mit dem Auftraggeber das Alternativszenario eines aufkommensneutralen Eigenbeitrags für Ehepartner betrachtet. Hierbei wird unterstellt, dass die beitragsbezogene Kranken- und Pflegeversicherung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erhalten bleibt, aber dass für bisher beitragsfrei mitversicherte Ehepartner ein zusätzlicher pauschaler Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag erhoben wird. Dieser bemisst sich an der Höhe der Zah-

lung, die derzeit bereits für arbeitslose Versicherte an diese Versicherungen abgeführt wird (etwa 132,15 Euro monatlich). Diese Zahlung wird nicht fällig, wenn der Haushalt Arbeitslosengeld II bezieht, weil die Versicherung dann wie derzeit direkt über die Grundsicherungsstellen abgewickelt wird.

Durch den Eigenbeitrag kommt es im kontrahaktischen Szenario zu einem Knick beim Übergang von geringfügiger Beschäftigung zur Gleitzone: Während bei einem Einkommen von 0 Euro und bei einer geringfügigen Beschäftigung bis 400 Euro der vormals mitversicherte Ehepartner den **Eigenbeitrag von 132,15 Euro** entrichten muss, entfällt diese Verpflichtung, sobald Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gezahlt werden. Im Einkommensbereich von 400 Euro bis 1489 Euro (bei einem AN-Beitrag zur GKV von 7,9% und zur SPV von 0,975%) liegt der Arbeitnehmerbeitrag zur Kranken- und Pflegeversicherung unter dem Eigenbeitrag. Der Eigenbeitrag von 132,15 Euro ist also kein Mindestbeitrag.

Das Eigenbeitrag-Szenario unterstellt, dass die Maßnahme **aufkommensneutral** gegenüber dem Rechtsstand von 2010 ist. Somit **sinkt für alle über einkommensabhängige Beiträge finanzierte Versicherte der Beitragssatz** zu den Sozialversicherungen. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen aus den Eigenbeiträgen der bisher Mitversicherten betragen 7,56 Mrd. Euro jährlich. Verteilt man diese auf die in der Stichprobe erfassten bisherigen Versicherten, ergibt sich ein Arbeitnehmerbeitrag für die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung in Höhe von insgesamt 7,78 Prozent verglichen mit 8,875 Prozent (7,9% für die Krankenversicherung und 0,975% für die Pflegeversicherung) in einer Situation mit beitragsfreier Mitversicherung⁷³⁷⁴.

8.2.2 Wirkungen

Verglichen mit dem oben beschriebenen System eines Eigenbeitrags für nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ehepartner ergeben sich durch die beitragsfreie Mitversicherung hauptsächlich zwei Effekte auf das **Arbeitsangebot**: Alleinstehende und Alleinerziehende zahlen einen erhöhten Beitrag zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, welcher wie eine implizite Steuer den Arbeitsanreiz reduziert. Dem wirkt jedoch der Einkommenseffekt entgegen: um ein gegebenes Konsumniveau zu er-

⁷³ Diese Sätze beziehen sich auf Versicherte mit Kindern. Kinderlose entrichten einen Zusatzbeitrag von 0,25% zur Pflegeversicherung, sofern sie über 23 Jahre alt und nach dem 1. Januar 1940 geboren sind.

⁷⁴ Zu beachten ist, dass die neuen Beitragssätze auf Basis des Simulationsmodells ermittelt wurden. Da im Modell die Arbeitnehmerbeiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung unterschätzt werden (vgl. Kapitel 3.3), wird die durch die Einnahmen aus den Eigenbeiträgen ermöglichte Beitragssenkung etwas overschätzt. Bei einer Berechnung auf Grundlage der Versicherteneinträge aus dem Sozialbudget 2010 (Tabelle III-1, S.19; inklusive der „Eigenbeiträge“ und der „Übrigen“, aber ohne die Beiträge der Selbständigen) ergibt sich eine Beitragssenkung von 0,71 statt wie hier von 1,095 Prozentpunkten. Die im Folgenden dargestellten Wirkungen sind aber nur in der Höhe und nicht in ihrer Art davon abhängig, ob die Kalibrierung des kontrahaktischen Szenarios modellintern oder durch Rückgriff auf externe Werte erfolgt.

reichen, muss bei höherem Beitragssatz die Arbeitszeit steigen. Wie in Tabelle 34 zu sehen ist, gleichen sich im Saldo beide Effekte für die Alleinstehenden und Alleinerziehenden in etwa aus. Bei den Frauen dominiert der Substitutionseffekt, bei den Männern der Einkommenseffekt.

Tabelle 34: Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinstehende	0	0	-250	0	0,01	456
Alleinerziehende	-0,01	0	-220	0	0	3
Paare ohne Kinder	-0,66	-0,05	-32.403	-0,53	0,01	-26.731
Paare mit Kindern	-0,99	-0,15	-67.222	-0,34	0,01	-24.693
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-1,01	-0,09	-38.746	-0,41	0,04	-12.255
Zwei Kinder	-0,72	-0,12	-23.775	-0,29	-0,01	-9.862
Mehr als zwei	-0,57	-0,11	-4.922	-0,22	-0,02	-2.573
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-1,24	-0,04	-7.311	-0,11	-0,02	-1.578
3 bis 6 Jahre	-0,61	-0,15	-11.617	-0,34	0,01	-4.566
7 bis 13 Jahre	-0,67	-0,11	-16.857	-0,39	0	-8.937
Über 13 Jahre	-0,98	-0,1	-31.658	-0,38	0,03	-9.608
Gesamt	-0,66	-0,05	-100.096	-0,34	0,01	-50.965

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Die gleichen gegenläufigen Effekte eines erhöhten Beitragssatzes entstehen auch für Versicherte in Paaren. Allerdings gibt es hier noch eine wichtige weitere Wirkung, die vor allem die Zweitverdiener betrifft. Bei Nichterwerbstätigkeit fallen für den Zweitverdiener sämtliche Ausgaben für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung weg, das Leistungsniveau reduziert sich jedoch durch die Mitversicherung beim Ehepartner nicht. Die beitragsfreie Mitversicherung hat daher einen negativen Arbeitsanreizeffekt auf Zweitverdiener. Da dies aufgrund der nach wie vor verbreiteten Rollenverteilung empirisch zumeist die Frau ist, reduzieren Frauen in Paarhaushalten ihre Arbeitsstunden stärker als Männer, nämlich um knapp 100.000 Vollzeitäquivalente (VZÄ), zu sehen in Tabelle 34.⁷⁵ Männer in Paarhaushalten reduzieren ihre Arbeitsstunden aufgrund des höheren Beitragssatzes um ungefähr 50.000 VZÄ. Die beitragsfreie Mitversicherung wirkt insgesamt negativ auf das Modalziel der Erhöhung der Mütterer-

⁷⁵ Frauen in Paarhaushalten mit Kindern reduzieren ihre Arbeitszeit stärker als kinderlose Frauen in Paarhaushalten, weil der Anteil verheirateter Frauen in Paarhaushalten mit Kindern um fast 20 Prozentpunkte höher ist als in Paarhaushalten ohne Kinder und sich die beitragsfreie Mitversicherung auf Ehepaare beschränkt.

werbstätigkeit. Da auch die Nichterwerbszeit der Väter zurückgeht, sind die Effekte für das übergeordnete Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegenläufig.

Die Veränderung im Arbeitsangebotsverhalten zeigt sich darüber hinaus anhand der Wirkung auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** (ohne Abbildung). Durch die beitragsfreie Mitversicherung sind ungefähr 147.000 Frauen in Paarhaushalten weniger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Alternativszenario eines aufkommensneutralen Eigenbeitrags. Grund hierfür ist die geringere Attraktivität einer solchen Beschäftigung für den Zweitverdiener im Status quo der beitragsfreien Mitversicherung: die Krankenversicherungsleistung wird unabhängig davon erbracht, ob man in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis steht oder nicht, während die Kosten dieser Leistung nur anfallen, wenn eine solche Beschäftigung ausgeübt wird. Aufgrund des oben beschriebenen negativen Arbeitsangebotseffekts eines höheren Beitragssatzes geht auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Männern in Paarhaushalten und von Alleinerziehenden zurück. Somit wirkt die Leistung negativ auf das Modalziel der Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Müttern und Vätern.

Tabelle 35 zeigt, wie sich die Einführung der beitragsfreien Mitversicherung auf die **verfügbaren Einkommen** der Haushalte in unterschiedlichen Einkommensquartilen auswirkt. Alleinstehende und Alleinerziehende verlieren an Einkommen, da sie vom erhöhten Beitragssatz betroffen sind, gleichzeitig aber nicht davon profitieren, dass im Status quo keine Eigenbeiträge existieren. Der Rückgang im verfügbaren Einkommen steigt mit dem Einkommen. Der gestiegene Beitragssatz wirkt sich nämlich auf ein im Durchschnitt höheres sozialversicherungspflichtiges Entgelt aus, sodass der absolute Einkommensverlust größer ist. Bei Haushalten, die Arbeitslosengeld II beziehen, hat der höhere Beitrag keine Auswirkungen, da die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge vom Träger der Grundsicherung übernommen werden. Ebenso werden höhere Ausgaben bei den Sozialversicherungsleistungen bei der Berechnung des Wohngelds angerechnet, sodass der Einkommensverlust im ersten Quartil größtenteils durch die Interaktion mit dem Transfersystem abgedämpft wird.⁷⁶ Auch in den übrigen Quartilen ist der Einkommensverlust unter Berücksichtigung der Interaktionen geringer als die isolierte Einkommenswirkung. Grund dafür ist in diesem Fall, dass die höheren Beiträge als Vorsorgeaufwendungen geltend gemacht werden können und daher die Steuerschuld sinkt.

Bei den Paaren hängt die Einkommenswirkung der Eigenbeiträge ebenfalls von der Einkommenshöhe ab. Paare in den unteren Quartilen gewinnen im Schnitt an verfügbarem Einkommen, da der Einkommensverlust aus dem erhöhten Beitragssatz durch die Einsparung beim nun nicht zu zahlenden Eigenbeitrag dominiert wird. In den oberen Quartilen sind die Arbeitseinkommen und somit die Einkommensverluste aus dem

⁷⁶ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

gestiegenen Beitragssatz im Schnitt größer; im 4. Quartil wird die Nettoeinkommenswirkung für die Paare (und auch im Schnitt aller Haushalte) negativ.

Tabelle 35: Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinstehende	-17	-12	-12	-32	-22	-22
Alleinerziehende	-11	-3	-3	-18	-13	-13
Paare ohne Kinder	68	68	62	52	50	46
Paare mit Kindern	49	60	59	62	61	57
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-3	6	5	28	30	26
Zwei Kinder	-9	0	0	35	36	33
Mehr als zwei Kinder	..	.	.	50	58	55
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-3	0	0	50	51	48
3 bis 6 Jahre	3	8	6	31	31	28
7 bis 13 Jahre	-12	4	4	35	35	32
Über 13 Jahre	-3	5	6	24	28	24
Gesamt	-6	-1	-2	6	11	9
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinstehende	-41	-25	-25	-41	-24	-24
Alleinerziehende	-32	-18	-18	-48	-15	-15
Paare ohne Kinder	6	10	9	-37	-22	-22
Paare mit Kindern	25	26	24	-12	1	-1
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	6	11	9	-20	-6	-7
Zwei Kinder	22	24	22	-12	1	-1
Mehr als zwei Kinder	59	54	53	6	17	16
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	50	48	46	30	34	31
3 bis 6 Jahre	11	13	12	-34	-21	-21
7 bis 13 Jahre	15	17	15	-9	0	-1
Über 13 Jahre	14	19	16	-17	1	0
Gesamt	9	14	12	-21	-7	-8

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Die **Verteilungswirkung der beitragsfreien Mitversicherung** ist daher wie folgt zu bewerten: Es verlieren Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare mit hohem Einkommen, während Paare mit niedrigem und besonders mit mittlerem Einkommen zu den Gewinnern zählen. Die Wohlstandsposition der Familien, gemessen an der Diffe-

renz des Medianeinkommens von Haushalten mit und ohne Kinder, verbessert sich durch die beitragsfreie Mitversicherung unter Berücksichtigung von Interaktions- und Verhaltenseffekten um 12 Euro.⁷⁷

Tabelle 36: Wirkung der beitragsfreien Mitversicherung auf das Armutsrisiko und den Arbeitslosengeld II-Bezug, Empfängerhaushalte

	Armutsrisiko < 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	
Haushaltstyp				
Alleinstehende	0,9	0,2	0,2	36.252
Alleinerziehende	0,1	0,0	0,0	10.681
Paare ohne Kinder	-1,7	-1,7	-1,4	9.011
Paare mit Kindern	-2,3	-2,4	-2,1	9.961
Anzahl der Kinder				
Ein Kind	-1,7	-1,7	-1,5	10.123
Zwei Kinder	-2,2	-2,3	-2,0	9.044
Mehr als zwei Kinder	-2,1	-2,1	-2,0	1.475
Alter des jüngsten Kindes				
Bis 2 Jahre	-1,7	-1,7	-1,5	4.413
3 bis 6 Jahre	-4,0	-4,0	-3,6	10.368
7 bis 13 Jahre	-2,2	-2,2	-2,0	5.011
Über 13 Jahre	-0,9	-1,0	-0,9	850
Gesamt	-1,1	-1,3	-1,1	65.905

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Entsprechend der beschriebenen Wirkung auf die Haushaltsnettoeinkommen sinkt das **Armutsrisiko** (bei einer Schwelle von 60% des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens) von Paaren durch die beitragsfreie Mitversicherung um 1,7 bzw. 2,3 Prozentpunkte, während es für Alleinstehende und Alleinerziehende um 0,9 bzw. 0,1 Prozentpunkte ansteigt (siehe Tabelle 36). Allerdings steigt in allen Haushaltstypen die Anzahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen. Verantwortlich ist hierfür bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden der Einkommensverlust durch den gestiegenen Beitragssatz, der somit die Hilfebedürftigkeit erhöht. In Paarhaushalten ist der Anstieg durch die deutliche Reduktion der Arbeitszeit und das damit für einige Haushalte verringerte Einkommen zu erklären. Somit hat die beitragsfreie Mitversicherung von nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ehegatten in Bezug auf das Modalziel der Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand entgegengesetzte Effekte für Paarhaushalte. Bei Alleinerziehenden führt die beitragsfreie Mitversicherung jedoch zu einer Verschlechterung der Zielerreichung. Die Wirkung auf die Armutsquote bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden ist jedoch sehr gering.

⁷⁷ Dieser Wert ist, wie generell die Veränderungen der Medianeinkommen, nicht in der hier gezeigten Tabelle dargestellt.

Tabelle 37 stellt die **fiskalischen Wirkungen** der beitragsfreien Mitversicherung dar.⁷⁸ Hierbei beschreibt die erste Spalte den buchhalterischen Effekt; Interaktionen mit dem Steuer- und Transfersystem werden also schon berücksichtigt, eine Verhaltensanpassung hat zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht stattgefunden. Die Auswirkungen der Verhaltensreaktion in der Bevölkerung werden in der zweiten Spalte dargestellt, während die dritte Spalte den Gesamteffekt, also die Kombination der ersten beiden Spalten, angibt.

Tabelle 37: Fiskalische Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung von Ehegatten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-1,293	-1,041	-2,334
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,001	-0,022	-0,023
Ehegattensplitting	0,197	0,387	0,584
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,001	-0,001	-0,002
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,000	-0,001	-0,001
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-1,108	-1,108
(3) Monetäre Transfers	0,107	0,409	0,515
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,011	0,004	-0,008
Elterngeld	0,000	-0,004	-0,004
Wohngeld	-0,035	-0,004	-0,039
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,275	0,275
Arbeitslosengeld II	0,153	0,138	0,291
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-1,400	-2,558	-3,957
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,000	0,014	0,014
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,012	0,012
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	0,013	0,036	0,049

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Auf der Stufe des buchhalterischen Effekts ändern sich die Sozialversicherungsbeiträge per Konstruktion nicht; der höhere Beitragssatz ist so gewählt, dass er den Verlust durch die entgangenen Eigenbeiträge ausgleicht. Der Einfluss auf die direkten Steuern ergibt sich aus der Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen. Da Paare von der

⁷⁸ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

Mitversicherung profitieren, also tendenziell niedrigere Beiträge entrichten und damit weniger Vorsorgeaufwendungen geltend machen können, steigt unter sonst gleichen Umständen ihre Grenzsteuerbelastung und damit der Vorteil aus dem Ehegattensplitting. Für Alleinerziehende gilt dieses Argument mit umgekehrten Vorzeichen: Sie zahlen im Status quo durch die Mitversicherung höhere Beiträge, sodass der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag sinkt.

Die Ausgaben für das Wohngeld sind um 35 Millionen geringer als im Alternativszenario eines Eigenbeitrags, da nun der Partner nach § 16 WoGG keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entrichtet und keinerlei Ausgaben dieser Art vom ermittelten Jahreseinkommen abziehen kann. Ein gegenläufiger Effekt aus dem leicht gestiegenen Beitragssatz für die Arbeitnehmer tritt wegen der Pauschalisierung des Abzugs bei der Berechnung des wohngeldrelevanten Einkommens nicht auf. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II steigen noch ohne Verhaltensanpassung um 153 Millionen Euro jährlich an. Die gesunkenen Wohngeldansprüche erklären einen Teil dieses Anstiegs. Der verbleibende Teil erklärt sich daraus, dass durch den leicht gestiegenen Beitragssatz zur Kranken- und Pflegeversicherung die verfügbaren Einkommen der Haushalte sinken und somit die Ansprüche auf das Arbeitslosengeld II steigen. In der Folge sinken die Ausgaben für den Kinderzuschlag (um 11 Millionen Euro jährlich), da dieser an einen ALG II-Anspruch des Haushalts, der ja durch den Kinderzuschlag gerade vermieden werden soll, geknüpft ist.

In der zweiten Spalte von Tabelle 37 zeigt sich die deutliche Arbeitsangebotsreduktion, die durch die beitragsfreie Mitversicherung verglichen mit dem Alternativszenario eines Eigenbeitrags entsteht. Die Steuereinnahmen sinken um 1,04 Mrd. Euro, die Sozialversicherungsbeiträge um 1,11 Mrd. Euro jährlich. Auch kommt es zu einem Anstieg bei den Ausgaben für Arbeitslosengeld I um 138 Millionen Euro, da Personen, die bisher aufgrund zu hoher geleisteter Wochenstunden keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I hatten, ihr Arbeitsangebot unter die hierfür relevante Grenze von 15 Wochenstunden reduzieren.

Gemessen am hier betrachteten Alternativszenario eines aufkommensneutralen Eigenbeitrags für Ehepartner betragen die fiskalischen Gesamtkosten der beitragsfreien Mitversicherung 3,96 Mrd. Euro.

8.2.3 Fazit

Um die Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung von nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ehegatten zu evaluieren, wurde der Status quo mit einer kontrafaktischen Situation eines aufkommensneutralen Eigenbeitrags für Ehepartner verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfan-

gen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich die beitragsfreie Mitversicherung von nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ehegatten im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien wird durch die beitragsfreie Mitversicherung nicht für alle Betroffenen erreicht. Einerseits verbessert sich die Wohlstandsposition von Familien gegenüber kinderlosen Haushalten, gemessen am Unterschied in den Medianeinkommen. Andererseits sinkt aber die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen, was mit einer Reduzierung der wirtschaftlichen Stabilität verbunden sein kann. Auch reduzieren Väter ihre Arbeitsstunden moderat. Alles zusammen führt dazu, dass die Anzahl an Familien steigt, die Arbeitslosengeld II beziehen. Jedoch deuten die Analysen darauf hin, dass in der Summe die Armutssquote von Paaren mit Kindern sinkt, wenn auch nur leicht.
- Die Frauenerwerbstätigkeit sinkt durch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten, sodass die Leistung negativ auf dieses Teilziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen der beitragsfreien Mitversicherung sind in der Simulation durch die aufkommensneutrale Ausgestaltung des Alternativszenarios per Konstruktion gleich null. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 1,4 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 4,0 Mrd. Euro pro Jahr.

8.3 Erhöhtes Arbeitslosengeld I

8.3.1 Einleitung

Als Lohnersatzleistung orientiert sich das Arbeitslosengeld I grundsätzlich am beitragspflichtigen Einkommen und stellt kein Instrument des Familienlastenausgleichs dar. Der **1984 wiedereingeführte Unterschied in der Leistungshöhe für Kinderlose und Eltern** diente weniger dem Familienlastenausgleich als vielmehr der Abfederung der damals vorgenommenen Leistungskürzung: Da Familien besonders durch Arbeitslosigkeit betroffen waren, sollten Arbeitslose mit Kindern von der allgemeinen Leistungskürzung von 68% auf 63% ausgenommen werden. Heute beträgt der Leistungssatz für das Arbeitslosengeld 60% des pauschalierten Nettoentgelts, erhöht sich jedoch auf

67%, wenn der Arbeitslose oder sein Ehe- oder Lebenspartner ein Kind haben⁷⁹. Die Leistung fördert also das familienpolitische Ziel der wirtschaftlichen Stabilität, berücksichtigt hierbei jedoch nicht die Anzahl der Kinder im Haushalt. Die Entscheidung zur grundsätzlichen Orientierung am erzielten Einkommen, unabhängig von der Größe der Familie, liegt im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers; bei welchen Leistungen und auf welche Art er den Familienlastenausgleich vornimmt, ist nicht verfassungsrechtlich vorgeschrieben (Gagel 2009, §129 Rn. 12ff). Dies verdeutlicht die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in einem Urteil aus dem Jahr 1996, welche sich auf das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) (mittlerweile im SGB III eingeordnet) bezieht: „Die für die Bezeichnung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe maßgebliche Vorschrift des §111II 2 Nr 1 AFG ist nicht Teil einer Gesamtregelung des Familienlastenausgleichs, sondern das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe haben primär die Funktion einer allgemeinen Sozialleistung. Diese muß auch keineswegs stets so ausgestaltet sein, daß in jedem Fall allein aus ihr das Existenzminimum des Versicherten gesichert ist.“ (BSG 11 RAr 77/95) Die Sicherung des Existenzminimums kann ggf. durch andere Familien- oder Sozialleistungen wie Kindergeld, ALG II oder Kinderzuschlag realisiert werden.

In diesem Bericht wird der Status quo eines **um 7 Prozentpunkte erhöhten Leistungssatzes beim Arbeitslosengeld I für Haushalte mit Kindern** mit einem einheitlichen Leistungssatz auf der Stufe der Kinderlosen, also mit 60%, verglichen. Durch die Maßnahme ist das Einkommen von Familien mit Kindern während des Arbeitslosengeld I Bezugs somit höher als das Einkommen eines kinderlosen Haushalts. Eine Ausnahme hierzu bilden Familien, deren Arbeitslosengeld I so gering ist, dass es nicht zur Deckung des Bedarfs des Haushalts ausreicht. Diese Haushalte stocken das erhaltene ALG I mit ALG II auf. Dies bedingt, dass der höhere ALG I Leistungssatz von einem entsprechend geringen Niveau ausgehend bei der Berechnung des Arbeitslosengeld II – Anspruchs voll angerechnet wird. Je nachdem wie hoch die Leistungsansprüche aus Arbeitslosengeld I sind und abhängig vom Einkommen der anderen Haushaltsteilnehmer führt der erhöhte Leistungssatz somit nicht immer auch zu einer Erhöhung des Haushaltsnettoeinkommens.

8.3.2 Wirkungen

Die Wirkung des erhöhten Arbeitslosengeld I – Satzes auf die durchschnittlichen **Haushaltsnettoeinkommen** ist in Tabelle 38 für Haushalte mit Kindern dargestellt, die die Anspruchsbedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld I erfüllen (im Folgenden Empfängerhaushalte genannt). Der Effekt wird separat für Haushalte in unterschiedlichen Quartilen der Einkommensverteilung dargestellt. Bei der Darstellung nach unterschiedlichen Familientypen und Quartilen ist zu beachten, dass einzelne Zellen nur sehr schwach besetzt sind, da in der hier benutzten Stichprobe des SOEP nur 195

⁷⁹ Der Ehe- oder Lebenspartner muss unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sein und darf nicht dauernd getrennt leben.

Haushalte mit Kindern Arbeitslosengeld I beziehen. Diese geringe Fallzahl und die entsprechend erhöhte statistische Unsicherheit muss bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Tabelle 38: Wirkung des erhöhten Leistungssatzes beim Arbeitslosengeld I auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil, Euro pro Monat), Empfängerhaushalte

		1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
		Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	25	1	4	95	89	89	
Paare mit Kindern	87	49	46	120	75	72	
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	56	25	22	104	90	87	
Zwei Kinder	89	55	55	115	78	77	
Mehr als zwei Kinder	..	..	..	133	47	45	
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	41	0	0	126	92	92	
3 bis 6 Jahre	87	49	47	95	81	81	
7 bis 13 Jahre	21	0	0	143	84	82	
Über 13 Jahre	60	0	..	102	59	51	
Gesamt	56	25	24	114	78	76	
		3. Quartil < 3283			4. Quartil		
		Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	92	92	92	..	..	..
Paare mit Kindern	114	106	104	138	129	125	
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	124	119	117	154	146	142	
Zwei Kinder	105	100	98	128	118	114	
Mehr als zwei Kinder	106	98	96	171	164	154	
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	130	121	121	166	159	150	
3 bis 6 Jahre	85	79	78	46	41	41	
7 bis 13 Jahre	99	95	94	220	213	208	
Über 13 Jahre	137	133	131	132	121	119	
Gesamt	110	104	102	138	129	125	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Der isolierte Effekt des erhöhten Leistungssatzes zeigt sich in einem Anstieg des durchschnittlichen bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens in allen Quartilen. Die Leistung verbessert also die Wohlstandssituation der Familien. Der Effekt steigt vom 1. zum 2. Quartil, weil es sich um eine prozentuale Erhöhung handelt, der absolute Betrag also mit steigendem Niveau des Arbeitslosengelds auch höher ausfällt. Dass es nicht im 3., sondern erst im 4. Quartil zu einem weiteren Anstieg des isolierten Effekts

kommt, ist ein Artefakt der den Simulationen zugrundeliegenden SOEP-Daten, aus denen die Angaben zum Arbeitslosengeld I direkt übernommen wurden.⁸⁰

Der anfängliche durchschnittliche Einkommensgewinn wird in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung durch die Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem verringert (jeweils mittlere Spalte), insbesondere in den beiden unteren Quartilen. Gründe hierfür sind die Anrechnung des Arbeitslosengeldes I auf das Arbeitslosengeld II, den Kinderzuschlag und das Wohngeld. Darüber hinaus stehen Leistungen aus dem Arbeitslosengeld I unter Progressionsvorbehalt, sodass ein erhöhter Leistungsbezug die Grenzsteuer auf andere eigene Einkommen oder das Einkommen des Ehepartners bei gemeinsamer Veranlagung erhöht. Dies führt ebenfalls zu einem leichten Rückgang des Einkommensgewinns, der auch im vierten Quartil der Einkommensverteilung noch zu beobachten ist.⁸¹

Der erhöhte Leistungssatz löst absolut betrachtet nur geringe Wirkungen auf das **Arbeitsangebot** von gut 14.000 Vollzeitäquivalenten aus (Tabelle 39). Ursächlich dafür ist aber nicht zuletzt die vergleichsweise kleine Zahl von Empfängerhaushalten. Zumindest bei den Männern zeigt sich nämlich ein durchaus beträchtlicher Rückgang der Partizipationsquote um 7,31 Prozentpunkte.

Tabelle 39: Arbeitsangebotswirkungen des erhöhten Leistungssatzes, Empfängerhaushalte

	Veränderung Partizipation in Prozentpunkten	Veränderung Vollzeitäquivalente
Frauen	-0,77	-634
Männer	-7,31	-13.879

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

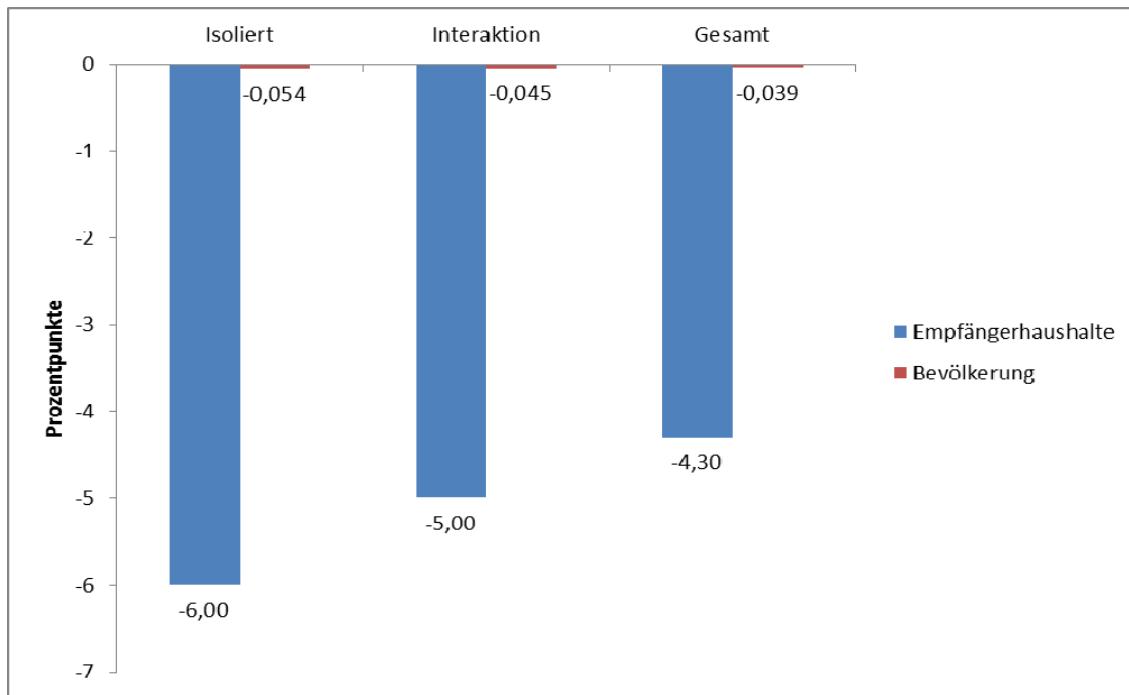
Treibkraft dieser Rücknahme des Arbeitsangebots ist die erhöhte Attraktivität des Bezugs von Arbeitslosengeld I für Haushalte mit Kindern. Damit ist eine Ausweitung der Arbeitszeit über die 15 Wochenstunden, ab denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld I wegfällt, mit höheren Einbußen verbunden, als dies ohne den erhöhten Leistungssatz der Fall wäre. Darüber hinaus entsteht für Empfängerhaushalte ein positiver Einkommenseffekt. Dadurch verringern sowohl Empfänger von Arbeitslosengeld I, die innerhalb der erlaubten 15 Stunden pro Woche einer Beschäftigung nachgehen, als auch weitere erwerbstätige Haushaltsglieder ihr Arbeitsangebot marginal. Beide Effekte sind allerdings absolut betrachtet so klein, dass das mit der Erwerbsarbeit verbundene

⁸⁰ Die Höhe des Arbeitslosengelds wurde, anders als bei den übrigen Maßnahmen und Leistungen, nicht simuliert, sondern aus den von den Haushalten gemachten Angaben im SOEP übernommen, weil sich so die fiskalischen Aggregate genauer treffen lassen als durch den zur Berechnung der Ansprüche notwendigen Rückgriff auf die Erwerbshistorie. Simuliert, d.h. in diesem Fall herausgerechnet, wurde lediglich der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld.

⁸¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

familienpolitische Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch diese Leistung kaum tangiert wird.

Abbildung 13: Veränderung der Armutgefährdungsquote von Empfängerhaushalten in Prozentpunkten



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Die Armutgefährdungsquote gibt den Anteil der Haushalte an, deren äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt.

Die wirtschaftliche Stabilität der Empfängerhaushalte wird, gemessen an der **Armutgefährdungsquote**, durch den erhöhten Arbeitslosengeld I – Satz verbessert (Abbildung 13). Der Anteil der Empfängerhaushalte, deren äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt, ist durch die Leistung um ungefähr 6 Prozentpunkte geringer; unter Berücksichtigung von Interaktions- und Verhaltenseffekten beträgt der Rückgang 4,3 Prozentpunkte. Bezogen auf die gesamte Bevölkerung ist dieser Effekt allerdings kaum noch auszumachen, da der Anteil der von dieser Leistung betroffenen Haushalte gering ist.

Die **fiskalischen Wirkungen** des erhöhten Arbeitslosengeld I – Leistungssatzes zeigen sich in Tabelle 40.⁸² Ein Interaktionseffekt entsteht durch das Zusammenspiel zwischen Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II. Letzteres sinkt durch den Anstieg des Leistungssatzes für Haushalte mit Kindern um 26 Millionen Euro. Ursache hierfür ist die bereits beschriebene Anrechnung von Arbeitslosengeld I auf die Höhe des Arbeitslosengelds II bei sogenannten ALG I-Aufstocker-Haushalten.⁸³

⁸² Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

⁸³ Dabei handelt es sich um Haushalte, deren ALG I-Leistungen nicht ausreichen, um ihren gesamten Bedarf zu decken.

Tabelle 40: Fiskalische Wirkungen des erhöhten ALG I – Satzes (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,011	-0,076	-0,065
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	-0,001	-0,001
Ehegattensplitting	-0,009	-0,022	-0,031
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	0,000	0,000	0,000
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,186	-0,186
(3) Monetäre Transfers	0,261	0,223	0,486
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,004	-0,003	-0,006
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	-0,022	0,002	-0,019
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,313	0,229	0,542
Arbeitslosengeld II	-0,026	-0,005	-0,031
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,250	-0,485	-0,737
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,022	0,003	-0,019
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,313	0,000	0,313
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,012	-0,003	-0,015

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Der Rückgang des Arbeitsangebots schlägt sich in Tabelle 40 in einem Rückgang der direkten Steuern (minus 76 Millionen Euro) und der Sozialversicherungsbeiträge nieder (minus 186 Millionen Euro). Entsprechend steigen durch die Verhaltensanpassung die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I um weitere 229 Millionen Euro. Gemessen am ursprünglichen, buchhalterischen Effekt ist diese verhaltensinduzierte Ausgabensteigerung von beträchtlicher Größenordnung. Unter Berücksichtigung des Verhaltenseffekts ergibt sich durch den erhöhten Leistungssatz beim ALG I ein Finanzierungsbedarf in Höhe von 737 Millionen Euro. Dieser ist somit größer als der ursprüngliche Impuls in Höhe von 313 Millionen Euro.

8.3.3 Fazit

Um die Wirkungen des erhöhten Arbeitslosengeld I-Satzes für Haushalte mit Kindern zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Da-

ten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der erhöhte Arbeitslosengeld I-Satz für Haushalte mit Kindern im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die wirtschaftliche Stabilität von Empfängerhaushalten wird durch ein erhöhtes Haushaltsnettoeinkommen verbessert. Hiervon ausgeschlossen sind jedoch Haushalte, bei denen die gesamte Erhöhung durch eine äquivalente Reduzierung des Arbeitslosengelds II ausgeglichen wird.
- Die Armutsriskoquote betroffener Haushalte sinkt um ungefähr 4,3 Prozentpunkte, was ebenfalls dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität durch die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand dient.
- Die Partizipation sowie die Vollzeitäquivalente sinken zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern, allerdings nur so gering, dass das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von der Maßnahme kaum tangiert wird.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des erhöhten Arbeitslosengeld I-Satzes für Haushalte mit Kindern betragen in der Simulation 313 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 250 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 737 Mio. Euro pro Jahr.

8.4 Ermäßigter Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung

8.4.1 Einleitung

Versicherte ab 23 Jahren, die keine eigenen Kinder haben oder hatten, zahlen nach § 55 Abs. 3 SGB XI einen **um 0,25 Prozentpunkte erhöhten Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV)**.⁸⁴ Der Arbeitnehmerbeitrag beträgt in diesem Fall also 1,225% und nicht 0,975% des sozialversicherungspflichtigen Entgelts.⁸⁵ Der Arbeitge-

⁸⁴ Ausgenommen sind Versicherte, die vor dem 1. Januar 1940 geboren wurden, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Bezieher von Arbeitslosengeld II. Unter Kindern werden unter bestimmten Bedingungen auch Pflege- und Stiefkinder gezählt.

⁸⁵ Im Freistaat Sachsen betragen die Beitragssätze abweichend vom übrigen Bundesgebiet 1,475% für den Arbeitnehmer und 0,475% für den Arbeitgeber. Diese Sonderregelung ist im Steuer-Transfer-Modell nicht umgesetzt.

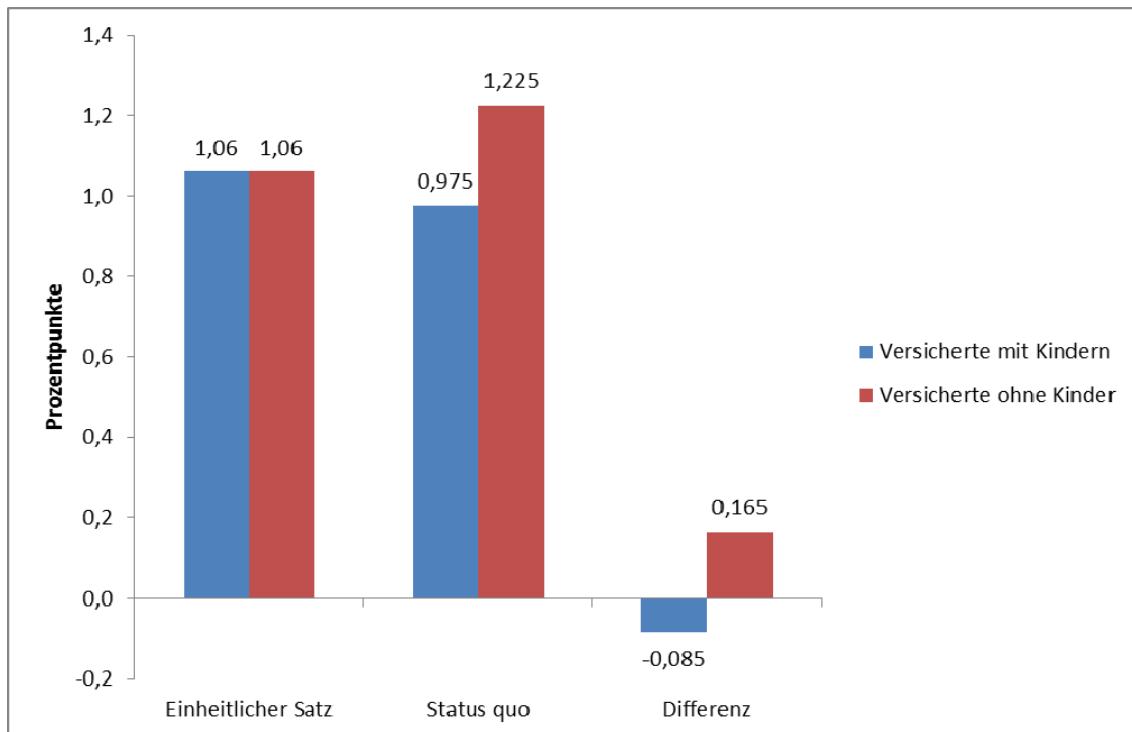
berbeitrag bleibt davon unberührt. Eingeführt wurde der Zusatzbeitrag für Kinderlose zum **1. Januar 2005** als Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001. In seinem Urteil (BVerfGE 103, 242) hat das BVerfG die Pflicht des Gesetzgebers betont, die Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung von Beiträgen zur SPV zu berücksichtigen. Es schreibt hierzu ausdrücklich: „Es ist mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden“ (BVerfGE 103, 242 [242]).

Gleich hohe Beiträge benachteiligen Versicherte mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern, welche aus der **Betreuungs- und Erziehungsleistung** im Falle der Pflegebedürftigkeit Nutzen ziehen, in verfassungswidriger Weise (BVerfGE 103, 242 [263]). Dem Gesetzgeber steht jedoch Gestaltungsspielraum bezüglich der Umsetzung des Urteils des BVerfG zu: „Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, wie er die Betreuungs- und Erziehungsleistung bei der Beitragsbemessung von beitragspflichtigen Versicherten mit Kindern berücksichtigt“ (BVerfGE 103, 242 [271]). Eltern müssen gegenüber Kinderlosen bei der Bemessung der Beiträge jedoch relativ entlastet werden. Das familienpolitische Ziel des Nachteilsausgleichs zwischen Familien mit und ohne Kindern ist somit direkt im differenzierten Beitragstarif angelegt. Allerdings wird der Beitragssatz nicht weiter nach der Zahl der Kinder unterschieden, sodass die zusätzlichen Kosten weiterer Kinder nach dem ersten Kind keine Berücksichtigung finden.

Um die Wirkung eines verringerten Beitragssatzes für Versicherte mit Kindern zu evaluieren, wird als **kontrafaktisches Szenario zum Status quo ein einheitlicher Beitragssatz** simuliert, der das Budget der Pflegeversicherung konstant hält. Der einheitliche Satz liegt per Definition zwischen den beiden bisher geltenden Sätzen. Abbildung 14 stellt dies grafisch dar.

Im Status quo beträgt der Arbeitnehmeranteil von Versicherten mit Kindern **0,975 Prozent**, derjenige von Versicherten ohne Kinder **1,225 Prozent**. Der Beitragssatz, der das Beitragsaufkommen in der Pflegeversicherung konstant hält, liegt bei **1,06 Prozent**. Daraus ergibt sich für Versicherte mit Kindern im Status quo eine Ersparnis von 0,085 Prozentpunkten gegenüber einem einheitlichen Satz. Versicherte ohne Kinder haben jedoch eine Mehrbelastung in Höhe von 0,165 Prozentpunkten. Die Tatsache, dass der aufkommensneutrale Einheitssatz näher am Beitragssatz für Versicherte mit Kindern im Status quo liegt, zeigt, dass diese den größeren Anteil am Beitragsaufkommen in der Sozialen Pflegeversicherung tragen. Daraus folgt aber auch, dass die Gruppe der Versicherten ohne Kinder stärker vom für sie erhöhten Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung betroffen ist. Absolut betrachtet sind die Beitragsunterschiede zwischen dem Status quo und dem einheitlichen Beitragssatz jedoch sehr gering, sodass vor allem für Versicherte mit Kindern keine großen Effekte zu erwarten sind.

Abbildung 14: Beitragssätze in der Simulation in Prozentpunkten



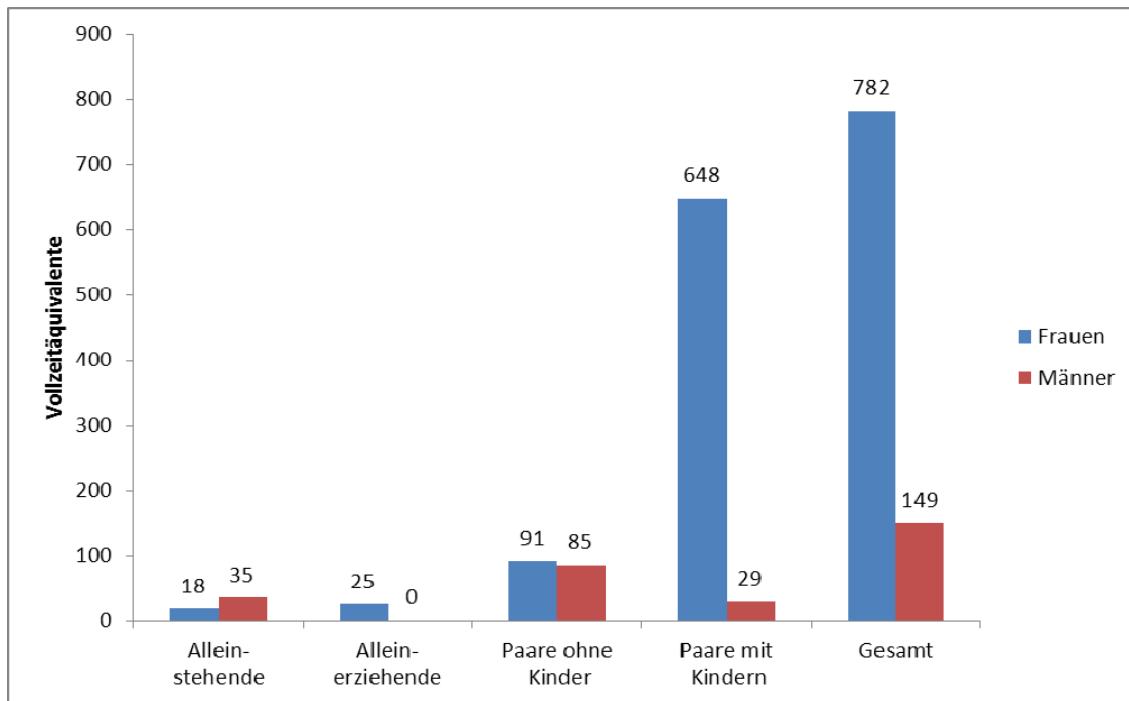
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

8.4.2 Wirkungen

Der ermäßigte Beitragssatz erhöht bei Versicherten mit Kindern die Arbeitsanreize, da sie nun pro Stunde einen höheren Nettolohn erhalten. Für Kinderlose gilt umgekehrt, dass durch den für sie höheren Beitragssatz der Nettolohn und dementsprechend auch die Arbeitsanreize sinken. In beiden Fällen wirkt diesem Substitutionseffekt ein Einkommenseffekt entgegen: Durch die Änderung im Beitragssatz kann ein gegebenes Konsumniveau mit weniger (Versicherte mit Kindern) bzw. nur mit mehr Arbeitseinsatz (Kinderlose) erreicht werden. Abbildung 15 stellt die aus beiden gegenläufigen Effekten resultierende Veränderung der Vollzeitäquivalente ausgewählter Haushaltstypen dar.⁸⁶ Alleinstehende reduzieren im Saldo ihre Arbeitszeit, Alleinerziehende und Paare weiten sie aus. Der Anstieg bei den Paaren ohne Kinder ist auf den ersten Blick überraschend, erklärt sich aber (neben einem möglicherweise leicht anderem Zusammenspiel von Einkommens- und Substitutionseffekt als bei den Paaren mit Kindern) daraus, dass bei der Einteilung auf die derzeitige Präsenz von Kindern im Haushalt abgezielt wird. Viele dieser Paare haben Kinder, die bereits außer Haus leben, kommen also in den Genuss des ermäßigten Beitragssatzes zur Pflegeversicherung.

⁸⁶ Zu beachten ist, dass die Einteilung in Haushaltstypen darauf basiert, ob Kinder im Haushalt leben. So mit werden zum Beispiel Eltern, deren Kinder schon ausgezogen sind, in den Kategorien „Alleinstehende“ beziehungsweise „Paare ohne Kinder“ geführt. Der Grund hierfür ist, dass die Einteilung über alle familienpolitischen Maßnahmen und Leistungen hinweg einheitlich sein soll. Eine Definition anhand der im Haushalt lebenden Kinder scheint im Hinblick auf die Zielgruppen der anderen familienpolitischen Maßnahmen und Leistungen am sinnvollsten.

Abbildung 15: Wirkung des ermäßigte Beitragssatzes zur Pflegeversicherung auf die Vollzeitäquivalente, Empfängerhaushalte



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Die **Arbeitsangebotseffekte** sind wegen der nur marginalen Änderungen des Beitragssatzes erwartungsgemäß sehr gering. So steigt die von Frauen erbrachte Erwerbszeit um 782 Vollzeitäquivalente an, bei den Männern beträgt der Anstieg nur 149 Vollzeitäquivalente. Der ermäßigte Beitragssatz verbessert somit das mit dem übergeordneten Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbundene Modalziel der Steigerung der Müttererwerbstätigkeit leicht. Die Wirkung auf die stärkere (potenzielle) Involvierung der Väter in die Familienarbeit ist äußerst gering und vor allem angesichts der statistischen Unsicherheit zu vernachlässigen.

Entsprechend dem geringen Effekt auf die Arbeitsstunden ergeben sich kaum Veränderungen in der **Einkommenssituation** der Haushalte. Erwartungsgemäß steigt das verfügbare Einkommen von Haushalten mit Kindern etwas an, während Kinderlose leicht verlieren. Die relative Wohlstandsposition von Familien verbessert sich also etwas. Die Einkommenswirkungen betragen in allen Fällen aber nur wenige Euro pro Monat. Die stärkste Wirkung tritt bei den Paaren mit Kindern im 4. Quartil auf, beträgt aber auch dort im Durchschnitt lediglich 3,04 Euro pro Monat (ohne Abbildung). Die Armutsriskoquote verändert sich durch die nur geringen Einkommensveränderungen nicht.

Die Gesamtwirkungen auf die **fiskalischen Aggregate** sind aufgrund der gegenläufigen Effekte für Versicherte mit und ohne Kinder in ihren Vorzeichen unbestimmt. Da der ermäßigte Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung zu den kleineren der hier unter-

suchten Leistungen gehört, entstehen auch nur geringe Impulse auf die übrigen Leistungen (Tabelle 41).⁸⁷

Tabelle 41: Fiskalische Wirkungen des ermäßigten Beitrags zur Pflegeversicherung (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-0,019	0,013	-0,006
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,044	0,001	0,044
Ehegattensplitting	0,013	0,001	0,014
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,003	0,000	0,003
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,019	0,019
(3) Monetäre Transfers	-0,001	-0,006	-0,007
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,025	0,000	0,025
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	0,022	0,000	0,022
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld II	-0,048	-0,006	-0,054
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,018	0,038	0,020
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,013	0,000	0,013
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,036	-0,002	-0,038

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Der Anstieg des Einkommens in Haushalten mit Kindern führt zu einem Rückgang im kindbezogenen Anteil des Arbeitslosengelds II um 36 Millionen Euro und einem Rückgang beim Arbeitslosengeld II insgesamt von 48 Millionen Euro, der jedoch vom Anstieg beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag etwa aufgewogen wird.⁸⁸ Die Wirkung auf die direkten Steuern entsteht zunächst allein durch die Anrechnung der Vorsorgeaufwendungen. Die Wirkung unterscheidet sich in ihrem Vorzeichen zwischen Personen mit Kindern und Kinderlosen; im Saldo ergibt sich ein angesichts des gesamten Einkommensteueraufkommens zu vernachlässigender Rückgang von 19 Millionen Euro. Bei den direkten Steuern ergibt sich aus den beiden gegenläufigen Effekten (Wei-

⁸⁷ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

⁸⁸ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

terhin wird der Effekt auf die direkten Steuereinnahmen von der Ausweitung des Arbeitsangebots von Versicherten mit Kindern dominiert, sodass es hier zu einem Anstieg um ca. 8 Millionen Euro kommt. Der im Saldo leicht positive Arbeitsangebotseffekt des ermäßigten Beitragssatzes schlägt sich in höheren Einkommensteuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen nieder. Insgesamt entsteht bei den öffentlichen Haushalten ein leichter Überschuss von 20 Millionen Euro. Dies macht deutlich, dass der einheitliche und aufkommensneutrale Beitragssatz von 1,06% für ein gegebenes Arbeitsangebot ermittelt wurde. Unter dem sich nach der Verhaltensanpassung ergebenden neuen Arbeitsangebot könnte nun ein neuer einheitlicher Beitragssatz berechnet werden, für den dann wiederum ein neues Arbeitsangebot simuliert werden könnte, und so weiter bis zur Konvergenz. Angesichts der nur geringen Effekte wurde auf ein solches numerisch aufwändiges Iterationsverfahren verzichtet.

8.4.3 Fazit

Um die Wirkungen des ermäßigten Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung für Eltern zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der ermäßigte Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung für Eltern im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die Wirkungen des ermäßigten Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung für Eltern auf die familienpolitischen Ziele sind aufgrund des geringen Impulses der Leistung insgesamt moderat.
- Die geleisteten Arbeitsstunden von Müttern und Vätern erhöhen sich. Das Modalziel der Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit wird marginal verbessert. Das Ziel der Reduzierung der Arbeitszeit von Vätern wird nicht erreicht.
- Die relative Wohlstandsposition von Familien verbessert sich leicht gegenüber Kinderlosen, ohne jedoch eine messbare Reduktion der Armutssquote bewirken zu können.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des ermäßigten Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung für Eltern sind in der Simulation durch die aufkommensneutrale Ausgestaltung des Alternativszenarios per Konstruktion gleich null. Be-

rücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 18 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen ergibt sich ein Überschuss von 20 Mio. Euro pro Jahr.

9 Monetäre Transferleistungen für Familien

9.1 Kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II

9.1.1 Konzeption der Leistung

Seit der Einführung des Arbeitslosengelds II werden die Ansprüche der Kinder als prozentualer Anteil des vollen Regelsatzes eines Erwachsenen berücksichtigt. Dieser Anteil wird durch § 28 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 SGB II geregelt. Der Bedarf von Kindern unter 14 Jahren wird mit 60% und der Bedarf von Kindern ab 14 Jahren mit 80% der Regelleistung eines Erwachsenen beziffert. Im Jahr 2009 wurde ein Zwischenschritt für Kinder von 6 bis 13 Jahren eingeführt, der 70% der Regelleistung entspricht.

Da die **Regelsätze für Kinder** ohne eine eigene Bedarfsermittlung festgesetzt wurden, erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Berechnungsmethode im Februar 2010 für verfassungswidrig. Das Gericht forderte den Gesetzgeber auf, die Berechnung der Regelleistung „in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen“ (Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 9. Februar 2010, Absatz 3). Anfang 2011 wurde der Eckregelsatz um fünf Euro pro Monat erhöht. Die Regelbedarfe für Kinder wurden betragsmäßig nicht verändert; zudem wurde ein neues Bildungs- und Teilhabepaket eingeführt. Die vorliegenden Simulationen werden jedoch, um die Einheitlichkeit zwischen den Kapiteln zu wahren, sämtlich für den Rechtsstand 2010 durchgeführt.

Über die anteiligen Regelsätze hinaus lässt sich für die Kinder auch noch ein **Anteil an den Kosten der Unterkunft** § 22 SGB II beziffern. Anders als bei den Regelbedarfen für Kinder ist dieser Wert im SGB II nicht explizit festgelegt worden, kann aber auf Basis des elterlichen Bedarfs, der im Existenzminimumbericht ausgewiesen ist und der Berechnung des Kinderzuschlags dient, indirekt bestimmt werden.

9.1.2 Wirkungen

Die kindbezogenen Transferleistungen sind **verfassungsrechtlich geboten** und orientieren sich an der Höhe des existenziellen soziokulturellen Minimums eines Kindes in der entsprechenden Altersgruppe. Daher haben sie eine zentrale Funktion für die **wirtschaftliche Stabilisierung der Haushalte** (siehe Tabelle 42). Die isolierte **Einkommenswirkung** des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II beträgt im Schnitt über alle Haushalte des ersten Quartils 168 Euro; im zweiten Quartil beträgt die durchschnittliche Wirkung 246 Euro und im dritten Quartil 391 Euro. Selbst im vierten Quartil findet sich noch eine Einkommenswirkung von 264 Euro. Betroffen sind hier aber nur noch Paarhaushalte mit mehr als zwei Kindern. Auch der Anstieg der durchschnittli-

chen Einkommenswirkung vom ersten zum dritten Quartil hängt mit der Kinderzahl zusammen.

Modellierung des Arbeitslosengelds II

Das Arbeitslosengeld II ist im Steuer-Transfer-Modell (STSM) implementiert. Die Berechnung des Bedarfs berücksichtigt die geltenden Regelleistungen nach § 20 SGB II und, für das an die nicht erwerbsfähigen Angehörigen in der Bedarfsgemeinschaft gezahlte Sozialgeld, nach §§ 28 und 74 SGB II. Für die Zeit vor dem 1. Juli 2009 erhalten Kinder unter 14 Jahren also 60% und Kinder ab 14 Jahren 80% der maßgebenden Regelleistung. Zum 1. Juli 2009 wurde ein Anteil von 70% der Regelleistung eingeführt, der für Kinder von 6 bis 13 Jahren gilt. Dieser neue Anteil wird im Modell für das gesamte Jahr 2009 berücksichtigt, da sich unterjährige Veränderungen nur schwer modellieren lassen.

Das STSM berücksichtigt neben dieser Regelleistung auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Hier wird grundsätzlich die Annahme getroffen, dass die im SOEP erhobenen Werte für Miete und Heizung angemessen sind. Von den Leistungen für Mehrbedarfe nach § 21 SGB II berücksichtigt das STSM die Mehrbedarfe für Alleinerziehende und für erwerbsfähige behinderte Hilfebedürftige. Die gesetzliche Regelung der Mehrbedarfe für Alleinerziehende wird im STSM detailliert umgesetzt, es werden also die Anzahl und das Alter der Kinder berücksichtigt. Auch die Obergrenze für die Mehrbedarfe nach § 21 Abs. 6 ist implementiert. Die Mehrbedarfe aufgrund von Schwangerschaft oder einer kostenaufwändigen Ernährung aus medizinischen Gründen können hingegen wegen mangelnder Informationen im SOEP nicht umgesetzt werden.

Der kindbezogene Anteil ergibt sich als Summe aus den anteiligen Regelsätzen und den impliziten Kosten der Unterkunft des Kindes, die auf Basis des elterlichen Bedarfs indirekt bestimmt werden. Bei der Bestimmung werden das Kindergeld sowie Unterhaltszahlungen an das Kind berücksichtigt, die als Einkommen des Kindes den Bedarf des Kindes und damit den kindbezogenen Anteil am ALG II mindern. Übersteigt das zu berücksichtigende Einkommen der Eltern den elterlichen Bedarf, so sinkt durch den Übertrag des Überschusses der kindbezogene Anteil. Umgekehrt verringert auch ein Einkommen des Kindes, das den Bedarf des Kindes übersteigt, den Bedarf der Eltern.

Da die Einteilung in die Quartile auf den nominalen, also nicht bedarfsgewichteten Einkommen beruht, steigt unter sonst gleichen Umständen die durchschnittliche Kinderzahl mit den Quartilen an. So gibt es in der Simulationsstichprobe keine Haushalte mit mehr als zwei Kindern, die mit weniger als 1515 Euro pro Monat auskommen müssen, also in das erste Quartil fielen; die Einträge in den entsprechenden Zellen bleiben daher in dieser wie auch den übrigen Tabellen des Berichts leer. Im zweiten Quartil sind alle Kinderzahlen vertreten, im dritten Quartil finden sich keine Empfängerhaushalte mit nur einem Kind mehr, im vierten Quartil gibt es dann auch keine Empfängerhaushalte mit zwei Kindern mehr – nur noch bei großer Kinderzahl tritt der Fall auf, dass ein Haushalt trotz eines nominalen Einkommens im vierten Quartil noch Anspruch auf Arbeitslosengeld II hat. Der in der Tabelle ausgewiesene Mittelwert im vierten Quartil be-

ruht allerdings nur noch auf zwei Haushalten der Simulationsstichprobe, ist also statistisch nicht mehr belastbar.

Tabelle 42: Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	184	47	46	277	126	124
Paare mit Kindern	153	28	25	239	102	95
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	168	41	38	125	108	103
Zwei Kinder	167	5	5	300	122	117
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	339	72	66
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	108	5	4	211	62	60
3 bis 6 Jahre	96	35	30	210	108	105
7 bis 13 Jahre	143	17	14	260	118	111
Über 13 Jahre	215	45	44	270	126	119
Gesamt	168	37	35	246	107	101
			3. Quartil < 3283	4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	464	0	0	.	.	.
Paare mit Kindern	387	133	128	264	65	64
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	.	.	.	.	.	.
Zwei Kinder	205	91	89	.	.	.
Mehr als zwei Kinder	412	131	125	264	65	64
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	501	109	102	.	.	.
3 bis 6 Jahre	443	140	140	264	65	64
7 bis 13 Jahre	376	134	125	.	.	.
Über 13 Jahre	316	107	105	.	.	.
Gesamt	391	127	121	264	65	64

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Die effektiven Einkommensveränderungen in der Spalte „Interaktion“ liegen deutlich unter den isolierten Wirkungen, da im Modell eine „Härtefallregelung“ implementiert ist. Sie verhindert, dass die Einkommen der Haushalte unter den Regelbedarf fallen. Dadurch ergeben sich echte Einkommenswirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II nur durch die Interaktion mit dem Wohngeld. In der Folge fallen auch die Arbeitsangebotswirkungen der Leistungen schwächer aus als bei einer kont-

rafaktischen Modellierung, die ein Absinken der Einkommen unter den Regelbedarf zu ließe.

Grundsätzlich dürfen die Unterschiede in den Mittelwerten zwischen den Quartilen nicht mit der Verteilung der Haushalte auf die Quartile verwechselt werden. Letztere ist in der Tabelle nicht ausgewiesen, bestätigt aber das zu erwartende Bild, das sich Alleinerziehende, die kindbezogene Leistungen des ALG II in Anspruch nehmen, am häufigsten im untersten Quartil der Einkommensverteilung befinden. Empfängerhaushalte in der Kategorie „Paare mit Kindern“ finden sich am häufigsten im zweiten Quartil. Dieses weist die größten Fallzahlen auf und erlaubt daher statistisch belastbare Vergleiche auch nach der Anzahl und dem Alter der Kinder. Es zeigt sich, dass die Höhe der kindbezogenen Leistungen mit der Anzahl und dem Alter der Kinder steigt.

Der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II hat negative Anreizeffekte auf das **Arbeitsangebot**. In Tabelle 42 drückt sich das in der Differenz zwischen den Spalten „Interaktion“ und „Gesamt“ (d.h., unter Einschluss des Verhaltenseffekts) aus. Weil durch das Arbeitslosengeld II die Nichterwerbstätigkeit bzw., für Aufstocker, ein niedriges Erwerbseinkommen finanziell abgesichert werden, sinkt der Druck, das Arbeitsangebot auszuweiten. Entsprechend geht das monatliche Haushaltseinkommen noch ein wenig hinter den Interaktionseffekt zurück. Im Modell ist aber nur diese Arbeitsangebotsseite abgebildet. Restriktionen, die von der Arbeitsnachfrage ausgehen und sich in unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ausdrücken, werden nicht erfasst.

Tabelle 43: Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,81	-0,18	806	0	0	0
Paare mit Kindern	0,06	-0,54	-4175	-4,08	-0,91	-39962
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,26	-0,44	-3694	-4,86	-0,88	-22997
Zwei Kinder	0,65	-0,85	-2277	-3,94	-1,63	-11960
Mehr als zwei	0,89	0,79	2602	-2,34	-0,16	-5005
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-2,23	-0,31	-2751	-1,06	-1,12	-3547
3 bis 6 Jahre	1,54	-0,79	-346	-6,93	-0,63	-12016
7 bis 13 Jahre	1,11	-0,11	1673	-4,25	-0,09	-13677
Über 13 Jahre	0	-0,44	-1945	-4,20	-1,40	-10721
Gesamt	0,25	-0,42	-3369	-4,05	-0,91	-39962

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Bei einer genaueren Betrachtung der Verhaltenswirkungen zeigt sich in Tabelle 43, dass vor allem Männer ihr Arbeitsangebot um rechnerisch etwa 40.000 Vollzeitstellen

reduzieren, während der Rückgang bei den Frauen nur etwa 4.000 Vollzeitäquivalente beträgt. Der Rückgang bei den Männern ist größtenteils ein Rückzug in die Nichterwerbstätigkeit: Die Partizipationswahrscheinlichkeit sinkt um 4,05 Prozentpunkte, die durchschnittliche positive Arbeitszeit nur um 0,91 Stunden. So gesehen bleibt durch das Arbeitslosengeld II den Vätern theoretisch mehr Zeit für die Familienarbeit, auch wenn dies sicher nicht die mit der Leistung primär verfolgte Absicht ist. Zudem kommt bei einem Rückzug vom Arbeitsmarkt die berufliche Komponente der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu kurz. Im Sinne einer gleichzeitigen Vereinbarkeit wird durch das Arbeitslosengeld II das Ziel also nicht befördert. Bei den Frauen steigt die Partizipation insgesamt marginal um 0,25 Prozentpunkte, während die durchschnittliche positive Arbeitszeit ebenso marginal um 0,42 Stunden zurückgeht.

Aufgrund des gestiegenen Einkommens durch die Transferleistungen und dem dadurch erhöhten Anreiz, in die Grundsicherung zu wechseln, zeigt sich bei den Männern ein Rückgang **sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** von etwa 35.000 Personen (siehe Tabellenband). Dieser Effekt wird größtenteils von Männern in Paarhaushalten mit einem Kind getrieben. Analog zu den Veränderungen der Partizipation finden sich hier ebenfalls die stärksten Effekte bei Haushalten mit einem jüngsten Kind zwischen 3 bis 6 Jahren und 7 bis 13 Jahren. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen geht um etwa 2.800 Personen zurück.

Tabelle 44: Wirkung des kindbezogenen Anteils des ALG II auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte

	< 50% des Medianeinkommens			< 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Iso	Int	Ges	Iso	Int	Ges	
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	-27,5	-4,0	-3,9	-30,9	-17,6	-17,1	90.953
Paare mit Kindern	-23,1	-6,9	-5,4	-26,4	-21,3	-18,5	328.087
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	-19,2	-6,2	-5,3	-17,4	-13,6	-11,5	174.038
Zwei Kinder	-27,0	-6,4	-5,2	-33,6	-23,8	-20,5	134.317
Mehr als zwei Kinder	-32,7	-5,6	-3,9	-43,9	-32,0	-31,0	110.685
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	-22,9	-3,3	-3,2	-14,9	-10,5	-9,4	79.229
3 bis 6 Jahre	-14,9	-1,2	-1,1	-29,8	-26,7	-23,2	43.893
7 bis 13 Jahre	-27,2	-5,3	-3,8	-36,0	-27,2	-24,0	147.570
Über 13 Jahre	-27,2	-10,6	-8,9	-25,3	-15,9	-14,7	148.348
Gesamt	-24,2	-6,1	-5	-27,6	-20,3	-18,1	419.040

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Iso: isolierter Effekt der Leistung. Int: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Ges: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Die kindbezogenen Transferleistungen im Arbeitslosengeld II wirken wie erwartet stark positiv auf die **Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand** (Tabelle 44). Dem

Charakter einer Grundsicherung entsprechend entfaltet die Leistung eine Wirkung nicht nur auf das Armutsrisko, sondern auch auf die Armutsschwelle bei 50% des Medianinkommens. Die Armutmaße sinken sowohl bei Paaren mit Kindern als auch (und dort noch etwas stärker) bei Alleinerziehenden. Wie zu erwarten steigt die Wirkung auf das Armutsrisko mit der Anzahl der Kinder. Für Empfängerhaushalte mit mehr als zwei Kindern wäre das Armutsrisko ohne die kindbezogenen Leistungen des Arbeitslosengelds II um fast 44 Prozentpunkte höher.⁸⁹

Die Armutsvorbeidung wird durch einen verstärkten **Transferbezug** erreicht. Durch den kindbezogenen Anteil erhöht sich die Zahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II erhalten, um gut 420.000. Das ist nicht identisch mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, in denen Kinder leben, sondern misst die Veränderung, die allein durch den kindbezogenen Anteil am ALG II verursacht wird. Die Leistung wirkt also einerseits stabilisierend und armutsvorbeidend, weitet andererseits aber den Kreis der Empfängerhaushalte aus und wirkt somit möglicherweise in einer dynamischen Beobachtung dem Ziel der Armutsvorbeidung entgegen.

Die **fiskalischen Aufwendungen** für die kindbezogenen Leistungen im Arbeitslosengeld II betragen 3 Mrd. Euro pro Jahr (Tabelle 45).⁹⁰ Eine teilweise Gegenfinanzierung ergibt sich durch Einsparungen beim Wohngeld, da Haushalte mit vielen Kindern aufgrund des höheren Leistungsbedarfs einen größeren Anreiz haben, in die Grundsicherung zu wechseln. Das Wohngeld berücksichtigt grundsätzlich auch die Anzahl der Kinder, da bei der Festlegung der förderfähigen Miete die Anzahl der Haushaltsteilnehmer von Bedeutung ist, dennoch ist dieser Anteil deutlich geringer als in der Grundsicherung. Der Umfang der Einsparungen liegt bei etwa 800 Mio. Euro jährlich.

Unter Berücksichtigung des Verhaltenseffekts verdüstert sich diese fiskalische Perspektive jedoch. Der durch die kindbezogenen Leistungen höhere ALG II-Transferanspruch vermindert die Erwerbsanreize. Durch diesen Effekt werden nach den Simulationsrechnungen pro Jahr 549 Millionen Euro an Sozialversicherungsbeiträgen und 233 Millionen Euro an Einkommenssteuern weniger erwirtschaftet. Da sich durch den kindbezogenen Anteil der Leistung mehr Haushalte im Arbeitslosengeld II-Bezug befinden, sind die Ausgaben um 212 Mio. Euro pro Jahr höher als in einer Situation ohne den kindbezogenen Anteil. Insgesamt schlägt sich der Verhaltenseffekt mit etwa 1 Milliarde Euro im staatlichen Budget nieder. Unter Berücksichtigung dieses Verhaltenseffekts übersteigen also die gesamten fiskalischen Kosten von 3,659 Milliarden Euro die direkten Ausgaben für den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II von 3,078 Milliarden Euro.

⁸⁹ Es soll noch einmal betont werden, dass hier, wie grundsätzlich in den Tabellen von Teil B dieses Berichts, Aussagen über die Wirkungen auf die derzeitigen Empfänger der Maßnahme oder Leistung getroffen werden. Es ist natürlich nicht der Fall, dass unter allen Haushalten mit mehr als zwei Kindern das Armutsrisko ohne den kindbezogenen Anteil am ALG II um 44 Prozentpunkte steige.

⁹⁰ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

Tabelle 45: Fiskalische Wirkungen des kindbezogenen Anteils des ALG II (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,000	-0,233	-0,233
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	-0,016	-0,016
Ehegattensplitting	0,000	-0,070	-0,070
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,000	-0,001	-0,001
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,549	-0,549
(3) Monetäre Transfers	2,628	0,249	2,877
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,000	-0,008	-0,008
Elterngeld	0,000	0,001	0,001
Wohngeld	-0,807	0,032	-0,775
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,012	0,012
Arbeitslosengeld II	3,435	0,212	3,647
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-2,628	-1,031	-3,659
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,530	0,024	-0,506
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,001	0,001
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	3,078	0,000	3,078

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

9.1.3 Fazit

Um die Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld II im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die kindbezogenen Leistungen im Arbeitslosengeld II orientieren sich am soziokulturellen Bedarf der Kinder, daher entfalten sie naturgemäß eine stabilisie-

rende Wirkung. Sie stärken Haushalte mit geringen Einkommen und verringern das Armutsrisiko.

- Da der kindbezogene Anteil die ALG II-Leistungen erhöht, sinkt vor allem bei den Männern das Arbeitsvolumen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Durch die damit verbundenen Steuer- und Beitragsausfälle und die zusätzlichen Transferleistungen sind die gesamten fiskalischen Kosten höher als die direkten Ausgaben für die Leistung.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II betragen in der Simulation 3,1 Mrd. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 2,6 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 3,7 Mrd. Euro pro Jahr.

9.2 Kinderzuschlag

9.2.1 Konzeption der Leistung

Der Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) wurde **2005 zusammen mit dem Arbeitslosengeld II eingeführt** und soll Eltern unterstützen, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Bedarf, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können. Damit soll verhindert werden, dass diese Haushalte aufgrund von Kindern hilfebedürftig werden und Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe beantragen müssen. Der gleichzeitige Bezug von Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II ist folglich ausgeschlossen. Der Kinderzuschlag ist eine Antwort auf die besonderen Armutsriskiken für Familien mit Kindern. Er soll explizit **Anreize schaffen, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. fortzusetzen** (BMFSFJ 2008c).

Die **Definition** eines transferberechtigten Kindes und die verwendeten Altersregelungen **entsprechen denen des Kindergeldes**. Es besteht also ein Anspruch für Eltern mit kindergeldberechtigten Kindern unter 18 Jahren bzw. bei in einer Ausbildung befindlichen Kindern unter 25 Jahren, sofern sich die Kinder im Haushalt befinden. Der Kinderzuschlag beträgt höchstens 140 Euro pro Kind.

Modellierung des Kinderzuschlags

Die Regelbedarfe für die Eltern und die Kinder werden auf Basis der aktuellen Regelungen berechnet. Die Elternsätze aus dem Existenzminimumbericht 2010 werden zur Berechnung der anteiligen Kosten der Unterkunft verwendet, so dass sich der Elternbedarf ermitteln lässt (siehe Tabelle 46). (Die neuen Werte aus dem Achten Existenzminimumbericht unterscheiden sich leicht von den Werten der Tabelle, finden hier jedoch noch keine Berücksichtigung, da sämtliche Simulationen ausgehend vom Rechtsstand 2010 durchgeführt werden.) Bei Alleinerziehenden werden die Mehrbedarfe, die sich aufgrund der erschwertten Betreuungssituation bzw. der Lebenssituation als Alleinerziehende ergeben, berücksichtigt, da diese sich an dem Alter und der Anzahl der Kinder orientieren und daher leicht abgeleitet werden können. Mehrbedarfe aufgrund schwerer Erkrankungen oder kostenaufwändiger Ernährung können dagegen nicht unmittelbar berücksichtigt werden, da sich diese Informationen nicht aus den Daten entnehmen lassen. Eine Zuweisung könnte anhand von bestimmten subjektiven Variablen zum Befinden aus dem SOEP erfolgen, doch selbst dann wäre es schwierig, die ebenfalls subjektiven Kosten abzuschätzen, sodass auf diesen Schritt verzichtet wird.

Tabelle 46: Wohnanteile nach dem Existenzminimumbericht in 2010

Alleinstehende Elternteile mit	Wohnanteil des Elternteils (in %)	Elternpaare mit	Wohnanteil der Eltern (in %)
1 Kind	75,90	1 Kind	83,11
2 Kindern	61,16	2 Kindern	71,1
3 Kindern	51,21	3 Kindern	62,12
4 Kindern	44,05	4 Kindern	55,15
5 Kindern	38,65	5 Kindern	49,59

Quelle: BMFSFJ, Merkblatt Kinderzuschlag, Stand August 2010.

Auf Basis der Bruttoeinkommen lässt sich identifizieren, ob die Mindesteinkommensgrenze erreicht wird und somit ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Dabei wird geprüft, ob die Summe aus zu berücksichtigendem Einkommen, Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag ausreicht, um den Bedarf des gesamten Haushalts zu decken. In diesem Falle wird angenommen, dass der Haushalt direkt aus dem ALG-II-Transferbezug wechselt und Kinderzuschlag plus Wohngeld beantragt. Mit anderen Worten: Es wird unterstellt, dass jeder Haushalt, der einen Anspruch auf Kinderzuschlag hat, diesen auch geltend macht, so dass die Bezugsquote bei 100 Prozent liegt.

Zur **Berechnung des Kinderzuschlags** wird der elterliche Bedarf im Sinne des SGB II ermittelt. Dazu sind die Kosten der Unterkunft entsprechend der Anteile aus dem Existenzminimumbericht aufzuteilen. Ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht nur dann, wenn ein Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit, Arbeitslosengeld I, etc. von mindestens 600 Euro (900 Euro bei Paaren) bezogen wird, ein Anspruch auf Leistungen aus dem SGB II besteht und der Haushalt durch den Bezug des Kinderzuschlags (eventuell in Verbindung mit dem Wohngeld) und des Kindergelds den Bedarf der gesamten Familie decken kann. Entspricht das zu berücksichtigende Einkommen (§11 SGB II) unter Beachtung der Freibeträge aus Erwerbstätigkeit (§ 30 SGB II) genau dem elterlichen Bedarf bzw. maßgeblichem Einkommen oder liegt es darunter, dann kann der Maximalbetrag des Kinderzuschlags erreicht werden. Darüber hinaus gehendes Erwerbs-einkommen oder auch Vermögen vermindert den Anspruch auf Kinderzuschlag um 5 Euro je volle 10 Euro. Wenn das Haushaltsnettoeinkommen die Summe aus elterlichem Bedarf und maximalem Kinderzuschlag übersteigt, oder kein Anspruch mehr auf Leistungen aus dem SGB II besteht, dann entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag vollständig.

Die 2005 eingeführten, ursprünglichen Bestimmungen zum Bezug des Kinderzuschlags wurden von vielen potenziellen Bezugsberechtigten als zu kompliziert und wenig transparent empfunden, sodass es **2008** zu einer **Weiterentwicklung der Regelungen** kam. Zum 1. Oktober 2008 wurden die Regelungen zum Leistungsbezug vereinfacht; außerdem wurde die Transferentzugsrate abgemildert. Durch diese Reformsschritte erklären sich der Anstieg der Ausgaben und die Ausweitung des Empfängerkreises im Jahr 2009. Mit einem Budget von 364 Millionen Euro im Jahr 2009 sind die Ausgaben für den Kinderzuschlag im Gesamttableau der ehe- und familienbezogenen Leistungen vergleichsweise gering. Die Ausgaben sind seit 2005 um das Dreifache gestiegen. Insgesamt empfangen derzeit etwa 120.000 Familien und 300.000 Kinder diese familienpolitische Leistung.

Gemessen an der Bevölkerung bemisst sich der Anteil der Haushalte, die aktuell Kinderzuschlag erhalten, auf unter ein Prozent. Daneben fällt anhand der relativ niedrigen Bewilligungsquote von 12,9 Prozent im Jahr 2007 auf, dass die Voraussetzungen für den Anspruch recht komplex erscheinen. Dies dürfte sich zumindest mit der Neuregelung der Mindesteinkommensgrenzen im Jahr 2008 zum Teil geändert haben, auch wenn die Regelungen nach wie vor selbst für Experten nicht immer nachzuvollziehen sind. Selbst unter den aktuellen Beziehern der Leistung sind nur 34 Prozent gut über den Kinderzuschlag informiert.

Der Kinderzuschlag bildet zusammen mit dem Arbeitslosengeld II und dem Wohngeld einen **Komplex von monetären Transferleistungen**, die durch **vielfältige Interaktionen** miteinander verbunden sind. 61 Prozent der Antragsteller, deren Antrag auf den Kinderzuschlag aufgrund eines zu niedrigen Einkommens abgelehnt wurde, stellen keinen Antrag auf Arbeitslosengeld II (BMFSFJ 2009a). Zwei Drittel der aktuellen Leistungsbezieher wären bereit, den Kinderzuschlag auch dann zu beziehen, wenn ihr Ein-

kommen dadurch geringer als mit Arbeitslosengeld II wäre. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass der Kinderzuschlag als eine Transferleistung empfunden wird, die mit weniger Stigmatisierung verbunden ist als der Bezug von Arbeitslosengeld II. Neben der Stigmatisierung dürfte aber auch eine Rolle spielen, dass die Beantragung von Arbeitslosengeld II wegen des zu berücksichtigenden Vermögens unterbleibt.

Wichtig ist auch die Interaktion zwischen dem Kinderzuschlag und dem Wohngeld. In den meisten Fällen wird neben dem Kinderzuschlag und dem Kindergeld auch noch ein erhöhtes Wohngeld (62 Prozent) bezogen. Damit bilden diese Leistungen in Kombination eine wichtige Alternative zu den Sozialleistungen nach dem SGB II.

Mit Ausnahme der systematischen Evaluation im Auftrag der Prognos AG für das BMFSFJ liegen bisher keine **empirischen Studien zur Wirkungsweise** des Kinderzuschlags vor. Bisherige Studien und Modellrechnungen basieren teilweise noch auf den Regelungen des Kinderzuschlags vor dem 1. Oktober 2008. Meister (2006) konnte beispielsweise zeigen, dass es an dem Übergang bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze für manche Haushalte zu einem marginalen Transferentzug von über 100% kommen konnte, wenn neben dem Wegfall des Kinderzuschlags auch das Wohngeld reduziert wurde und neben höheren Sozialversicherungsbeiträgen auch noch die Besteuerung einsetzte (ähnlich Knabe 2005, 2006). Meister (2008) untersucht die aktuellen Regelungen des Kinderzuschlags und macht darauf aufmerksam, dass sich die negativen Anreizwirkungen noch verstärkt haben, da der Anteil des Restanspruches, der bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze wegfällt, nun sogar noch höher ist. Eine Ausweitung des Erwerbsumfangs über diese Grenze hinaus wird also finanziell noch unattraktiver als zuvor.⁹¹ Diese Studien fokussieren vor allem auf die durch die hohe Transferentzugsrate bewirkten negativen Anreize am oberen Rand. Die positiven Arbeitsangebotsanreize am unteren Rand wurden bisher weniger beleuchtet; spezielle Untersuchungen hierzu liegen unseres Wissens nicht vor.

9.2.2 Wirkungen

Die Leistungen des Kinderzuschlags bemessen sich simuliert auf etwa 527 Mio. Euro (Tabelle 47).⁹² Durch den Kinderzuschlag kommt es allerdings zum angestrebten Rückgang der kindbezogenen Transferleistungen beim Arbeitslosengeld II. Dieser beträgt 356 Mio. Euro; insgesamt gehen die ALG II-Leistungen um 486 Mio. Euro zurück. Da i.d.R. der Kinderzuschlag in vielen Fällen nur gemeinsam mit dem Wohngeld attraktiver als der Bezug von Arbeitslosengeld II ist, erhöhen sich auch die Ausgaben für das Wohngeld. Beim kindbezogenen Anteil am Wohngeld steigen die Ausgaben um etwa

⁹¹ Zu diesem Problem der Anreize an der oberen Einkommensgrenze, siehe aktuell auch die empirischen Ergebnisse von Ott, Schürmann und Werdung (2011: 202-204).

⁹² Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

230 Mio. Euro pro Jahr, insgesamt erhöhen sich die Ausgaben für das Wohngeld um ca. 285 Mio. Euro.⁹³

Tabelle 47: Fiskalische Wirkungen des Kinderzuschlags (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,000	-0,021	-0,021
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	0,000	0,000
Ehegattensplitting	0,000	0,007	0,007
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,000	0,000	0,000
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,010	0,010
(3) Monetäre Transfers	0,326	-0,058	0,268
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,527	0,000	0,527
Elterngeld	0,000	0,000	0,000
Wohngeld	0,285	0,008	0,293
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld II	-0,486	-0,066	-0,552
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,326	0,047	-0,279
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,230	0,005	0,235
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,000	0
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,356	-0,011	-0,367

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Berücksichtigt man die Verhaltenseffekte, so sinken durch den Rückgang der Beschäftigung die Steuereinnahmen und die Sozialversicherungsbeiträge. Dahinter verbergen sich zwei gegenläufige Effekte: Einerseits weiten einige Haushalte, die ansonsten Arbeitslosengeld II beziehen würden, ihr Arbeitsangebot aus, um in den Anspruchsbereich des Kinderzuschlags zu gelangen. Entsprechend sinken die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II um 66 Mio. Euro. Manche der Personen, die durch den Kinderzuschlag ihr Arbeitsangebot ausweiten, gelangen nun in den Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sodass es zu einem – wenn auch äußerst geringen – Anstieg bei den Beitragseinnahmen kommt. Dieser dominiert den Rückgang, der durch die negative Arbeitsangebotswirkung des Kinderzuschlags am oberen Rand des An-

⁹³ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

spruchsbereichs entsteht: Für viele Haushalte wird nämlich durch den Kinderzuschlag eine Ausweitung des Arbeitsangebots unattraktiv, da sie ab einer bestimmten Schwelle den Anspruch auf den Transfer verlieren. Der leichte Rückgang bei den Einkommensteuereinnahmen erklärt sich durch diese negative Arbeitsangebotswirkung am oberen Rand; die durch den Kinderzuschlag induzierte Arbeitsangebotsausweitung am unteren Rand wirkt dem kaum entgegen, da bei den niedrigeren Einkommen die Steuer eine (noch) geringere Rolle spielt. Unter Berücksichtigung sämtlicher Arbeitsangebotseffekte betragen die effektiven fiskalischen Kosten des Kinderzuschlags 279 Mio. Euro.

Tabelle 48: Wirkung des Kinderzuschlags auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	121	50	50	140	140	140
Paare mit Kindern	.	.	.	214	71	68
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	121	50	50	128	90	89
Zwei Kinder	.	.	.	248	97	94
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	420	13	13
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	.	.	.	207	171	170
3 bis 6 Jahre	140	64	63	203	46	43
7 bis 13 Jahre	91	74	74	208	116	115
Über 13 Jahre	126	33	33	108	51	50
Gesamt	121	50	50	193	91	88
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	420	219	219	.	.	.
Paare mit Kindern	299	240	239	.	.	.
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	.	.	.	.	.	.
Zwei Kinder	187	167	167	.	.	.
Mehr als zwei Kinder	395	291	289	.	.	.
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	.	.	.	.	.	.
3 bis 6 Jahre	477	315	311	.	.	.
7 bis 13 Jahre	229	210	207	.	.	.
Über 13 Jahre	420	219	219	.	.	.
Gesamt	307	239	237	.	.	.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Der Kinderzuschlag führt bei den jeweiligen Empfängerhaushalten zu nicht unerheblichen **Einkommensverbesserungen**, was sich in Tabelle 48 an der Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Einkommensquartilen und Familientypen zeigt. Allerdings ist die Zahl der Empfängerhaushalte gering und auf die ersten drei Quartile beschränkt. Die meisten Alleinerziehenden, die in der Simulationsstichprobe den Kinderzuschlag erhalten, fallen in das erste Quartil; bei den Paaren mit Kindern ist das dritte Quartil das häufigste. Das Problem geringer Fallzahlen bei den kleinen Leistungen wie dem Kinderzuschlag zeigt sich deutlich bei den Alleinerziehenden im dritten Quartil. Hier beträgt der Mittelwert des isolierten Effekts exakt 420 Euro pro Monat, beruht also ausschließlich auf Alleinerziehenden-Haushalten mit drei Kindern. Wie erwartet steigt die isolierte Einkommenswirkung mit der Kinderzahl. Dass der Zuwachs nicht exakt 140 Euro pro Kind beträgt, liegt an der Einkommensanrechnung: Bei Überschreiten der Bemessungsgrenze wird der Anspruch um 5 Euro für je 10 Euro eigenes Einkommen reduziert.

Tabelle 49: Wirkung des Kinderzuschlages auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Empfängerhaushalte

	< 50% des Medianeinkommens			< 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Iso	Int	Ges	Iso	Int	Ges	
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	-4,9	0	0	-10,2	-5,3	-5,1	-64.907
Paare mit Kindern	-9,4	0	0	-30,2	-24,4	-22,9	-78.776
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	-4,3	0	0	-4,5	0	0	-76.579
Zwei Kinder	0	0	0	-36,4	-25,6	-23,7	-31.912
Mehr als zwei Kinder	-24,9	0	0	-38,9	-38,9	-37,5	-35.192
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	0	0	0	-76,6	-76,6	-61	-1.153
3 bis 6 Jahre	-15,9	0	0	-35,5	-23,2	-22,2	-43.915
7 bis 13 Jahre	-2,4	0	0	-12,4	-12,4	-11,9	-54.204
Über 13 Jahre	-9,2	0	0	-19,3	-9,9	-9,6	-44.411
Gesamt	-7,5	0	0	-21,7	-16,3	-15,4	-143.683

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Iso: isolierter Effekt der Leistung. Int: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Ges: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Das **Armutsrisko** wird durch den Kinderzuschlag vermindert (Tabelle 49). Anders als beim kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II treten die Wirkungen vor allem bei einer Schwelle von 60% des Medianeinkommens auf, da der Kinderzuschlag auf Familien zugeschnitten ist, deren Einkommen bereits eine gewisse Schwelle überschreitet. Am ärmeren Rand dieses Adressatenkreises macht sich die Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II am stärksten bemerkbar. Diese führt dazu, dass die effektive armutsvermeidende Wirkung des Kinderzuschlags gemessen an einer Schwelle von 50% des Medianeinkommens gleich null ist. Bei einer Schwelle von 60% des Medianeinkom-

mens entfaltet der Kinderzuschlag hingegen auch unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhaltenseffekten eine armutsvermeidende Wirkung von im Schnitt 15,4 Prozentpunkten. Der besonders starke Rückgang bei den Familien mit einem jüngsten Kind unter 3 Jahren entspricht dem relativ starken effektiven Einkommenszuwachs von 170 Euro im 2. Quartil in Tabelle 48, ist aber wegen der geringen Fallzahlen bei den Empfängerhaushalten des Kinderzuschlags statistisch wenig belastbar.

Die per Konstruktion enge Beziehung zwischen dem Kinderzuschlag und dem Arbeitslosengeld II äußert sich darin, dass durch den Kinderzuschlag etwa 65.000 Alleinerziehende und 79.000 Paare mit Kindern den **ALG II-Bezug** vermeiden können.

Tabelle 50: Wirkung des Kinderzuschlages auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,83	-0,26	-25	..	..	..
Paare mit Kindern	0,38	0,11	425	1,02	-0,18	704
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,51	-0,22	-101	0,49	-0,79	-304
Zwei Kinder	-1,93	-1,15	-1488	0,8	-0,06	360
Mehr als zwei Kinder	4,26	1,51	1989	1,61	-0,02	648
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-12,59	-8,81	-358	2,89	0,35	186
3 bis 6 Jahre	-0,58	-0,08	-248	1,5	-0,36	215
7 bis 13 Jahre	1,91	-0,18	845	0,61	0,18	596
Über 13 Jahre	0,53	-0,03	161	0,85	-1,48	-293
Gesamt	0,57	-0,11	400	1,02	-0,18	704

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Aufgrund der geringen fiskalischen Bedeutung ist es nicht verwunderlich, dass der Kinderzuschlag absolut betrachtet nur geringe **Arbeitsangebotswirkungen** entfaltet (siehe Tabelle 50).⁹⁴ Bei den Frauen steigt die Partizipationsquote um 0,57 Prozentpunkte, bei den Männern um 1,02 Prozentpunkte. Diesem von der Leistung beabsichtigten Anstieg „von unten“ steht ein Rückgang der durchschnittlichen Wochenstunden gegenüber, der sich durch die oben beschriebenen Fehlanreize im Übergangsbereich an der Höchsteinkommensgrenze erklärt.⁹⁵ Der positive Effekt am unteren Rand dominiert

⁹⁴ Im Verhältnis zur Höhe der direkten fiskalischen Ausgaben von 527 Mio. Euro ist der Verhaltenseffekt von fiskalisch 47 Mio. Euro jedoch nicht unbeträchtlich (Tabelle 47).

⁹⁵ Diese Bereiche mit stark ungünstiger Anreizwirkung lassen sich zum einen durch eine Abschaffung oder, weniger drastisch, auch durch eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags eliminieren. Eine Möglichkeit, die Knabe (2006) beschrieben hat, besteht darin, den Kinderzuschlag graduell abzuschmelzen und die Höchsteinkommensgrenze abzuschaffen. Auf der anderen Seite könnte die Mindesteinkommens-

leicht, sodass es insgesamt zu einem Anstieg von 400 Vollzeitäquivalenten bei den Frauen und von 704 Vollzeitäquivalenten bei den Männern kommt. Dieser im Aggregat leicht positive Arbeitsangebotseffekt findet seinen Niederschlag in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die bei den Frauen um 2.438 Personen und bei den Männern um 708 Personen steigt.

9.2.3 Fazit

Um die Wirkungen des Kinderzuschlags zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der Kinderzuschlag im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Der Kinderzuschlag erhöht das verfügbare Einkommen von Familien. Somit trägt er zur wirtschaftlichen Stabilität bei, wenngleich in – auf die Gesamtbevölkerung bezogen – geringem Umfang. Die Leistung sorgt im Kreise der Empfänger der Leistung allerdings für einen Rückgang des Armutsriskos und verringert die Anzahl von Haushalten im ALG II-Bezug.
- Der Kinderzuschlag setzt positive Arbeitsanreize an der unteren und negative Arbeitsanreize an der oberen Einkommensgrenze. Die positiven Anreize dominieren für beide Geschlechter leicht, sodass der Kinderzuschlag für Frauen tendenziell positiv auf das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt. Da die Arbeitsausweitung tendenziell die für die Familienarbeit zur Verfügung stehende Zeit reduziert, wirkt sie für die Männer jedoch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des Kinderzuschlags betragen in der Simulation 527 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 326 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 279 Mio. Euro pro Jahr.

grenze insofern aufgeweicht werden, dass Haushalte auch dann den Kinderzuschlag erhalten können, wenn sie sich im Vergleich zum ALG II nicht besser stellen oder damit ihren Bedarf auch nicht vollends decken können.

9.3 Kindbezogener Anteil am Wohngeld

9.3.1 Konzeption der Leistung

Das Wohngeld soll Personen mit geringem Einkommen helfen, ihre Wohnkosten zu tragen. Dabei erhalten sie eine finanzielle Unterstützung durch den Staat im Rahmen eines Zuschusses zur Miete oder im Falle von Eigentümern zu den Lasten aufgrund des Wohneigentums. Die gesetzliche Grundlage dazu bildet das Wohngeldgesetz (WoGG).

Wesentlich für eine Gewährung und die Höhe des Wohngelds sind neben der monatlichen Miete (bzw. den Kosten für das Wohneigentum) die Anzahl der Haushaltsmitglieder sowie die Mietstufe und das Haushaltseinkommen. Die Mietstufen sollen regionale Mietpreisdifferenzen berücksichtigen. Dabei erfolgt eine Staffelung in sechs verschiedene Stufen, die um den bundesweiten Durchschnitt der Mieten (Stufe III) angeordnet sind.

Die letzte Änderung des WoGG fand zum 1.1.2009 statt und brachte neben einer Erhöhung der Höchstmietgrenzen von 10% auch eine Erhöhung der Wohngeldzahlungen von 8% mit sich. Weiterhin wurden auch **Pauschalbeträge für Heizkosten** berücksichtigt.⁹⁶ Eine weitere Änderung betrifft die Berechnung der Zahl der Haushaltsmitglieder: Wurden zuvor nur Familienangehörige gezählt, werden neuerdings auch Personen, die in einer sonstigen Verantwortungs- und Einstehengemeinschaft leben, berücksichtigt.

Bei der Berechnung des **wohngeldrelevanten Haushaltseinkommens** wird das Bruttoeinkommen abzüglich der Steuern, der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie der Beiträge zur Rentenversicherung zugrunde gelegt. Hinzu zählen neben einer Vielzahl von weiteren Leistungen (§14 WoGG) auch Unterhaltszahlungen oder Zahlungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Daneben gibt es Freibeträge (§ 17 WoGG), um die das Haushaltseinkommen verringert werden kann.

Der **kindbezogene Anteil** des Wohngelds ergibt sich zum einen aus einem höheren Wohngeld aufgrund der höheren Zahl an Haushaltsmitgliedern und zum anderen aus dem höheren Wohngeldanspruch, der durch die Berücksichtigung der Kinderfreibeträge entsteht. Im vom BMFSFJ veröffentlichten Gesamtableau der ehe- und familienbezogenen Leistungen wird für den kindbezogenen Anteil am Wohngeld vermerkt, dass dieser nicht quantifiziert werden könne. Auch uns sind keine offiziellen Zahlen über die Höhe und Verteilung dieser impliziten familienpolitischen Leistung bekannt.

⁹⁶ Zum 1. Januar 2011 wurde die Heizkostenkomponente wieder gestrichen.

Modellierung des Wohngelds

Das Wohngeld ist im STSM sowohl als Mietzuschuss als auch als Lastenzuschuss für selbstgenutztes Wohneigentum implementiert und wird auf Basis der Wohngeldtabellen berechnet. In Abhängigkeit von der Mietstufe und der Zahl der Haushaltsglieder werden Miethöchstgrenzen festgesetzt (siehe Tabelle 51). Im Modell werden dabei nur die Durchschnittswerte der Mietstufe III verwendet, da in den der Simulation zugrunde liegenden Daten lediglich die Bundesländer verfügbar sind, die Wohnungen also ihren tatsächlichen Mietstufen nicht zugeordnet werden können.

Tabelle 51: Miethöchstgrenzen in 2010

Anzahl der Haushaltsglieder	Mietstufen						Betrag für Heizkosten
	I	II	III	IV	V	VI	
1	292€	308€	330€	358€	385€	407€	24€
2	352€	380€	402€	435€	468€	501€	31€
3	424€	451€	479€	517€	556€	594€	37€
4	490€	523€	556€	600€	649€	693€	43€
5	561€	600€	638€	688€	737€	787€	49€
Je weiteres HH Mitglied	66€	72€	77€	83€	88€	99€	6€

Quelle: §12 WoGG

Die Höhe des Wohngelds bestimmt sich nach der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen, dem Baujahr des Hauses und der Region. Ehepartner und Kinder gehen in die Berechnung des Wohngelds zum einen über die Anzahl der Haushaltsglieder ein. Diese Anzahl beeinflusst das zu berücksichtigende Gesamteinkommen und die zuschussfähige Miete oder Belastung. Zum anderen werden im Simulationsmodell bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens die im § 17 WoGG geregelten Freibeträge für Kinder berücksichtigt, also ein Freibetrag von bis zu 50 Euro monatlich für Kinder zwischen 16 und 24 Jahren, die ein eigenes Einkommen erzielen, sowie ein Freibetrag von 50 Euro monatlich für jedes Kind unter 12 Jahren für alleinerziehende Wohngeldberechtigte, die erwerbstätig oder in Ausbildung sind.

9.3.2 Wirkungen

Der kindbezogene Anteil am Wohngeld entfaltet seine Wirkung bei Familien mit Kindern und sorgt für eine entsprechende Wohlstandsverbesserung bei den Empfängerhaushalten (siehe Tabelle 52). Es zeigen sich **Einkommensgewinne** bis in das dritte Quartil. In diesem Bereich der Haushaltseinkommen zwischen 2.283 Euro und 3.283 Euro haben in der Simulationsstichprobe nur noch Familien mit zwei oder mehr Kindern Anspruch auf Wohngeld. Bei Familien mit mehr als zwei Kindern wirkt der kindbezogene Anteil am Wohngeld geringfügig bis in das 4. Quartil hinein. Die meisten Allein-

erziehenden unter den Empfängerhaushalten fallen in das 1. Quartil; Paare mit Kindern finden sich am häufigsten im 3. und am zweithäufigsten im 2. Quartil. Die isolierte Einkommenswirkung des kindbezogenen Anteils am Wohngeld steigt mit der Zahl der Kinder. Hinsichtlich ihres Alters zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang, da der Anspruch zwar von der Haushaltsgröße, nicht aber vom Alter der Kinder abhängt.

Während im untersten Einkommensquartil vor allem Haushalte mit älteren Kindern profitieren, sind es im zweiten Einkommensquartil Haushalte mit jüngeren Kindern. Im dritten Quartil zeigt sich kein eindeutiger Zusammenhang.

Tabelle 52: Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	50	28	27	20	19	19
Paare mit Kindern	37	37	36	122	81	80
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	49	28	28	49	32	31
Zwei Kinder	..	..	..	100	79	77
Mehr als zwei Kinder	..	..	..	235	105	105
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	..	..	..	184	110	109
3 bis 6 Jahre	28	28	27	102	67	66
7 bis 13 Jahre	41	37	36	87	72	71
Über 13 Jahre	73	21	21	68	32	31
Gesamt	49	28	28	113	76	75
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	59	59	59	..	..	..
Paare mit Kindern	121	104	100	119	119	119
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	..	..	..	..	..	..
Zwei Kinder	80	74	71	..	..	..
Mehr als zwei Kinder	139	117	113	119	119	119
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	115	100	98	151	151	151
3 bis 6 Jahre	145	120	117	111	111	110
7 bis 13 Jahre	116	101	96	..	..	..
Über 13 Jahre	56	55	51	..	..	..
Gesamt	120	103	100	119	119	119

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Berücksichtigt man Interaktionen mit dem Steuer- und Transfersystem, so reduziert sich der Einkommensgewinn.⁹⁷ Die Interaktionen sind in den beiden unteren Quartilen stärker als im 3. Quartil, in dem ein konkurrierender Anspruch auf Arbeitslosengeld II bereits eine geringere Rolle spielt. Der leichte Rückgang von der zweiten zur dritten Spalte jedes Quartils spiegelt dann die vom kindbezogenen Anteil am Wohngeld bewirkte Einschränkung der Arbeitszeit wider.

Die Empfängerhaushalte reduzieren durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld ihr **Arbeitsangebot** allerdings nur leicht (Tabelle 53). Insgesamt sinkt das Arbeitsvolumen von Frauen in Paarhaushalten um etwa 3.700 Vollzeitstellen. Bei Männern beträgt der Rückgang knapp 2.000 Vollzeitäquivalente. Dahinter steht in beiden Fällen ein Rückgang sowohl bei der Partizipation als auch bei den durchschnittlichen Stunden. Während im Aggregat also die negativen Anreizeffekte dominieren, findet sich in manchen Haushaltsskalationen (z.B. bei Familien mit zwei Kindern) auch die theoretisch ebenfalls zu erwartende positive Wirkung „am unteren Rand“: Weil durch den kindbezogenen Anteil das Wohngeld insgesamt attraktiver gegenüber dem Arbeitslosengeld II wird, weiten einige Haushalte ihr Arbeitsangebot aus.

Tabelle 53: Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizi- pation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit- äquivalente	Partizi- pation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit- äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,13	-0,08	-78	.	.	.
Paare mit Kindern	-0,98	-0,26	-3672	-0,12	-0,13	-1973
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,34	0,01	-293	-0,59	-0,52	-610
Zwei Kinder	-1,98	-0,70	-4238	-0,21	-0,18	-1444
Mehr als zwei Kinder	0,29	0,18	782	0,07	-0,01	82
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-1,24	-0,40	-818	0,41	-0,01	440
3 bis 6 Jahre	-0,7	-0,13	-903	-0,07	-0,13	-531
7 bis 13 Jahre	-0,92	-0,16	-1764	-0,51	-0,11	-1455
Über 13 Jahre	0,15	-0,28	-265	0,3	-0,71	-428
Gesamt	-0,81	-0,15	-3750	-0,12	-0,13	-1973

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Das gleiche Bild einer im Aggregat negativen Arbeitsangebotswirkung zeigt sich auch bei der Veränderung **sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** (nicht in der Tabelle dargestellt): Etwa 3000 Frauen und 900 Männer zahlen durch den kindbezogenen

⁹⁷ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

Anteil des Wohngelds keine Sozialversicherungsbeiträge mehr. Damit wirkt das Wohngeld als Familienleistung einer erhöhten Müttererwerbstätigkeit und somit einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie entgegen, erhöht jedoch bei den Vätern die potenziell für die Familienarbeit verfügbare Zeit, wenn auch in nur geringem Umfang.

Wie Tabelle 54 zeigt, wirkt der kindbezogene Anteil am Wohngeld vor allem auf das **Armutsrisko**. Die Armutsquote zu 50% des Medianeinkommens wird durch das Wohngeld weniger tangiert, da hier vor allem Leistungen der Grundsicherung eine Rolle spielen. Beim Armutsrisko beträgt der Rückgang isoliert 13,4 Prozentpunkte. Unter Berücksichtigung der Interaktionen und Verhaltensanpassungen sinkt der Beitrag der Leistung zur Vermeidung des Armutsriskos auf 5,9 Prozentpunkte. Die positive Seite dieser Interaktionen zeigt sich in der letzten Spalten der Tabelle: Durch den kindbezogenen Anteil am Wohngeld können etwa 200.000 Haushalte den ALG II-Bezug vermeiden. Der stärkste Rückgang findet sich bei Paaren mit Kindern mit etwa 164.000 Haushalten, bei Alleinerziehenden sind es dagegen nur etwa 28.000 Haushalte, die ohne den kindbezogenen Anteil am Wohngeld das Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen.

Tabelle 54: Wirkung des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes auf die Vermeidung von Armut, Empfängerhaushalte

	< 50% des Medianeinkommens			< 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Iso	Int	Ges	Iso	Int	Ges	
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	0	0	0	-0,1	-0,1	0	-27.977
Paare mit Kindern	-3,0	0	0	-15,9	-7,3	-6,9	-164.494
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	0	0	0	0	0	0	-46.417
Zwei Kinder	-3,0	0	0	-9,6	-6,4	-6,1	-66.493
Mehr als zwei Kinder	-3,2	0	0	-24,3	-9,0	-8,5	-79.562
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	-0,8	0	0	-31,6	-4,6	-4,2	-42.084
3 bis 6 Jahre	-4,0	0	0	-13,4	-7,2	-6,9	-35.912
7 bis 13 Jahre	0	0	0	-7,8	-7,7	-7,3	-78.344
Über 13 Jahre	-11,7	0	0	-0,1	-0,1	0	-36.132
Gesamt	-2,5	0	0	-13,4	-6,2	-5,9	-192.472

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Iso: isolierter Effekt der Leistung. Int: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Ges: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Damit kann das Wohngeld als eine stabilisierende und armutsvorbeugende Familienleistung gesehen werden, die Haushalten mit geringem Erwerbseinkommen eine Alternative zum Bezug von Grundsicherungsleistungen bietet. Für viele Haushalte wirkt das Wohngeld sicherlich weniger stigmatisierend als der Bezug von ALG II-Leistungen (vgl. Ott/Schürmann/Werding 2011: 40). Häufig stellt der Wohngeldbezug jedoch erst in der

Kombination mit dem Kindergeld und dem Kinderzuschlag eine wirkliche Alternative dar, durch die der ALG II-Bezug verlassen werden kann. Der Wechsel des Rechtskreises ändert aber nichts an der Tatsache, dass die betroffenen Haushalte weiterhin abhängig von Transferleistungen bleiben (vgl. dito).

Tabelle 55: Fiskalische Wirkungen des kindbezogenen Anteils des Wohngeldes (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,000	-0,049	-0,049
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,000	0,000	0,000
Ehegattensplitting	0,000	0,017	0,017
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,000	0,000	0,000
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,035	-0,035
(3) Monetäre Transfers	0,586	-0,058	0,528
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	0,246	0,022	0,268
Elterngeld	0,000	-0,001	-0,001
Wohngeld	0,775	-0,002	0,773
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,029	0,029
Arbeitslosengeld II	-0,435	-0,106	-0,541
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-0,586	-0,026	-0,612
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,759	0,000	0,759
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,003	0,003
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,373	-0,039	-0,412

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Aus Tabelle 55 lassen sich die **fiskalischen Wirkungen** des kindbezogenen Anteils am Wohngeld ablesen.⁹⁸ Die direkten Ausgaben für die kindbezogenen Leistungen werden auf 759 Mio. Euro jährlich geschätzt. Es zeigt sich weiter, dass durch das Wohngeld ein Teil der ALG II-Leistungen eingespart wird; der Rückgang beträgt hier 435 Mio. Euro pro Jahr. Auf der anderen Seite kommt es zu einem Anstieg der Ausgaben beim Kinderzuschlag von rund 246 Mio. pro Jahr, da dieser zusammen mit dem Wohngeld attraktiver wird. Es ergeben sich somit effektive Ausgaben von 586 Mio. Euro pro Jahr. Die Verhaltenseffekte des kindbezogenen Anteils am Wohngeld sind zwar

⁹⁸ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

gering; dennoch kommt es aufgrund des niedrigeren Arbeitsangebots und des damit verbundenen Rückgangs der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge – trotz des gleichzeitigen Rückgangs der ALG II-Ausgaben – zu einem negativen Budgetsaldo von 26 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung dieses Verhaltenseffekts liegen die effektiven Gesamtkosten des kindbezogenen Anteils am Wohngeld bei 612 Mio. Euro pro Jahr.

9.3.3 Fazit

Um die Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich der kindbezogene Anteil am Wohngeld im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Die kindbezogenen Leistungen des Wohngelds erhöhen das verfügbare Einkommen von Familien mit Kindern. Zusammen mit dem Kindergeld und ggf. dem Kinderzuschlag erlaubt das Wohngeld zahlreichen Haushalten, den häufig als stigmatisierend empfundenen ALG II-Bezug zu vermeiden, kann aber die Transferabhängigkeit nicht beseitigen.
- Negativ wirkt sich das Wohngeld (auch hier wieder in Kombination mit dem Kindergeld und dem Kinderzuschlag) auf die Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten aus, die in geringem Umfang ihr Arbeitsvolumen reduzieren. Männer in Paarhaushalten erhöhen ihr Arbeitsvolumen, sodass beide Effekte einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen wirken.
- Alleinerziehende Frauen mit geringem Einkommen erzielen relativ gesehen einen stärkeren Einkommenszuwachs als Paarfrauen mit Kindern; ebenso wirkt sich die Leistung positiv auf das Arbeitsvolumen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die Erwerbstätigkeit aus, wodurch eine nachteilsausgleichende Wirkung für diesen Haushaltstyp gegeben ist.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des kindbezogenen Anteils am Wohngeld betragen in der Simulation 759 Mio. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 586 Mio. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 612 Mio. Euro pro Jahr.

9.4 Elterngeld

9.4.1 Konzeption der Leistung

Mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) wurde für **Geburten ab dem 1. Januar 2007** das bisherige Erziehungsgeld durch das Elterngeld abgelöst. Die finanzielle Förderung von Familien in der ersten Zeit nach der Geburt ist dadurch grundlegend neu gestaltet worden (BMFSFJ 2008a). Einen **Anspruch auf Elterngeld** haben Eltern, die ihre Kinder nach der Geburt selbst betreuen und erziehen, nicht mehr als 30 Stunden in der Woche erwerbstätig sind, mit ihren Kindern in einem Haushalt leben und einen Wohnsitz oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben (§ 1 Abs. 1 BEEG). Das Elterngeld kann in den ersten 14 Lebensmonaten des Kindes in Anspruch genommen werden. Ein Elternteil kann höchstens für zwölf Monate Elterngeld beantragen. Anspruch auf zwei weitere Monatsbeträge (Partnermonate) haben die Eltern, wenn beide vom Angebot des Elterngeldes Gebrauch machen. Mutter und Vater können den Zeitraum frei untereinander aufteilen (§ 4 BEEG). Alleinerziehende, die das Elterngeld zum Ausgleich des wegfallenden Erwerbseinkommens beziehen, können die Leistung allein für die vollen 14 Monate erhalten (§ 4 Abs. 3 BEEG).

Anders als das Erziehungsgeld ist das Elterngeld als **Entgeltersatzleistung** ausgestaltet, dient also dem Ausgleich ausgefallenen Einkommens. Der Einkommensersatz beträgt 67 Prozent des durchschnittlich vor der Geburt monatlich zur Verfügung stehenden bereinigten Nettoerwerbseinkommens, höchstens jedoch 1.800 Euro (§ 2 Abs. 1 BEEG) und mindestens 300 Euro (§ 2 Abs. 5 BEEG). Bei einer Teilzeittätigkeit im Bezugszeitraum des Elterngeldes beträgt die Ersatzrate der Betreuungsperson 67 Prozent ihres wegfallenden Teileinkommens. Die Ausgestaltung als Entgeltersatzleistung soll das Elterngeld auch für besserverdienende Eltern attraktiv machen, für die das Erziehungsgeld mit seinem festen Regelbetrag und seinen Einkommensgrenzen nur einen geringen finanziellen Anreiz bot, die Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung zu unterbrechen. Die Orientierung am Nettoeinkommen vor der Geburt gilt allerdings auch beim Elterngeld nicht uneingeschränkt: Das Einkommen vor der Geburt wird nur bis zu einer Obergrenze von 2.700 Euro berücksichtigt (§ 2 Abs. 3 BEEG).

Das **Mindestelterngeld** entspricht dem Regelbetrag im Erziehungsgeld. Liegt das bereinigte Nettoeinkommen vor der Geburt unterhalb von 1.000 Euro monatlich, dann wird die **Ersatzrate** von 67 Prozent auf bis zu 100 Prozent angehoben. Dabei wird für je zwei Euro, die das Einkommen unter 1.000 Euro liegt, die Ersatzrate um 0,1 Prozentpunkte (§ 2 Abs. 2 BEEG) erhöht. Für viele Haushalte mit einem geringen Einkommen ist der mögliche Leistungsanspruch mit dem Elterngeld im Vergleich zum Erziehungsgeld daher sogar gestiegen. Leben zwei Kinder im Haushalt, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder drei oder mehr Kinder, die das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, dann steigt das Elterngeld um 10 Prozent, mindestens jedoch um 75 Euro (§ 2 Abs. 4 BEEG). Bei Mehrlingsgeburten erhöht sich

das Elterngeld für das zweite und jedes weitere Kind um je 300 Euro (§ 2 Abs. 6 BEEG).

Das **Mutterschaftsgeld** sowie der Arbeitgeberzuschuss werden auf das Elterngeld voll angerechnet (§ 3 Abs. 1 BEEG). Andere Ersatzleistungen, wie beispielsweise das Arbeitslosengeld I oder Rentenzahlungen, die für das wegfallende Erwerbseinkommen bezogen werden, werden bis auf 300 Euro auf das Elterngeld angerechnet. In diesem Fall wird das Elterngeld in Höhe von 300 Euro also zusätzlich gezahlt (§ 3 Abs. 2 BEEG). Auch auf das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe und das Wohngeld wird das Elterngeld angerechnet; auch hier bleibt aber in der im Simulationsmodell umgesetzten Regelung des Rechtsstands 2010 der Mindestbetrag von 300 Euro unberücksichtigt (§ 10 Abs. 1 BEEG).⁹⁹ Das Elterngeld ist **steuerfrei** (§ 3 Nummer 67 EStG), unterliegt jedoch nach dem Einkommensteuergesetz dem **Progressionsvorbehalt** (§ 32b Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe j EStG).

⁹⁹ Zum Jahresbeginn 2011 traten im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes bezüglich des Elterngeldes einige Änderungen in Kraft. Neben einer graduellen Absenkung des Prozentsatzes von 67% auf 65% für Bezieher von Nettoeinkommen über 1200 € sowie der Einführung einer Höchstgrenze des Elterngeldanspruchs bei einem Jahreseinkommen von 250.000 € je Elternteil bzw. 500.000€ pro Paar wurde auch die Anrechenbarkeit des Elterngeldes auf nachrangige Sozialleistungen neu geregelt. Ab 2011 wird das Elterngeld in voller Höhe auf das Arbeitslosengeld II, die Sozialhilfe sowie den Kinderzuschlag angerechnet, so dass der Einkommensgewinn für transferabhängige Eltern zukünftig entfällt oder zumindest geringer ausfällt (kritisch z.B. Groeben 2011: 8).

Modellierung des Elterngeldes

Das Elterngeld ist im Rahmen der hier verwendeten Klasse von Mikrosimulationsmodellen aus mehreren Gründen schwierig zu evaluieren. Die zentrale Schwierigkeit besteht darin, dass das Mikrosimulationsmodell für alle Variablen pro Haushalt und Jahr lediglich einen Wert ausweist. Im Modell ist keine unterjährige zeitliche Dimension berücksichtigt. Damit ist das Modell für eine Untersuchung des Elterngelds, bei dem die Bezugsdauer in Monaten (und ihre Aufteilung zwischen den Eltern) eine zentrale Rolle spielt, nur bedingt geeignet. Anders ausgedrückt: Die einzige Entscheidungsvariable des Modells sind die wöchentlichen Arbeitsstunden; damit lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt die Bezugsdauer des Elterngelds nicht modellieren. Die Schwierigkeit liegt nicht an dem hier verwendeten Modell und seiner Parametrisierung, sondern tritt genauso in der bisher vorliegenden Simulationsstudie zum Elterngeld auf (Büchner et al. 2006). Die notwendige Erweiterung des Modells würde den Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ sprengen und ist daher in zukünftigen Modulen der Gesamtevaluation zu leisten.

In der hier verwendeten Untersuchung wird aus diesem Grund die Inanspruchnahme des Elterngelds nur in Teilen endogenisiert, also bei exogen gesetzter Bezugsdauer und Aufteilung. Das heißt, die potenziell elterngeldberechtigten Eltern entscheiden über die wöchentliche Arbeitszeit. Liegt diese über 30 Stunden, entfällt der Elterngeldanspruch; liegt sie bis einschließlich 30 Stunden, wird angenommen, dass der Elternteil Elterngeld in Anspruch nimmt. Diese Modellierung endogenisiert also die Inanspruchnahme, weil ein Elternteil durch eine hohe Wochenarbeitszeit auf den Elterngeldanspruch verzichtet. Die Annahme, dass ein bei einer Wochenarbeitszeit bis 30 Stunden bestehender Elterngeldanspruch auch genutzt wird, erscheint plausibel und konsistent mit der Modellierung der übrigen Leistungen, bei denen ja auch grundsätzlich von einer 100%igen Inanspruchnahme ausgegangen wird. Die im Modell exogen gesetzte Bezugsdauer wurde kalibriert, um plausible fiskalische Ausgaben (von im Modell 4,7 Mrd. für 2010) für das Elterngeld zu erreichen. Für Frauen werden 9,75 Monate, für Männer 1,5 Monate angenommen.

Eine zweite Beschränkung ergibt sich daraus, dass das vorliegende Modell für alle Leistungen und Maßnahmen eine Jahresperspektive einnimmt. Damit kann beim Elterngeld nur die Wirkung während des ersten Lebensjahres des Kindes evaluiert werden. Die gegenüber dem Erziehungsgeld gestiegenen Erwerbsanreize ab dem zweiten Lebensjahr werden nicht erfasst.

Die Ermittlung der Höhe des Elterngeldanspruchs wurde im Mikrosimulationsmodell entsprechend den gesetzlichen Regelungen umgesetzt. Berücksichtigt wurden dabei auch Geschwisterboni und Mehrlingszuschläge. Die Anrechnung des Arbeitslosengelds I sowie die Anrechnung des Elterngeldes bei allen weiteren Transferleistungen (ALG II und Wohngeld) ist modelliert. Ebenfalls berücksichtigt wird die Besteuerung des Elterngelds über den Progressionsvorbehalt.

9.4.2 Bisherige Evaluation des Elterngeldes

Durch das Elterngeld werden neben weiteren politischen Zielsetzungen¹⁰⁰ sowohl das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe als auch das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verfolgt. Die Wirkung der Leistung auf diese Ziele wurde bereits in einigen Studien untersucht.

Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe

In Bezug auf die wirtschaftliche Situation von Familien soll das Elterngeld effektiver als zuvor das Erziehungsgeld dazu dienen „Familien bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage zu unterstützen, wenn sich die Eltern vorrangig um die Betreuung ihrer Kinder kümmern“ (Dt. Bundestag 2006: 2). Die einkommensabhängige Zahlung während des ersten Lebensjahres des Kindes soll durch eine Erwerbsunterbrechung oder -reduktion bedingte Einkommenseinbußen abmildern und so den Effekt der „ökonomischen Achterbahn“ (BMFSFJ 2006: 26) verhindern. Zudem dient der festgesetzte Mindestbetrag des Elterngeldes von 300 € sowie der erhöhte Prozentsatz bei Beziehern von niedrigen Einkommen einer Förderung von Familien mit niedrigen oder fehlenden Einkommen. Stärker als das vorangegangene Erziehungsgeld fördert das Elterngeld zudem auch langfristig – d.h. nach Beendigung des Leistungsbezugs – die wirtschaftliche Stabilität von Familien insgesamt und die wirtschaftliche Selbständigkeit beider Elternteile im Speziellen: Indem die Bezugsdauer gegenüber dem Erziehungsgeld halbiert wurde, sollen **junge Eltern schneller als zuvor in die Erwerbstätigkeit zurückkehren** und so **dauerhafte Einbußen** bezüglich Einkommen, Karriere und Altersvorsorge **vermeiden**, welche häufig die Folge von längeren Erwerbsunterbrechungen sind. Hierdurch soll das Armutsrisko von Familien reduziert und eine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen vermieden werden (Dt. Bundestag 2006: 2; 14).

Bezüglich der Wirkung des Elterngeldes auf das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe liegen bereits **vereinzelte Evaluationen** vor. Diese analysieren die Wirkung des Elterngeldes jedoch nicht wie im vorliegenden Modul „Zentrale Leistungen“ im Vergleich zu einer Situation gänzlich ohne diese Leistung, sondern bemessen seine Wirkung im **Vergleich zur Wirkung des vorangegangenen Erziehungsgeldes**.

In einer **Ex-Ante-Wirkungsstudie** hat das **DIW Berlin** die möglichen Einkommenseffekte einer Einführung des Elterngelds in Deutschland evaluiert. Dazu wurde ein Mikrosimulationsmodell auf Basis der SOEP-Daten der Jahre 2001-2003 verwendet. Die Evaluation erfolgte vor der Einführung des Elterngelds; daher wurden mehrere mögliche Ausgestaltungen simuliert. Das Szenario „Sockel 300“ kommt der tatsächlichen Elterngeldregelung am nächsten. Für dieses Szenario finden die Autoren, dass es durch die Einführung des Elterngelds zu einem Anstieg der Haushaltseinkommen im ersten

¹⁰⁰ Insbesondere dient das Elterngeld auch der Erhöhung der Geburtenrate, indem es potentiellen Eltern die Entscheidung für Kinder erleichtern soll (Dt. Bundestag 2006: 15). Zudem dient es der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter (ebd.: 16).

Lebensjahr des Kindes kommt. Dies gilt sowohl für Paarhaushalte als auch Alleinerziehenden-Haushalte und über sämtliche Einkommensquartile hinweg. Aufgrund der Einkommensabhängigkeit des Elterngeldes profitieren Familien jedoch umso stärker, je höher das Nettoeinkommen ist, sodass Familien im obersten Einkommensquartil den stärksten Einkommenszuwachs verzeichnen. Vor der Elterngeldreform zeigte sich hier der umgekehrte Effekt: Aufgrund der Bedarfsprüfung sank das Erziehungsgeld mit dem Haushaltsnettoeinkommen (Büchner et al. 2006: 7f).

Eine Studie, die die Wirkung des Elterngeldes **ex post** evaluiert, ist in dem **Endbericht zur Evaluation des Elterngelds** (BMFSFJ 2008) zusammengefasst. Im Rahmen dieser Studie wurden Eltern von Kindern, die im letzten Quartal 2006 geboren wurden, mit Eltern von Kindern, die im ersten Quartal 2007 geboren wurden, verglichen. Mit Bezug auf die finanzielle Situation der Familien ist festzuhalten, dass sich die beiden Gruppen insgesamt nicht signifikant hinsichtlich des Haushaltsnettoeinkommens nach der Geburt des Kindes unterscheiden; Mütter mit Abitur oder Hochschulabschluss werden allerdings durch das Elterngeld besser gestellt (BMFSFJ 2008: 29). Zudem sinkt durch die Einführung des Elterngeldes der Anteil der Mütter, die zur Deckung des Lebensunterhalts der Familie auf Sozialtransfers wie ALG II oder Sozialhilfe angewiesen sind (BMFSFJ 2008: 25).

Die in den beiden vorgestellten Studien ermittelte finanzielle Besserstellung der Familien ergibt sich nicht nur aus der einkommensabhängigen Ausgestaltung des Elterngeldes, sondern auch durch den Wegfall der Bedarfsprüfung: Von den Eltern der im Jahr 2006 geborenen Kinder erhielt ein knappes Viertel (23%) gar kein Erziehungsgeld und ein weiteres Viertel erhielt nur einen Betrag unterhalb des Maximalbetrags von 300 € (BMFSFJ 2008c: 11). Demgegenüber steht das Elterngeld (zumindest bis zum Jahr 2010) allen Eltern, die nach der Geburt des Kindes weniger als 30 Std. erwerbstätig sind – unabhängig von der Einkommenshöhe – zu.

Mit Blick auf den Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen ist jedoch zu konstatieren, dass Mehrkinderfamilien durch die Elterngeldregelung weniger profitieren als andere Familientypen. So ist in Familien mit drei und mehr Kindern der Anteil derjenigen, die nur vergleichsweise wenig Elterngeld erhalten, überproportional (BMFSFJ 2008c: 30). Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass Mütter in Mehrkinderfamilien vor der Geburt des jüngsten Kindes seltener als andere Mütter erwerbstätig sind.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Bezüglich des Ziels der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein differenzierter Blick auf die Wirkung des Elterngeldes in Hinblick auf die **unterschiedlichen Modalziele für Väter und Mütter** erforderlich: Mit Blick auf die Väter zielt das Elterngeld auf eine stärkere Einbindung junger Väter in die Familienarbeit ab: Die Einkommensabhängigkeit der Leistung „will es Paaren erleichtern, zumindest in einem überschaubaren Zeitraum auch auf das höhere Einkommen zu verzichten“ (Dt. Bundestag 2006: 15). Dies wird in

den meisten Familien von den Vätern erwirtschaftet. Auch die Partnermonate zielen auf eine Reduktion bzw. Unterbrechung der Erwerbstätigkeit durch die Väter ab: „Die Regelung soll insbesondere Vätern die Möglichkeit eröffnen, eine aktiver Rolle in der Familie zu übernehmen, und ihnen auch gegenüber Dritten die Entscheidung erleichtern, sich eine Zeitlang der Betreuung ihres neugeborenen Kindes zu widmen“ (Dt. Bundestag 2006: 16). Dies soll **auch langfristig eine stärkere Beteiligung der Väter an der Familienarbeit bewirken**.

Bezüglich des zweiten Modalzieles, eine **Förderung der Müttererwerbstätigkeit** zu erwirken, zeitigt das Elterngeld jedoch **je nach Lebensphase unterschiedliche Effekte**. Das Elterngeld ist explizit darauf ausgerichtet, **innerhalb des ersten Jahres** einen „**Schonraum**“ (Dt. Bundestag 2006: 2) zu schaffen, innerhalb dessen sich Eltern vorrangig der Betreuung ihres Kindes widmen können. Eine Erwerbsreduktion ist in dieser Phase somit sowohl für Väter als auch für Mütter gewünscht. Diesem Ziel dient auch die Einkommensabhängigkeit des Elterngeldes, welche insbesondere gut ausgebildete und gut verdienende Frauen dazu motivieren soll, sich für ein Kind zu entscheiden und eine Zeitlang die Erwerbstätigkeit zu reduzieren oder zu unterbrechen. Gegenüber der vorangehenden Erziehungsgeldregelung wirkt jedoch das Elterngeld **im zweiten Lebensjahr** des Kindes auf eine **Steigerung der Erwerbstätigkeit der Mütter** hin (siehe oben). Zudem fördert ein einkommensabhängiges Elterngeld auch in dem Zeitraum vor der Geburt des Kindes die Erwerbstätigkeit von Frauen, da ein Anreiz entsteht, vor der Schwangerschaft zunächst eine gutbezahlte Position zu erlangen (Hülskamp/Seyda 2004: 56). Darüber hinaus ermutigt das Elterngeld durch die Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung den betreuenden Elternteil, auch während der Phase des Elterngeldbezugs mit einer verringerten Stundenzahl erwerbstätig zu bleiben bzw. zeitnah in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren (BMFSFJ 2008e: 11).

Verschiedene Evaluationen geben über die tatsächliche Wirkung des Elterngeldes auf die Vereinbarkeitssituation von Familien – im Vergleich zu einer Situation mit Erziehungsgeldbezug – Aufschluss. Mit Blick auf das Modalziel der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen erwartete die erwähnte **Ex-Ante-Wirkungsstudie des DIW** im ersten Lebensjahr des Kindes tendenziell negative Arbeitsangebotseffekte auf Mütter. Im zweiten Lebensjahr des Kindes wurde hingegen eine Ausweitung des Arbeitsangebots angenommen. Die Partizipationsquote von Müttern stieg den Berechnungen zufolge um 3,3 Prozentpunkte (bei einem Ausgangswert von 36 Prozent); die durchschnittliche Arbeitszeit um 11,7 Prozent (Büchner et al. 2006: 19f). Vergleichsmaßstab sind, wie erwähnt, die vorherigen Regelungen zum Bezug von Erziehungsgeld. Dies erklärt die positiven Arbeitsanreize im zweiten Lebensjahr des Kindes, da das Elterngeld, anders als das Erziehungsgeld, in diesem Zeitraum nicht mehr bezogen werden kann.

Der **Endbericht zur Evaluation des Elterngelds des RWI** bestätigt der Tendenz nach die vom DIW ex ante ermittelten Ergebnisse: Er kann nachweisen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsunterbrechung von Frauen im ersten Jahr nach der Geburt

gegenüber der Situation mit Erziehungsgeld ansteigt; allerdings ist die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsaufnahme eineinhalb Jahre nach der Geburt erhöht, zumindest für die Frauen, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren (BMFSFJ 2008: 41f). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass durch die Einführung des Elterngeldes weniger Mütter als zuvor aus finanziellen Gründen gezwungen sind, die Erwerbstätigkeit nach der Geburt zeitnah wieder aufzunehmen oder sie gar nicht erst zu unterbrechen. Andererseits scheinen nach Ablauf des ersten Jahres verstärkte Anreize zu bestehen, die Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen. Dies entspricht der doppelten Intention des Elterngeldes, während des ersten Lebensjahres des Kindes einen Schonraum zur Betreuung durch die Eltern zu generieren sowie materielle Stabilität zu schaffen und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter zu verbessern, indem die durchschnittlichen Unterbrechungszeiten reduziert werden.

Auf eine Verkürzung der Erwerbsunterbrechung deuten auch **Befragungsergebnisse** des RWI aus dem Jahr 2007 hin. Hier wurden die Pläne zur Elternzeitdauer von Elterngeldbezieherinnen mit der realisierten Elternzeitdauer von ehemaligen Bezieherinnen des Erziehungsgeldes verglichen. Von den befragten Elterngeldbezieherinnen plante nur ein Drittel, die Maximaldauer der Elternzeit von drei Jahren auszuschöpfen. Demgegenüber nahmen zuvor 50% der Mütter mit Erziehungsgeldbezug jeweils eine dreijährige Elternzeit. Parallel dazu liegt die Zahl der befragten Mütter, die nur eine einjährige Elternzeit nehmen möchten, mit 29% deutlich über der Zahl der Mütter mit Erziehungsgeld, die diese kurze Elternzeitdauer zuvor realisierten (14%). Hinzu kommt, dass 60 % der befragten Elterngeldbezieherinnen im zweiten oder dritten Jahr nach der Geburt wieder erwerbstätig sein möchten, während nur 44 % der Erziehungsgeldbezieherinnen zu diesem Zeitpunkt tatsächlich wieder erwerbstätig waren (BMFSFJ 2008c: 32). Eine weitere Befragung des RWI, „Befragung Junge Familie 2009“, der gleichen Elternkohorte ergab jedoch, dass der geplante Wiedereinstieg mit fortschreitender Dauer der Elternzeit häufig zeitlich verschoben wird: Zwei Jahre nach der Geburt des Kindes gaben nur noch 52 % statt zuvor 60 % der Befragten an, nach drei Jahren wieder erwerbstätig sein zu wollen (BMFSFJ 2009b: 9).

Die gleiche Befragung konnte zudem nachweisen, dass Frauen, deren Partner ebenfalls Elterngeld beansprucht haben, zu allen Zeitpunkten nach der Geburt eine höhere Erwerbsquote aufweisen als Frauen ohne Partnerantrag. Dies kann – neben etwaigen Selektionseffekten – als Anzeichen dafür gewertet werden, dass die Regelung der Partnermonate einen früheren Wiedereinstieg der Mütter in die Erwerbstätigkeit unterstützt (BMFSFJ 2009b: 14).

In Bezug auf die Frage, inwiefern das Elterngeld die Erwerbstätigkeit von Müttern bereits vor der Geburt des Kindes beeinflusst, gibt die **Elterngeldstatistik des Statistischen Bundesamtes** Anhaltspunkte: So ist der Anteil der Frauen, die vor dem Elterngeldbezug erwerbstätig waren, seit der Einführung des Elterngeldes von 53% (2008) über 56% (2009) auf 59% im Jahr 2010 gestiegen (StBA 2009a: 6; StBA 2010b: 7; StBA 2011a: 7). Diese Entwicklung könnte darauf hinweisen, dass Frauen bei der Pla-

nung eines (weiteren) Kindes zunehmend die Einkommensabhängigkeit des Elterngeldes berücksichtigen und eine Erwerbstätigkeit anstreben, um ein höheres Elterngeld zu erzielen. Dementsprechend ist der Anteil der Frauen, die aufgrund von fehlender oder geringer vorangehender Erwerbstätigkeit nur den Mindestbetrag des Elterngeldes erhalten, von 50,4% (2008) auf 44,7% (2010) gesunken (StBA 2009a: 6; StBA 2011a: 7).

Bezüglich der Verwirklichung des Modalziels einer stärkeren **Involvierung von Vätern in die Familienarbeit** durch das Elterngeld gibt ebenfalls die Ex-Ante-Studie des DIW Aufschluss: Sowohl im ersten als auch im zweiten Lebensjahr des Kindes errechnete das DIW entgegen der politischen Intention des Elterngeldes eine steigende Partizipationsquote sowie eine steigende durchschnittliche Arbeitszeit der Väter. Diese Effekte ergaben sich aus der Tatsache, dass durch die Umstellung von Erziehungsgeld auf Elterngeld die Grenzbelastung auf Erwerbseinkommen sank, da die beim Erziehungsgeld vorgenommene Einkommensprüfung nun entfiel. Insgesamt erwartete die Studie bei Vätern jedoch deutlich geringere Arbeitsangebotseffekte als bei Müttern (Büchner et al. 2006: 20f). Bezüglich des Erwerbsverhaltens der Väter sind die Ergebnisse der DIW-Studie jedoch kritisch zu bewerten, da die Simulation eine maximale Bezugsdauer des Elterngeldes von 12 Monaten ansetzte und folglich die Partnermonate nicht berücksichtigte. Gerade diese zielen jedoch darauf ab, einen besonderen Anreiz für Väter, die Erwerbsarbeit zu reduzieren, zu bieten.

Weitere Hinweise auf die Zielerreichung des Modalziels für Väter gibt die **Entwicklung der Struktur der Elterngeld- bzw. Erziehungsgeldbezieher**: Lag der Väteranteil an allen Beziehern von Erziehungsgeld zuletzt (2006) bei ca. 3% (StBA 2008b: 1), so waren 2008 knapp 16% der Bezieher von Elterngeld männlich (StBA 2009a: 6). Dieser Anteil stieg bis Ende 2010 noch einmal auf 20% (StBA 2011a: 7). Die überwiegende Mehrheit dieser Väter erhielt das Elterngeld als Ausgleich für ein entfallenes oder reduziertes Einkommen nach der Geburt des Kindes. Hieraus lässt sich folgern, dass das Elterngeld Väter tatsächlich deutlich stärker als das vorangehende Erziehungsgeld motiviert, die Erwerbstätigkeit zeitweilig zugunsten der Kinderbetreuung zu reduzieren oder zu unterbrechen. Allerdings beschränkt sich der Elterngeldbezug bei Vätern deutlich häufiger auf die zwei Partnermonate als bei Müttern, sodass im Jahr 2010 die durchschnittliche Bezugsdauer bei Männern bei 3,4 Monaten lag, während sie bei Frauen knapp ein Jahr (11,7 Monate) betrug (StBA 2011a: 8).

Die geringe Bezugsdauer des Elterngeldes unter Vätern könnte dafür ausschlaggebend sein, dass der Endbericht zur Evaluation des Elterngeldes 2008 insgesamt keine signifikanten Änderungen der Erwerbsquote von Vätern zwischen der Erziehungsgeld- und der Elterngeldgruppe auffinden konnte (BMFSFJ 2008: 48). Mit Blick auf das Engagement von Vätern in der Familienarbeit kann die Studie jedoch zeigen, dass durch das Elterngeld und insbesondere durch die Möglichkeit der Partnermonate die Einbindung des Vaters in die Kinderbetreuung gestärkt wird. So ist in Familien, die einen Partnerantrag gestellt haben, die **Betreuungszeit der Väter** deutlich höher als in Familien, in denen nur die Mutter Elterngeld beantragt hat. Auch findet die Studie Hinweise

darauf, dass der Betreuungsanteil der Väter in den Familien mit Elterngeldbezug im Vergleich zu den Familien mit Erziehungsgeld tendenziell höher ausfällt (BMFSFJ 2008: 50f).

Die oben bereits erwähnte „Befragung Junge Familie 2009“ des RWI ergab zudem, dass die **Vater-Kind-Beziehung** durch das Elterngeld gestärkt wird. So gaben zwei Drittel der befragten Mütter an, dass ihr Partner ohne die Elterngeldmonate weniger Zeit mit dem gemeinsamen Kind verbracht hätte. Zudem befanden 46% der Befragten, ihr Partner hätte ohne die Elterngeldmonate eine weniger intensive Bindung zum Kind aufgebaut (BMFSFJ 2009b: 21f).

Inwiefern das Elterngeld auch **langfristige Konsequenzen** für das väterliche Engagement in der Familienarbeit zeitigen kann, untersucht eine explorative Studie des Instituts für sozialwissenschaftlichen Transfer aus den Jahren 2008/9. Mithilfe einer standardisierten Befragung sowie qualitativer Interviews wurden erwerbstätige Elterngeld-Väter zu ihren Erfahrungen mit dem Elterngeld befragt. Dabei ergab sich, dass das Elterngeld nachhaltige Effekte auf das Ziel der Involvierung der Väter in die Familienarbeit haben kann. So gewinnt für Väter die Beziehung zum Kind und zur Partnerin während der Elterngeldzeit und darüber hinaus an Bedeutung. Väter mit Elterngeld-Erfahrung weisen nicht nur zu Hause ein gesteigertes Interesse an Kinderbetreuung und Familienaufgaben auf, sondern vertreten familiale Interessen auch stärker an ihrem Arbeitsplatz. Sie nutzen verstärkt Möglichkeiten familienorientierter Arbeitszeitgestaltung, schränken Überstunden und Arbeit zu atypischen Zeiten ein und verkürzen teilweise unmittelbar im Anschluss an die Elterngeldmonate zumindest vorübergehend die vertragliche Arbeitszeitdauer. Zudem würden fast alle der befragten Elterngeld-Väter erneut die Elterngeldzeit in Anspruch nehmen; viele würden das Elterngeld dann sogar über einen längeren Zeitraum als zuvor beziehen wollen (Pfahl/Reuyss 2010: 231f).

9.4.3 Wirkungen

Das Elterngeld führt bei den entsprechenden Empfängerhaushalten zu einer deutlichen **Einkommensverbesserung** (siehe Tabelle 56). Bei Alleinerziehenden beträgt der isolierte Einkommensimpuls durch das Elterngeld im untersten Einkommensquartil durchschnittlich 568 Euro. Wird berücksichtigt, dass das Elterngeld auf das Arbeitslosengeld II und das Wohngeld bis auf 300 Euro angerechnet wird, so beträgt der effektive Einkommenszuwachs 184 Euro pro Monat.¹⁰¹ Bei Paaren mit Kindern sinkt durch die Interaktion mit dem Steuer- und Transfersystem der isolierte Effekt von durchschnittlich 950 Euro auf 214 Euro.

Unter Berücksichtigung der Verhaltenseffekte fällt der effektive Einkommenszuwachs niedriger aus. Ursächlich dafür ist, dass das Elterngeld durch den positiven Einkom-

¹⁰¹ Kapitel 17 im Anhang untersucht für den Status quo den gemeinsamen Bezug mehrerer Leistungen und Maßnahmen und zeigt so das Potenzial dieser Interaktionseffekte direkt auf.

menseffekt und vor allem durch die Obergrenze von 30 Wochenstunden starke Anreize für eine Verringerung des Arbeitsangebots setzt.

In den übrigen Einkommensquartilen zeigt sich das gleiche Muster. Ab dem dritten Einkommensquartil fällt der Interaktionseffekt jedoch geringer aus, weil der Transferbereich der anderen Sozialleistungen verlassen wurde. Die Interaktionen entstehen hier durch den Progressionsvorbehalt, sind aber absolut und erst recht im Verhältnis zum isolierten Effekt kleiner als bei den niedrigen Einkommen.

Tabelle 56: Wirkung des Elterngeldes auf die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil), Euro pro Monat, Empfängerhaushalte

	1. Quartil < 1515			2. Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	568	184	182	424	341	328
Paare mit Kindern	950	214	56	516	182	146
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	568	184	182	508	249	196
Zwei Kinder	.	.	.	607	145	129
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	438	133	131
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	568	184	182	508	196	162
Gesamt	568	184	182	508	196	162
	3. Quartil < 3283			4. Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	300	295	295	.	.	.
Paare mit Kindern	632	478	428	760	693	670
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	828	786	665	1020	924	870
Zwei Kinder	449	393	385	670	611	592
Mehr als zwei Kinder	699	362	317	578	539	539
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	629	477	427	760	693	670
Gesamt	629	477	427	760	693	670

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Isoliert: isolierter Effekt der Leistung. Interaktion: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Gesamt: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen

Das Elterngeld reduziert das **Arbeitsangebot** insbesondere der Frauen, wie in Tabelle 57 zu erkennen ist.¹⁰² Vielfach ziehen sich Frauen vom Arbeitsmarkt zurück. Die Partizipation alleinerziehender Frauen sinkt um 3,47 Prozentpunkte, diejenige der Frauen in Paarhaushalten mit Kindern um 5,60 Prozentpunkte. Das Arbeitsvolumen verringert

¹⁰² Die Einträge für die alleinerziehenden Männer sind leer, weil in der Simulationsstichprobe in dieser ohnehin kleinen Gruppe niemand ist, der Anspruch auf Elterngeld hat.

sich um 1.269 Vollzeitäquivalente bei alleinerziehenden Frauen und 33.609 Vollzeitäquivalente bei Frauen in Paaren mit Kindern. Bei den Männern sinken die Vollzeitäquivalente um 16.750, die Partizipation verringert sich um 0,94 Prozentpunkte. Das niedrigere Arbeitsangebot schlägt sich auch in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nieder. Durch das Elterngeld reduziert sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um etwa 41.000 Frauen und 7.400 Männer (ohne Abbildung).

Tabelle 57: Wirkung des Elterngeldes auf das Erwerbsverhalten, Empfängerhaushalte

Stunden	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeitäquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeitäquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-3,47	-1,34	-1269	..	.	.
Paare mit Kindern	-5,60	-4,01	-33609	-0,94	-0,55	-16750
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-10,34	-6,3	-24300	-1,27	-1,04	-9676
Zwei Kinder	-2,63	-2,93	-6322	-0,48	-0,34	-3940
Mehr als zwei Kinder	-2,92	-1,04	-4256	-1,2	-0,14	-3135
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-5,48	-4,08	-34878	-0,94	-0,55	-16750
Gesamt	-5,48	-4,08	-34878	-0,94	-0,55	-16750

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsteilnehmern zwischen 20 und 60 Jahren. Vollzeitäquivalent: in Wochenstunden gemessener Beschäftigungsgrad, 40 Stunden entsprechen einem Vollzeitäquivalent. Vollzeitäquivalente werden (nach Geschlecht) über alle Haushalte aufsummiert. Partizipation in Prozentpunkten

Der Rückgang des Arbeitsvolumens entsteht zum einen durch den positiven Einkommenseffekt des Elterngelds, der dazu führt, dass ein bestimmter Lebensstandard durch die Transferzahlung auch bei reduzierter Erwerbstätigkeit aufrechterhalten werden kann. Diese einkommensstabilisierende Wirkung der Leistung ist vom Gesetzgeber beabsichtigt. Die zweite Ursache für den Rückgang des Arbeitsangebots ist die Obergrenze von 30 Wochenarbeitsstunden, jenseits derer der Elterngeldanspruch entfällt, auch dies ist eine vom Gesetzgeber intendierte Konsequenz.

Das Elterngeld wirkt im Modell einer erhöhten Müttererwerbstätigkeit entgegen; das Ziel einer stärkeren Involviering der Väter in die Familienarbeit wird hingegen gefördert; zumindest erhöht das gesunkene Arbeitsvolumen die für die Familienarbeit verfügbare Zeit. Zu beachten ist, dass sich diese Ergebnisse aus einem Modell ergeben, in dem die Wirkung des Elterngelds bei gegebener Bezugsdauer untersucht wird. Die verglichen mit dem früheren Erziehungsgeld kürzere Bezugsdauer des Elterngelds führt jedoch, wie die oben beschriebenen Evaluationsstudien zeigen konnten, bei einer mehrjährigen Betrachtungsweise zu einer **tendenziell höheren Müttererwerbstätigkeit ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes** (siehe z.B. Büchner et al. 2006; BMFSFJ 2008). Dieser Effekt wird in der hier eingenommenen, auf ein Jahr beschränkten Perspektive nicht erfasst.

Tabelle 58: Wirkung des Elterngeldes auf die Vermeidung von Armut unter Berücksichtigung der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen

	< 50% des Medianeinkommens			< 60% des Medianeinkommens			Haushalte ALG II
	Iso	Int	Ges	Iso	Int	Ges	
Haushaltstyp							
Alleinerziehende	-77,0	-16,0	-16,2	-77,2	-77,2	-73,8	-23658
Paare mit Kindern	-16,0	-0,7	-0,5	-18,4	-7,4	-5,9	-71540
Anzahl der Kinder							
Ein Kind	-26,0	-4,1	-3,6	-18,9	-9,9	-9,4	-26461
Zwei Kinder	-11,2	-0,3	-0,2	-14,6	-6,4	-5,7	-13546
Mehr als zwei Kinder	-22,2	0	0	-35,7	-20,4	-15,9	-55192
Alter des jüngsten Kindes							
Bis 2 Jahre	-19,5	-1,6	-1,4	-21,7	-11,4	-9,7	-95199
Gesamt	-19,5	-1,6	-1,4	-21,7	-11,4	-9,7	-95199

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Monatliche Haushaltsnettoeinkommen äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Iso: isolierter Effekt der Leistung. Int: Interaktion der Leistung mit dem Steuer- und Transfersystem ohne Arbeitsangebotsreaktionen. Ges: Interaktionseffekt mit Arbeitsangebotsreaktionen.

Das Elterngeld senkt das **Armutsrisiko** der Alleinerziehenden und Paare mit Kindern, die es in Anspruch nehmen, deutlich (siehe Tabelle 58). Dies gilt sowohl für eine Schwelle von 50% als auch von 60% des bedarfsgewichteten Medianeinkommens. Gemessen an der Schwelle von 60% verringert sich das Armutsrisiko unter Berücksichtigung von Interaktions- und Verhaltenseffekten bei Alleinerziehenden um 73,8 Prozentpunkte und bei Paaren mit Kindern um 5,9 Prozentpunkte. Das Elterngeld führt ferner dazu, dass die Zahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen, um 95.199 sinkt. Der Rückgang ergibt sich vor allem aus der Anrechnung des Elterngelds auf das Arbeitslosengeld II. Die Verhaltenswirkung führt durch das gesunkene Arbeitsangebot hingegen zu einem Anstieg des ALG II-Bezugs; dieser Effekt fällt aber kaum ins Gewicht.

Tabelle 59 zeigt die **fiskalischen Wirkungen** des Elterngelds.¹⁰³ Die Ausgaben der Leistung werden im Simulationsmodell auf etwa 4,7 Mrd. Euro jährlich beziffert. Da das Elterngeld über den Progressionsvorbehalt besteuert wird, steigen die direkten Steuern (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) um etwa 300 Millionen Euro jährlich. In Paaren, in denen ein Partner ohne das Elterngeld kein eigenes Einkommen hätte, geht der Splittingvorteil zurück. Aufgrund der Anrechnung des Elterngelds auf die Transferansprüche sinken die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II um etwa 1,4 Mrd. Euro. Die effektiven Ausgaben für das Elterngeld betragen unter Berücksichtigung dieser Interaktionen 3,2 Mrd. Euro. Wie bereits gezeigt, kommt es zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit, was sich in niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen und direkten Steuern äußert. Durch diesen Verhaltenseffekt steigen die effektiven Ausgaben von 3,2 Mrd.

¹⁰³ Kapitel 16 im Anhang zeigt, wie sich die fiskalischen Ausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.

auf 4 Mrd. Euro pro Jahr, liegen aber immer noch unter den direkten Ausgaben von 4,7 Mrd. Euro. Ein Teil des Elterngelds trägt sich also selbst.

Tabelle 59: Fiskalische Wirkungen des Elterngeldes (Mrd. Euro)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,315	-0,292	0,023
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,009	-0,009	-0,001
Ehegattensplitting	-0,282	0,000	-0,281
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,002	-0,002	-0,001
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-0,481	-0,481
(3) Monetäre Transfers	3,471	0,117	3,589
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,030	-0,011	-0,041
Elterngeld	4,737	0,000	4,737
Wohngeld	0,123	0,002	0,126
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,045	0,045
Arbeitslosengeld II	-1,359	0,081	-1,278
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-3,156	-0,890	-4,047
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,026	0,003	-0,023
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,005	0,005
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,316	0,029	-0,286

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

9.4.4 Fazit

Um die Wirkungen des Elterngeldes zu evaluieren, wurde eine kontrafaktische Situation ohne die Leistung mit dem Status quo verglichen. Beide Situationen beruhen auf einer Simulation auf Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels. In diesem Kapitel lag der Schwerpunkt der Ergebnisdarstellung auf den Haushalten, die im Status quo die Leistung empfangen. Zentrale Kennziffern zur Wirkung der Leistung auf die Gesamtbevölkerung werden in Teil C dieses Berichts ausgewiesen.

Vor diesem methodischen Hintergrund lässt sich das Elterngeld im Hinblick auf das Erreichen der familienpolitischen Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen Familien“ zusammenfassend wie folgt bewerten:

- Das Elterngeld erhöht das verfügbare Einkommen von Familien mit neugeborenen Kindern und verringert mögliche Einkommenseinbußen nach der Geburt. Somit trägt es zur wirtschaftlichen Stabilisierung von Familien mit Kindern bei. Dadurch senkt es das Armutsrisko und führt eine beachtliche Anzahl von Haushalten (zumindest temporär) aus dem ALG II-Bezug.
- Dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt das Elterngeld jedoch zumindest für Frauen und in der hier modellierten einjährigen Perspektive entgegen, da es für Frauen wie Männer Anreize setzt, im ersten Jahr nach der Geburt den Umfang der Erwerbsarbeit einzuschränken, eine vom Gesetzgeber zur Unterstützung junger Eltern gewünschte Konsequenz. Das Ziel einer stärkeren Involvierung der Väter in die Familienarbeit wird gefördert.
- Die direkten fiskalischen Wirkungen des Elterngeldes betragen in der Simulation 4,7 Mrd. Euro pro Jahr. Berücksichtigt man die Interaktionen im Steuer-Transfer-System, dann betragen die effektiven Aufwendungen 3,2 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung auch der Arbeitsangebotswirkungen liegen die fiskalischen Kosten bei 4,0 Mrd. Euro pro Jahr.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die positive Wirkung des Elterngeldes auf das Ziel der Förderung der Müttererwerbstätigkeit entsprechend der politischen Intention erst ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes und damit nach Ende des Leistungsbezugs entfaltet, kann das Elterngeld im Rahmen der vorliegenden Studie nur unzureichend evaluiert werden. Aus diesem Grund wird es beim Vergleich und der möglichen Harmonisierung von Leistungen in Teil C von der Betrachtung ausgenommen.

10 Soziale Teilhabe und Zeitverwendung

Um den besonderen Erfordernissen der Evaluation von ehe- und familienbezogenen Leistungen Rechnung zu tragen, geht der vorliegende Bericht über die üblichen Ergebnisvariablen der Mikrosimulation hinaus und evaluiert für ausgewählte Leistungen und Maßnahmen die Wirkungen auf die soziale Teilhabe und die Zeitverwendung der Haushalte. Damit wird methodisch Neuland betreten. Eine Erweiterung wird dadurch möglich, dass die Wirkung auf diese Zielgrößen nicht im Modell selbst, sondern in **zweistufigen Verfahren** untersucht wird. Dazu werden in einem ersten Schritt die Determinanten von sozialer Teilhabe und Zeitverwendung geschätzt. Anschließend werden die Ergebnisse des verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells mit diesen Schätzergebnissen verknüpft.

10.1 Soziale Teilhabe

10.1.1 Erste Stufe: Determinanten der sozialen Teilhabe

Die zur Simulation verwendeten Regressionsanalysen können erste Erkenntnisse hinsichtlich der empirischen Zusammenhänge zwischen den Indizes und verschiedenen soziodemographischen Variablen bieten. Allerdings ist bei der Interpretation der Schätzungen zu beachten, dass die statische Modellierung den Konzepten materieller Deprivation und sozialer Exklusion bzw. Teilhabe nicht vollständig gerecht werden kann, da diese einen im Kern dynamischen Charakter aufweisen. Insbesondere sind kausale Aussagen aus dem genannten Grund nur begrenzt möglich und bedürfen weiterer fundierter Analysen.

Die im Methodenband dokumentierten **Regressionsanalysen** zeigen eine insgesamt eher schwache Wirkung des verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens auf die soziale Teilhabe. Während das Nettohaushaltseinkommen in Paar-Haushalten einen positiven Effekt auf die soziale Teilhabe von Männern hat, ist dies für die Partnerinnen nicht zu beobachten. Es zeigt sich unabhängig vom Einkommen ein Effekt der Arbeitsmarktpartizipation auf die soziale Teilhabe. Für Frauen ist eine positive Korrelation der sozialen Teilhabe mit Arbeitsmarktpartizipation der Partner in den oberen Stundenkategorien zu beobachten. Dagegen zeigt die sich kein signifikanter Zusammenhang mit der eigenen Erwerbstätigkeit. Eine Erwerbstätigkeit von Frauen in der 40-Stunden-Kategorie wirkt sich negativ auf die soziale Teilhabe aus. Ein anderes Bild zeichnet sich für die (Ehe-)Partner ab. Hier zeigt sich lediglich ein positiver Effekt einer Tätigkeit in der 30-Stunden-Kategorie im Vergleich zu keiner Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigkeit der Partnerin in einem Umfang von ca. 10 Stunden in der Woche geht mit einer höheren sozialen Teilhabe des Partners einher, wohingegen eine Vollzeittätigkeit der Frau tendenziell mit einer verminderten sozialen Teilhabe des Mannes einhergeht. Weiterhin korreliert die soziale Teilhabe positiv mit dem Bildungsniveau der

Partner. Ebenso ist eine positive Korrelation mit der Haushaltsgröße zu beobachten. Die Ergebnisse deuten damit auf eine **vergleichsweise geringe Bedeutung monetärer Größen für die soziale Teilhabe in Paar-Haushalten** hin. Bedeutsamer scheinen Aspekte wie die interne Allokation des Zeitbudgets in einem Haushalt und Präferenzen individueller Akteure in Paar-Haushalten.

Für Alleinerziehenden-Haushalte ist der positive Effekt des Einkommens auf die soziale Teilhabe stärker als in Paar-Haushalten. Zudem wirkt sich eine Vollzeiterwerbstätigkeit signifikant positiv auf die soziale Teilhabe aus. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass dieser Effekt isoliert vom Einkommen besteht, was die Bedeutung von sozialen Netzwerken, die auch über den Arbeitsplatz vermittelt werden, unterstreicht. Dies gilt unabhängig vom Geschlecht. Weiterhin zeigt sich auch hier ein positiver Einfluss der Bildung.

Insofern ist zu vermuten, dass die soziale Integration von Familien vor allem über nicht-monetäre Leistungen verbessert werden kann, die beispielsweise die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern oder die „work-life-balance“ stärken. Der **stärkere Zusammenhang von Teilhabe und Einkommen in Alleinerziehenden-Haushalten** könnte auf die besondere Unterversorgungslage hindeuten. Fundierte Aussagen bedürfen jedoch weiterer Analysen.

10.1.2 Zweite Stufe: Wirkungen ausgewählter Leistungen auf die soziale Teilhabe

Im Folgenden betrachten wir die Ergebnisse hinsichtlich der Simulationen der sozialen Teilhabe und der materiellen Deprivation.

Tabelle 60 weist die simulierten Mittelwerte des **Indexes der sozialen Exklusion** für die einzelnen Rechtsstände und Variationen familienpolitischer Maßnahmen aus. Die Ergebnisse werden getrennt nach Alleinerziehenden- und Paar-Haushalten sowie innerhalb von Paar-Haushalten nach (Ehe-)Partnern differenziert dargestellt. Weiterhin unterscheiden wir nach der Anzahl von Kindern in einem Haushalt.

Insgesamt zeigen sich **nur geringfügige Änderungen in den Indizes der sozialen Exklusion**. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der quantitativ eher geringen Bedeutung des Einkommens für die soziale Teilhabe und den moderaten Arbeitsangebotseffekten der betrachteten Instrumente. Die geringe Variation lässt sich zudem durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System erklären, da der Analyse die Haushalteinkommen nach der Interaktion zu Grunde liegen. Insofern werden Einkommensverluste durch die Variation eines Instruments durch andere Leistungen zum mindesten zum Teil kompensiert. Tendenziell zeigt sich, dass die simulierten Zustände zu einer marginal verringerten sozialen Teilhabe führen. Dies kann neben einer Verringerung der finanziellen Ausstattung eines Haushalts auch auf die Abhängigkeit der sozialen Teilhabe von der gemeinsamen Verteilung des Arbeitsangebots in einem Haushalt zurückzuführen sein. Zudem zeigen die Ergebnisse eine homogene Wirkung auf Alleinerziehenden-Haushalte über die Anzahl der Kinder hinweg. Lediglich Ein-Eltern-

Haushalte mit mehr als zwei Kindern reagieren verhältnismäßig stark auf den Entzug des Kindergeldes mit einer Verminderung der durchschnittlichen Teilhabe von 6,85 auf 6,9 ausgehend von der sozialen Teilhabe im simulierten Rechtsstand 2010. Männer in Paar-Haushalten zeigen keine signifikante Variation über die Zahl der Kinder in einem Haushalt. Wiederum bilden Haushalte mit mehr als zwei Kindern eine Ausnahme beim Kindergeld und begrenzt hinsichtlich einer Variation des Ehegattensplittings. Frauen in Paar-Haushalten verschiedener Zusammensetzungen zeigen keine bedeutende Variation in der Wirkung der betrachteten Maßnahmen. Insgesamt ist weiterhin festzustellen, dass der Grad der sozialen Teilhabe in Alleinerziehenden-Haushalten in geringerem Umfang mit der Haushaltzusammensetzung schwankt als dies bei Paar-Haushalten der Fall ist. Hier zeigen Ein-Kind-Haushalte eine unter- und Mehr-Kind-Haushalte eine überdurchschnittliche soziale Teilhabe.

Tabelle 60: Simulationsergebnisse – Soziale Teilhabe, nach Haushaltstyp

Haushaltstyp	Insgesamt	Anzahl der Kinder		
		Ein Kind	Zwei Kinder	Mehr als zwei Kinder
Alleinerziehenden-Haushalte				
RS 2009	6,86	6,87	6,84	6,87
RS 2010	6,85	6,86	6,82	6,85
Kindergeld	6,87	6,88	6,85	6,90
Kinderzuschlag	6,85	6,86	6,82	6,85
Kinderkomponente ALG II	6,85	6,86	6,82	6,86
Paar-Haushalte				
Frauen				
RS 2009	6,49	6,62	6,39	6,30
RS 2010	6,49	6,62	6,40	6,30
Kindergeld	6,50	6,63	6,40	6,31
Kinderzuschlag	6,49	6,62	6,40	6,30
Kinderkomponente ALG II	6,49	6,62	6,40	6,30
Beitragsfreie Mitversicherung	6,49	6,62	6,40	6,30
Ehegattensplitting	6,50	6,63	6,40	6,31
Männer				
RS 2009	6,54	6,71	6,41	6,26
RS 2010	6,52	6,70	6,40	6,24
Kindergeld	6,56	6,72	6,44	6,30
Kinderzuschlag	6,52	6,70	6,40	6,24
Kinderkomponente ALG II	6,52	6,70	6,40	6,24
Beitragsfreie Mitversicherung	6,52	6,70	6,40	6,24
Ehegattensplitting	6,54	6,72	6,42	6,27

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Die Simulationsergebnisse bezüglich des **proportionalen Deprivationsindexes** werden in Tabelle 61 dargestellt. Auch hier werden die Mittelwerte des simulierten Deprivationsindexes dargestellt. Die Ergebnisse zeigen ein ähnliches Muster, wie es auch schon bei der sozialen und kulturellen Teilhabe zu vermerken ist. Auch hier bleibt der

grundlegende Unterschied zwischen 1-Eltern- und Paar-Haushalten bestehen. Letztere weisen eine geringere materielle Deprivation auf als Alleinerziehenden-Haushalte. Damit zeigt sich insbesondere die prekäre Situation von 1-Eltern-Haushalten. Insgesamt sind die induzierten Änderungen in der materiellen Deprivation über die betrachteten Variationen der familienpolitischen Leistungen hinweg gering.

Tabelle 61: Simulationsergebnisse – Proportionaler Deprivationsindex, nach Haushaltstyp

Haushaltstyp	Insgesamt			Anzahl der Kinder
	Ein Kind	Zwei Kinder	Mehr als zwei Kinder	
Alleinerziehenden-Haushalte				
RS 2009	12,43	9,49	16,24	24,24
RS 2010	12,23	9,31	15,96	24,01
Kindergeld	12,57	9,57	16,45	24,61
Kinderzuschlag	12,24	9,32	15,97	24,03
Kinderkomponente ALG2	12,26	9,33	16,02	24,07
Paar-Haushalte				
RS 2009	3,36	2,79	2,98	6,54
RS 2010	3,28	2,72	2,91	6,42
Kindergeld	3,44	2,80	3,12	6,75
Kinderzuschlag	3,28	2,72	2,91	6,43
Kinderkomponente ALG2	3,24	2,67	2,88	6,40
Beitragsfreie Mitversicherung.	3,23	2,67	2,86	6,41
Ehegattensplitting	3,33	2,72	2,98	6,57

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und SOEP 2010.

Im Vergleich zum simulierten Rechtsstand 2010 zeigt eine Variation des Kindergeldes sowohl für Alleinerziehenden- als auch für Paar-Haushalte die im Vergleich stärkste Wirkung. Zudem führt eine Variation des Ehegattensplittings insbesondere für Paar-Haushalte mit mehr als zwei Kindern zu einer steigenden materiellen Deprivation. Aufällig ist hier, dass, im Gegensatz zur sozialen Teilhabe, Paar-Haushalte mit mehr als zwei Kindern einen überdurchschnittlich hohen Grad an materieller Deprivation aufweisen.

Auch hier kann die geringe Variation zwischen den einzelnen Elementen auf zwei Aspekte zurückgeführt werden. Zum einen werden Einkommensverluste durch andere Elemente des Steuer-Transfer-Systems teilweise kompensiert und zum anderen zeigen die Regressionsergebnisse auf Grundlage der PASS-Daten, dass der Effekt des Einkommens auf die materielle Deprivation von Familien signifikant negativ aber verhältnismäßig gering ist.

10.2 Zeitverwendung

10.2.1 Erste Stufe: Determinanten der Zeitverwendung

Wir unterstellen ein **sequentielles Entscheidungsmodell** bei dem zunächst entschieden wird, wie die verfügbare Zeit aufgeteilt wird auf Erwerbszeit und Nicht-Erwerbszeit.

Außerdem wird auch die Entscheidung über die externe Kinderbetreuung als vorgelagert betrachtet. Auf der zweiten Stufe erfolgt dann eine Aufteilung der Nicht-Erwerbszeit auf mehrere nicht-marktliche Zeitverwendungen. Hierbei unterscheiden wir die folgenden Aktivitäten:

- Kinderbetreuung
- Hobbies / Freizeit (im folgenden „Freizeit“)
- Hausarbeit, Einkaufen, Reparieren (im folgenden „Hausarbeit“)

Im Gegensatz zur Erwerbstätigkeit besteht hier kein Grund, ein multinomiales Modell zu verwenden. So zeigt die Verteilung der Zeiten einen ziemlich glatten Verlauf, wobei es eine Häufung bei null Stunden gibt. Durch die Vorgabe einer ganzzahligen Angabe haben wir es mit einer Intervallskalierung zu tun, die bei Null zensiert ist, jedoch sollte dies empirisch kaum eine Rolle spielen.

In einem ersten Schritt werden die Muster der Zeitverwendung beschrieben und anschließend die Determinanten der Zeitverwendung mit einem Regressionsmodell geschätzt. Im zweiten Schritt wird der Effekt von ausgewählten familien- bzw. ehebezogenen Leistungen durch Simulation ermittelt.

Die Darstellung beschränkt sich im Folgenden aus Platzgründen auf die **Ergebnisse zur Kinderbetreuung**. Die unterschiedliche Beteiligung wird aber auch in der Beteiligung der Männer an der Hausarbeit und an der Freizeit deutlich. Die Ergebnisse zu den beiden letztgenannten Variablen werden im Methodenband dokumentiert.

Deskriptive Analyse der Zeit für die Kinderbetreuung

Addiert man die einzelnen Zeitverwendungen und die Angaben zum Schlaf auf, erhält man die Gesamtzeit. Diese ist im Durchschnitt etwas geringer als 24 Stunden. Während Frauen auf 23 Stunden kommen, liegt dieser Wert bei Männern mit 21 Stunden deutlich niedriger. Es gibt sowohl deutliche Überschreitungen des 24-Stunden-Limits als auch erhebliche Unterschreitungen. Das Zeitbudget wird durch Kinderbetreuung besonders belastet, denn je mehr für Kinderbetreuung aufgewendet wird, desto eher wird das Zeitbudget überschritten. Dies ist bei den anderen Aktivitäten in geringerem Maße der Fall. Zwischen „Gesamtzeit“ und Arbeitszeit besteht sogar ein leicht negativer Zusammenhang. Dies deutet darauf hin, dass Kinderbetreuung häufig mit anderen Aktivitäten verbunden wird oder es durch Kinderbetreuung am ehesten zu zeitlichen Engpässen kommt. Alleinerziehende und Paarfamilien, sowie Männer und Frauen unterscheiden sich teilweise deutlich in der Art ihrer Zeitverwendung, wie aus den folgenden Tabellen hervorgeht. Wir beginnen mit den **Alleinerziehenden**, bevor wir die Ergebnisse für Paarfamilien beschreiben.

Tabelle 62: Kinderbetreuung von Alleinerziehenden

Kinderbetreuung in Stunden – Alleinerziehende mindestens ein Kind unter 18 Jahren			
Männer	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
Werktag	2,46	3,67	23
Samstag	4,43	5,61	23
Sonntag	4,35	5,72	23
Woche	21,06	28,69	23
Frauen			
Werktag	6,01	5,70	326
Samstag	8,64	7,43	326
Sonntag	8,74	7,45	326
Woche	47,45	41,10	326

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Tabelle 63: Kinderbetreuung von Alleinerziehenden nach Kinderzahl

Kinderbetreuung in Stunden			
Werkstage	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
Singles	0,08	0,6523	3127
Kinder unter 18			
1	5,44	5,3467	237
2	6,64	6,2679	86
3	4,97	4,1964	20
4 und mehr	10,39	8,0071	6
Gesamt	0,57	2,3901	3476
Woche			
Singles	0,77	5,0052	3127
Kinder unter 18			
1	43,75	39,7640	237
2	51,46	43,3461	86
3	36,79	30,6529	20
4 und mehr	77,67	52,6372	6
Gesamt	4,64	18,0694	3476

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Alleinerziehende Väter verwenden deutlich weniger Zeit für die Betreuung von Kindern als alleinerziehende Mütter (Tabelle 62). Trotz der kleinen Fallzahlen sind die Unterschiede statistisch signifikant. Die Unterschiede zwischen alleinerziehenden Vätern und Müttern können jedoch durch andere Faktoren bestimmt sein. So kann der Betreuungsumfang von der Kinderzahl abhängen oder auch vom Umfang der Erwerbstätigkeit des oder der Alleinerziehenden. Eine weitere Untergliederung nach Kinderzahl getrennt nach Männern und Frauen ist leider an dieser Stelle aufgrund der geringen Fallzahlen nicht sinnvoll. Daher werden im Folgenden alle Alleinerziehenden zusammen betrachtet.

Der Zusammenhang zwischen Kinderzahl und Betreuungszeit weist keine klare Struktur auf (Tabelle 63). Dass mit drei Kindern eine geringere Betreuungszeit verbunden ist als mit zwei Kindern ist unplausibel und kann durch die geringe Fallzahl erklärt werden.

Bei **Paarfamilien** ist das Bild deutlich klarer aufgrund der höheren Fallzahlen (Tabelle 64). Hier differenzieren wir nach Männern und Frauen, um die unterschiedliche Beteiligung deutlich zu machen. Es zeigt sich, dass die Betreuungszeit, die in der Familie aufgewendet wird mit der Kinderzahl steigt. Sie liegt auch in Paarfamilien – vornehmlich bedingt durch die Beteiligung der Väter – höher als in Familien von Alleinerziehenden. Das Ausmaß der Beteiligung der Männer an der Kinderbetreuung ist zwar erheblich, doch klafft nach wie vor eine beträchtliche Lücke zur Beteiligung der Frauen.

Tabelle 64: Kinderbetreuung von Paarfamilien nach Kinderzahl

pro Werktag			
Männer	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
ohne Kinder	0,08	0,4735	3865
Kinder unter 18			
1	1,61	2,3185	815
2	1,96	2,9352	716
3	1,89	1,7093	167
4 und mehr	3,17	2,8652	34
Frauen			
ohne Kinder	0,22	0,9736	3865
Kinder unter 18			
1	5,63	6,1959	815
2	6,90	5,9015	715
3	8,36	6,3238	166
4 und mehr	8,48	5,2749	34
pro Woche			
Männer	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
ohne Kinder	0,61	3,0506	3865
Kinder unter 18			
1	15,29	17,3353	815
2	18,81	20,0553	716
3	18,56	12,9323	167
4 und mehr	25,28	17,7151	34
Frauen			
ohne Kinder	1,38	5,9949	3865
Kinder unter 18			
1	43,01	43,0998	815
2	51,69	40,8984	715
3	59,69	43,4282	166
4 und mehr	61,32	36,0050	34

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Determinanten der Kinderbetreuungszeit

Wir schätzen ein **Regressions-Modell für Betreuungszeit, Freizeit und Hausarbeit** (SUR Seemingly Unrelated Regression). Zur Prüfung der Robustheit werden die Schätzungen wiederholt mit einer Normierung der Stundenangaben für jede Kategorie j der Zeitverwendung. Diese Normierung bewirkt eine Skalierung der einzelnen Zeitverwendungen derart, dass die Summe immer 24 Stunden pro Tag ergibt. Hierdurch ent-

stehen reelle Zahlen, so dass nur noch eine lineare Regression (bzw. ein Tobit) geschätzt werden kann.

Alle Schätzungen erfolgen – wie gewohnt – getrennt nach Alleinerziehenden und Paarhaushalten. Zentrale erklärende Variable sind die Arbeitszeiten, das Einkommen, die Zahl der Kinder nach Altersgruppen, externe Betreuungsarrangements des jüngsten Kindes und Schultyp, sowie weitere Indikatoren.

Die Regressionsergebnisse zeigen für sich genommen hochinteressante Zusammenhänge auf und werden im Folgenden besprochen. Anschließend werden auf der Basis dieser Regressionsanalysen die Auswirkungen der familien- und ehebezogenen Leistungen bestimmt.

Wir untersuchen den Einfluss der Erwerbstätigkeit auf die Zeit, die in der Familie für die Betreuung von Kindern aufgewendet wird (kurz „Betreuungszeit“). Diese ist zu unterscheiden von der Zeit, die Kinder von Dritten betreut werden (bspw. von Verwandten oder von Einrichtungen). Dies ist bei der Interpretation unbedingt zu berücksichtigen. So bedeutet eine Verminderung der Betreuungszeit in der Familie nicht, dass die Kinder weniger betreut werden, wenn die elterliche Betreuung durch Dritte übernommen wird.

Da die Erwerbstätigkeit als diskrete Variable modelliert wird, wird in der Regressionsanalyse für jede Stundenkategorie ein Dummy verwendet. Als Basiskategorie wird die Nichterwerbstätigkeit verwendet. Die Koeffizienten der Arbeitszeitkategorien sind demnach immer relativ zur Basiskategorie Nichterwerbstätigkeit zu interpretieren.

Die Regressionsanalysen zeigen, dass durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit die Betreuungszeit in der Familie tendenziell vermindert wird. Es finden sich jedoch große Unterschiede nach Geschlecht und nach Haushaltstyp. Zudem finden wir starke Substitutionsbeziehungen. Die Höhe des Einkommens spielt eine untergeordnete Rolle.

Der Rückgang der Betreuungszeit bei Aufnahme eines Minijobs (10 Stunden pro Woche) in **Alleinerziehenden-Haushalten** beträgt rund 4 Stunden und ist hoch signifikant (Tabelle 65). Hingegen weisen alleinerziehende Eltern mit Teilzeitbeschäftigung von 20 bis 30 Stunden eine Betreuungszeit auf, die der von Nichterwerbstätige entspricht. Bei Vollzeitbeschäftigung ist der Effekt negativ (-2,57 Stunden) und signifikant, jedoch wesentlich geringer als bei einem Minijob. Diese Zusammenhänge lassen sich durch Selektionsprozesse erklären. Die Höhe des Einkommens spielt keine nennenswerte Rolle.

Tabelle 65: Kinderbetreuung von Alleinerziehenden - Regressionsergebnisse

Kinderbetreuung – Alleinerziehende		
Kinderbetreuung	Werktag	Wochenende
10 Std,	-3,924***	-9,707***
20 Std,	-0,431	3,333
30 Std,	-0,272	3,831
40 Std,	-2,574**	-0,629
50 Std,	-1,265	5,408
HH-Einkommen	0,000	-0,00280*
Kinder unter 3	0,393	2,467
Kinder 4-6	-2,467**	-3,858
jüngstes in Kita	-1,246	-4,248
Stunden pro Tag	0,249	2,351***
weitere Betreuung	-1,081*	-1,840
Grundschule	-4,802***	-5,037
weiterführende Schule	-6,739***	-10,86***
sonstige Schule	-8,379***	-12,48*
Ganztagschule	1,001	5,387**
Konstante	12,09***	24,16***
N	287	287
R ²	0,249	0,331

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Die stärksten Reaktionen finden sich in der Betreuungszeit von Frauen in **Paarfamilien** (Tabelle 66). Verheiratete Mütter reduzieren ihre werktägliche Betreuungszeit um etwa 3,2 Stunden bei Vollzeitbeschäftigung (im Vergleich zu Nichterwerbstätigkeit). Dieser Rückgang der Betreuungszeit wird durch die gleichzeitige Erhöhung der Betreuungsleistung durch den Partner zu einem kleinen Teil wieder ausgeglichen, denn in diesem Fall liegt die Betreuungszeit des Mannes 0,66 Stunden pro Tag höher. Saldiert man die beiden Größen ergibt sich bei Vollzeittätigkeit der Mutter nur eine Minderung der Betreuungszeit in der Familie um 2 ½ Stunden. Betrachtet man den umgekehrten Fall, nämlich die Vollzeiterwerbstätigkeit des Mannes, dann zeigt sich folgendes Bild: vollzeiterwerbstätige Männer leisten eine gut 2 Stunden geringere Betreuungstätigkeit; im Gegenzug kümmern sich die Frauen eine Stunde mehr um die Kinder. Per Saldo liegt die Betreuungszeit dann nur 1 Stunde niedriger als bei einer Nichterwerbstätigkeit des Mannes.

Die Zahl der Kinder unter 3 hat einen erheblichen Einfluss auf den Betreuungsaufwand der Mutter, während bedingt auf das Vorhandensein von Kindern die 3 bis 6-Jährigen keinen signifikanten Einfluss zeigen. Es zeigt sich auch, dass die externen Betreuungs- und Schularrangements einen deutlich entlastenden Einfluss haben.

Bei gleicher Arbeitszeit vermindert ein höheres Einkommen die Betreuungsleistung signifikant (an Wochentagen). Eine Erhöhung des monatlichen Einkommens um 1.000 Euro bewirkt einen Rückgang der wochentäglichen Betreuungszeit der Frau um 0,346 Stunden und des Mannes um 0,12 Stunden, insgesamt also eine halbe Stunde. Dieser negative Effekt des Einkommens lässt sich durch eine einkommens-bedingte Zunahme von externen Betreuungsleistungen erklären. Es finden sich also Einkommenseffekte,

die aber relativ schwach sind. Folglich können auch Transferleistungen über den direkten Einkommenseffekt keine starke Wirkung auf die Zeitgestaltung nehmen.

Tabelle 66: Kinderbetreuung von Paarfamilien - Regressionsergebnisse

Kinderbetreuung - Paarfamilien		Werktag		Wochenende	
Kinderbetreuung		Frau	Mann	Frau	Mann
10 Std, Mann		-1,314	-0,337	-2,057	-0,079
20 Std, Mann		0,948	-0,877	0,849	-3,109
30 Std, Mann		0,394	-1,352***	-0,736	-0,051
40 Std, Mann		1,048**	-2,147***	0,483	-0,331
50 Std, Mann		1,589***	-2,599***	2,364**	-0,513
10 Std, Frau		-0,657*	-0,110	-0,535	-0,548
20 Std, Frau		-1,222***	-0,018	-0,850	-0,839
30 Std, Frau		-1,964***	0,294	-1,186	1,227*
40 Std, Frau		-3,163***	0,665***	-2,373**	0,771
50 Std, Frau		-2,862***	-0,258	-1,868	-3,249***
HH-Einkommen		-0,00035***	-0,00012**	-0,00060**	0,000
Kinder unter 3		2,006***	0,206	5,343***	2,300***
Kinder 4-6		0,431	-0,219	1,626*	1,560***
jüngstes in Kita		1,475*	-0,025	2,386	-1,514
Stunden pro Tag		-0,626***	-0,056	0,199	0,509***
weitere Betreuung		-0,453	0,343**	-0,404	1,753***
Grundschule		-1,745***	-0,855***	1,685	0,300
weiterführende Schule		-5,081***	-1,403***	-7,746***	-3,515***
sonstige Schule		-4,326***	0,035	-8,176***	-1,513
Ganztagschule		-0,492	-0,040	0,150	0,541
Konstante		9,810***	4,682***	17,67***	7,907***
N		1.515	1.516	1.515	1.516
R ²		0,316	0,201	0,232	0,182

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Der zweite Kanal, über den Transferleistungen die Zeitverwendung (hier die Betreuungszeit) beeinflussen können, ist die Arbeitszeit. Leistungen, die zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit führen, vermindern somit die Betreuungszeit.

10.2.2 Zweite Stufe: Wirkungen ausgewählter Leistungen auf die Kinderbetreuung

Wir simulieren die Effekte von ausgewählten familienbezogenen Leistungen auf die Betreuungszeit aufbauend auf die oben geschilderte Regressionsanalyse. Hierbei ist zu beachten, dass eine Wirkung nur über eine Änderung des Arbeitsverhaltens und des Einkommens erfolgt. Eine Simulation ist daher nur sinnvoll für Leistungen, die eine bedeutsame Wirkung auf das Arbeitsangebot oder das Haushaltseinkommen entfalten. Wir konzentrieren uns daher auf die fiskalisch „großen“ Leistungen.

Es zeigt sich, dass die familien- und ehebezogenen Leistungen nur eine begrenzte Wirkung auf die Betreuungsleistungen in der Familie entfalten (Tabelle 67). Zum einen liegt das daran, dass die Betreuungsleistung nur schwach vom Einkommen abhängt. Betrachtet man das Kindergeld (Größenordnung für die gesamte Familie im Schnitt unter 500 Euro), so wird anhand der obigen Regressionsergebnisse klar, dass hier kein

großer Effekt zu erwarten ist. Zum anderen sind die Effekte der Transferleistungen auf das Arbeitsangebot quantitativ gering. Zwar wirkt sich eine Änderung der Arbeitszeit erheblich auf die übrigen Zeitverwendungen aus, doch ist eben die induzierte Änderung der Arbeitszeit recht gering.

Tabelle 67: Effekte ausgewählter Leistungen für Betreuungszeit von Paarfamilien (Veränderung der Betreuungszeit in Stunden)

Leistung	gesamte Arbeitswoche			gesamtes Wochenende		
	Mann	Frau	Paar	Mann	Frau	Paar
Kindergeld	-0,26	-0,41	-0,67	-0,03	-0,16	-0,20
KiZ	-0,00	0,00	0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Splitting	-0,24	-0,01	-0,24	-0,04	-0,06	-0,09
Mitversicherung	-0,00	0,00	-0,00	-0,00	0,00	0,00
Kindbez. ALG2	0,06	-0,05	0,01	0,00	-0,02	-0,02

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Der Einfluss des Kindergelds auf die Betreuungszeit beträgt auf die gesamte Arbeitswoche gerechnet nur 0,67 Stunden. Die anderen Leistungen haben noch geringere Wirkungen. Auch bei Alleinerziehenden finden sich kaum Auswirkungen der familienpolitischen Leistungen auf die Zeitverwendung (Tabelle 68). Hier wurden die Leistungen, die sich an Verheiratete richten, weggelassen.

Tabelle 68: Effekte ausgewählter Leistungen für die Betreuungszeit von Alleinerziehenden (Veränderung der Betreuungszeit in Stunden)

Leistung	gesamte Arbeitswoche		gesamtes Wochenende
Kindergeld		-0,07	-0,10
KiZ		-0,02	-0,04
Kindbez. ALG2		-0,02	-0,03

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009

Um zu überprüfen, ob es in unterschiedlichen Gruppen abweichende Effekte geben könnte, wurden die Analysen für Einkommensquartile (für Paarfamilien) wiederholt. Hierbei zeigt sich das erwartete Ergebnis, dass im untersten Quartil ein besonders geringer Effekt auftritt (-0,39). Dies liegt an der Anrechnung des Kindergelds in der Grundsicherung. In den drei oberen Einkommensquartilen zeigt sich ein einheitliches Bild. Der Effekt der Transferleistungen ist einheitlich und nur geringfügig höher als in der Gesamtbetrachtung. Im zweiten Quartil beträgt der Effekt beim Kindergeld -0,69, im dritten Quartil -0,72 und im vierten Quartil -0,77.

Analyse der anderen Aktivitäten

Die Ergebnisse zu den **zwei weiteren Aktivitäten (Hausarbeit und Freizeit)** finden sich ausführlich im Methodenband.

Als ein wesentliches Ergebnis lässt sich feststellen, dass – wenig überraschend – eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit ebenfalls zu Lasten der **Freizeit** geht. Hierbei liegt die Größenordnung aber nur bei etwa einer halben Stunde pro Tag und damit deutlich unter der Stärke des Einflusses auf die Kinderbetreuung. Auch hier spielt das Einkommen nur eine untergeordnete Rolle. Männer und Frauen unterscheiden sich nicht nennenswert hinsichtlich des Umfangs der reinen Freizeit. Auch Single-Frauen unterscheiden sich diesbezüglich nicht von anderen Frauen. Der Hauptunterschied besteht hier zwischen Kinderlosen und Familien, wie bereits aus den deskriptiven Statistiken klar wird. Erwerbstätigkeit geht nicht nur während der Woche zu Lasten der Freizeit, sondern auch am Wochenende.

Wenden wir uns der Analyse der **Hausarbeit** zu, dann zeigen die Regressionen (vgl. auch hier den Methodenband) eindeutig, dass Frauen eine berufliche Mehrbelastung besonders durch eine Verminderung der wochentäglichen Hausarbeit kompensieren. Hier ist die Reaktion ähnlich wie bei der Kinderbetreuung. Die Reduktion der Hausarbeit beträgt pro Wochentag 3,5 Stunden bei Vollzeitbeschäftigung im Vergleich zu Nichterwerbstätigkeit. Auch Männer schränken ihre Hausarbeit ebenfalls stark ein, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit ausweiten. Der Effekt ist zwar mit 2,65 Stunden nicht ganz so stark wie bei den Müttern, aber auch ökonomisch wie statistisch signifikant.

10.2.3 Fazit zur Zeitverwendung

Die unterschiedlichen Arten der Zeitverwendung (vor allem Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung) stehen untereinander in einer engen Substitutionsbeziehung. Am flexibelsten verhalten sich Frauen, indem sie Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung aufeinander abstimmen. Doch auch Männer leisten im Durchschnitt einen wichtigen Beitrag in Paarhaushalten; gleichwohl ist die Arbeitsteilung noch weit von einer Parität entfernt. Je nach Sichtweise ist das Glas halb voll oder halb leer.

Die **Erwerbstätigkeit von Müttern** ist – zumal in Paarfamilien – mit einer erstaunlich geringen Minderung der elterlichen Betreuungszeit verbunden. So senkt bspw. die vollerwerbstätige Mutter ihre zeitliche Zuwendung bei weitem nicht eins zu eins, sondern nur im Verhältnis 3 zu 8. Zweitens erhöht sich spürbar die Betreuungsleistung des Mannes, so dass per Saldo die elterliche Betreuungszeit nur um 2,5 Stunden sinkt. Um das Zeitbudget einzuhalten, werden andere Tätigkeiten erheblich gekürzt, allen voran die Hausarbeit (im weiteren Sinne) aber auch in geringerem Maße Freizeit. So leisten vollerwerbstätige Männer und Frauen deutlich weniger Hausarbeit als Nichterwerbstätige. Bei Paaren gibt es einen klaren negativen Zusammenhang zwischen eigener Hausarbeit und eigener Erwerbstätigkeit. Im Gegenzug leisten Männer von vollzeiterwerbstätigen Frauen deutlich mehr Hausarbeit als andere Männer.

Die **ehe- und familienbezogenen Leistungen** entfalten nur eine begrenzte Wirkung auf die Zeitverwendung. Zum einen reagiert die Zeitallokation nur schwach auf das Einkommen; zum anderen reagiert das Arbeitsangebot – wie schon bei der Analyse der Einzelleistungen festgestellt – nicht sehr ausgeprägt auf Modifikationen der Transferleistungen. Die Größenordnungen bewegen sich daher durchweg unterhalb von 1 Stunde pro Woche, selbst bei so umfangreichen Leistungen wie dem Kindergeld. Dieser Befund bleibt auch bei einer Subgruppenanalyse nach Einkommensquartilen als Ergebnis erhalten. Geldleistungen scheinen keine geeignete Weise zu sein, um auf die Zeitallokation in der Familie Einfluss zu nehmen.

TEIL C:

EFFIZIENZ DES LEISTUNGSSYSTEMS

11 Wirksamkeit der Einzelleistungen im Vergleich

11.1 Einleitung

Nachdem die Wirkungen der 13 im Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ betrachteten Einzelleistungen auf die Zielgrößen im Detail analysiert wurden, widmet sich der nun folgende Teil der Studie der Frage, inwieweit innerhalb des Leistungssystems **Harmonisierungspotenziale** bestehen. Das zentrale Kriterium, um hierzu Antworten zu erhalten, ist die **Effizienz der Leistungen**. Die Aufgabe ist es abzuschätzen, ob sich die familienpolitischen Ziele durch eine Fokussierung auf bestimmte Maßnahmen besser erreichen ließen, ohne dass der Gesamtaufwand für die ehe- und familienbezogenen Leistungen in den öffentlichen Haushalten steigt. Bei der Suche nach Harmonisierungspotenzialen geht es demnach darum, die bisher eingesetzten finanziellen Mittel zielgenauer zu verwenden, und nicht um Leistungskürzungen.

Allerdings kann es auf diese Leitfrage wegen der Vielgestaltigkeit der familienpolitischen Ziele und der sich daraus potenziell ergebenden **Zielkonflikte** keine eindeutigen Antworten geben. So können Maßnahmen, die dem Oberziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen, indem sie den Beitrag der Männer an der Familienarbeit erhöhen, dem Oberziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien entgegenwirken, wenn das Mehr an Familienarbeit mit einer kürzeren Arbeitszeit und entsprechenden Einkommensverlusten des Haushalts verbunden ist.

Die Wahrscheinlichkeit von Zielkonflikten erhöht sich weiter, da sich die Oberziele in mehrere Modalziele aufspalten. Einzelne Leistungen werden auf die verschiedenen Modalziele unterschiedlich gut – und möglicherweise sogar in einander entgegen gesetzter Richtung – wirken. Schließlich führte die detaillierte Analyse der Einzelleistungen in Teil B vor Augen, dass die Wirkungen einer Leistung im Hinblick auf ein einzelnes Modalziel sehr unterschiedlich ausfallen können, je nachdem, welchen Typ von Familien man betrachtet.

Die Frage nach den Harmonisierungspotenzialen kann darum, wenn überhaupt, jeweils nur im Hinblick auf einzelne familienpolitische Ziele beantwortet werden. Bei der wirtschaftspolitischen Bewertung eventueller Potenziale beim jeweils herausgehobenen Einzelziel müssen dann jedoch die Nebenwirkungen auf die anderen Zielgrößen der Familienpolitik mit in den Blick genommen werden.

Um die Analyse angesichts dieser Ausdifferenzierungen überschaubar zu halten, konzentriert sich die Untersuchung im Folgenden erstens auf eine kleine Zahl von quantitativen Kennziffern, mit denen die Modalziele unterhalb der Oberziele operationalisiert werden. Zweitens betrachten wir diese Kennziffern auf der Ebene aller Familien und nicht für einzelne Familientypen. Dieser **Makroperspektive** folgend, wird der Aspekt des Nachteilsausgleichs durch ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnah-

men abgebildet, indem ein Einkommensvergleich zwischen allen Haushalten mit Kindern und allen Kinderlosen angestellt wird.

Zwei der 13 Leistungen und Maßnahmen werden **von der vergleichenden Betrachtung in Teil C ausgenommen**, weil zentrale Wirkungen im Rahmen des hier verwendeten Modells nicht abgebildet werden können: Beim **Elterngeld** führt die einjährige Perspektive des Modells dazu, dass zwar der Rückgang der Erwerbstätigkeit im Jahr nach der Geburt, nicht aber ein schnellerer Wiedereinstieg ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes erfasst werden kann. Der Realtransfer der **nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen** wird ebenfalls vom Vergleich ausgenommen, da die Simulation der Einkommens- und Arbeitsangebotswirkungen für ein gegebenes Kinderbetreuungsarrangement erfolgt. Damit bleibt der zentrale Wirkungsmechanismus, dass nämlich über den Preis und die Verfügbarkeit der Kinderbetreuungsplätze ihre Inanspruchnahme beeinflusst wird, außen vor. Eine eingehende Untersuchung der Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen (und des Einflusses der Kinderbetreuung auf die Förderung und das Wohlergehen von Kindern) bleibt einem späteren Modul der Gesamtevaluation vorbehalten.

Um Harmonisierungspotenziale im System der elf verbleibenden Leistungen¹⁰⁴ aufzuzeigen, gehen wir in **zwei Schritten** vor. Dieses Kapitel verschafft einen vergleichenden Überblick über die absoluten Wirkungen der einzelnen Maßnahmen. Dies verdeutlicht die relative **Effektivität**, mit der die Einzelleistungen zu den gesetzten familienpolitischen Zielen beitragen.

Im daran anschließenden Kapitel 12 setzen wir die festgestellten Wirkungen zu den Gesamtkosten ins Verhältnis. Die so erreichte Normierung verdeutlicht die relative **Effizienz**, mit der die Leistungen die Ziele erreichen. Die Rangfolge der Leistungen nach der Effizienz liefert eine gute Ausgangsbasis für die systematische Suche nach Verschiebungen von Ressourcen innerhalb des Systems, mit denen sich möglichst weite Schritte bei der Verbesserung der Zielgrößen machen lassen.

11.2 Rangfolge der Wirkungen

11.2.1 Wirtschaftliche Stabilität von Familien

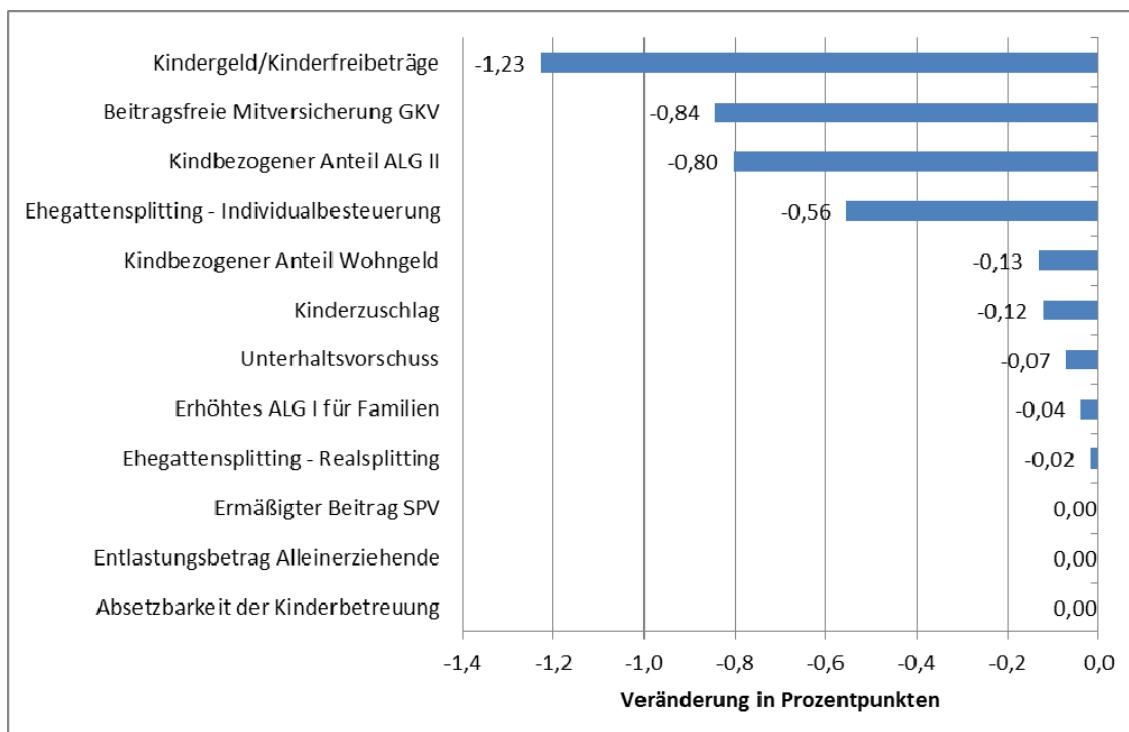
Gemäß dem in diesem Bericht verwendeten Konzept zur Operationalisierung der familienpolitischen Ziele untergliedert sich das Oberziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien in **drei Modalziele**: die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand, die Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien sowie die wirtschaftliche Selbstständigkeit auch der Mütter.

¹⁰⁴ Beim Ehegattensplitting werden beide Benchmarks – Individualbesteuerung und Realsplitting mit einer Obergrenze von 13.805 Euro – mitgeführt, sodass die Abbildungen dieses Kapitels zwölf Werte enthalten.

Das **erste der genannten Modalziele** wird durch **zwei Indikatoren** angenähert: Erstens durch die Armutsriskoquote, also durch den Anteil der Haushalte mit einem bedarfsgewichteten verfügbaren Einkommen unterhalb von 60 Prozent des mittleren Einkommens in der Bevölkerung, und zweitens durch die Zahl von Familien, die auf die Leistungen der sozialen Existenzsicherung gemäß SGB II – kurz gesagt Arbeitslosengeld II – angewiesen sind. Der Vorteil dieses zweiten Indikators ist, dass er auf das unterste Viertel der Einkommensverteilung fokussiert und sensitiver auf Veränderungen der wirtschaftlichen Lage der Familien reagiert als die eher träge Armutsriskoquote.

Andererseits interagiert das ALG II-System mit anderen Leistungen der sozialen Existenzsicherung (Wohngeld, Kinderzuschlag). Aus einer fallenden Zahl von ALG II-Hilfeempfängern allein darf man darum nicht schließen, dass die Familien einen Zustand materieller Sicherheit erreichen, der ihnen gestattet, ihr soziales Existenzminimum selbstständig zu bestreiten.

Abbildung 16: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Armutsriskoquote



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Abbildung 16 ordnet die elf betrachteten Einzelleistungen (beim Splitting mit den zwei Benchmarks Individualbesteuerung und Realsplitting) nach ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf die **Armutsriskoquote**. Deutlich zeigt sich hier die angesprochene **Trägheit dieses Indikators**. Drei Leistungen – der ermäßigte Beitrag für Familien in der Sozialen Pflegeversicherung, der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten der Kinderbetreuung – haben praktisch keinen Effekt auf die Armutsriskoquote. Dies liegt erstens daran, dass hier die Makroebene betrachtet wird.

Der Bevölkerungsanteil zumal der steuerpflichtigen Alleinerziehenden und auch der Haushalte, die Kosten der Kinderbetreuung steuerlich absetzen, ist relativ klein, sodass eine bei diesen Gruppen gegebenenfalls zu bemerkende Verringerung des Armutsrisikos auf der Gesamtebene kaum ins Gewicht fällt.

Zweitens sind die finanziellen Einkommensimpulse, die von diesen Leistungen effektiv ausgehen, am unteren Einkommensrand schwach. Die steuerrechtlichen Maßnahmen können substanzelle Wirkungen überhaupt erst entfalten, wenn die Haushalte über ein entsprechend hohes zu versteuerndes Einkommen verfügen, so dass eine Einkommensteuerschuld entsteht. Dann haben sie den Einkommensbereich, in dem sie einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, aber bereits verlassen. Der ermäßigte Beitrag zur Pflegeversicherung betrifft neben Rentnern nur Personen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und damit tendenziell ebenfalls nicht zur Gruppe mit dem größten Armutsrisiko zählen. Außerdem spielt die Differenz im Beitragssatz nur eine geringe Rolle im Budget dieser Haushalte.

Insgesamt jedoch bestätigt das Tableau in Abbildung 16, dass der Einsatz der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu dem Ziel beiträgt, das Armutsrisiko von Familien zu verringern. Gemessen an der absoluten Stärke der Wirkungen zeichnet sich eine Fünfergruppe von besonders effektiven Leistungen ab. Hierzu gehören erstens das Kindergeld und der kindbezogene Anteil im Arbeitslosengeld II. Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen, denn beide Leistungen sind darauf ausgerichtet, das Existenzminimum der Kinder zu gewährleisten. Zweitens zählen das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der GKV zu dieser Spitzengruppe. Diese beiden Maßnahmen bewirken gegenüber den Referenzsystemen (Individualbesteuerung, Pauschalbeitrag für Mitversicherte), die für den Zweck der Evaluation als Alternativen betrachtet werden, eine deutliche Einkommensverbesserung bei den Paaren, die sich in einen spürbaren Rückgang des Armutsrisikos übersetzt.¹⁰⁵

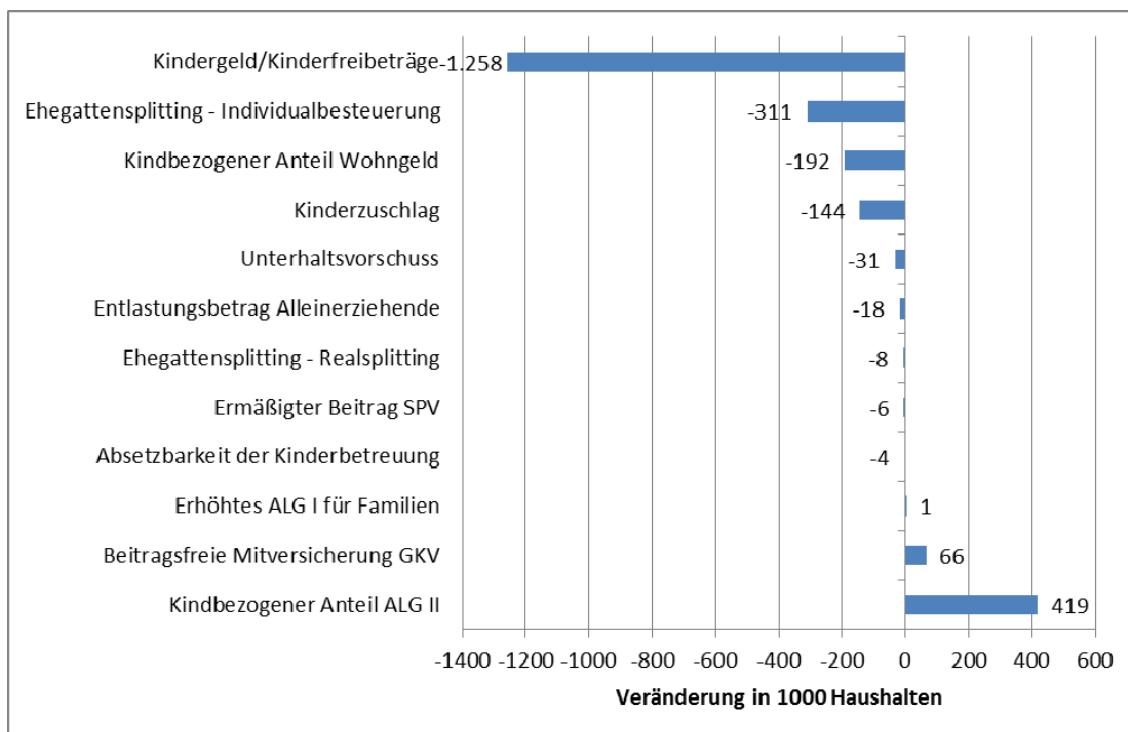
Misst man die Wirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen im Hinblick auf die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand an der **Zahl der Familien, die ALG II beziehen**, fächert sich das Bild weiter auf (Abbildung 17). An der Aussage, dass die vorhandenen Leistungen in der großen Mehrzahl zur Armutsvermeidung beitragen, lässt sich aber auch bei diesem Referenzmaßstab festhalten.

Eine scheinbare Ausnahme ist der kindbezogene Anteil im ALG II. Würde das soziale Existenzminimum der Kinder entgegen dem verfassungsrechtlichen Gebot nicht über die soziale Grundsicherung abgedeckt, fielen alle Familien, bei denen das Einkommen der Eltern genügt, um wenigstens den eigenen Regelbedarf zu decken, aus dem Hilfe-

¹⁰⁵ Wählt man als Benchmark für das Ehegattensplitting statt der Individualbesteuerung ein Realsplitting mit maximalem Übertrag von 13.805 Euro, fällt die armutsvermeidende Wirkung deutlich schwächer aus, weil die Obergrenze für Haushalte in den unteren Einkommensquartilen kaum bindend ist. Je niedriger nämlich die Einkommen, desto häufiger tritt – unter sonst gleichen Umständen – der Fall auf, dass die Differenz in den zu versteuernden Einkommen der Ehepartner weniger als $2 * 13.805 = 27.610$ Euro beträgt.

bezug heraus. Entsprechend wäre die Zahl der Haushalte, die Arbeitslosengeld II beziehen, deutlich kleiner. Diese Haushalte, die so aus dem Hilfebezug heraus fallen, wären aber faktisch arm, denn sie könnten die Grundbedürfnisse ihrer Kinder nicht decken. Insofern führt der hier betrachtete Indikator an dieser Stelle von der Sache her in die Irre. Anders ausgedrückt hat der kindbezogene Anteil am ALG II gerade die Funktion, Familien vor Armut zu schützen, indem er ihnen im Bedarfsfall finanzielle Hilfe zugänglich macht. Vorzeichen und Stärke des festgestellten Effekts zeigen demnach eigentlich an, dass die Leistung die mit ihr intendierten Wirkungen gut erreicht.

Abbildung 17: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Die einzige Leistung, die tatsächlich vom gesetzten familienpolitischen Ziel wegführt, ist somit die beitragsfreie Mitversicherung in den Sozialversicherungen. Diese Leistung erhöht die Zahl der Hilfeempfänger leicht, was mit den unten noch näher zu diskutierenden negativen Wirkungen auf das Arbeitsangebot zusammenhängt.

Wechselt man an das obere Ende der Skala, besetzt das Kindergeld wie bei der Senkung der Armutsrisikoquote die Spitzenposition, diesmal allerdings mit einem ganz deutlichen Abstand. Die Existenz des Kindergelds sorgt dafür, dass über 1,2 Millionen Familien nicht auf eine soziale Existenzsicherung durch ALG II angewiesen sind. Die am zweitstärksten Hilfebedürftigkeit vermeidende Maßnahme, das Ehegattensplitting (gemessen am Benchmark der Individualbesteuerung), senkt über die damit einhergehende Erhöhung des Nettoeinkommens bei verheirateten Eltern die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug bereits um nur noch gut 300.000. Die äußerst positive Wirkung des

Kindergelds folgt daraus, dass die Leistung häufig einen Gutteil des sozialen Existenzminimums der Kinder abdeckt, für den ansonsten die soziale Grundsicherung einspringen müsste.

Weiterhin sorgen der Kinderzuschlag sowie der kindbezogene Anteil am Wohngeld dafür, dass verhältnismäßig viele Familien nicht auf das ALG II angewiesen sind. Gemäß der Simulation reduziert der Kinderzuschlag die Zahl der hilfebedürftigen Familien im SGB II um 144.000, das an weniger starke Zugangsbeschränkungen gebundene Wohngeld sogar um 192.000. Demnach erreichen diese Leistungen durchaus gut das mit ihnen verbundene Ziel, nämlich dafür zu sorgen, dass einkommensschwache Familien nicht ausschließlich wegen der Gegenwart von Kindern im Haushalt auf die Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind.

Das **zweite Modalziel unterhalb des Oberziels der wirtschaftlichen Stabilität** von Familien ist die **Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien**. Als zusammenfassende Kennziffer hierfür dient die Veränderung des bedarfsgewichteten mittleren verfügbaren Monatseinkommens, die eine Leistung bei den Familien – Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern – auslöst, im Verhältnis zur möglicherweise eintretenden Veränderung der entsprechenden Einkommensgröße bei den übrigen Haushalten – Alleinstehenden und kinderlosen Paaren.¹⁰⁶

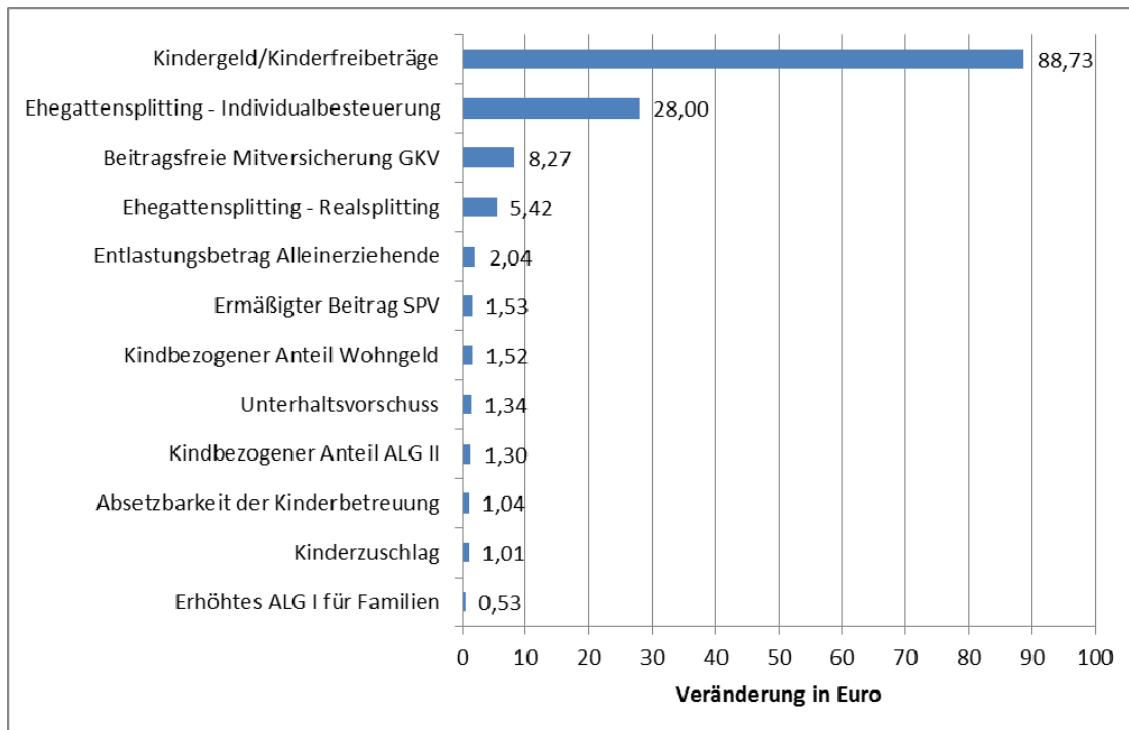
Alle untersuchten Leistungen wirken wie gewünscht positiv auf diesen Indikator. In der in Abbildung 18 dargestellten Rangordnung der simulierten Wirkungen stechen allerdings drei Leistungen ganz besonders hervor. Mit durchschnittlich 89 Euro monatlich haben Kindergeld und Kinderfreibeträge im Hinblick auf das Ziel, die Wohlstandsposition von Familien gegenüber den Haushalten ohne Kinder zu verbessern, überragende Bedeutung. Wegen der vorgenommenen Bedarfsgewichtung ist dieser Wert kleiner als die Kindergeldsätze je Kind. Ansonsten kommt das Kindergeld in der Mitte der Einkommensverteilung voll zum Tragen, da praktisch keine Verrechnung mit anderen Leistungen auftritt. Gleiches gilt für die Kinderfreiräte in den höheren Bereichen der Einkommensverteilung.

Das Ehegattensplitting wirkt ebenfalls positiv auf die Einkommensposition der Familien. Angesichts der teilweise beträchtlichen finanziellen Entlastung der Empfängerhaushalte durch das Splitting ist die hier ausgewiesene Wirkung aber relativ schwach. Das liegt daran, dass vom Ehegattensplitting eben nicht nur Familien, sondern auch kinderlose Paare profitieren. Hier zeigt sich sein Charakter als primär ehe- und weniger familienbezogene Leistung sehr deutlich. Die zusätzliche Entlastungswirkung, die allein durch

¹⁰⁶ Die Maßnahmen und Leistungen, die auf das verfügbare Einkommen beider Kategorien von Haushalten wirken, sind das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in den Sozialversicherungen als ehe- und nicht familienbezogene Maßnahmen und Leistungen, sowie der Beitragsvorteil für Familien in der Sozialen Pflegeversicherung, der wegen seiner annahmegemäß budgetneutralen Gestaltung das Beitragssatzniveau für alle Versicherten berührt.

die Anwesenheit von Kindern bedingt ist und vor allem auf die spezifische Arbeitsteilung von Ehepaaren in den Familien zurückgeht, bleibt klein.

Abbildung 18: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen

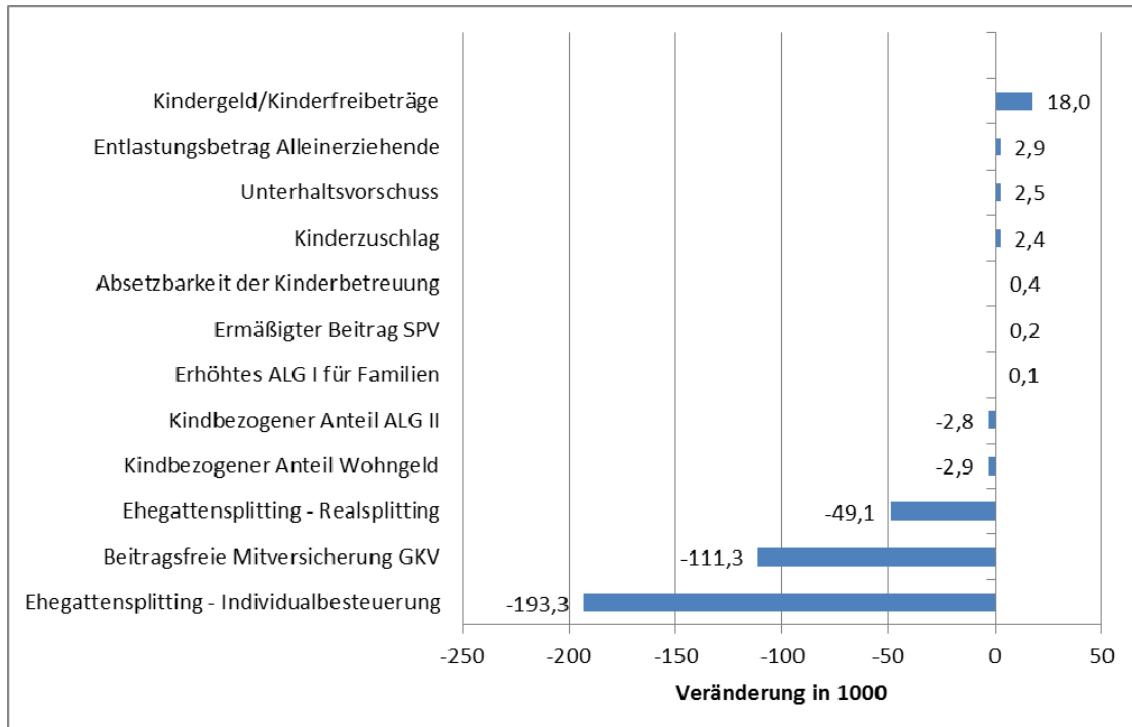


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Die dritte Leistung, die Familien im Vergleich zu Kinderlosen materiell noch relativ deutlich – um 8 Euro pro Monat – besser stellt, ist die beitragsfreie Mitversicherung. Allerdings ist bei der Einordnung dieser Zahl zu beachten, dass das mittlere Einkommen der Familien hier, anders als bei den beiden ersten hervorgehobenen Maßnahmen und Leistungen, durch die beitragsfreie Mitversicherung absolut fällt. Hierbei kommen die Wirkungen der im Verhältnis zur Benchmark einer Beitragspauschale für Mitversicherte höheren Beitragssätze und reduzierter Arbeitsanreize für Zweitverdiener zusammen. Bei den Haushalten ohne Kinder ist die von diesen Faktoren ausgehende negative Einkommenswirkung aber noch stärker, sodass sich insgesamt noch eine spürbare – relative – Besserstellung der Familien ergibt.

Der Beitrag aller übrigen Leistungen und Maßnahmen zum Ziel des Nachteilsausgleichs zwischen Familien und Kinderlosen fällt im Vergleich dazu deutlich ab. Das liegt erneut an der Makrobetrachtung aller Haushalte. Wie in Teil B gesehen, ist die finanzielle Wirkung etwa des Unterhaltsvorschusses für die Empfänger der Leistung bedeutend, nur wird die Leistung lediglich von einer vergleichsweise kleinen Zahl von Haushalten in Anspruch genommen.

Abbildung 19: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Das **dritte Modalziel** unter dem Oberziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien zielt auf eine **wirtschaftliche Selbstständigkeit der Mütter**, denn ein zweites Einkommen versichert die Familie besser gegen Einkommensrisiken. Eine Kenngröße für dieses Ziel ist die Zahl der Mütter in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, was alle Formen der geringfügigen Beschäftigung ausschaltet, die dem Versicherungsziel nur bedingt dienen.

Wie die Übersicht zu den Wirkungen der einzelnen Maßnahmen und Leistungen in Abbildung 19 verdeutlicht, ergibt sich für diesen Indikator, anders als bei den zuvor betrachteten Zielgrößen, ein wenig positives Bild. Nur sieben der elf hier betrachteten Maßnahmen und Leistungen tragen dazu bei, dem Modalziel näher zu kommen. Vier andere Maßnahmen und Leistungen führen dagegen von ihm weg und reduzieren die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Müttern. Insgesamt betrachtet fallen die diagnostizierten negativen Wirkungen zudem deutlich größer aus als die selbst im günstigsten Fall sehr moderaten positiven Beschäftigungseffekte.

Weil die negativen Wirkungen deutlich stärker ausfallen, sinken die Aussichten, eine „doppelte Dividende“ zu erzielen, indem finanzielle Mittel von den Maßnahmen und Leistungen, die schlecht auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Müttern wirken, auf die Maßnahmen und Leistungen mit positiver Wirkung umgeschichtet werden. Dieser Hypothese wird später mit der systematischen Analyse von Harmonisierungspotenzialen näher nachgegangen.

Für den größten Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei den Müttern sorgt das Kindergeld. Verantwortlich ist sein positiver Anreizeffekt im Zusammenspiel mit dem Arbeitslosengeld II. Das Kindergeld wird auf das Arbeitslosengeld II angerechnet, geht beim Verlassen des ALG II-Bezugs aber voll in das verfügbare Einkommen des Haushalts ein.

Dem Ziel der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von Müttern am stärksten entgegen wirken das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung. Der simulierte Verlust an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der Größenordnung von 193.000 bzw. 111.000 Stellen ist eine Folge der hohen Grenzbelastungen, die diese Maßnahmen und Leistungen auf das Einkommen von Zweitverdiennern im Haushalt legen.¹⁰⁷ Eine substantielle Zahl der Mütter geht dieser Belastung aus dem Weg, indem sie auf eine steuer- und sozialabgabenfreie geringfügige Beschäftigung ausweicht, was unmittelbar zu Lasten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geht. Wie stets fällt die Wirkung des Ehegattensplittings geringer aus, wenn man es statt an der Individualbesteuerung an einem Realsplitting mit einer Obergrenze von 13.805 Euro misst. In diesem Fall beträgt die simulierte Einbuße bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Müttern nur 49.000 Stellen.

11.2.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

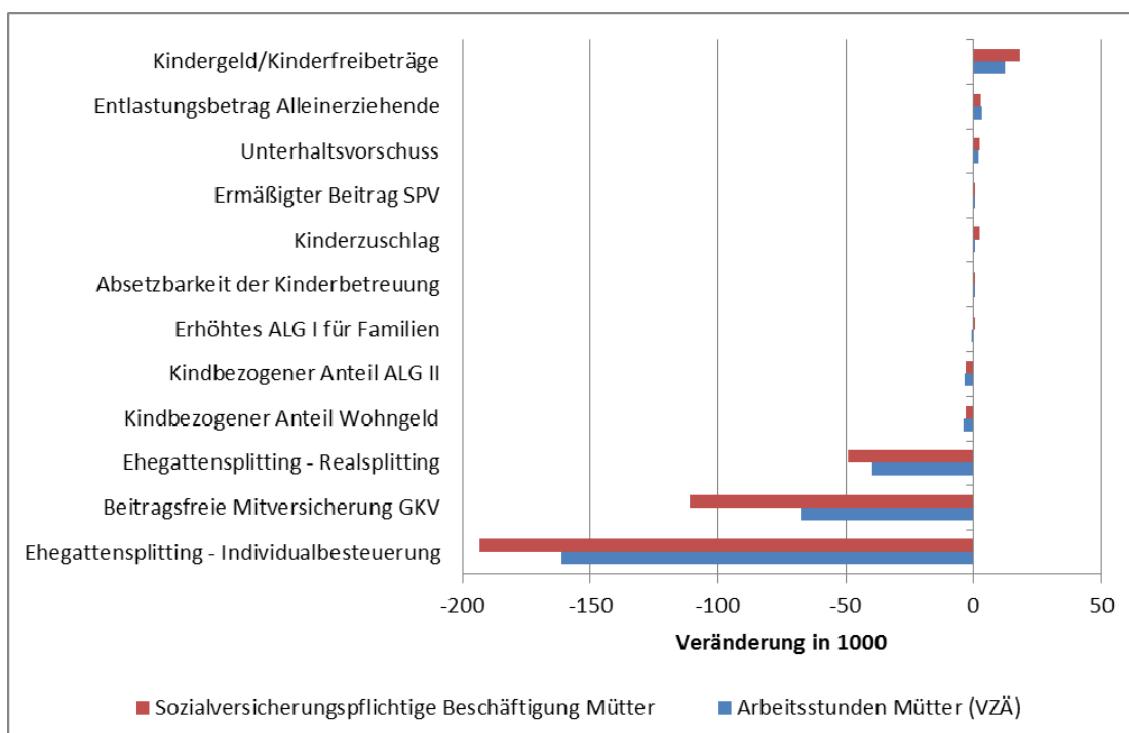
Das familienpolitische Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf lässt sich in den Simulationsrechnungen weniger gut erfassen als die verschiedenen Dimensionen der wirtschaftlichen Stabilität von Familien. Das Oberziel teilt sich in **gegenläufige Modalziele für die beiden Elternteile**. Während für die Mütter eine Entlastung von der Familienarbeit und Förderung der Erwerbsarbeit angestrebt wird, ist das Ziel für die Väter eine stärkere Beteiligung an der Familienarbeit. Im Simulationsmodell sind die beiden Zielgrößen nicht unmittelbar enthalten, sondern können nur über eine separate Hilfsrechnung geschätzt werden. Die durch das Modell vorhergesagten Arbeitszeiten der Eltern sind hierbei die vermittelnden Größen.

Dahinter steht die Vorstellung, dass Väter durch weniger Erwerbsarbeit Freiräume für mehr Familienarbeit gewinnen, und dass ein höheres Arbeitsangebot der Mütter für eine bessere Leistbarkeit der Doppelaufgabe Familien- und Erwerbstätigkeit spricht. Je doch ist eine Veränderung des Arbeitsangebots in beiden Fällen weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für Verbesserungen beim Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Väter etwa könnten die Zeit, die sie durch weniger Erwerbsarbeit gewinnen, auch für andere Aktivitäten als die Familienarbeit nutzen. Studien zur Zeitverwendung sprechen aber dafür, dass zumindest ein gewisser Teil ihrer gewohnten Zeit der Familienarbeit zugutekommt (vgl. Kapitel 3.4). Mit dieser Rechtfertigung nutzen wir die von Müttern und Vätern gewünschten Volumina an Marktarbeit als – sicherlich grobe – Indikatoren zur Annäherung an die beiden Modalziele.

¹⁰⁷ Zu den Grenzbelastungen siehe ausführlich Kapitel 18 im Anhang.

Zur Einschätzung der relativen Wirksamkeit der analysierten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen auf das die **Mütter** betreffende Modalziel zeigt Abbildung 20 die simulierten Veränderungen ihres in **Vollzeitäquivalenten** (à 40 Wochenstunden) ausgedrückten **Arbeitsangebots**. Dabei werden die Effekte, die sich aus den Veränderungen bei der Partizipationsrate von Müttern am Arbeitsmarkt und aus den Veränderungen der von ihnen als optimal betrachteten Arbeitsstunden ergeben, zusammengezählt. Die Übersicht enthält zum Vergleich nochmals die Wirkungen der Maßnahmen und Leistungen auf die **sozialversicherungspflichtige Beschäftigung**.

Abbildung 20: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf den Arbeitsumfang (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) und die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Der Vergleich zeigt, dass die beiden Größen, mit denen unterschiedliche Modalziele angenähert werden sollen, zu einem sehr hohen Maß korrelieren. Sowohl die Rangfolge als auch die Richtung und relative Stärke der Wirkungen stimmen nahezu durchweg überein, sodass sich eine ausführlichere Beschreibung mit Verweis auf die Ausführungen zu Abbildung 19 erübrigt.

An dieser Stelle genügt der Hinweis, dass die in Vollzeitäquivalenten gemessenen Wirkungen zahlenmäßig systematisch schwächer ausfallen als die Wirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Müttern. Eine Ursache hierfür ist, dass Maßnahmen und Leistungen, die prinzipiell zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anreizen, Mütter wegen bestehender Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf öfter nur bis in geringfügige Beschäftigungen führen, die tendenziell niedrige zeitliche Anforderungen stellen.

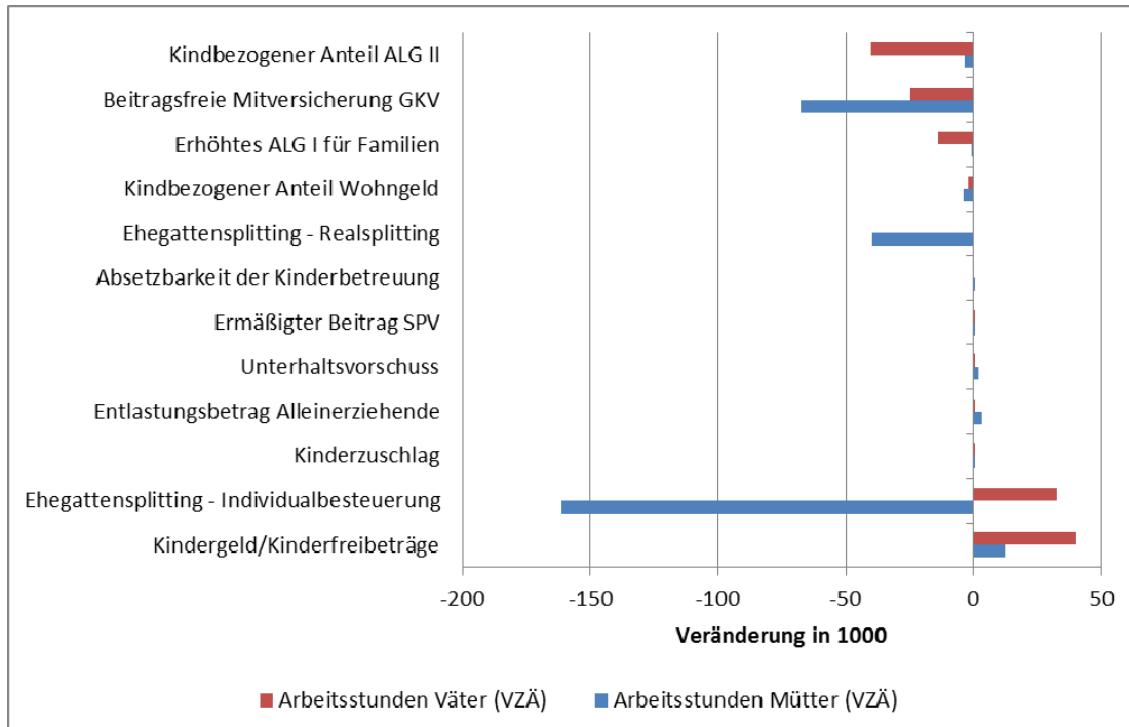
Bei einigen Maßnahmen und Leistungen ergibt sich die Differenz daraus, dass sie eigentlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bereite Mütter dazu bewegen, wegen der dort geringeren Grenzbelastung in geringfügige Beschäftigung zu wechseln, was oft eine Reduktion der Arbeitszeiten erfordert. Aus diesem Grund ist etwa der in Vollzeitäquivalenten gemessene Arbeitsangebotseffekt der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV, bei der dieses Phänomen am stärksten auftritt, um immerhin ein Drittel kleiner als der Effekt auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse der Mütter.

Abbildung 21 fasst die simulierten Wirkungen der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf das **Arbeitsangebot der Väter** zusammen und stellt sie den Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Mütter gegenüber. Nur fünf der Leistungen bzw. Maßnahmen entfalten überhaupt eine nennenswerte Wirkung auf die von den Vätern gewünschten Erwerbsarbeitszeiten. Wäre der Umfang der Erwerbstätigkeit eine wesentliche Hürde für eine bessere Beteiligung der Väter an der Familienarbeit, bliebe ein Gutteil der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen wirkungslos.

Zwei Maßnahmen bzw. Leistungen lösen Verhaltensänderungen aus, die die Zeit der Väter für die Familie sogar eher reduzieren. Die niedrigere Grenzbelastung des Erstverdienereinkommens beim Ehegattensplitting führt zu einem Anstieg des väterlichen Arbeitsangebots im Wert von 33.000 Vollzeitäquivalenten. Der positive Arbeitsangebotseffekt von knapp 40.000 Vollzeitäquivalenten beim Kindergeld geht darauf zurück, dass eine finanzielle Grundsicherung der Kinder auch bei bedarfsdeckender Beschäftigung eine Erwerbstätigkeit ohne Bezug von Arbeitslosengeld II attraktiver macht.

Drei der untersuchten Leistungen wirken nennenswert in die intendierte Richtung, wenn man das für das Modalziel gewählte Kriterium zum Maßstab nimmt. Grundsätzlich beeinflusst ein höheres soziales Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit die Suchintensität und damit die Wahrscheinlichkeit von Beschäftigung negativ. Entsprechend wirkt die relativ bessere Absicherung außerhalb von Beschäftigung, wie sie sowohl das Arbeitslosengeld I als auch das Arbeitslosengeld II gewähren, wenn Kinder zum Haushalt gehören, negativ auf das Arbeitsangebot. Bei der beitragsfreien Mitversicherung zeigt sich dagegen die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hemmende Wirkung des erhöhten Beitragssatzes, der zur Finanzierung der Mitversicherung aufzu bringen ist. Allerdings bleibt der Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und Arbeitsangebot, wie auch aus anderen Untersuchungen bekannt ist, schwach.

Abbildung 21: Relative Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf den Arbeitsumfang (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) von Müttern und Vätern



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Aus der **Gegenüberstellung der Arbeitsangebotswirkungen bei Vätern und Müttern** ergeben sich mehrere bemerkenswerte Befunde:

- Väter reagieren nicht durchweg schwächer auf die Leistungen und Maßnahmen als Mütter, wie es angesichts ihrer niedrigeren Arbeitsangebotselastizität zu erwarten wäre. Wenn die relative Attraktivität des Arbeitslosengelds II betroffen ist (Kindergeld, kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II), reagieren vor allem die Männer.
- Bei den meisten Leistungen und Maßnahmen laufen die Arbeitsangebotswirkungen bei Vätern und Müttern in eine Richtung. Dies bedeutet Zielkonflikte im Hinblick auf die gegenläufig angelegten Modalziele des Oberziels Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Addiert man die Ergebnisse für Väter und Mütter, sind die Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen auf das Arbeitsangebot nur im Fall des Kindergelds klar positiv. Ansonsten ist die Gesamtwirkung im günstigsten Fall nahe Null, in vielen Fällen jedoch eindeutig negativ. Dies Ergebnis deutet darauf hin, dass das Ziel einer besseren sozialen Absicherung von Familien in einem systematischen Konflikt mit dem allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziel der Arbeitskräftesicherung steht.

Die letzte Feststellung weist auf einen weiteren möglichen Zielkonflikt hin. Wenn Leistungen und Maßnahmen das gesamte Arbeitsangebot im Haushalt reduzieren, führt dieser Verhaltenseffekt vom Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien weg, denn zumindest der Anteil des Erwerbseinkommens am verfügbaren Einkommen fällt. Meist dürfte sogar das absolut verfügbare Einkommen fallen, da das Transfersystem nur teilweise einspringt. Diese Zielkonflikte gilt es auch zu berücksichtigen, wenn es darum geht, Ansatzpunkte für veränderte Gewichte im bestehenden Instrumentenbündel zu finden, die für eine bessere Wirksamkeit der eingesetzten Ressourcen im Hinblick auf die familienpolitischen Ziele sorgen.

11.3 Ansatzpunkte für mehr Wirksamkeit

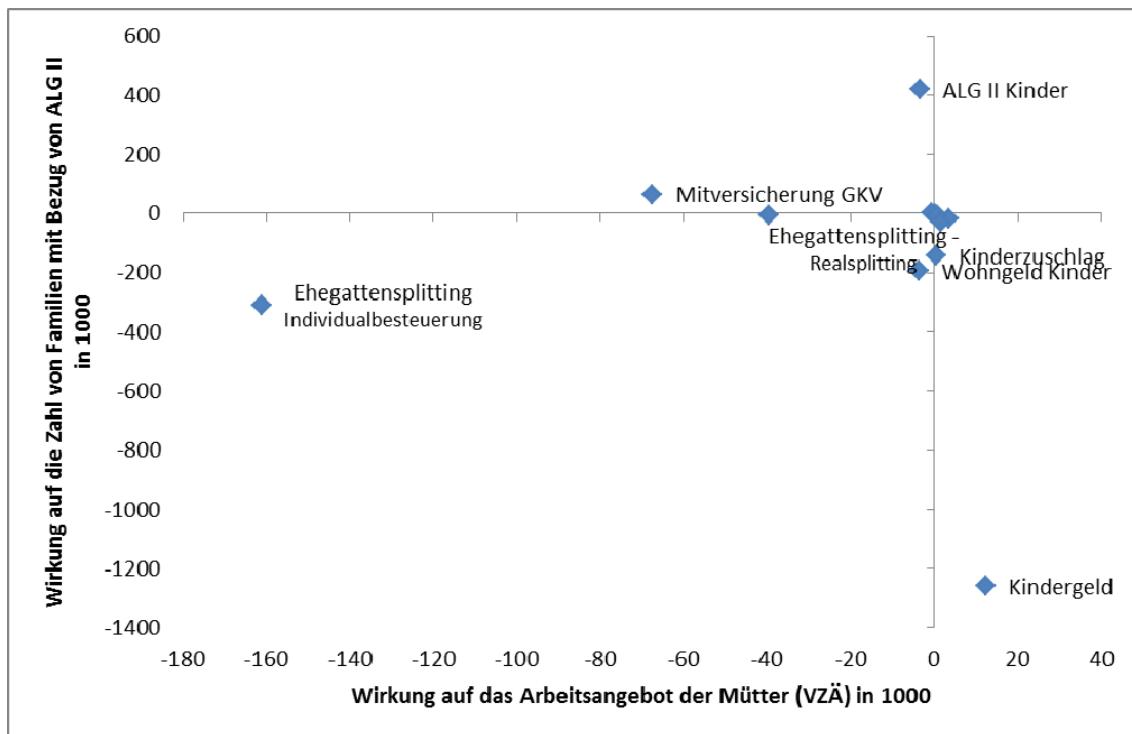
Die im letzten Abschnitt gezeigten Übersichten demonstrieren, dass die im Modul „Zentrale Leistungen“ untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele überwiegend in die intendierte Richtung wirken. Allerdings sind die gemessenen Effekte, trotz des richtigen Vorzeichens, häufig sehr gering. Dies schließt zwar nicht aus, dass bei einigen Familientypen, wie in Teil B der Studie gezeigt, spürbarere Wirkungen erzielt werden. Orientiert sich eine auf Effektivität bedachte Familienpolitik jedoch an der aggregierten Ebene, verdienen vor allem die eher wenigen Fälle, in denen Leistungen und Maßnahmen markant von einzelnen Zielen wegführen, besondere Aufmerksamkeit. Bei einem geringen Wirkungsgrad der positiv wirkenden Leistungen und Maßnahmen könnte es zur Erreichung eines Einzelziels besser sein, die hemmenden Leistungen und Maßnahmen zurückzufahren oder so umzugestalten, dass ihre negativen Wirkungen nicht mehr zum Tragen kommen, als Ressourcen zwischen den Leistungen und Maßnahmen umzuschichten.

Sucht man nach Ansatzpunkten für ein besser wirksames Gesamtsystem der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen, ist darüber hinaus zu beachten, dass einzelne Leistungen und Maßnahmen auf unterschiedliche Ziele unterschiedlich gut wirken. Ein Ausgangspunkt für Harmonisierungsbemühungen wäre, den Ressourceneinsatz auf die Leistungen und Maßnahmen zu konzentrieren, die in möglichst vielen Dimensionen besonders kräftig wirken. Eine alternative Strategie wäre die Konzentration auf Leistungen und Maßnahmen, die im Hinblick auf eine Zielgröße besonders kräftig wirken und im Hinblick auf die weiteren Zielgrößen zumindest nicht schaden.

Um zu prüfen, ob es praktische Ansatzpunkte für solche Strategien gibt, stellen wir im Folgenden die absoluten Wirkungen der Leistungen und Maßnahmen im Hinblick auf jeweils zwei Zieldimensionen einander grafisch gegenüber. Diese Analyse beschränkt sich auf die unserer Einschätzung nach aussagekräftigsten unter den vielen möglichen Zielkombinationen. So eignet sich die Armutssquote als Maß für die materielle Sicherung der Familien wegen der vielen auf der Ebene der Gesamtbevölkerung nahezu unwirksamen Leistungen und Maßnahmen nur bedingt für die grafische Betrachtung.

Abbildung 22 betrachtet die Wirksamkeit der Einzelleistungen und -maßnahmen im Hinblick auf das Arbeitsangebot der Mütter (auch stellvertretend für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) auf der einen Seite und auf die Abhängigkeit von Leistungen der sozialen Grundsicherung auf der anderen Seite. Leistungen und Maßnahmen, die beide familienpolitischen Ziele voranbringen würden, müssten sich bei dieser Gegenüberstellung im durch die Nulllinien gebildeten rechten unteren Quadranten befinden. Leistungen und Maßnahmen im linken oberen Quadranten wirken beiden Zielen entgegen. Leistungen und Maßnahmen im rechten oberen und linken unteren Quadranten befördern nur eines der beiden Ziele, sodass ein Zielkonflikt besteht.

Abbildung 22: Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter (in Vollzeitäquivalenten VZÄ) und die Zahl der Familien mit Bezug von ALG II



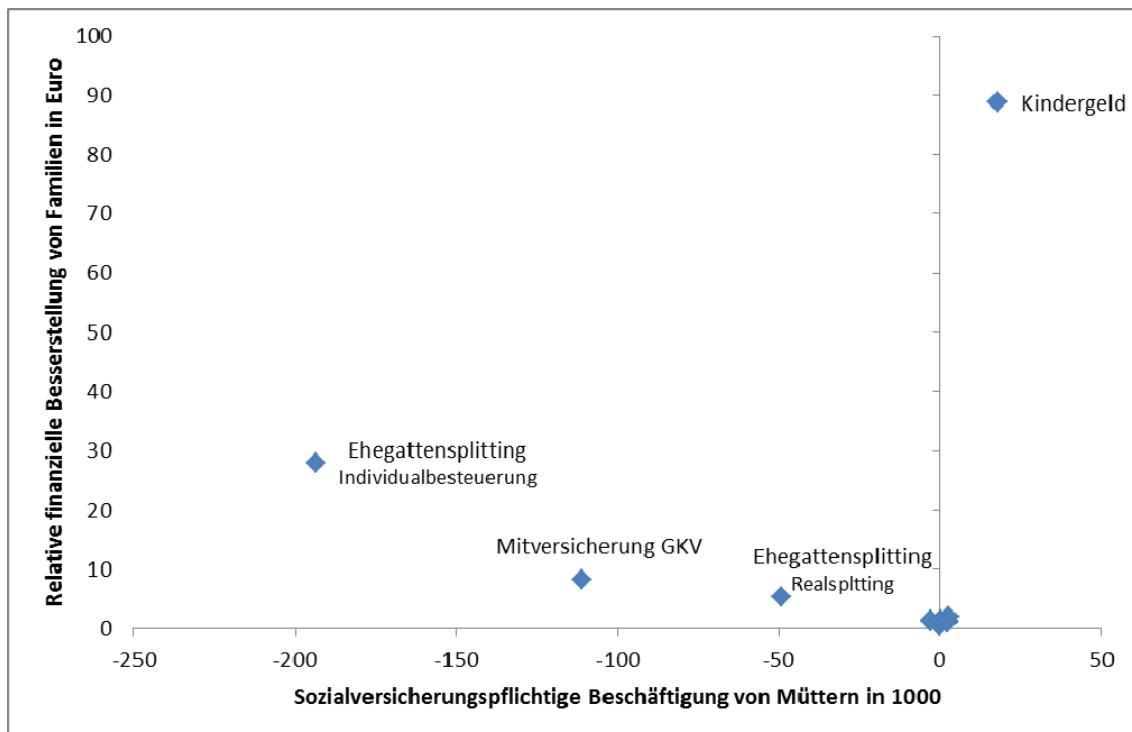
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Viele Leistungen und Maßnahmen (Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Unterhaltsvorschuss, ermäßigter Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung, erhöhtes Arbeitslosengeld I für Familien) befinden sich in der Abbildung nahe am Ursprung des Koordinatensystems. Es konnten daher aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht alle Datenpunkte beschriftet werden.

Blickt man zunächst auf das Gesamtbild, zeigt sich keine offensichtliche Korrelation zwischen den Wirkungen in dem Sinn, dass Leistungen und Maßnahmen, die auf das Arbeitsangebot der Mütter positiv (negativ) wirken, auf die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug systematisch negativ (positiv) wirken. Beispielsweise haben das Ehegattensplitting (mit dem Realsplitting als Benchmark) und die kleineren Leistungen und Maßnahmen wie etwa die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten annähernd denselben (geringen) Einfluss auf die Zahl der ALG II-Empfänger, das Ehegattensplitting reduziert aber anders als diese kleineren Leistungen und Maßnahmen das Arbeitsangebot der Mütter deutlich. In der anderen Richtung erzielen die kindbezogenen

Anteile am Wohngeld und am ALG II grob denselben Effekt im Hinblick auf das Arbeitsangebot, jedoch natürlich bei einer völlig unterschiedlichen Wirkung auf die Zahl der ALG II-Empfänger.

Die Zusammenschau zeigt ebenfalls keinen generellen Trade-off zwischen den Zielen: die Wirkungen der 13 Leistungen und Maßnahmen streuen über alle Quadranten. Allerdings gibt es nur bei wenigen Leistungen und Maßnahmen Aussicht auf eine substantielle doppelte Dividende. Auf der positiven Seite könnte eine Ausweitung beim Kindergeld beide Zielgrößen voranbringen. Auf der negativen Seite erscheint die beitragsfreie Mitversicherung kritisch. Die Familienpolitik könnte hier möglicherweise das Arbeitsangebots- und das Hilfeempfängerziel voranbringen, wenn sie diese implizite Leistung zurückfahren würde.

Abbildung 23: Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen auf die finanzielle Position von Familien und die Zahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Mütter



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Viele Leistungen und Maßnahmen (kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld II, kindbezogener Anteil am Wohngeld, Kinderzuschlag, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Unterhaltsvorschuss, ermäßiger Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung, erhöhtes Arbeitslosengeld I für Familien) befinden sich in der Abbildung nahe am Ursprung des Koordinatensystems. Es konnten daher aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht alle Datenpunkte beschriftet werden.

Abbildung 23 betrachtet das Zusammenspiel der Wirkungen im Hinblick auf die Ziele einer relativen finanziellen Besserstellung der Familien gegenüber Kinderlosen und der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Mütter. Leistungen und Maßnahmen, die beide familienpolitischen Ziele voranbringen, befinden sich bei dieser Gegenüberstellung im rechten oberen Quadranten. Zwei prominente Maßnahmen bzw. Leistungen – das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung – wirken eindeutig wider-

sprüchlich auf die beiden Ziele: Sie stellen die Familien gegenüber den Kinderlosen finanziell besser, allerdings um den Preis eines Rückgangs bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung der Mütter.

Erneut ist das Gesamtbild durch eine große und nicht systematische Streuung der Wirkungen geprägt. Insbesondere findet sich keine eindeutige positive Korrelation der Simulationsergebnisse. Demnach sorgen Maßnahmen, die für mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Mütter sorgen, nicht zwingend für eine relative Besserstellung der Familien. Gründe hierfür sind etwa, dass die Maßnahmen und Leistungen indirekt auch die Kinderlosen betreffen (etwa das Ehegattensplitting), und dass Interaktions- und Verhaltenseffekte der Väter Einkommenswirkungen, die von geänderten Erwerbsentscheidungen der Mütter ausgehen, kompensieren können. Umgekehrt muss eine materielle Besserstellung der Familien nicht zwingend zu Lasten der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von Frauen gehen.

Eine Familienpolitik, die darauf abzielt, beide hier betrachteten Zielgrößen gleichzeitig zu verbessern, verfügt über einige wirksame Instrumente. Dazu zählt wie schon eben das Kindergeld, das also mindestens vier Modalziele zugleich voranbringt. Eine doppelte Dividende erzielen aber auch der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, das erhöhte Arbeitslosengeld für Haushalte mit Kindern, der ermäßigte Beitragssatz zur Pflegeversicherung, der Kinderzuschlag und der Unterhaltsvorschuss. Im Vergleich mit dem Kindergeld erscheint die doppelt positive Wirkung dieser Leistungen und Maßnahmen nur etwas geringer, weil diese Übersicht auf alle Familien abstellt und somit Unterschiede in der Zahl der Empfängerhaushalte nicht berücksichtigt. Das hat zur Folge, dass sich diese Leistungen und Maßnahmen zwar im rechten oberen Quadranten, aber nahe am Ursprung befinden und somit in der Abbildung nicht namentlich gekennzeichnet werden können.

Für einen besseren Überblick fasst Tabelle 69 die Rangfolgen der Wirksamkeit aller untersuchten Einzelleistungen und -maßnahmen im Hinblick auf die sechs zur Operationalisierung der Modalziele herangezogenen Indikatoren zusammen. Grün markierte Felder zeigen an, dass eine Leistung oder Maßnahme besonders gut auf das jeweilige Einzelziel wirkt, rot markierte Felder zeigen dagegen eine schlechte Wirksamkeit an. Vorzeichen und Richtung der Wirkungen gehen bei dieser Betrachtungsweise allerdings verloren.

Tabelle 69: Rangordnung der Wirksamkeit der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen im Hinblick auf die Zielgrößen zur Operationalisierung der Modalziele

	Armutsrisko	ALG II-Bezug	Finanzielle Besserstellung der Familien	Sozialvers.-pflichtige Beschäftigung der Mutter	Arbeitszeit Mütter	Arbeitszeit Väter
Absetzbarkeit der Kinderbetreuung	10	9	10	5	6	6
Beitragsfreie Mitversicherung GKV	2	11	3	11	11	2
Ehegattensplitting - Individualbesteuerung	4	2	2	12	12	11
Ehegattensplitting - Realsplitting	9	7	4	10	10	5
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	12	6	5	2	2	9
Erhöhtes ALG I für Familien	8	10	12	7	7	3
Ermäßigter Beitrag SPV	10	8	6	6	4	7
Kindbezogener Anteil ALG II	3	12	9	8	8	1
Kindbezogener Anteil Wohngeld	5	3	7	9	9	4
Kindergeld	1	1	1	1	1	12
Kinderzuschlag	6	4	11	4	5	10
Unterhaltsvorschuss	7	5	8	3	3	8

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Dennoch finden sich in der Zusammenschau einige bemerkenswerte Muster:

- Das Kindergeld (bzw. die Kinderfreibeträge) fällt positiv auf; allerdings verdient bei dieser Leistung die im Sinne einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders ungünstige (positive) Wirkung auf das Arbeitsangebot von Vätern besondere Beachtung.
- Am anderen Ende nehmen das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in drei von sechs Fällen eine der schlechtesten Positionen ein; allerdings verdienen bei diesen Leistungen und Maßnahmen die guten Positionen bei der Vermeidung des ALG II-Bezugs und des Armutsriskos sowie generell bei der finanziellen Besserstellung der Familien Beachtung.

Wegen der auftauchenden **Zielkonflikte** können auf dieser Basis keine konkreteren Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, wie die Wirksamkeit des Systems durch Umgewichtungen im bestehenden System der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen verbessert werden kann. Hierzu muss erst eine **normative Gewichtung** der verschiedenen Einzelziele vorgenommen werden, die nur die Politik leisten kann. Auch ohne Vorgabe einer solchen Gewichtung lässt sich aber

festhalten, dass das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge rein von der Wirksamkeit her den familienpolitischen Zielen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Stabilität von Familien und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf insgesamt am besten entsprechen.

Allerdings darf die wirtschaftspolitische Bewertung der Leistungen und Maßnahmen nicht nur von der relativen Wirksamkeit ausgehen. Zu berücksichtigen ist vielmehr, zu welchen **Kosten** diese Wirkungen erreicht werden. Dies führt zur Frage der relativen Effizienz der verschiedenen Leistungen und Maßnahmen, der das folgende Kapitel nachgeht.

12 Effizienz der Leistungen und Maßnahmen im Vergleich

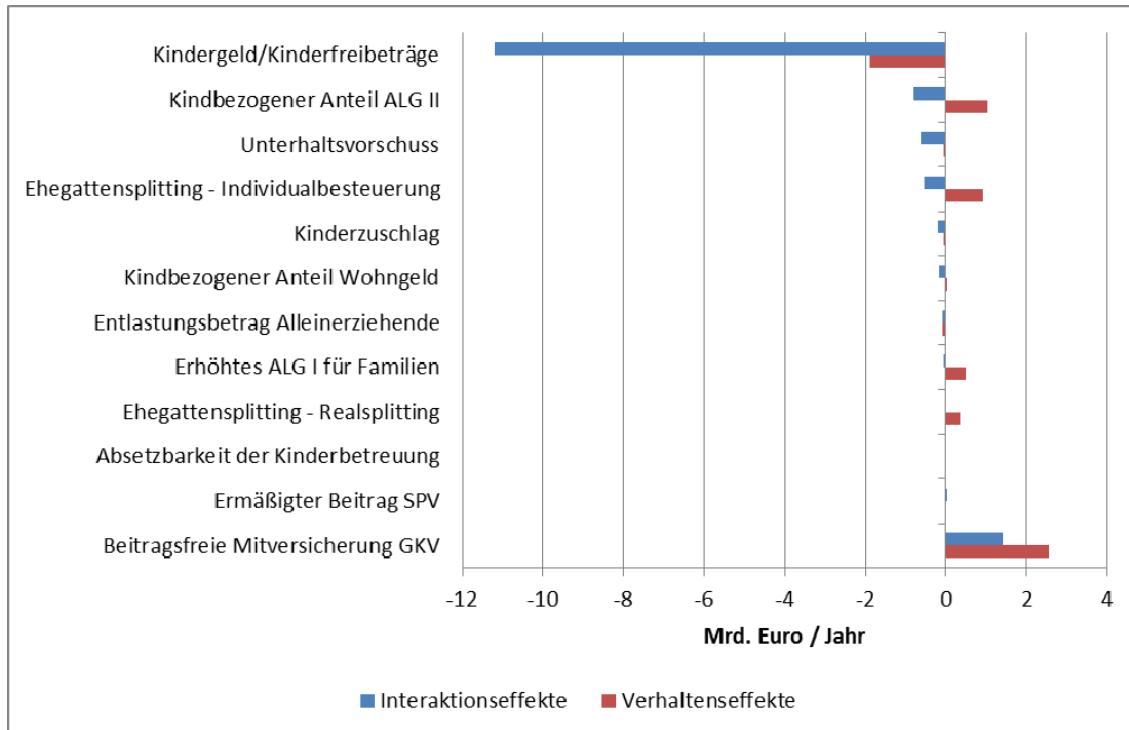
12.1 Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte

Zu einer vollständigen Evaluation öffentlicher Leistungen und Maßnahmen gehört nicht nur die Beantwortung der Frage nach ihrer Effektivität, sondern auch der nach ihrer **Effizienz**. Dazu müssen die Wirkungen, die anhand der Zielgrößen gemessen werden, in ein Verhältnis zu den **Kosten** gesetzt werden, die die Verbesserung des Ziels verursacht. Die vergleichende Effizienzanalyse zeigt, welche Leistungen und Maßnahmen bei gleichem Einsatz von Ressourcen am besten auf ein vorgegebenes Ziel wirken. Sie bildet darum einen zentralen Referenzpunkt für Überlegungen zu Veränderungen im Instrumenteneinsatz, die die Leistungsfähigkeit des familienpolitischen Gesamtsystems erhöhen.

Kosten-Nutzen-Analysen sollten im Idealfall einen umfassenden Kostenbegriff verwenden, der über den Aufwand für die öffentlichen Haushalte auch alle denkbaren gesellschaftlichen Kosten, die dafür quantifiziert werden müssen, in Rechnung stellt. Eine solch umfassende Kostenrechnung würde allerdings den Rahmen dieser Studie sprengen. Vielmehr erfasst die hier geleistete Effizienzanalyse **nur die anfallenden fiskalischen Kosten**. Hierbei berücksichtigen wir neben dem direkten Aufwand für die öffentlichen Haushalte alle zusätzlich auftretenden fiskalischen Nebenwirkungen. Diese sind im Rahmen eines Mikrosimulationsansatzes relativ einfach zu bestimmen. Das Rechensystem liefert unmittelbar sowohl die Budgeteffekte, die sich aus Interaktionen der Leistungen und Maßnahmen mit anderen Leistungen und Maßnahmen innerhalb des Steuer- und Transfer-Systems ergeben, als auch die indirekten Budgetwirkungen, die von den durch die untersuchte Leistung ausgelösten Verhaltensänderungen ausgehen. Insofern bilden die in Tabelle 8 gezeigten direkten fiskalischen Kosten nur den Ausgangswert der fiskalischen Gesamtkosten, die in die Effizienzrechnung einfließen.

Tatsächlich würde die Effizienz der Leistungen und Maßnahmen im vorliegenden Kontext im Allgemeinen unterschätzt, brächte man auf der Kostenseite lediglich die direkten Kosten in Anrechnung. Wie Abbildung 24 zeigt, **verringern die im heutigen Steuer-Transfer-System angelegten Leistungs-Interaktionen die effektiven Kosten fast aller untersuchten Instrumente**. Am stärksten ist dieser Effekt beim Kindergeld. Die indirekten Einsparungen von über 11 Mrd. Euro pro Jahr ergeben sich daraus, dass bei vielen Familien die soziale Existenzsicherung aus Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld einspringen würde, wenn es diese Leistung nicht gäbe. Diese Mechanik wirkt bis auf wenige Ausnahmen bei allen untersuchten Leistungen und Maßnahmen, wenn auch absolut gesehen deutlich schwächer.

Abbildung 24: Veränderung der Gesamtkosten der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen durch Interaktions- und Verhaltenseffekte

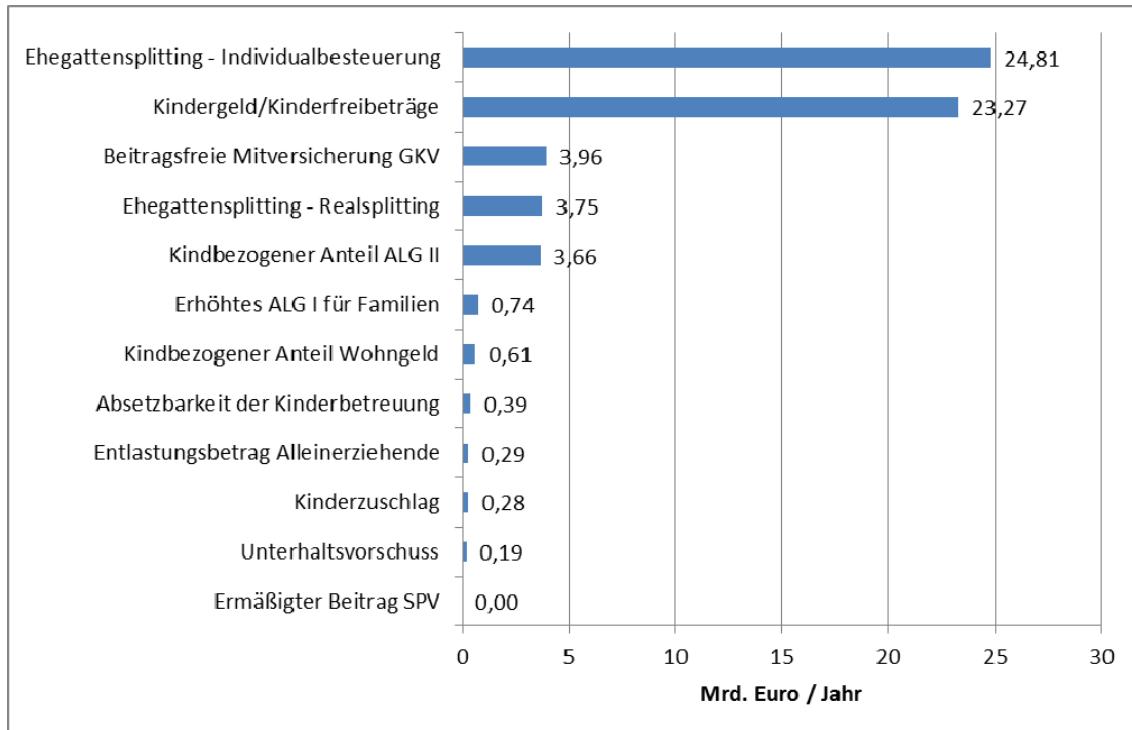


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Die **fiskalischen Auswirkungen der Verhaltensanpassungen**, die von den ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen ausgelöst werden, sind bei der Hälfte der Leistungen und Maßnahmen positiv, sodass die effektiven Kosten für die öffentlichen Haushalte weiter zurückgehen. Absolut betrachtet sind die Einsparungen beim Kindergeld und den Kinderfreibeträgen mit weitem Abstand am größten.

Bei der anderen Hälfte der Leistungen und Maßnahmen ergeben sich durch die Verhaltensanpassungen effektive Kostensteigerungen, da die ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen in die Effizienz des Arbeitsmarkts eingreifen. Besonders bei der beitragsfreien Mitversicherung haben die stark negativen Arbeitsanreize für Zweitverdiener, die von dem Instrument ausgehen, einen deutlichen Effekt auf die simulierten impliziten Kosten. Da das für die Evaluation herangezogene Alternativszenario eines Pauschalbeitrags für mitversicherte Ehepartner aufkommensneutral gestaltet wurde, verursacht diese Leistung definitionsgemäß keine direkten Kosten für die öffentlichen Haushalte. Deshalb setzt sich dieser indirekte Budgeteffekt auch bei den Gesamtkosten der Leistung durch. Hierdurch steht die beitragsfreie Mitversicherung im Quervergleich der Kosten, die für eine Effizienzbetrachtung grundlegend sind, deutlich ungünstiger da (Abbildung 25).

Abbildung 25: Gesamtkosten der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen für die öffentlichen Haushalte



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Davon abgesehen hängt die absolute Reihenfolge der untersuchten Leistungen und Maßnahmen praktisch kaum davon ab, ob man die direkten oder die gesamten fiskalischen Kosten betrachtet. Lediglich beim Unterhaltsvorschuss sorgt die Interaktion mit den ansonsten zu gewährenden allgemeinen Leistungen der sozialen Existenzsicherung dafür, dass die Gesamtkosten praktisch auf Null fallen. Der Unterhaltsvorschuss rückt hierdurch immerhin von Platz 8 auf Platz 2 der kostengünstigsten Leistungen und Maßnahmen vor. Geschlagen wird er in dieser Hinsicht nur noch durch den ermäßigten Beitrag für Familien in der Sozialen Pflegeversicherung, der, solange nicht über einen Bundeszuschuss finanziert, praktisch kostenneutral ist.

Geht man zu einer Effizienzperspektive über, zählt die Tatsache, dass diese beiden Leistungen effektiv so gut wie keine Kosten verursachen, besonders. Selbst wenn sie nur verhältnismäßig kleine positive Wirkungen im Hinblick auf die Zielgrößen entfalten, können sie in der Effizienzrangfolge leicht ganz vorne landen. Umgekehrt müssen die effektiv kostenintensiven Maßnahmen und Leistungen vom Ehegattensplitting bis zur beitragsfreien Mitversicherung absolut gesehen schon starke Verbesserungen der Zielgrößen auslösen, um eine gute Effizienzbewertung zu erhalten.

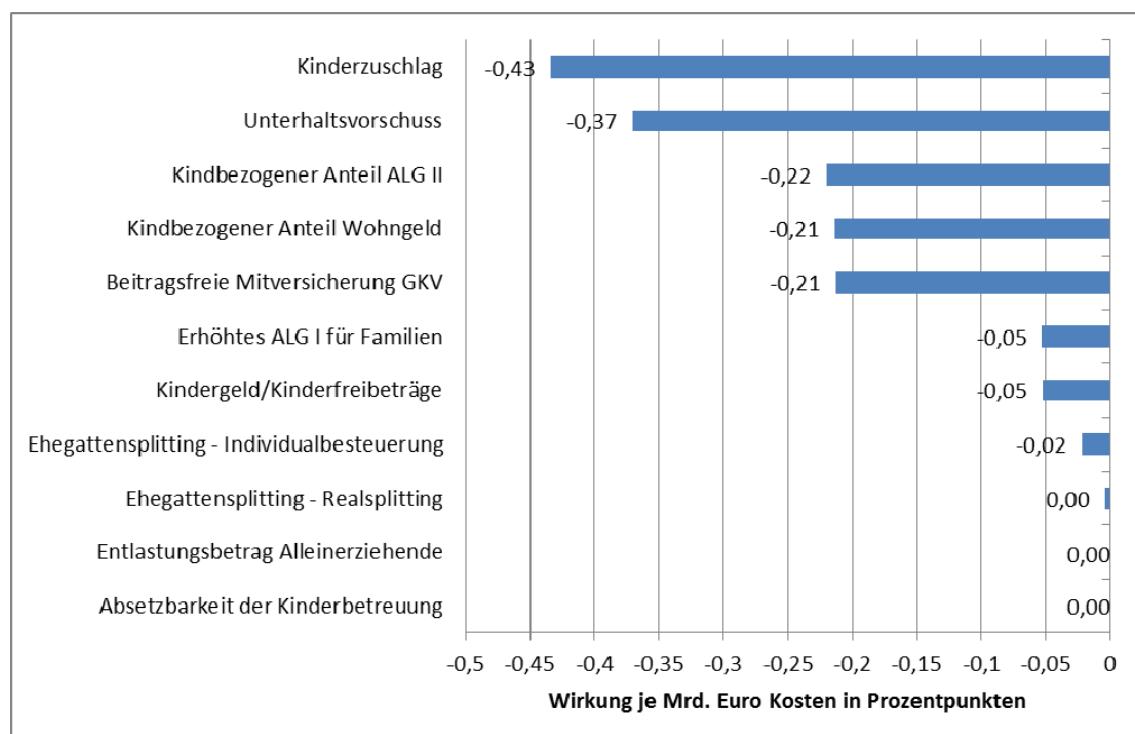
Wegen der unterschiedlichen Wirksamkeit der Leistungen und Maßnahmen im Hinblick auf die familienpolitischen Ziele, muss ihre relative Effizienz für jeden der zur Operationalisierung eingesetzten Indikatoren spezifisch ermittelt werden. Der folgende Abschnitt zeigt die Ergebnisse, wenn die in Kapitel 11.2 festgestellten absoluten Verände-

rungen der Zielgrößen jeweils ins Verhältnis zu den effektiven Kosten gemäß Abbildung 25 gesetzt werden.

12.2 Relative Effizienz

Beginnt man die Effizienzbetrachtung mit der **Armutsriskoquote** als Indikator für das Modalziel der Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand, zeigt sich nach der Normierung der Leistungswirkungen mit den Gesamtkosten ein qualitativ anderes Bild als bei den absoluten Wirkungen (vgl. Abbildung 16).¹⁰⁸ Mit hohen effektiven Kosten versehene Leistungen und Maßnahmen wie das Kindergeld oder das Ehegattensplitting, die absolut gesehen wegen des hohen Aufwands einen relativ hohen Beitrag zur Senkung des Armutsriskos leisten, werden der Effizienz nach eher schlecht bewertet.

Abbildung 26: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Armutsriskoquote



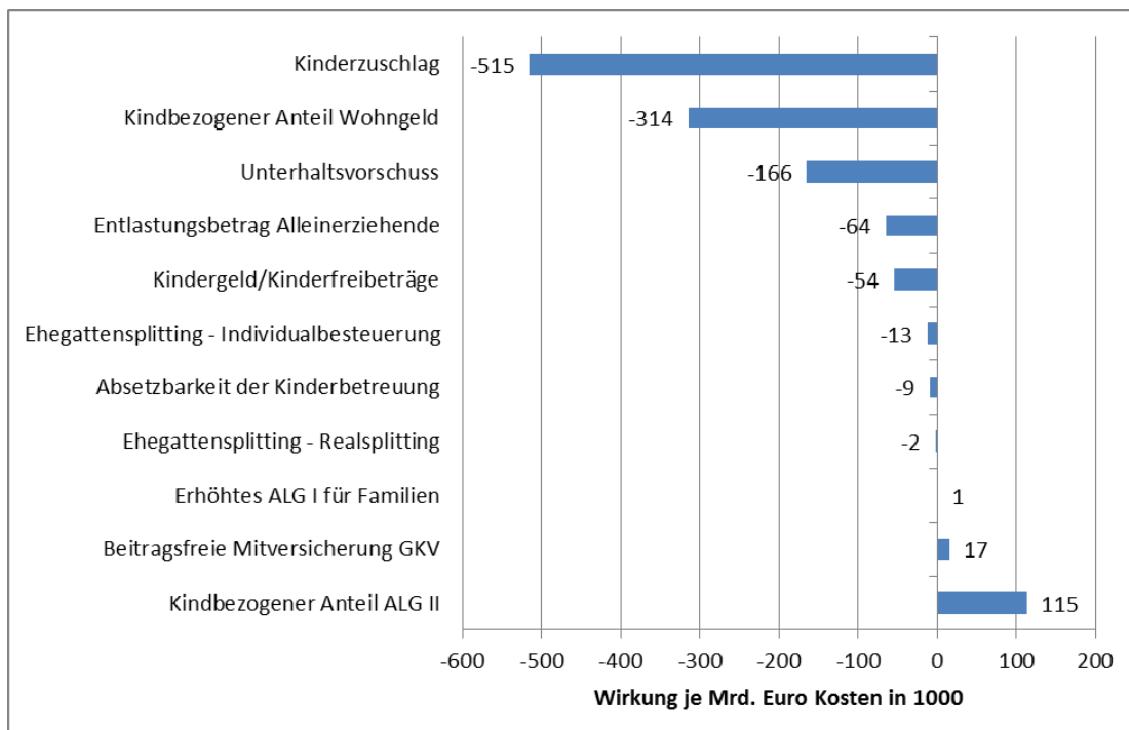
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Der Tendenz nach rücken bei dieser Betrachtungsweise die Transferleistungen erwartungsgemäß an die Spitze. Das gilt besonders für den Kinderzuschlag, bei dem Rege-

¹⁰⁸ Der ermäßigte Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung wird von der Effizienzbetrachtung ausgenommen, da seine isolierten fiskalischen Kosten konstruktionsbedingt bei null und auch die effektiven Gesamtkosten noch nahe null liegen. Für die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung sind die isolierten Kosten ebenfalls null, die effektiven Gesamtkosten sind jedoch vor allem wegen der Kosten der Verhaltensanpassung deutlich von null verschieden, sodass diese zweite Leistung hier bei der Effizienzbetrachtung mitgeführt wird.

lungen zu Einkommensunter- und -obergrenzen dafür sorgen, dass die Leistung in das zur Bekämpfung des Armutsriskos besonders wichtige Segment der Einkommensverteilung fällt. Der Unterhaltsvorschuss, der mit den Alleinerziehenden auf eine Gruppe mit hohem Armutsrisko fokussiert, wirkt ebenfalls effizient auf das Ziel der Armutsvorbeidung. In schwächerem Maße gilt dies auch für die beiden anderen Transferleistungen, das Wohngeld und das Arbeitslosengeld II.

Abbildung 27: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Zahl der Familien mit ALG II-Bezug



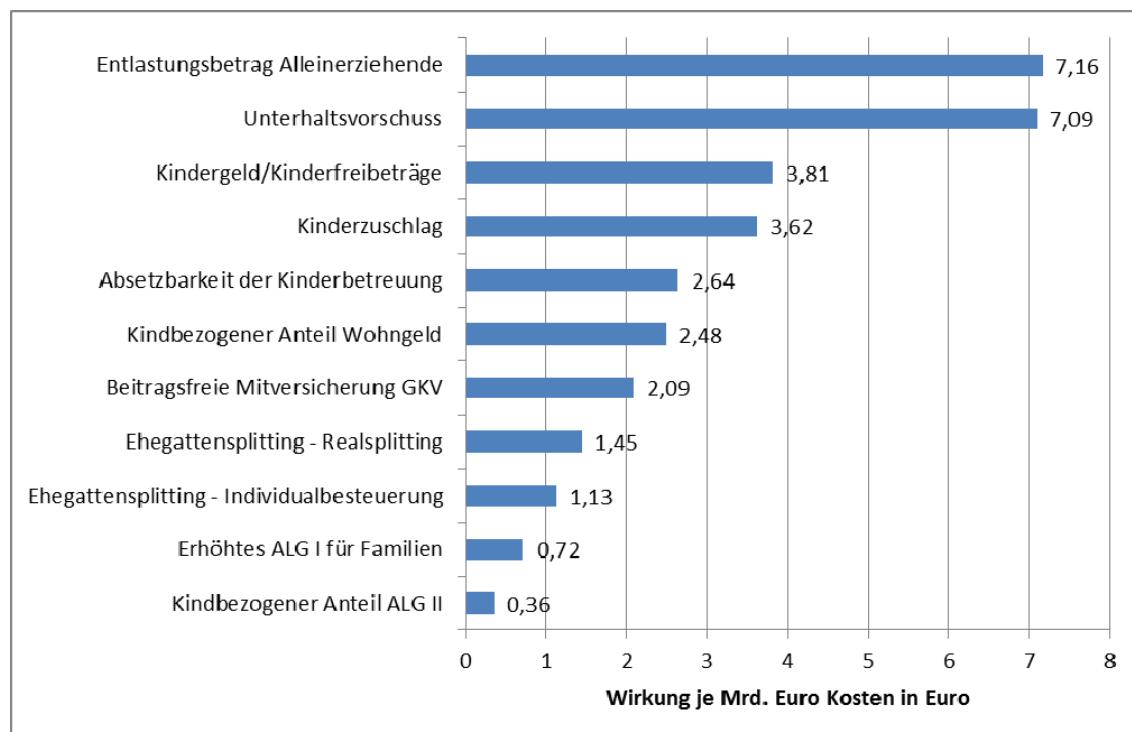
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Betrachtet man als alternativen Indikator für das Ziel der Armutsvorbeidung von Familien die **Abhängigkeit von ALG II-Leistungen**, findet sich erneut der Kinderzuschlag an der Spitze der Effizienzrangfolge (Abbildung 27). Wie beim Unterhaltsvorschuss und dem kindbezogenen Anteil am Wohngeld interagiert der Kinderzuschlag konstruktionsbedingt sehr stark mit dem System der sozialen Existenzsicherung, dessen Leistungen durch die genannten Leistungen unmittelbar vermieden werden. Allerdings ist mit dem Austausch vom Arbeitslosengeld II zu diesen Leistungen oft nur eine geringe Besserstellung beim Einkommen verbunden, sodass man aus der guten Effizienzbewertung der Leistungen im Hinblick auf die gewählte Zielgröße nicht ohne Weiteres schließen kann, dass sie wirklich effizient zur Erreichung des Modalziels beitragen. Hier liefert die vorherige Bewertung anhand der Armutsriskoquote die sachlich besser zutreffenden Schlussfolgerungen. Wie Abbildung 26 gezeigt hat, tragen die Leistungen tatsächlich relativ effizient zur Vermeidung von Armut bei.

Von den Maßnahmen und Leistungen, bei denen eine Interaktion mit der sozialen Grundsicherung von der Konstruktion her weniger unmittelbar angelegt ist, wirkt der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende am effizientesten. Die Reduktion der Zahl der Haushalte mit ALG II-Bezug, die hypothetisch mit einem effektiven Mitteleinsatz von 1 Mrd. Euro erreicht werden kann, ist allerdings ganz deutlich geringer als bei den drei an der Spitze platzierten Leistungen und Maßnahmen.

Wendet man sich dem zweiten Modalziel einer **finanziellen Besserstellung von Familien gegenüber Kinderlosen** zu (Abbildung 28), sind der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss am effizientesten. Diese auf eine präzise Zielgruppe ausgerichteten Leistungen und Maßnahmen konnten naturgemäß beim Vergleich der absoluten Wirksamkeit nicht punkten, schneiden jedoch in der Effizienzbetrachtung auch deshalb gut ab, weil sie relativ zum Ausgangsimpuls stark positive Arbeitsangebotsreaktionen aufweisen, wodurch die effektiven Gesamtkosten sinken.

Abbildung 28: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf die Position des mittleren Einkommens von Familien im Verhältnis zum mittleren Einkommen von Kinderlosen

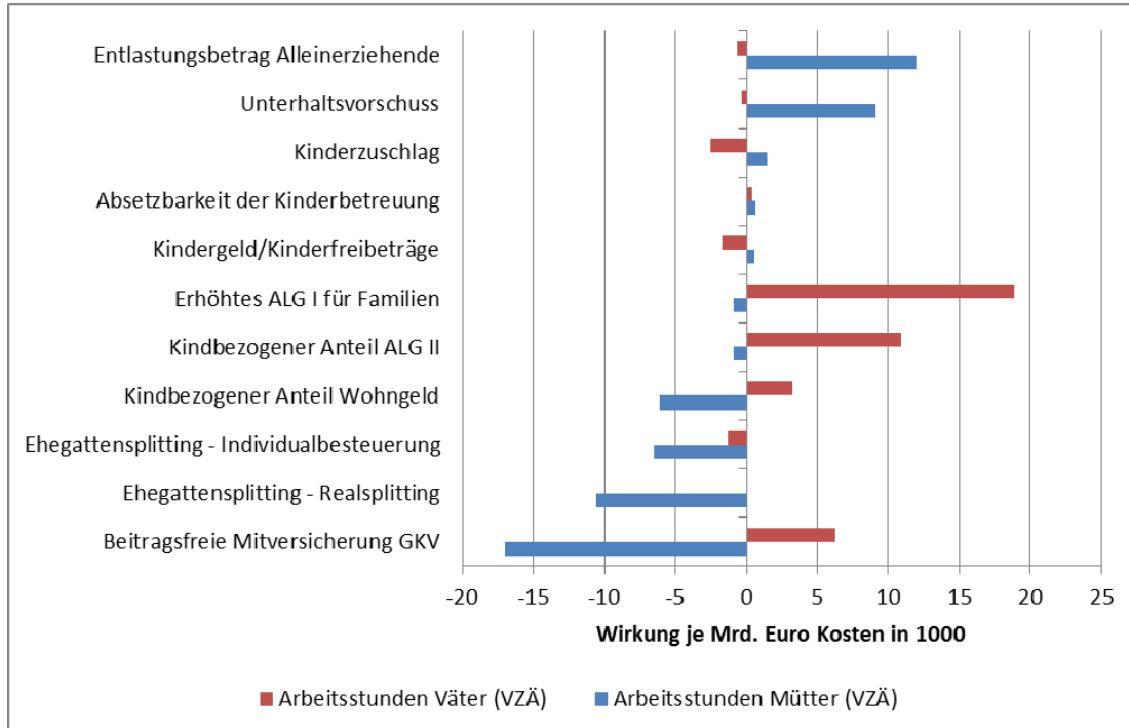


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Ein weiteres bemerkenswertes Ergebnis ist, dass das Kindergeld gemessen an der Effizienz in Bezug auf das Ziel der finanziellen Besserstellung verglichen mit den beiden eben genannten Maßnahmen und Leistungen lediglich mittelmäßig abschneidet. Gemessen an der Wirksamkeit führte die Leistung die Rangliste für das Ziel der finanziellen Besserstellung mit sehr großem Abstand an (Abbildung 18). Eine Erklärung ist, dass die Leistung im mittleren Einkommenssegment zu wenige positive Arbeitsangebotseffekte setzt, weil sie nicht nach der Höhe des Erwerbseinkommens streut. Leis-

tungen und Maßnahmen, die das Arbeitsangebot von Familien zielgenau fördern und damit eine finanzielle Besserstellung nicht nur über den direkten Einkommenstransfer sondern auch über ein höheres Erwerbseinkommen erreichen, genügen dem Effizienzziel tendenziell besser. Sie tragen sich durch zusätzliche Einnahmen aus direkten Steuern und vor allem Sozialversicherungsbeiträgen besser selbst.

Abbildung 29: Relative Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen mit Bezug auf das Arbeitsangebot der Mütter und Väter (in Vollzeitäquivalenten VZÄ)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Die Arbeitsstunden der Väter werden mit umgekehrtem Vorzeichen dargestellt, weil eine höhere Arbeitszeit der Männer im Sinne der hier benutzten Operationalisierung des Ziels „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ negativ gewertet wird, da den Männern bei längerer Erwerbszeit weniger Zeit für die Familienarbeit bleibt.

Da die simulierten Wirkungen auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Müttern und das **Arbeitsangebot von Müttern** hoch korrelieren, können wir uns für die Effizienzbetrachtung auf die zweite Kennziffer beschränken. Abbildung 29 zeigt die Ergebnisse im Vergleich zu den entsprechenden Effizienzkennziffern für die **Arbeitszeiten der Väter**. Die Anordnung der Leistungen und Maßnahmen erfolgt nach dem Grad der Effizienz bei den Müttern. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die beiden Zielgrößen gemäß den gesetzten Zielen nach umgekehrten Vorzeichen zu beurteilen sind. Gemäß der in diesem Bericht benutzten Operationalisierung des Ziels „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ wirken Leistungen und Maßnahmen, die das Arbeitsangebot der Mütter erhöhen, positiv auf das Ziel; ein höheres Arbeitsangebot der Väter wird hingegen mit negativem Vorzeichen gewertet, da ihnen so weniger (potenzielle) Zeit für die Familienarbeit bleibt. In der Abbildung bedeutet dies, dass die nach rechts weisenden roten Balken einem Rückgang des Arbeitsangebots der Väter entsprechen,

der jedoch mehr Zeit für die Familienarbeit lässt. Bei den blauen Balken für die Mütter wird hingegen das eigentliche Vorzeichen beibehalten: Ein nach links weisender Balken steht für einen Rückgang des Arbeitsangebots.¹⁰⁹

Im Hinblick auf das Arbeitsangebot der Mütter übernehmen auf der positiven Seite der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der Unterhaltsvorschuss, trotz absolut geringer Wirkungen, wegen der jeweils niedrigen Kostenbasis erneut die Führungsposition. Im ersten Fall entsteht die positive Arbeitsangebotswirkung durch die gesunkene Grenzsteuerbelastung bei der Einkommensteuer, im zweiten Fall durch die Interaktion mit dem Arbeitslosengeld II – durch den Unterhaltsvorschuss wird das Verlassen des Transferbezugs attraktiver. Der Kinderzuschlag hat ebenfalls diese Wirkung, ist aber deutlich weniger effizient, weil hier anders als beim Unterhaltsvorschuss gegenläufige Arbeitsangebotseffekte durch die hohe Transferentzugsrate am oberen Ende des Anspruchsbereichs entstehen. Das Kindergeld und die Kinderfreibeträge entfalten ebenfalls positive Anreizwirkungen durch die Interaktion des Kindergeldes mit dem Arbeitslosengeld und die durch die Kinderfreibeträge günstigere Grenzsteuerbelastung in einem höheren Einkommensbereich. In der Effizienzbetrachtung schneidet er allerdings weniger günstig ab, weil die Leistung deutlich breiter streut als Unterhaltsvorschuss und Entlastungsbetrag. Gleiches gilt für die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten.

Es lohnt auch, die negative Seite des Tableaus in den Blick zu nehmen. Hier sind die Leistungen und Maßnahmen grundsätzlich ineffizient, da sie in ihren Wirkungen vom gewünschten Ziel wegführen. Die Zahlen lassen sich hier wie folgt lesen: Um wie viele Einheiten würde sich das Ziel verbessern, wenn eine Milliarde weniger Ressourcen in die Leistung investiert würden? Darum sind die Leistungen und Maßnahmen am unteren Ende der Skala für eine auf Effizienzverbesserung ausgerichtete Familienpolitik besonders interessant.

Vergleicht man Wirksamkeit und Effizienz (Abbildung 21 und Abbildung 29) kommt es hier zu einem bemerkenswerten Wechsel der Positionen zwischen Ehegattensplitting und beitragsfreier Mitversicherung. Dies liegt daran, dass die beitragsfreie Mitversicherung in der bestehenden Form Zweiverdiennern noch weitaus höhere Grenzbelastungen (bis zu 100 Prozent) auferlegt als das Ehegattensplitting.¹¹⁰ Entsprechend entstehen bei einem Rückbau der Mitversicherung systematisch größere Arbeitszeitgewinne, sodass die Leistung bei der Effizienzbetrachtung an die Spitze rückt. Ein Abbau des Split-

¹⁰⁹ Die Interpretation nach umgekehrtem Vorzeichen, dass also eine Ausweitung der Arbeitszeit der Väter im Sinne der Vereinbarkeit von Familie und Beruf negativ gewertet wird, ist zugegebenermaßen nicht ideal, zumal damit ja nur die potenziell für die Familienarbeit verfügbare Zeit in den Blick genommen wird. Dennoch denken wir, dass mögliche Operationalisierungen des Ziels durchaus an der Arbeitszeit als der zentralen Ergebnisvariable des verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells ansetzen sollte. Angesichts der zu beobachtenden Geschlechterverteilung von Familien- und Erwerbsarbeit erscheint es uns sinnvoll, Veränderungen der Arbeitszeit von Männern und Frauen mit entgegengesetztem Vorzeichen zu bewerten. Vgl. Kapitel 2.2 und 3.4.3.

¹¹⁰ Zu den Grenzbelastungen siehe ausführlich Kapitel 18 im Anhang.

tingvorteils erscheint dagegen, allein unter dem Effizienzgesichtspunkt bewertet, weniger von Belang. Diese Betrachtungsweise lässt allerdings mögliche haushalterische Belange – der effektive Kostenunterschied zwischen den beiden Maßnahmen beläuft sich auf über 20 Mrd. Euro jährlich – außen vor.

Im Hinblick auf angestrebte Veränderungen bei den Arbeitszeiten der Väter, um ihnen mehr Zeit für die Familie zu geben, wirkt das erhöhte Arbeitslosengeld I am effizientesten. Die bessere materielle Absicherung setzt Anreize, nach einem Arbeitsplatzverlust im Verhältnis zu den Kinderlosen später in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren mit dem Nebeneffekt, dass das privat nutzbare Zeitbudget zunimmt. Bevor auf dieser Basis ein positives Effizienzurteil über die Leistung gefällt wird, wäre aber näher zu untersuchen, ob der so vermittelte Zeitgewinn tatsächlich auch für ein mehr an Zeit mit der Familie genutzt wird und nicht überwiegend zur Suche nach besseren Arbeitsplatzangeboten.

Am anderen Ende der Effizienzskala stehen bei den Vätern der Kinderzuschlag und das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge, mithin zwei Leistungen, die im Hinblick auf Mütter als vergleichsweise effizient zu bewerten sind. An dieser Stelle scheinen die Zielkonflikte auf, denen sich Veränderungen im System, die auf mehr Effizienz ausgerichtet sind, möglicherweise aussetzen. Der folgende Abschnitt fasst mögliche Ansatzpunkte für entsprechende Reformen gemäß den Ergebnissen dieses Kapitels kurz zusammen. Das anschließende Kapitel widmet sich auf dieser Grundlage der Simulation konkreter Szenarien, die die Gewichte zwischen den bestehenden Leistungen und Maßnahmen verschieben, um Effizienzsteigerungen zu erzielen.

12.3 Wirkungen effizienzorientierter Reformen

Die Effizienzbetrachtung beseitigt die Unterschiede zwischen den Leistungen und Maßnahmen, die sich allein aus ihrer unterschiedlichen Größe ergeben. Dies stellt eine Vergleichbarkeit her, die die Suche nach Ansatzpunkten für eine auf **Effizienzsteigerung** bedachte Familienpolitik erleichtert. Die Grundempfehlung lautet, die eingesetzten finanziellen Ressourcen von den relativ ineffizienten auf die relativ effizienten Leistungen und Maßnahmen umzuschichten. Grob lassen sich die so zu erzielenden Effizienzgewinne abschätzen, indem die Effizienzkennziffern für die schlechter wirkenden Leistungen und Maßnahmen von den Effizienzkennziffern für die besser wirkende Leistung abgezogen werden.

Allerdings stecken hinter dieser Faustformel eine Reihe impliziter **Annahmen**, die Irrtümer hervorrufen können:

- Additivität – Die Leistungen und Maßnahmen stehen nicht in Wechselwirkungen zueinander. Die Einzelwirkungen lassen sich nur dann unmittelbar addieren, wenn es keine Interaktionen zwischen den Leistungen und Maßnahmen gibt. Direkte Interaktionen lassen sich durch eine Prüfung der rechtlichen

Schnittstellen noch relativ gut feststellen. Wechselwirkungen, die sich über Verhaltensänderungen vermitteln, sind dagegen nur schwer durchschaubar.

- Linearität – Eine proportionale Veränderung des finanziellen Impulses löst eine proportionale Veränderung bei den Zielgrößen aus. Anders gesagt, jeder zusätzliche Euro, der in eine Leistung oder Maßnahme investiert wird, beeinflusst die Zielgröße im selben Umfang. Tatsächlich sind aber sowohl das Steuer-Transfer-System als auch das Verhalten der Haushalte in höchstem Maße von Nichtlinearitäten geprägt.
- Symmetrie – Ausgehend vom Status quo wirkt die Vergrößerung einer Leistung um einen bestimmten Prozentsatz in absoluten Größen genauso stark wie die Verkleinerung der Leistung um denselben Prozentsatz. Erneut dürften Nichtlinearitäten im Steuer-Transfer-System und im Verhalten der Haushalte dafür sorgen, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist.

Darum muss letztlich jedes konkrete Reformmodell wieder mit den Mitteln der verhaltensbasierten Mikrosimulation auf seine Wirkungen hin untersucht werden. Mit den folgenden Simulationsrechnungen wollen wir systematisch der Frage nachgehen, ob die festgestellte Effizienzrangfolge trotz der genannten Bedenken eine brauchbare Informationsgrundlage für Reformstrategien ist, die der eingangs gegebenen Grundempfehlung folgen.

Um das Untersuchungsprogramm in einem vertretbaren Rahmen zu halten, konzentrieren wir uns im Folgenden auf **zwei zentrale Ziele**, bei denen die untersuchten Instrumente von der Wirkungsrichtung her, wie oben gesehen, zudem relativ häufig in Konflikt stehen – die **Senkung der Armutsriskoquote** und die **Steigerung der Arbeitszeit der Mütter** in Vollzeitäquivalenten.

Die Gegenüberstellung der Effizienzrangfolgen der zehn im vergangenen Abschnitt betrachteten Maßnahmen und Leistungen¹¹¹ für die beiden Zielgrößen in Tabelle 70 bringt diesen fundamentalen **Zielkonflikt** nochmals zum Ausdruck. Darum fokussieren die nachfolgend untersuchten Reformstrategien jeweils nur auf die Verbesserung eines Ziels. Anhand der simulierten Wirkungen lässt sich jedoch erkennen, ob eine gewünschte Zielverbesserung möglicherweise nur unter Inkaufnahme unerwünschter Nebenwirkungen bei anderen Zielen erreicht wird.

¹¹¹ Von den 13 insgesamt betrachteten Maßnahmen und Leistungen wurden das Elterngeld und die nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung bereits vom Vergleich der Wirksamkeit in Kapitel 11 ausgenommen, weil sich zentrale Wirkungsmechanismen der beiden Leistungen mit dem im vorliegenden Bericht verwendeten Modell nur unzureichend oder gar nicht erfassen lassen. Von der Effizienzbetrachtung hier in Kapitel 12 wird mit dem ermäßigten Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung eine weitere Leistung ausgenommen, weil die Kosten, die bei der Effizienzbetrachtung im Nenner stehen, nahe null sind.

Tabelle 70: Rangordnung der Effizienz der Einzelleistungen bzw. -maßnahmen im Hinblick auf die Zielgrößen Armutsrisikoquote und Arbeitszeit der Mutter

	Armutsrisiko	Arbeitszeit Mütter
Absetzbarkeit der Kinderbetreuung	11	4
Beitragsfreie Mitversicherung GKV	5	11
Ehegattensplitting - Individualbesteuerung	8	9
Ehegattensplitting - Realsplitting	9	10
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	10	1
Erhöhtes ALG I für Familien	6	6
Kindbezogener Anteil ALG II	3	7
Kindbezogener Anteil Wohngeld	4	8
Kindergeld	7	5
Kinderzuschlag	1	3
Unterhaltsvorschuss	2	2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

Geht man von der für die Armutsrisikoquote ermittelten Effizienzrangfolge aus, erscheint der Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel für den Kinderzuschlag, den Unterhaltsvorschuss und den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II, also drei Transferleistungen, besonders lohnend. Am unteren Ende der Skala ist bei drei steuerlichen Maßnahmen, die im Hinblick auf das Ziel relativ ineffizient sind, eine Kürzung zu prüfen: beim Ehegattensplitting, beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und bei der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten.

Beim Ziel der höheren Arbeitszeit von Müttern steht der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende hingegen an der Spitze der Effizienzrangfolge. Für die zweit- und drittplatzierten Leistungen, also den Unterhaltsvorschuss und den Kinderzuschlag, soll ebenfalls eine Ausweitung der Mittel simuliert werden. Diese beiden Leistungen befin-

den sich also in der Spitzengruppe sowohl hinsichtlich der Armutsvorbeugung als auch hinsichtlich der Ausweitung des Arbeitsangebots der Mütter. Auf der anderen Seite, also bei den relativ ineffizienten Leistungen und Maßnahmen, sind der kindbezogene Anteil am Wohngeld, das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung Kandidaten für Leistungskürzungen, um positive Arbeitsangebotseffekte zu erzielen.

Damit erfassen unsere **Politikexperimente** zur Suche nach Wirkungsreserven im System **insgesamt acht Maßnahmen und Leistungen**. Bei einer Maßnahme, dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, lässt sich wegen der unterschiedlichen Wirkungsrichtungen im Hinblick auf die beiden Ziele auch der oben diskutierte **Symmetrieaspekt** studieren. Der Entlastungsbetrag muss entweder vergrößert oder verkleinert werden, je nachdem, ob das Ziel der Senkung der Armutsriskquo oder das Ziel höherer Arbeitszeiten von Müttern verfolgt wird.

Um einen systematischen Vergleich der Handlungsoptionen zu erreichen, ist es erforderlich, das Ausmaß des jeweiligen Eingriffs in die Maßnahmen und Leistungen zu normieren. Dazu setzen wir jeweils einen **konstanten positiven oder negativen Impuls im Wert von 100 Mio. Euro**, gemessen an den direkten fiskalischen Kosten. Wir nehmen damit eine mögliche Dissonanz zu den Effizienzkennziffern, die auf Grundlage der **Gesamtkosten** ermittelt wurden, in Kauf. In der politischen Praxis dürften Budgetziele jedoch eher anhand der direkt erfassbaren unmittelbaren Leistungswirkungen als anhand der effektiven fiskalischen Kosten vorgegeben werden, da die hierbei einzurechnenden Interaktions- und Verhaltenseffekte schlechter zu durchschauen und mit größerer Unsicherheit behaftet sind.

Umsetzung der Ausgabenvariationen um +/- 100 Mio. Euro

Eine weitere standardisierte Vorgabe betrifft den Weg, wie die vorgegebenen Einnahmenerhöhungen oder Ausgabensenkungen jeweils erzielt werden. In der Praxis müssten für jede einzelne Leistung die gesetzlichen Parameter, die den Kreis der Leistungsempfänger und/oder die Höhe des Leistungsbezugs festlegen, variiert werden. Hierdurch kämen jedoch weitere Dimensionen in die Analyse, weil im Regelfall mehrere Parameter zur Auswahl stehen. So kann etwa der Kinderzuschlag ausgebaut werden, indem die festgelegten Einkommensgrenzen vergrößert werden oder indem bei innerhalb der Einkommensgrenzen eine höhere Zahlung geleistet wird. Die beiden Maßnahmen hätten jeweils andere Anpassungsreaktionen zur Folge.

Um solchen Problemen aus dem Weg zu gehen, gehen wir wie folgt vor. Zuerst bestimmen wir, wie hoch der Wert der zu untersuchenden Leistung für jede der vorgegebenen Handlungsmöglichkeiten der Haushalte ist. Anschließend reduzieren oder erhöhen wir diese Werte durch einen (proportionalen) Faktor, bis das vorgegebene direkte Budgetziel erreicht ist. Im Beispiel des Kinderzuschlags bedeutet dies, dass wir zunächst für jeden Haushalt den Anspruch gemäß den tatsächlichen gesetzlichen Regelungen simulieren und erst anschließend den Anspruch um 19% erhöhen, um insgesamt zu Ausgabensteigerungen von 100 Mio. Euro zu kommen. Da das Vorgehen am Wert der einzelnen Leistungen und nicht am verfügbaren Einkommen ansetzt, bleiben die Interaktionen im Steuer-Transfer-Modell erhalten. Auch die grundsätzlichen Anreizwirkungen der Leistungen ändern sich nicht, sondern werden lediglich verstärkt oder abgeschwächt. Die mit dem gewählten Verfahren implizit erreichten Tarifverläufe wären allerdings in der Praxis durch veränderte Setzungen der Leistungsparameter mitunter schwer zu erreichen.

Dass der Anpassungsfaktor beim Kinderzuschlag 19% betragen muss, ergibt sich in diesem Fall bereits per Dreiweg. Man geht dabei von den isolierten Ausgaben im Status quo aus, die simuliert 527 Mio. Euro betragen (Tabelle 47). Um Ausgabensteigerungen von 100 Mio. Euro zu erzielen, sind die Ansprüche der Haushalte auf den Kinderzuschlag gegenüber dem Status quo also um etwa $100/527 = 19\%$ zu erhöhen. Dieser Wert muss dann in der Simulation überprüft werden. Beim Kinderzuschlag liegt man mit dieser ersten Schätzung richtig, d.h. die isolierten Ausgabensteigerungen betragen tatsächlich 100 Mio. Euro. Bei anderen Leistungen (z.B. den kindbezogenen Anteilen am ALG II und am Wohngeld) ergibt der Dreiweg prozentuale Veränderungen, bei denen die isolierten Ausgaben nicht exakt um 100 Mio. steigen oder sinken. Das ist ein Ausdruck für die zahlreichen Nicht-Linearitäten im Steuer-Transfer-System. Ausgehend vom Startwert, der sich aus dem Dreiweg ergibt, muss in einem Suchverfahren der exakte Anpassungsfaktor ermittelt werden, um die gewünschten Ausgabenveränderungen zu erhalten.

Prinzipiell wäre es auch möglich, die Reformszenarien mit größeren fiskalischen Impulsen als 100 Mio. Euro durchzurechnen. Der gewählte niedrige Wert trägt der Tatsache Rechnung, dass viele der zu untersuchenden Maßnahmen und Leistungen im Status quo eher klein sind, sodass der Impuls noch als marginale Veränderung interpretiert werden kann. Außerdem wird so vermieden, dass beim vorgegebenen Anpassungsvolumen eine Leistung ganz abgeschafft oder gleich um ein mehrfaches ausgebaut wird.

Isolierte Wirkungen der Reformalternativen

Tabelle 71 zeigt als ersten Schritt die Wirkungen von **isolierten** Erhöhungen oder Senkungen der in den Blick genommenen Maßnahmen und Leistungen. Die Variation der sechs Maßnahmen und Leistungen erfolgt im Hinblick auf das Ziel einer Verringerung der Armutsriskoquote. Es zeigt sich, dass eine **Ausweitung** der besonders effizienten Maßnahmen und Leistungen tatsächlich in die gewünschte Richtung wirkt. In zwei der drei untersuchten Beispiele geht das Armutsrisko zurück. Nur die Ausgabensteigerung beim Unterhaltsvorschuss führt nicht zu einer messbaren Verringerung des Armutsriskos. Dabei ist zu beachten, dass es sich hier um die Wirkung *zusätzlicher* Mittel handelt – die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in der Höhe des Status quo entfalten, wie gesehen, durchaus eine armutsvorbeidende Wirkung, selbst unter Berücksichtigung der Interaktionen mit der Grundsicherung. Möglicherweise ist damit die Wirkung, zumindest in der Simulationsstichprobe, in der nur vergleichsweise wenige Empfänger von Unterhaltsvorschuss enthalten sind, bereits ausgereizt. Die Ergebnisse sollten angesichts der kleinen Fallzahlen bei dieser Leistung aber vorsichtig interpretiert werden.

Das entgegengesetzte Experiment einer isolierten **Absenkung** von drei vergleichsweise ineffizienten Maßnahmen und Leistungen führt zu dem erhofften Ergebnis, das in diesem Fall darin besteht, dass die Leistungskürzung die Armutsriskoquote unberührt lässt.

Neben den (beabsichtigten) Wirkungen auf die Zielgröße der Armutsriskoquote sind auch die **Nebenwirkungen** der Leistungsvariationen in den Blick zu nehmen. Der Übersichtlichkeit halber sind hier nur die zwei wichtigsten aufgeführt. Hinsichtlich der Arbeitszeit der Mütter (gemessen in Vollzeitäquivalenten) bestätigen sich bei fünf der sechs Maßnahmen und Leistungen die Vorzeichen, die sich bei der kontrafaktischen Variation der gesamten Leistung in Teil B gezeigt haben. Der Unterhaltsvorschuss etwa erhöht als Ganzes das Arbeitsangebot der (in diesem Fall alleinerziehenden) Mütter um 1.729 Vollzeitäquivalente (Tabelle 26), bei isolierten Ausgaben von brutto 883 Mio. Euro jährlich. Erhöht man nun diese Ausgaben um 100 Mio. Euro, so steigt das Arbeitsangebot der Mütter um weitere 326 Vollzeitäquivalente, wie Tabelle 71 zeigt. Auch beim kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II, dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten bleibt das Vorzeichen der Arbeitsangebotswirkung auch bei der marginalen Variation um plus bzw. minus 100 Mio. Euro erhalten. Die Wirkung ist hier annähernd, aber nicht exakt linear, d.h., das Verhältnis der Gesamtausgaben zur Gesamtwirkung auf das Arbeitsangebot (aus Teil B) ist nicht exakt gleich dem Verhältnis von plus oder minus 100 Mio. Euro zu der durch diesen Impuls hervorgerufenen Veränderung bei den Vollzeitäquivalenten. Man kann also nicht per Dreisatz die Wirkung aus den bereits bekannten Ergebnissen berechnen, sondern muss für jede Reformalternative die Wirkung mithilfe des verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells überprüfen.

Tabelle 71: Harmonisierungspotenzial. Ziel: Armutsriskoquote. Wirkungen von 100 Mio. Euro direkten Mehr- oder Minderausgaben

Leistung	Variation	Armutsrisko (Prozentpunkte)	Arbeitszeit Mütter (VZÄ)	Gesamtkosten (Mio. Euro)
Kinderzuschlag	plus 100 Mio. Euro	-0,005	-805	153
Unterhaltsvorschuss		0,000	326	26
Kindbezogener Anteil ALG II		-0,007	-1226	173
Ehegattensplitting	minus 100 Mio. Euro	0,000	614	-92
Entlastungsbetrag Alleinerziehende		0,000	-843	-72
Absetzbarkeit Kinderbetreuung		0,000	-102	-52

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Lesebeispiel: Erhöht man den kindbezogenen Anteil am ALG II um 100 Mio. Euro, dann sinkt die Armutsriskoquote um 0,007 Prozentpunkte und das Arbeitsangebot der Mütter geht um 1.226 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zurück. Die effektiven Gesamtkosten (d.h., die Kosten unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhaltensanpassungen) der Ausgabensteigerung von 100 Mio. Euro betragen 173 Mio. Euro.
NB: Das negative Vorzeichen bei den effektiven Gesamtkosten bedeutet, dass durch die Reform Einsparungen erzielt werden.

Dies gilt besonders für die hier betrachtete Variation beim Kinderzuschlag: Anders als bei den übrigen fünf Maßnahmen und Leistungen ist das Vorzeichen der Arbeitsangebotswirkung *nicht* das gleiche wie bei der Simulation der Leistung als Ganzes in Teil B. Gerade beim Kinderzuschlag mit seinen komplizierten Interaktionen am oberen und unteren Rand des Anspruchsbereiches ist ein Vorzeichenwechsel aber wenig überraschend. Durch die Erhöhung der Leistung um 100 Mio. Euro dominieren nun die Wirkungen der negativen Anreize am oberen Rand des Einkommensbereiches, die im Status quo noch etwas schwächer waren als die Wirkungen der positiven Anreize am unteren Rand. Die Wirkungen des Kinderzuschlags reagieren offenbar besonders sensibel auf Änderungen der Leistungshöhe.

Die simulierten fiskalischen Gesamtwirkungen in Tabelle 71 weichen von den auslösenden fiskalischen Impulsen teilweise deutlich ab. Im oberen (unteren) Teil der Tabelle müsste bei den Gesamtkosten ein Wert von plus (minus) 100 stehen, wenn es keine Interaktions- und Verhaltenseffekte gäbe. Tatsächlich ergeben sich bei fünf der sechs Maßnahmen und Leistungen aber Mehrkosten (d.h., die Gesamtkosten sind höher als der Impuls von 100 Mio. Euro) bzw. effektive Einsparungen, die unterhalb der ursprünglichen Ausgabenkürzung von 100 Mio. Euro liegen. Aus der Tabelle wird auch bereits der enge Zusammenhang mit der Arbeitsangebotswirkung deutlich: Die Gesamtkosten entwickeln sich nur in dem einen Fall (nämlich beim Unterhaltsvorschuss) günstiger als die isolierten Kosten, in dem die Variation der Leistung eine günstige Ar-

beitsangebotswirkung entfaltet. Entsprechend ist beim Ehegattensplitting, wo es ebenfalls zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots kommt, die effektive fiskalische Entlastung mit 92 Mio. Euro trotz gleicher unmittelbarer Entlastungswirkung von 100 Mio. Euro höher als beim Entlastungsbetrag und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, bei denen negative Arbeitsangebotswirkungen zu verzeichnen sind.

Tabelle 72: Harmonisierungspotenzial. Ziel: Arbeitszeit der Mütter. Wirkungen von 100 Mio. Euro direkten Mehr- oder Minderausgaben

Leistung	Variation	Armutsrisko (Prozentpunkte)	Arbeitszeit Mütter (VZÄ)	Gesamtkosten (Mio. Euro)
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	plus 100 Mio. Euro	0,000	609	64
Unterhaltsvorschuss		0,000	326	26
Kinderzuschlag		-0,005	-805	153
Kindbezogener Anteil Wohngeld	minus 100 Mio. Euro	0,000	564	-67
Ehegattensplitting		0,000	614	-92
Beitragsfreie Mitversicherung		0,012	715	-98

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Lesebeispiel: Erhöht man die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss um 100 Mio. Euro, dann bleibt die Armutsriskokoquote unverändert und das Arbeitsangebot der Mütter steigt um 326 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Die effektiven Gesamtkosten (d.h., die Kosten unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhaltensanpassungen) der Ausgabensteigerung von 100 Mio. Euro betragen 26 Mio. Euro. NB: Das negative Vorzeichen bei den effektiven Gesamtkosten bedeutet, dass durch die Reform Einsparungen erzielt werden.

Blickt man auf die Maßnahmen zur Förderung der **Arbeitszeit von Müttern** (Tabelle 72), so zeigt sich bei der **isolierten Variation** der sechs Maßnahmen und Leistungen ein ähnliches Bild wie beim Ziel der Armutsvorbeidung. Die zusätzlichen Ausgaben von 100 Mio. Euro für den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und für den Unterhaltsvorschuss haben den erwartet positiven Effekt auf das Arbeitsangebot der Mütter. Auch die Minderausgaben von 100 Mio. Euro beim kindbezogenen Anteil am Wohngeld, beim Ehegattensplitting und bei der beitragsfreien Mitversicherung¹¹² führen wie

¹¹² Die in Teil B und auch bisher in Teil C betrachtete kontrafaktische Situation bei der beitragsfreien Mitversicherung war budgetneutral ausgestaltet: Bisher beitragsfrei mitversicherte Ehepartner zahlen einen Eigenbeitrag, im Gegenzug sinkt der Beitragssatz für alle Versicherten. Um dennoch eine Variation der Ausgaben simulieren zu können, wird hier in Kapitel 12.3 nun lediglich der Eigenbeitrag variiert, um zu Mehreinnahmen von 100 Mio. Euro zu gelangen. Damit sinkt der implizite Wert der Leistung für die Haushalte um 100 Mio. Der Budgetausgleich über den reduzierten Beitragssatz unterbleibt hingegen.

erwartet dazu, dass die Mütter ihr Arbeitsangebot ausdehnen. Beim Kinderzuschlag führt die Variation in den Ausgaben hingegen nicht zur erwarteten Wirkung auf das Arbeitsangebot, wie bereits in Tabelle 71 gesehen.

Die **Nebenwirkungen** dieser auf die Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit zielenden Leistungsvariationen auf die Armutsriskoquote sind begrenzt, da diese vergleichsweise träge reagiert. Nur bei zwei der sechs Maßnahmen und Leistungen findet sich eine kleine Reaktion: Die Erhöhung der Ausgaben für den Kinderzuschlag senkt und die Einführung eines Eigenbeitrags in der Kranken- und Pflegeversicherung erhöht das Armutsrisko leicht.

Die Wirkung auf die fiskalischen Gesamteffekte stellt sich etwas günstiger dar als bei der Analyse der Maßnahmen zur Senkung der Armutsriskoquote. Zwei der drei Ausgabensteigerungen führen zu Gesamtkosten, die unter den ursprünglichen Mehrausgaben von 100 Mio. Euro liegen. Besonders günstig ist die fiskalische Gesamtwirkung beim Unterhaltsvorschuss. Bei den drei Maßnahmen und Leistungen, für die die Ausgaben um 100 Mio. Euro gesenkt werden, sinken die effektiven Gesamtausgaben trotz der positiven Arbeitsangebotswirkungen um weniger als 100 Mio. Euro. Verantwortlich hierfür sind die Interaktionen mit den übrigen Maßnahmen und Leistungen, die besonders beim Wohngeld stark ausgeprägt sind. Bei der beitragsfreien Mitversicherung führt die Kombination aus vergleichsweise geringen Interaktionen und einem deutlich positiven Arbeitsangebotseffekt dazu, dass die effektiven Einsparungen sehr nah am ursprünglichen Impuls von -100 Mio. Euro liegen.

Beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist es durch Vergleich von Tabelle 71 und Tabelle 72 möglich, die **Symmetrie** der Effekte zu studieren. Es zeigt sich, dass Anpassungen einer Leistung in derselben Größenordnung nach oben und nach unten im Betrag grob die gleichen Effekte erzielen, die in den Vorzeichen aber wie erwartet entgegengesetzt sind.¹¹³

Paarweise Kombination von Reformalternativen

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, ob und ggf. wie sich die Wirkungen bei paarweiser Kombination der bisher einzeln analysierten Maßnahmen verändert. Dazu werden **jeweils eine Leistungsausweitung und eine Leistungskürzung kombiniert**. Durch die Normierung der fiskalischen Impulse ist die Reform vom direkten Budgeteffekt her gesehen fiskalisch neutral.

¹¹³ Diese näherungsweise Symmetrie für *drei* Zielgrößen (Armutsrisko, Arbeitszeit der Mütter, effektive Gesamtkosten) bei einer *bestimmten* Variation (+/- 100 Mio. Euro beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende) lässt sich aber nicht ohne Weiteres verallgemeinern. Eine im Verlauf dieser Evaluation gewonnene Erkenntnis liegt gerade darin, dass in vielen Fällen die Voraussetzungen der Symmetrie und der Linearität, die bei der Suche nach effektiven Neugewichtungen im Leistungssystem helfen würden, nicht gesichert sind. Die Wirkungen jeder konkreten Reformalternative sind also stets mithilfe des verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodells zu prüfen.

Tabelle 73 zeigt die Ergebnisse für neun so konstruierte Politikexperimente, die auf eine **Reduktion der Armutsriskoquote** zielen. In sechs der neun Fälle wird dieses Ziel tatsächlich erreicht, in den drei Szenarien, in denen 100 Mio. Euro zum Unterhaltsvorschuss umgeschichtet werden, wirken die Reformen immerhin neutral. Die kombinierte Wirkung auf die Armutsriskoquote entspricht in allen Fällen der Summe der Einzelwirkungen. Die Maßnahmen und Leistungen wirken also additiv, mögliche Interaktionen durch die kombinierte Variation haben demnach in den hier betrachteten Szenarien einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Armutsriskoquote.

Tabelle 73: Wirkungen direkt budgetneutraler Leistungsumschichtungen mit dem Ziel einer Senkung der Armutsriskoquote (standardisierter Impuls 100 Mio. Euro)

	Wirtschaftliche Stabilität				Vereinbarkeit		
	Armutsrisko (Prozentpunkte)	ALG II-Bezug	Finanzielle Besserstellung der Familien (Euro / Monat)	Sozialvers.- pflichtige Beschäftigung der Mutter	Arbeitszeit Mütter (VZÄ)	Arbeitszeit Väter (VZÄ)	Gesamtkosten (Mio. Euro)
	Umschichtung vom Ehegattensplitting zu...						
Kinderzuschlag	-0,005	-1334	0,15	-748	-191	-1620	62
Unterhaltsvorschuss	0,000	-7994	0,04	356	940	-889	-64
Kindbezogener Anteil ALG II	-0,007	22.111	-0,14	-1175	-612	-3834	80
	Umschichtung vom Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu...						
Kinderzuschlag	-0,005	14.606	-0,23	-1556	-1589	-758	75
Unterhaltsvorschuss	0,000	8023	-0,31	-507	-524	-35	-45
Kindbezogener Anteil ALG II	-0,007	22.915	-0,50	-1969	-2024	-2980	99
	Umschichtung von der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zu...						
Kinderzuschlag	-0,005	-1384	0,09	-971	-913	-690	102
Unterhaltsvorschuss	0,000	-8038	-0,02	158	224	38	-26
Kindbezogener Anteil ALG II	-0,007	22.069	-0,21	-1374	-1326	-2908	121

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. VZÄ: Vollzeitäquivalente.

Auch bei der Arbeitszeit der Mütter und den übrigen Indikatoren (die in Tabelle 71 aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht ausgewiesen wurden) ergibt sich die Gesamtwirkung im Vorzeichen und in der Größenordnung als Resultat der beiden Einzelwirkungen. Hinsichtlich dieser bei den Experimenten zum Ziel der Armutsriskoreduktion als Nebenwirkungen zu berücksichtigenden Indikatoren sind also durch die gemeinsame Variation keine größeren Überraschungen – weder in positiver noch in negativer Hinsicht – zu erwarten. Anders als bei der eher träge reagierenden Armutsriskoquote ist der Zusammenhang zwischen Gesamt- und Einzelwirkungen hier aber, außer bei den das Ehegattensplitting reduzierenden Umschichtungen, nie exakt additiv. In welche Richtung der durch die gemeinsame Variation verursachte, zusätzliche Effekt wirkt, ist je nach Leistungskombination und Indikator unterschiedlich.

Ein zentraler Indikator bei den hier betrachteten Politikexperimenten ist die Veränderung der Gesamtausgaben. Die Experimente wurden ja so konstruiert, dass das Ziel der Reduktion der Armutssquote bei gegebenen *direkten* fiskalischen Ausgaben besser erreicht wird. Die fiskalische Gesamtwirkung unterscheidet sich jedoch bei allen hier betrachteten Maßnahmen und Leistungen von den direkten Ausgaben; die Differenz ergibt sich als Summe aus den von der Leistungsvariation ausgelösten Interaktions- und Verhaltenseffekten. Die letzte Spalte von Tabelle 73 zeigt, dass der fiskalische Gesamteffekt der gemeinsamen Variation in sechs von neun Fällen negativ ist, es also trotz der Budgetneutralität bei den direkten Ausgaben insgesamt zu fiskalischen Mehrausgaben von zwischen 62 und 121 Mio. Euro kommt. Dahinter steht, dass sich das Ziel der Armutsvorbeugung nur um den Preis negativer Arbeitsanreizeffekte (mit den damit verbundenen Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) erreichen lässt. Dieser Zielkonflikt lässt sich auch bei gemeinsamer Variation zweier Maßnahmen und Leistungen nicht aufheben.

Nur bei den drei Szenarien, in denen 100 Mio. Euro zum Unterhaltsvorschuss umgeschichtet werden, ist der fiskalische Gesamteffekt der kombinierten Leistungsvariation positiv. Die Einsparungen betragen zwischen 26 und 64 Mio. Euro. Dieses Ergebnis hatte sich bereits bei der isolierten Variation angedeutet (Tabelle 71). Die isolierte Erhöhung des Unterhaltsvorschusses um 100 Mio. Euro führte dort wegen der positiven Arbeitsangebotswirkungen zu effektiven Ausgaben von nur 26 Mio. Euro. Die Differenz zum ursprünglichen Impuls ist größer als die Differenz, die sich bei den drei Minderausgaben zeigt, bei denen die effektiven Einsparungen ja ebenfalls unter den direkten Einsparungen von je 100 Mio. lagen. Weil der günstige Effekt beim Unterhaltsvorschuss im Betrag dominiert, führt die kombinierte Leistungsvariation mit dem Unterhaltsvorschuss zu den genannten Einsparungen. Wie der Vergleich von Tabelle 71 und Tabelle 73 zeigt, ist die gemeinsame Wirkung hinsichtlich der fiskalischen Gesamtkosten nahezu, aber nicht exakt additiv. Die positive Wirkung einer Ausgabenerhöhung beim Unterhaltsvorschuss auf Arbeitszeit und effektive fiskalische Ausgaben wird aber durch die Wirkungslosigkeit der Mehrausgaben hinsichtlich des hier verfolgten Ziels einer Verringerung der Armutssquote relativiert. Der Zielkonflikt ist also in abgeschwächter Form auch hier vorhanden.

Die gute Nachricht ist jedoch, dass sich die Kosten bei gemeinsamer Variation etwas günstiger entwickeln, als dies die Summe der Einzelwirkungen erwarten ließen. Am stärksten ist dieser Interaktionseffekt bei der Umschichtung vom Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zum Kinderzuschlag. Die gemeinsame Variation führt hier unter Berücksichtigung der Verhaltens- und Interaktionseffekte zu Mehrausgaben von 75 Mio. Euro. Das ist etwas weniger als die Summe der fiskalischen Kosten bei einer isolierten Variation der beiden Maßnahmen bzw. Leistungen (81 Mio. Euro, die Summe aus 153 Mio. Euro effektiven Kosten beim Kinderzuschlag und 72 Mio. Euro effektiven Einsparungen beim Entlastungsbetrag). Verantwortlich hierfür ist in diesem konkreten Fall vor allem, dass sich die Arbeitsangebotswirkung weniger ungünstig entwickelt als in der Summe der Einzelvariationen.

Tabelle 74: Wirkungen direkt budgetneutraler Leistungsumschichtungen mit dem Ziel einer Steigerung der Arbeitszeit von Müttern (standardisierter Impuls 100 Mio. Euro)

	Wirtschaftliche Stabilität			Vereinbarkeit			
	Armutsrisko (Prozentpunkte)	ALG II-Bezug	Finanzielle Besserstellung der Familien (Euro / Monat)	Sozialvers.-pflichtige Beschäftigung der Mutter	Arbeitszeit Mütter (VZÄ)	Arbeitszeit Väter (VZÄ)	Gesamtkosten (Mio. Euro)
	Umschichtung vom kindbezogenen Anteil am Wohngeld zu...						
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	0,000	40.487	0,30	1255	1174	79	-5
Unterhaltsvorschuss	0,000	20.904	0,05	933	895	44	-41
Kinderzuschlag	-0,005	27.475	0,14	448	177	-217	52
	Umschichtung vom Ehegattensplitting zu...						
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	0,000	1470	0,29	685	1223	-857	-28
Unterhaltsvorschuss	0,000	-7994	0,04	356	940	-889	-64
Kinderzuschlag	-0,005	-1334	0,15	-748	-191	-1620	62
	Umschichtung von der beitragsfreien Mitversicherung zu...						
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	0,012	-1098	0,41	1584	1324	552	-35
Unterhaltsvorschuss	0,012	-10.562	0,17	1255	1041	520	-72
Kinderzuschlag	0,007	-3914	0,28	232	-39	-163	52

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. VZÄ: Vollzeitäquivalente.

Bei den kombinierten Experimenten zur **Steigerung der Arbeitszeit von Müttern** stellt sich die fiskalische Gesamtwirkung in den meisten Fällen ebenfalls etwas günstiger dar, als es die Summe der Einzelwirkungen vermuten ließen. Dies geht aus einem Vergleich der letzten Spalten von Tabelle 72 und Tabelle 74 hervor.

Auch das eigentlich mit dem Experiment verbundene Ziel, nämlich die Ausweitung der Arbeitszeit von Müttern, wird bei gemeinsamer Variation besser erreicht. Am stärksten ist dieser positive Interaktionseffekt bei der Umschichtung vom kindbezogenen Anteil am Wohngeld zum Kinderzuschlag. Hier ließ die isolierte Variation einen Effekt von -241 Vollzeitäquivalenten vermuten (+564 durch die Reduktion beim Wohngeld, -805 durch die Zusatzausgaben für den Kinderzuschlag); tatsächlich führt die kombinierte Variation aber zu einem Anstieg von 177 Vollzeitäquivalenten.

Die gemeinsame Variation von zwei Maßnahmen oder Leistungen bringt also hinsichtlich des Ziels einer Steigerung der Arbeitszeit von Müttern bessere Resultate (im Sinne eines zusätzlichen positiven Effekts sowohl bei der Zielerreichung als auch bei den Gesamtkosten) als für das Ziel der Vermeidung von Armut. Der Grund ist, dass im ersten Fall die Zielvariable direkt an der Entscheidungsvariable des Modells, also am Arbeitsangebot, ansetzt. Vor allem aufgrund der diskreten Wahlentscheidung (zwischen 0, 10, 20, ..., 50 Wochenstunden) muss der Impuls auf die Arbeitsanreize eine bestimmte Größe erreichen, um die Haushalte zu einer Verhaltensänderung zu veranlassen.

sen. Daher wirkt die durch die Umschichtung von einer hinsichtlich der Arbeitsanreize ineffizienten zu einer effizienten Leistung, also die Kombination aus Push- und Pull-Faktoren, besonders günstig. Beim Ziel der Armutsvermeidung, wo die Maßnahmen und Leistungen vor allem das Haushaltseinkommen direkt stabilisieren, sind die Effekte hingegen weitgehend additiv: Das Haushaltseinkommen steigt durch die Ausweitung der armutsvermeidenden Leistung und durch die Einschränkung der ungünstig wirkenden Leistung. Die Einzelwirkungen auf das Einkommen summieren sich dabei nahezu exakt auf, da die Verhaltensanpassungen verglichen mit dem direkten Impuls auf das Einkommen gering sind. Entsprechend liegt auch die Gesamtwirkung auf die Armutsquote nahe an der Summe der Einzelwirkungen.

Als **Fazit** der in diesem Abschnitt betrachteten effizienzorientierten Reformen lässt sich daher festhalten, dass zumindest für das Ziel der Armutsvermeidung die Kombination der Reformen wegen der weitgehenden Additivität der Wirkungen nur einen geringen zusätzlichen Effekt hat; beim Ziel des Ausweitungen der Arbeitszeit von Müttern wirkt die Kombination hingegen günstiger. In beiden Fällen führen die Umschichtungen von 100 Mio. Euro absolut betrachtet aber zu nur geringen Veränderungen der Zielvariablen. Um ein Gefühl für die Größenordnung zu vermitteln: Selbst die günstigsten Kombinationen (die Umschichtungen hin zum kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II) führen zu einem Rückgang der Armutsquote von gerade einmal 0,07 Prozentpunkten. Die stärkste Reaktion im Arbeitsvolumen liegt bei 1.324 Vollzeitäquivalenten.

Durch die gemeinsame Variation lässt sich also zwar eine doppelte Dividende realisieren, weil sowohl die Kürzung bei der schlecht wirkenden als auch die Ausgabensteigerung bei der günstig wirkenden Leistung die Zielerreichung erhöhen. Eine dreifache Dividende im Sinne eines (starken) zusätzlichen Effekts lässt sich aber nicht erzielen. Auch der fundamentale Zielkonflikt zwischen Armutsvermeidung und Erhöhung der Arbeitsanreize lässt sich durch die simultane Variation nicht außer Kraft setzen.

Nach dieser Betrachtung von Leistungsvariationen, die zwar simultan wirken, jede für sich aber von kleinem Umfang ist und *innerhalb* des deutschen Systems der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen wirkt, legen wir daher den Fokus im folgenden Kapitel auf das andere Extrem: Untersucht werden hypothetische Reformen, mit denen zentrale Prinzipien ausländischer Familienpolitik probeweise in das deutsche System integriert werden.

13 Internationales Benchmarking

13.1 Leitfragen und Länderauswahl

Familienpolitik spielt in den meisten entwickelten Ländern eine zentrale Rolle, doch gibt es in der Ausgestaltung der Familienpolitik große Unterschiede. Diese können zu unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die familienpolitischen Ziele führen (vgl. hierzu OECD 2008 und 2004). Ein Vergleich mit anderen Ländern im Sinne eines internationalen Benchmarkings erlaubt zum einen eine bessere Einordnung der eigenen Instrumente und zum anderen eine bessere Beurteilung ihrer Wirksamkeit.

Das Ziel des internationalen Benchmarkings ist es, die relative Effektivität ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, wie sie in anderen Ländern vorhanden sind, im Verhältnis zur Wirksamkeit der in Deutschland vorhandenen Leistungen und Maßnahmen abzuschätzen. Unter **Verwendung der für die deutschen Haushalte empirisch geschätzten Verhaltensparameter** ist es so möglich, die Verhaltensänderungen zu simulieren, die bei Einführung einzelner oder mehrerer Leistungen und Maßnahmen eines ausländischen Leistungsprogramms gegenüber dem Status quo auftreten würden. Allerdings ist bei der Interpretation der Resultate stets die **familienbezogene Gesamtkonzeption** des jeweiligen Landes im Blick zu halten. Ferner ist zu beachten, dass bei der Übertragung der Instrumente **verfassungsrechtliche Vorgaben unberücksichtigt** bleiben.

Für das internationale Benchmarking werden aus der Vielzahl denkbarer Länder solche herausgegriffen, die sich im Einsatz der familienpolitischen Instrumente und in den für die vorliegende Evaluation zentralen Zielgrößen von Deutschland exemplarisch unterscheiden. Zu den Ländern, deren staatliche Leistungssysteme sich für ein internationales Benchmarking besonders anbieten, gehören **Frankreich, Schweden und Großbritannien**. Diese Auswahl wird im Folgenden genauer begründet.

Länderauswahl

Die Auswahl der Länder wird von der Überlegung geleitet, Länder mit einer **unterschiedlichen Struktur** der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen und **besserem Erfolg** im Hinblick auf Zielgrößen des Moduls „Zentrale Leistungen“ zum Vergleich heranzuziehen.

Deutschland gehört im OECD-Vergleich zu den Ländern mit einem hohen Niveau familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen. Wie die skandinavischen Länder, Frankreich und auch Großbritannien wendet Deutschland gemäß der Abgrenzung der OECD mehr in Prozent des Bruttoinlandsproduktes für familienbezogene Maßnahmen auf als

der OECD-Durchschnitt (vgl. OECD 2011). Gemessen an den Ausgaben pro Kind liegt Deutschland sogar in der Spitzengruppe der OECD-Länder (vgl. OECD 2011).

Armut und Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Trotz dieses relativ hohen Niveaus der Ausgaben belegt Deutschland in vielen Vergleichsstudien hinsichtlich wirtschaftlicher Stabilität und sozialer Teilhabe von Familien sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf keinen Spitzenplatz (vgl. OECD 2009 und 2011). Nicht nur kontinentale Wohlfahrtsstaaten wie Frankreich sowie skandinavische Wohlfahrtsstaaten weisen eine deutlich niedrigere Armut von Familien auf, sondern bspw. hinsichtlich Alleinerziehender auch Länder mit einem eher „residualen“ Wohlfahrtsstaat wie Großbritannien (vgl. OECD 2011). Der Umfang des Wohlfahrtsstaats alleine ist also für eine Sicherung der Teilhabe nicht ausreichend.

Erwerbsbeteiligung und Geburten

Zwar ist in Deutschland die Partizipationsrate von Müttern hoch, doch aufgrund des geringen Anteils von Vollerwerbstätigkeit ist der Erwerbsumfang dieser Gruppe vergleichsweise gering. Eine hohe Partizipationsrate alleine sagt also nur wenig über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus.

Laut den OECD Familiendaten ist der Anteil der erwerbstätigen Frauen, die Vollzeit erwerbstätig sind, in Deutschland im Vergleich zu den anderen drei Ländern am geringsten und auch unterhalb des OECD-Durchschnitts. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigung ist entsprechend relativ hoch (vgl. OECD Familiendaten 2010).

Ein **hoher Erwerbsumfang und eine hohe Fertilität schließen sich nicht aus**. Treffen beide zusammen, kann das als Anzeichen für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelten. Hier bieten skandinavische Länder den Benchmark schlechthin, aber auch Frankreich ist in dieser Hinsicht beachtenswert.

Zur Untermauerung der angeführten Überlegungen seien beispielhaft einige wichtige Eckwerte aus den OECD Familiendaten (2010) betrachtet. Die Daten stammen zwar teilweise aus den Jahren 2005 und 2006, vermitteln aber dennoch ein gutes Bild der jeweiligen Position der Länder in Europa (OECD Family Database 2010).

Während Deutschland im Jahr 2008 eine Geburtenziffer von nur 1,38 auswies, lag diese deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 1,71. Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich wiesen eine Geburtenziffer oberhalb des OECD-Durchschnittes auf. In Frankreich betrug sie 2,00, in Schweden 1,91 und im Vereinigten Königreich 1,96. Es ist zwar zu beobachten, dass die Fertilität in Deutschland seit dem Jahr 1994 wieder ein wenig angestiegen ist, nachdem in diesem Jahr der bisher geringste Wert von 1,24 erreicht wurde. Insgesamt weisen aber die Länder Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich seit Anfang der 1970er Jahre durchweg eine höhere Geburtenrate auf als Deutschland (OECD Family Database 2010).

Aber auch die **Ausgaben hinsichtlich der Förderung der Familie** sind von Belang. Wie oben bereits dargelegt wurde, gehört Deutschland zu den Ländern mit relativ hohen Ausgaben (gemessen als Anteil am BIP) für die Förderung von Familien. Innerhalb der OECD belegt Deutschland hier den 8. Platz (2005). Allerdings ist der Anteil am BIP in den drei Vergleichsländern noch höher, wobei Frankreich Spitzenreiter in der OECD ist. Die betrachteten Länder gehören zu jenen, die eine relativ geringe Armut unter Kindern aufweisen; alle weisen hierbei einen Wert unterhalb des OECD-Durchschnitts auf. Allerdings belegt Deutschland (Platz 11) hier einen Platz hinter Schweden (Platz 5) und Frankreich (Platz 9). Lediglich im Vereinigten Königreich (Platz 15) ist die Quote höher als in Deutschland (vgl. OECD Family Database 2011).

Die relativ schlechte Position Deutschlands im internationalen Vergleich hat sicherlich mehrere Ursachen, die nicht alleine in der Familienpolitik zu suchen sind. Gleichwohl könnte einer der Schlüssel zum Verständnis des Problems in der Struktur der familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen liegen. Hier unterscheidet sich Deutschland teilweise erheblich von anderen OECD-Ländern, die hinsichtlich der Zielerfüllung erfolgreicher sind.

Geldleistungen, Naturalleistungen, Kinderbetreuung

In **Deutschland** stehen **monetäre Leistungen im Vordergrund**. So werden etwa drei Viertel der familienbezogenen Leistungen als Geldleistung bzw. über steuerliche Maßnahmen gewährt (direkte Transfers plus Steuerentlastungen). Etwa ein Viertel besteht aus unentgeltlichen oder subventionierten Realleistungen, zu denen in erster Linie Kinderbetreuungseinrichtungen zählen. In Deutschland fließt damit vergleichsweise viel Geld in Familien der Mittel- und Oberschicht, und zwar quer über alle Altersgruppen der Kinder (Kindergeld, Steuerentlastungen, beitragsfreie Mitversicherung u.v.m.).

In anderen Ländern werden hingegen monetäre Leistungen gezielter zur Armutskämpfung eingesetzt – dies ist das angelsächsische Beveridge-Prinzip. Außerdem legen viele Länder, etwa Skandinavien und Frankreich, größeren Wert auf nicht-monetäre Leistungen (frühkindliche Förderung, Ganztagsangebote in Krippen, Kindergarten und Vorschuleinrichtungen). Die Förderung von Kinderbetreuung dient zum einen dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und beugt zum anderen im Sinne des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität auch der Armut vor.

Familienleistungen im Lebenszyklus

Wichtig ist auch der Einsatz der Instrumente im Lebenszyklus, etwa die Differenzierung von Leistungen und Maßnahmen nach dem Lebensalter der Kinder. Vereinbarkeit erfordert Unterstützung von Familien vor allem in der **frühen Phase der Familienbildung** – sei es finanzieller oder nicht-finanzieller Art.

Die Simulationen im Rahmen des internationalen Benchmarkings analysieren, inwiefern die beobachteten Ergebnis-Unterschiede tatsächlich durch die genannten strukturellen Unterschiede der familienpolitischen Instrumente erklärt werden. Um Übersichtlichkeit zu gewährleisten, ist der internationale Vergleich konzentriert auf drei Länder: Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich. Durch den Vergleich mit Schweden bzw. Frankreich soll herausgearbeitet werden, wie stark die deutlichen Unterschiede in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf tatsächlich auf das in Deutschland höhere Gewicht monetärer Leistungen zurückzuführen sind. Das Vereinigte Königreich ist als Referenz bedeutsam, weil das Land einerseits eine vergleichsweise niedrige Armutssquote aufweist, aber andererseits der Sozialstaat nur relativ klein ist. Auch der Beschäftigungsumfang bei den Frauen ist dort seit Anfang der 1980er Jahre deutlich angewachsen.

13.2 Vergleichende Übersicht der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen

In Tabelle 75 werden die Leistungen und Maßnahmen unterschiedlicher Länder gegenübergestellt. Die Darstellung beruht auf folgende Quellen:

- MISSOC - Tabellen der europäischen Kommission zur sozialen Sicherung (Stand Januar 2010), insbes. Familienleistungen, Vaterschaft und Mutterchaft,
- Einkommensteuergesetz (EStG) zum deutschen Steuerrecht,
- HM Revenue and Customs (2010c) zum Steuerrecht im Vereinigten Königreich,
- Gerlach (2010), Familienpolitik
- Halwachs (2010), Frauenerwerbstätigkeit in Geschlechterregimen

Wir beschränken uns hier zur besseren Übersichtlichkeit auf die in der vorliegenden Evaluation betrachteten Leistungen und Maßnahmen bzw. ihre internationalen Äquivalente. Man könnte bei manchen sicherlich auch anders gliedern; die Gliederung der anschließenden Tabellen folgt im Wesentlichen der Gliederung in Anlehnung an MISSOC 2010. Dabei liegt der Fokus auf denjenigen Instrumenten, die im Rahmen des internationalen Benchmarkings auf Deutschland übertragen werden sollen. Hierbei werden Leistungen ersetzt oder modifiziert.

Tabelle 75: Vergleich der familien- und ehebezogenen Leistungen und Maßnahmen Deutschlands mit Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich (Rechtsstand 2010)

Deutschland	Frankreich	Schweden	Vereinigtes Königreich																				
Kindergeld und ähnliche Leistungen																							
Altersgrenzen	Altersgrenzen	Altersgrenzen	Altersgrenzen																				
<ul style="list-style-type: none"> • 18 Jahre • 21 wenn kein Beschäftigungsverhältnis besteht und das Kind bei der Arbeitsagentur im Inland als arbeitssuchend gemeldet ist • 25 bei beruflicher Ausbildung / Studium. • Keine Altersgrenze für Behinderte (Behinderung muss vor Vollendung des 25. Lj. eintreten, volljähriges Kind muss aufgrund einer Behinderung außerstande sein, sich selbst zu unterhalten) • Ab Alter 18: kein Anspruch, wenn das Kindseinkommen mehr als € 8004 im Kalenderjahr beträgt 	<p>20; sofern Einkommen des Kindes nicht mehr als 55% des Mindestlohns.</p> <p>Differenzierung nach Ordnungszahl</p> <p>Zahlbar ab dem 2. Kind</p> <table> <tr><td>2 Kinder</td><td>€ 123,92</td></tr> <tr><td>3 Kinder</td><td>€ 282,70</td></tr> <tr><td>4 Kinder</td><td>€ 441,48</td></tr> <tr><td>5 Kinder</td><td>€ 600,26</td></tr> <tr><td>6 Kinder</td><td>€ 759,04</td></tr> <tr><td>Weitere</td><td>€ 158,78</td></tr> </table> <p>Differenzierung nach Alter</p> <p>Geburt vor 1.5.97: Über 11 Jahre: € 34,86 Über 16 Jahre: € 61,96</p> <p>Geburt nach 1.5.97: Über 14 Jahre: € 61,96</p> <p>ausgenommen: 1. Kind in Familien mit weniger als 3 Kindern Pauschalleistung (€ 78,36 monatl. für max. 1 Jahr) an Familien mit mind. 3 Kindern mit Anspruch auf Familienleistungen, bei denen ein Kind das Alter 20 erlangt.</p> <p>Sonderfall: Waisen</p> <p>Normale Familienleistungen und Unterhalts-geld</p>	2 Kinder	€ 123,92	3 Kinder	€ 282,70	4 Kinder	€ 441,48	5 Kinder	€ 600,26	6 Kinder	€ 759,04	Weitere	€ 158,78	<p>16 bei weiterführender Schule: Gewährung einer vergleichbaren Leistung</p> <p>Differenzierung nach Ordnungszahl</p> <p>SEK 1050 (ca. € 118; Kurs vom 23.5.2011)</p> <p>Mehrkindzulage:</p> <table> <tr><td>2. Kind:</td><td>SEK 100 (ca. € 11)</td></tr> <tr><td>3. Kind:</td><td>SEK 354 (ca. € 40)</td></tr> <tr><td>4. Kind:</td><td>SEK 860 (ca. € 96)</td></tr> <tr><td>5. und weitere:</td><td>SEK 1050 (ca. € 118)</td></tr> </table> <p>Das Kindergeld wird weiter gezahlt, wenn das Kind für weniger als 6 Monate Schweden verlässt.</p>	2. Kind:	SEK 100 (ca. € 11)	3. Kind:	SEK 354 (ca. € 40)	4. Kind:	SEK 860 (ca. € 96)	5. und weitere:	SEK 1050 (ca. € 118)	<p>16 bzw. 20 16-19: schulische Vollzeitausbildung, zugelassene berufliche Ausbildung notwendig</p> <p>Differenzierung nach Ordnungszahl</p> <p>Ältestes anspruchsberechtigtes Kind (eines Paars): £ 86,67 (ca. € 99) Jedes weitere Kind: £ 57,20 (ca. € 65)</p> <p>Keine Abstufung nach Einkommen</p> <p>Zusätzlich Child Tax Credit (siehe unten)</p> <p>Sonderfall: Waisen</p> <p>Neben Kindergeld: Pflegschaftsgeld für Vollwaisen (ggf. auch bei Halbwaisen) £ 14,10 (ca. € 16) wöchentlich (Missoc 2010)</p>
2 Kinder	€ 123,92																						
3 Kinder	€ 282,70																						
4 Kinder	€ 441,48																						
5 Kinder	€ 600,26																						
6 Kinder	€ 759,04																						
Weitere	€ 158,78																						
2. Kind:	SEK 100 (ca. € 11)																						
3. Kind:	SEK 354 (ca. € 40)																						
4. Kind:	SEK 860 (ca. € 96)																						
5. und weitere:	SEK 1050 (ca. € 118)																						
Bezug zur Einkommensteuer:																							
<ul style="list-style-type: none"> • Kindergeld gehört rechtlich zur Einkommensteuer; daher Berücksichtigung der Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuerveranlagung (Günstigerprüfung) 																							

Deutschland	Frankreich	Schweden	Vereinigtes Königreich
Erziehungsleistungen			
Elterngeld seit 2007 Mindestens ein Elternteil ist nicht voll erwerbstätig Max. 14 Monate (12, wenn nur ein Partner Elterngeld bezieht) 67 % des bereinigten Netto-EK der Bezugsperiode, jedoch mind. € 300 und max. € 1800 Netto-EK < € 1000: Ersatzrate wird auf bis zu 100 % erhöht Mehrlingsgeburt: + € 300 für das 2. und jedes weitere Kind Geschwisterbonus: 10 % des Elterngeldes, mind. € 75 pro Monat Schwangerschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld Volle Lohnfortzahlung vor der Geburt <ul style="list-style-type: none"> Mutterschaftsgeld nach der Geburt (Beschäftigungsverbot) 	Betreuungsgeld für Kleinkinder Stufe 1: Geburts- bzw. Adoptionsprämie einmalig € 889,72 im 7. Schwangerschaftsmonat bzw. € 1.779,43 bei Adoption eines Kindes unter einem Alter von 20 Jahren Grundleistung € 177,95 monatlich bis zum Monat vor dem 3. Geburtstag (ab dem 1. Kind) oder ab Adoptionsmonat für 3 Jahre (Alter max. 20 Jahre) Stufe 2: a) Erziehungsgeld: - Mind. 1 Kind unter 3 Jahren, - Arbeit vollständig unterbrochen: € 552,11 - Teilzeit bis 50%: € 419,83; - 50% - 80% Beschäftigung: € 317,48. - Vorherige Beschäftigung erforderlich - Dauer 6 Monate für erstes Kind, 36 Monate für weitere Kinder.	Elternschaftsgeld: Elternzeit 480 Tage pro Kind 390 Tage: 80 % des Brutto-EK (Bemessungsgrenze 2010: SEK 410.000, ca. € 45.879) Minimum SEK 180 (ca. € 20) pro Tag Übrige 90 Tage: Pauschalsumme (Mindestbetrag) SEK 180 (ca. € 20) pro Tag Je 60 Tage nur für Mutter / Vater „zeitweiliges Elternschaftsgeld“: höchstens 120 Tage im Jahr bis das Kind 12 ist	Statutory Maternity Pay (nur für Arbeitnehmer, vom Arbeitgeber während Mutterschaftsurlaub zu zahlen), (D: Mutterschaftsurlaub unter diesem Punkt): 26 Wochen (Geburt bis 31.03.2007) bzw. 39 Wochen (Geburt ab 01.04.2007) Höhe: 90% des durchschnittl. EK (erste 6 Wochen des Mutterschaftsurlaubs, ohne Obergrenze), den Rest der Zeit £ 123,06 (ca. € 140) pro Woche oder 90% des EK, wenn dieser Betrag < £ 123,06 ist Voraussetzung: 26 Wochen Erwerbstätigkeit Statutory paternity Pay für Väter: 2 Wochen Maternity Allowance (Mutterschaftsbeihilfe) zusätzlich 13 unbezahlte Wochen pro Elternteil
Betreuungsgeld / Kinderbetreuung			
Freibetrag zur Betreuung und Erziehung oder Ausbildung (unabhängig vom Betreuungsarrangement als Pauschale im EStG (Bestandteil des Kinderfreibetrages im Zusammenhang mit der Günstigerprüfung bzgl. Kindergeld)) 2/3 der Betreuungsaufwendungen steuerlich absetzbar, max. € 4.000 (wegen Erwerbstätigkeit, leben die Eltern zusammen, müssen beide erwerbstätig sein), Altersgrenze 14; Sonderregelung für behinderte Kinder. Betreuungsgeld für Kinder, die zuhause betreut werden, gibt es z.Zt. nicht.	Betreuungszulage (Bestandteil der Stufe 2 des „Betreuungsgeldes für Kleinkinder“): Teilweise Übernahme der Betreuungskosten für Kinder unter 6 Jahren, - abhängig von Einkommen und Kindesalter; Evtl. Zulage für elterliche Präsenz; Übernahme der Sozialabgaben für geprüfte/n Kinderpfleger/in und 50% für die Beschäftigung zu Hause; Leistung zwischen € 167,07 und € 441,63 im Monat ab Geburt bis zum Alter von 3; 50%-ige Kürzung bei einem Alter von 3 bis unter 6.	Kinderbetreuungsbeihilfe: Entscheidung auf kommunaler Ebene. Für Kinder im Alter zwischen 1 und 3 Jahren Max. SEK 3.000 (ca. € 336) im Monat; kann gekürzt werden, wenn das Kind eine öffentlich finanzierte Kindertagesstätte besucht → finanzieller Ausgleich dafür, dass Eltern keine öffentliche Betreuung nutzen (Halwachs 2010, S. 184) Kinderbetreuung und -plätze bereitgestellt auf kommunaler Ebene (Halwachs 2010, S. 184: ein Platz muss innerhalb von 3 Monaten zugeteilt werden)	Entlastung im Rahmen des Steuersystems Für Personen mit niedrigem (Erwerbs-) Einkommen (Working Tax Credit) kann Beihilfe zur Kinderbetreuung gewährt werden.

Deutschland	Frankreich	Schweden	Vereinigtes Königreich
Ehe- und familienbezogene Besteuerung Ehegattenbesteuerung Gemeinsame oder getrennte Veranlagung Tarifsplitting mit Faktor 2 Berücksichtigung von Kindern Kinderfreibetrag € 2.184 zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums + BEA € 1.320 (Betreuung, Erziehung oder Ausbildung, siehe auch oben) pro Elternteil. Summe: € 7.008 • Günstigerprüfung: Auszahlung des steuerlichen Vorteils, der das gezahlte Kinder- geld übersteigt.	Familienbesteuerung Faktoren des Familiensplittings in Abhängigkeit von Familienstand und Kinderzahl: Alleinstehende ohne Kind: 1,0 Ledige mit einem Kind: 2,0 Ledige mit 2 Kindern: 2,5 Ledige mit 3 Kindern: 3,5 Verheiratete ohne Kinder: 2,0 Bei 1 und 2 Kindern Erhöhung um je 0,5 Ab 3 Kindern: Erhöhung um 1,0 Zu beachten Deckelung des kindbezogenen Splittingvorteils	Individualbesteuerung (getrennte Veranlagung und Besteuerung aller Einkünfte) Keine Übertragung von Freibeträgen zwischen Ehegatten Für Ehegatten ohne eigene Einkünfte gibt es keine Freibeträge oder sonstige Ermäßigung	Individualbesteuerung; persönliche Freibeträge Child Tax Credit (unabhängig von Erwerbst.): <ul style="list-style-type: none">○ Familienelement: £ 545 (ca. € 622)○ baby addition: £ 545 (ca. € 622)○ Kinderelement: £ 2.300 (ca. € 2625)○ Element f. behinderte Kinder: £ 2.715 (ca. € 3099)○ schwer behinderte Kinder: £ 1.095 (ca. € 1250) Working Tax Credit; direkt an Erwerbstätige (HM Revenue and Customs, 2010c, S. 8): u.a.: <ul style="list-style-type: none">○ Basiselement: £ 1.920 (ca. € 2192)○ Paar-Element (einmal pro Paar): £ 1.890 (ca. € 2157)○ Alleinerziehendenelement: £ 1.890 (ca. € 2157)○ Betreuungselement (1 Kind): £ 175/Wo. (ca. € 200)○ Betreuungselement (2 und mehr Kinder): £ 300 (ca. € 342) pro Woche Betreuungskosten zu 80% abgedeckt
Besteuerung der Transferleistungen Mutterschaftsgeld ist steuerfrei, keine Sozialabgaben Elterngeld ist steuer- und sozialabgabenfrei ABER jeweils: Progressionsvorbehalt	Mutter- / Vaterschaftsgeld sind steuerpflichtig; ferner sind der allgemeine Sozialbeitrag (6,2%) und der Beitrag zur Tilgung der Sozialschuld (0,5%) zu entrichten. Andere Familienleistungen sind steuerfrei. Aber Beitrag zur Tilgung der Sozialschuld 0,5%, ausgenommen aktives Solidareinkommen für Alleinerziehende und Erziehungsgeld für junge Behinderte.	Schwangerschaftsgeld, Elternschaftsgeld, zeitweiliges Elternschaftsgeld steuerpflichtig, aber keine Sozialabgaben Weitere Familienleistungen steuerfrei, keine Sozialabgaben	Gesetzl. Mutter- / Vaterschaftsgeld (s.o) bzw.. Adoptionsgeld ist steuer – und sozialversicherungspflichtig Mutterschaftsbeihilfe, Child Benefit, Pflegschaftsgeld, Child Tax Credit steuerfrei, keine Sozialabgaben

13.3 Übertragung der Instrumente auf Deutschland

13.3.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

Es werden einige gut ausgewählte ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen aus dem Ausland in kontrafaktischen Simulationsrechnungen in das deutsche System übertragen. Die **Auswahl** erfolgt aufgrund konzeptioneller und empirischer **Kriterien**. Ausgewählt werden Instrumente, von denen auf Basis theoretischer Erwägungen erwartet werden kann, dass sie innerhalb des deutschen Systems eine positive Wirkung entfalten könnten, oder für deren Wirksamkeit es aus anderen Ländern empirische Belege gibt. Dabei stehen – gemäß dem Fokus des vorliegenden Berichtes – Leistungen und Maßnahmen im Vordergrund, von denen erwartet wird, dass sie besonders gut auf die vorrangig betrachteten Ziele wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirken.

Das hier verwendete pragmatische Konzept für ein internationales Benchmarking ist nicht gänzlich frei von Problemen. Ein Instrument, das in einem Land gut funktioniert, ist immer in den **gesamten institutionellen Rahmen** eines Landes eingepasst und interagiert dort mit anderen Regelungen. Wenn diese anderen Regelungen nicht mit übertragen werden, kann eine Simulation der Wirkungen des isoliert übertragenen Instruments im Kontext eines anderen Landes zu irreführenden Ergebnissen führen. Eine isolierte Übernahme einer einzigen ehe- und familienbezogenen Leistung eines anderen Landes ist möglicherweise wirkungslos oder schlicht inkonsistent, da andere Elemente des dortigen familienpolitischen Systems in Deutschland nicht gegeben sind.

Diese zentrale Restriktion ist bei der Auswahl der Länder und Instrumente für ein internationales Benchmarking, das sich auf die Übertragung einzelner Leistungen und Leistungsbündel beschränkt, berücksichtigt worden.

Für das internationale Benchmarking als Teil des Moduls „Zentrale Leistungen“ werden **bis zu drei besonders charakteristische ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen** aus diesen Ländern in unser Modell des deutschen Steuer- und Transfersystems übertragen. Diese Übernahme erfolgt für jedes einzelne Land in **mehreren Schritten**, um feststellen zu können, wie die übernommenen Leistungen und Maßnahmen interagieren. Im Folgenden skizzieren wir kurz die Leistungen und Maßnahmen aus den drei ausgewählten Ländern, die aus unserer Perspektive für das internationale Benchmarking vorrangig zu betrachten sind und gehen im Anschluss auf deren Wirkung ein. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich jeweils auf alle Haushalte, nicht nur auf Empfängerhaushalte im Status quo, da Reformbündel simuliert werden, und demnach die Definition der Empfängerhaushalte problematisch ist.

13.3.2 Frankreich

Das französische System der Familienpolitik unterscheidet sich in mehreren zentralen Elementen von Deutschland. Ein besonderes Merkmal des Einkommensteuerrechts ist das **Familiensplitting**. Während in Deutschland der Splittingfaktor bei gemeinsamer Veranlagung unabhängig von der Kinderzahl den Wert 2 annimmt, erhöht sich der Splittingfaktor in Frankreich mit der Zahl der Kinder. Daher ist ein besonderer Kinderfreibetrag in Frankreich überflüssig. Als Folge des Familiensplittings fällt in Frankreich die rein steuerliche Belastung von Familien geringer aus als von Haushalten ohne Kinder. In Verbindung damit liegt auch die Grenzsteuerbelastung der Familien niedriger, was isoliert betrachtet einen zusätzlichen Arbeitsanreiz entfaltet.

Die französische Politik betreibt darüber hinaus eine besondere finanzielle **Förderung von Mehrkindfamilien**. Während das Land bei der staatlichen Unterstützung für Familien mit nur einem Kind im Vergleich westeuropäischer Länder nur auf einem hinteren Platz rangiert, fällt sie ab dem dritten Kind besonders großzügig aus. Ein Kindergeld wird erst ab dem zweiten Kind gezahlt. Für jedes weitere Kind erhält die Familie bis zum 20. Lebensjahr des Kindes ein deutlich erhöhtes Kindergeld sowie altersabhängige Sonderzahlungen. Auch die Ausgestaltung des Familiensplittings fördert Großfamilien stärker als Familien mit ein oder zwei Kindern.

Ausgeprägt ist in Frankreich auch eine **nach Alter differenzierte Förderung**. Eltern erhalten eine Einmalzahlung bei der Geburt des Kindes und für Kinder unter drei Jahren eine monatliche Zahlung zusätzlich zum Kindergeld. Außerdem wird für Kinder unter drei Jahren eine Art Erziehungsgeld gezahlt, falls ein Elternteil aus dem Erwerbsleben ausscheidet oder von Vollzeit auf Teilzeit wechselt.

Ein vierter, ganz wesentliches Element ist die **Förderung der externen Kinderbetreuung** durch einen staatlichen Zuschuss, falls das Kind von einer staatlich anerkannten Tagespflegeperson betreut wird. Darüber hinaus sind die Kinderbetreuungskosten zur Hälfte steuerlich absetzbar. Kinder ab drei Jahren (in manchen Gemeinden auch schon ab zwei Jahren) haben einen Anspruch auf einen ganztägigen Kindergartenplatz, und auch die Schulen bieten Ganztagsunterricht an.

Die Wirkungen dieses Elements lassen sich im Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ jedoch nur unvollständig abbilden, da das einzusetzende verhaltensbasierte Mikrosimulationsmodell die Entscheidung über Umfang und Form der Kinderbetreuung als gegeben annimmt. Jedoch wird bei der Interpretation des Benchmarkings dieser Institution bereits Rechnung getragen.

Umsetzung in der Steuer-Transfer-Simulation

Bei der Simulation der französischen Elemente besteht der erste Schritt in dem Ersatz des Ehegattensplittings durch ein Familiensplitting. Dabei ist der Splittingfaktor jedoch zunächst nicht nach der Kinderzahl gestaffelt. Jedes Kind erhöht diesen somit um 0,5.

Gedeckelt wird der kindbezogene Splittingvorteil bei € 2.000 pro Kind. Das deutsche Kindergeld wird hier zunächst beibehalten.

Im zweiten Schritt wird zusätzlich das deutsche durch das französische Kindergeld ersetzt, wobei der altersabhängige Zuschlag hier noch nicht übertragen wird. Gezahlt wird das Kindergeld demnach erst ab dem zweiten Kind. Der Betrag beläuft sich dann auf € 123,92. Familien mit drei Kindern erhalten € 282,70, Familien mit vier Kindern € 441,48. Für fünf Kinder beträgt das Kindergeld € 600,26 und für jedes weitere Kind werden schließlich € 158,78 gezahlt. Bezugsberechtigt sind grundsätzlich all diejenigen Kinder, die dies auch im deutschen System sind.

Im folgenden Schritt wird die Staffelung des Splittingfaktors nach der Kinderzahl eingeführt. Ab dem dritten Kind steigt der Faktor somit um 1,0. Auch der maximale Splittingvorteil steigt nun ab dem dritten Kind an, und zwar auf € 4.000. Das französische Kindergeld bleibt zunächst ohne altersabhängigen Zuschlag bestehen.

Im letzten Schritt des Benchmarking für Frankreich wird schließlich die dortige Staffelung des Kindergeldes nach dem Alter der Kinder simuliert. Kinder, die mind. 14 Jahre alt sind, erhalten demnach einen Zuschlag in Höhe von € 61,96. Die Besonderheit, dass in Familien mit weniger als drei Kindern das erste von diesem Zuschlag ausgenommen ist, wird dabei ebenfalls berücksichtigt.

Der Kinderfreibetrag wird, um Wechselwirkungen zu umgehen, ausgesetzt.

Ergebnisse der Simulation

Beschäftigung und Arbeitszeit

Im ersten Schritt des Benchmarkings (**Szenario Frankreich 1**) wird der Kinderfreibetrag ausgesetzt und das Ehegattensplitting durch das Familiensplitting mit konstantem Splittingfaktor je Kind ersetzt. Dabei wird das deutsche Kindergeld unverändert beibehalten. Die aus diesen institutionellen Veränderungen resultierenden Arbeitsangebotseffekte gegenüber dem Rechtsstand 2010 sind erwartungsgemäß gering (Tabelle 76). Dies gilt sowohl hinsichtlich der Partizipationsentscheidung als auch hinsichtlich der Entscheidung über die Zahl der angebotenen Stunden. Insgesamt zeigen sich die im Vergleich deutlichsten Reaktionen bei Alleinerziehenden, Haushalten mit mehr als zwei Kindern und bei Haushalten mit einem jüngsten Kind im Alter von bis zu zwei Jahren. Die Partizipationswahrscheinlichkeit erhöht sich sowohl bei Frauen als auch bei Männern insgesamt marginal. Zudem zeigen Frauen eine geringfügige Ausweitung des Beschäftigungsumfangs, wohingegen Männer fast ausschließlich mit einer Reduktion des Beschäftigungsumfangs reagieren.

Es ist an dieser noch einmal darauf hinzuweisen, dass wir in den Tabellen zu diesem Kapitel stets die Änderungen in Bezug auf die Gesamtheit der Haushalte und nicht ausschließlich auf die Empfänger-Haushalte betrachten, da eine Definition eines Emp-

fänger-Haushaltes aufgrund der Simulation von Instrumentenbündeln nicht eindeutig möglich ist. Hierdurch erklärt sich beispielsweise der Umstand, dass die Gesamteffekte im Szenario Frankreich 1 nicht zwischen den Effekten für Alleinerziehende und Paarfamilien liegen. In diesem Punkt unterscheidet sich die Darstellung der folgenden Ausführungen zum Benchmarking von den Ausführungen im Teil B des Berichts.

Tabelle 76: Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 1“ (Familiensplitting mit Splittingfaktor 0,5 für Kinder)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	0,56	0,1	12451	0,57	-0,04	784
Paare mit Kindern	0,22	0,05	18935	0,44	-0,02	36818
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,22	0,03	11446	0,35	-0,02	13103
Zwei Kinder	0,31	0,11	15898	0,36	-0,01	12498
Mehr als zwei Kinder	0,45	0,04	4041	1,03	-0,04	12002
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,72	0,08	6491	0,70	0,01	10083
3 bis 6 Jahre	0,13	0,08	5016	0,43	-0,03	6496
7 bis 13 Jahre	0,36	0,10	13159	0,57	-0,03	13168
Über 13 Jahre	0,15	0,03	6720	0,26	-0,02	7857
Gesamt	0,15	0,02	31385	0,20	-0,01	37603

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Auch die Modifikation des Kindergeldes im zweiten Schritt der Umsetzung des Benchmarkings (**Szenario Frankreich 2**) führt nur zu geringen Effekten auf das Arbeitsangebot (Tabelle 77). Alleinerziehenden-Haushalte weisen nun eine Reduktion ihrer Partizipationsrate gegenüber dem Status quo auf, wobei der Effekt für Frauen größer ist als für Männer. Paarfamilien reagieren mit einer geringfügig verstärkten Teilnahme am Arbeitsmarkt und einer marginalen Ausweitung der durchschnittlichen positiven Stunden. Insgesamt zeigt sich sowohl für Männer als auch für Frauen über alle Haushaltstypen und -zusammensetzungen eine Ausweitung ihres Stundenumfangs. Wiederum weisen die Alleinerziehenden-Haushalte und Haushalte mit mehreren Kindern sowie mit Kindern im Alter von bis zu zwei Jahren die im Vergleich stärksten Effekte auf. Insgesamt wirkt die Verminderung des Kindergeldes im Hinblick auf den ersten Simulationsschritt anreizmindernd. So dass die Beschäftigung nicht mehr um 31.385 Vollzeitäquivalente (VZÄ) bei Frauen und 37.603 VZÄ bei Männern, sondern nur noch um 22.199 VZÄ bzw. 11.900 VZÄ steigt. Damit entspricht dieses Ergebnis den Resultaten der Evaluation des Kindergeldes bzw. des Kinderfreibetrags im Teil B des Berichts und zeigt das Ergebnis der dort diskutierten Substitutions- und Einkommenseffekte. Die Ergebnisse bestätigen in ihrer Tendenz auch die Resultate früherer Simulationsstudien. So finden

Steiner und Wrohlich (2007) in ihrer Simulation des französischen Familiensplittings ebenfalls nur geringe Effekte auf das Arbeitsangebot.

Tabelle 77: Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 2“ Familien-splitting mit konstantem Splittingfaktor und französischem Kindergeld)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,39	0,06	-4198	-0,06	0,02	-15
Paare mit Kindern	0,28	0,07	26397	0,04	0,05	11915
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,15	0,05	10688	-0,03	0,03	1194
Zwei Kinder	0,19	0,08	10682	0,06	0,06	7221
Mehr als zwei Kinder	0,08	0,01	828	0,19	0,04	3485
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,75	0,17	7632	0,15	0,07	4121
3 bis 6 Jahre	0,19	0,05	4677	-0,12	0,03	-934
7 bis 13 Jahre	0,08	0,09	6999	0,16	0,05	6940
Über 13 Jahre	-0,02	0,04	2891	-0,02	0,04	1773
Gesamt	0,08	0,03	22199	0,02	0,02	11900

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Nach Einführung der Staffelung des Splittingvorteils nach der Ordnungszahl der Kinder im dritten Szenario des Benchmarkings (**Szenario Frankreich 3**) ändert sich das grundlegende Bild kaum (Tabelle 78). Die Arbeitsmarkteffekte bleiben hinsichtlich der Partizipation und des Umfangs der Arbeitsmarktbeteiligung gegenüber dem Rechtsstand 2010 gering. Insgesamt hat die Kombination aus variablem Splittingvorteil und modifiziertem Kindergeld einen marginal positiven Einfluss auf die Beschäftigungs-wahrscheinlichkeit und den Stundenumfang. Dies gilt jedoch insbesondere nicht für alleinerziehende Frauen, die mit einer Einschränkung der Partizipation reagieren. Die Ergebnisse zeigen weiterhin, dass Frauen insgesamt stärker reagieren als Männer. Wie zu erwarten, zeigen Mehrkindfamilien nach der Einführung der Staffelung des Splittingfaktors eine stärkere Reaktion gegenüber dem Status quo, da diese besonders von der Staffelung profitieren. Insbesondere für diese Haushalte sinkt die Grenzbelastung durch Steuern, was zu einem, im Vergleich stärkeren, Substitutionseffekt führt.¹¹⁴

Die im vierten Schritt des Benchmarkings (**Szenario Frankreich 4**) eingeführten altersabhängigen Zuschläge zum Kindergeld ändern die Ergebnisse kaum (Tabelle 79). Die Reaktion der einzelnen Gruppen bleibt sowohl qualitativ als auch quantitativ annähernd unverändert. Die Gruppe der alleinerziehenden Frauen zeigt weiterhin eine ne-

¹¹⁴ Zu den Grenzbelastungen siehe ausführlich Kapitel 18 im Anhang.

negative Veränderung gegenüber dem Status quo der Arbeitsmarktpartizipation wohingegen geringfügig mehr Männer eine Beschäftigung aufnehmen.

Tabelle 78: Beschäftigungswirkungen der Szenarios „Frankreich 3“ (Familien-splitting mit gestaffeltem Splittingfaktor und französischem Kindergeld)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,26	0,08	-1293	0,1	0	166
Paare mit Kindern	0,29	0,07	27221	0,07	0,05	14897
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,18	0,06	12190	-0,03	0,03	1324
Zwei Kinder	0,21	0,09	11931	0,06	0,06	7219
Mehr als zwei Kinder	0,15	0,04	1808	0,42	0,05	6519
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,80	0,17	8115	0,26	0,07	5676
3 bis 6 Jahre	0,21	0,07	5631	-0,12	0,04	-787
7 bis 13 Jahre	0,12	0,10	8238	0,21	0,05	8337
Über 13 Jahre	0,00	0,05	3944	-0,02	0,04	1837
Gesamt	0,10	0,03	25928	0,03	0,02	15062

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Zusammenfassend lässt sich damit im Hinblick auf die Arbeitsmarkteffekte der Simulation der französischen Elemente festhalten, dass sich nur geringe Wirkungen einstellen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Partizipation am Arbeitsmarkt als auch hinsichtlich der Veränderung der durchschnittlichen positiven Stunden. Damit bestätigen wir in der Tendenz die Ergebnisse der Studie von Steiner und Wrohlich (2007), die ebenfalls nur geringe Arbeitsangebotseffekte finden.

Bemerkenswert ist aus arbeitsmarkt- und familienpolitischer Sicht, die negative Wirkung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von alleinerziehenden Frauen. Diese Gruppe ist insbesondere im ALG II-System verschiedenen negativen Anreizen ausgesetzt, die eine Arbeitsaufnahme unattraktiv erscheinen lassen. Diese negativen Anreize werden durch die simulierten Benchmark-Szenarien verstärkt. So wird zum Beispiel durch das geringere Kindergeld gegenüber dem Status quo der Anreiz vermindert, das ALG II-System durch eine Teilnahme am Arbeitsmarkt zu verlassen, da die Transferenzugsrate durch die Reduktion steigt. Für alleinerziehende Frauen, die bereits am Arbeitsmarkt teilnehmen, ergibt sich insgesamt ein (geringer) Anreiz zur Ausweitung der Beschäftigung. Insofern könnte hier ein Zielkonflikt zwischen der intensiven und extensiven Arbeitspartizipation bestehen.

Tabelle 79: Beschäftigungswirkungen des Szenarios „Frankreich 4“ (Familien-splitting mit gestaffeltem Splittingfaktor und französischem Kindergeld mit altersabh. Zuschlag)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,21	0,08	-487	0,09	0	153
Paare mit Kindern	0,32	0,07	28367	0,1	0,04	17721
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,18	0,06	12190	-0,03	0,03	1324
Zwei Kinder	0,25	0,09	13162	0,07	0,06	7349
Mehr als zwei Kinder	0,25	0,04	2529	0,66	0,04	9200
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,82	0,17	8228	0,33	0,07	6669
3 bis 6 Jahre	0,23	0,07	5877	-0,11	0,03	-720
7 bis 13 Jahre	0,18	0,10	9748	0,27	0,05	10051
Über 13 Jahre	0,01	0,05	4027	-0,01	0,03	1874
Gesamt	0,11	0,03	27880	0,05	0,02	17874

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Einkommen

Der erste Simulationsschritt (**Szenario Frankreich 1**) führt durch die Abschaffung des Kinderfreibetrags und die Einführung eines kindbezogenen Splittingvorteils zusätzlich zum Ehegattensplitting zu einer Erhöhung der Einkommen insbesondere in den oberen Quartilen der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen (Tabelle 80). Diese Haushalte profitieren von der Aussetzung der Günstigerprüfung, da nun das Kindergeld zusätzlich zum Splittingvorteil gewährt wird. Allerdings fällt der Einkommenszuwachs gegenüber dem Status quo geringer aus, da der Kinderfreibetrag einen höheren Vorteil als der konstante Splittingfaktor je Kind bietet.

Die unteren Quartile profitieren in geringem Umfang, da die Haushalte zumeist keine oder nur in geringem Maße Steuern abführen müssen. Während in den unteren beiden Quartilen Alleinerziehende höhere Einkommenszuwächse verzeichnen, profitieren Paarfamilien in den oberen Quartilen stärker. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Vorteil aus dem zusätzlichen kindbezogenen Splittingfaktor erst mit höheren Einkommen vollständig ausgeschöpft werden kann. Hieraus lässt sich auch erklären, warum der Vorteil aus dem simulierten Szenario in den unteren Quartilen mit der Zahl der Kinder in einem Haushalt sinkt. Die Ergebnisse zeigen, dass es eine weitgehende Entsprechung zwischen dem isolierten Effekt, dem Interaktionseffekt und dem Gesamteffekt gibt.

Tabelle 80: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 1“

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	5,1	0,43	0,49	56,72	54,35	55,24
Paare mit Kindern	0,57	0,01	0,01	29,22	21,69	22,61
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	4,67	0,39	0,44	43,81	41,64	42,29
Zwei Kinder	0	0	0	39,54	29,28	31,04
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	18,46	11,95	12,34
Gesamt	0,67	0,06	0,06	14,19	12,19	12,48
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	98,08	96,6	98,12	120,54	120,54	121,19
Paare mit Kindern	116,74	110,76	112,27	160,85	171,2	171,69
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	81,67	81,67	81,93	80,21	87,46	87,92
Zwei Kinder	153,4	148,69	150,4	191,27	201,19	201,3
Mehr als zwei Kinder	119,08	94,35	98,75	270,45	288,28	289,36
Gesamt	63,31	60,29	61,27	99,83	106,12	106,5

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Wie Tabelle 81 zeigt, kommt es durch die Ersetzung des Kindergeldes nach französischem Vorbild (ohne altersabhängigen Zuschlag) (**Szenario Frankreich 2**) zu einem Einkommensverlust für alle Haushalte mit Kindern im Vergleich zum Rechtsstand 2010, da das Kindergeld zum einen erst ab dem zweiten Kind gezahlt wird und zum anderen in seiner Höhe geringer ausfällt als das deutsche Kindergeld. Dies spiegelt sich in den negativen isolierten Effekten wider, die die Einkommensgewinne aus dem Familiensplitting weitestgehend überkompensieren. Dieser negative Effekt wird in den unteren Quartilen durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System abgefangen, da Haushalte vermehrt Anspruch auf Leistungen nach ALG II beziehen.

Hingegen zeigt sich nahezu kein Interaktionseffekt mit dem Steuer-Transfer-System in den oberen Quartilen - insbesondere jedoch im dritten Quartil. Wie auch schon anhand der Ergebnisse der Simulation des ersten Szenarios zu erkennen war, zeigt auch diese Simulation keine quantitativ bedeutsamen Verhaltenseffekte, die sich anhand der Differenz zwischen dem Gesamteffekt und dem Effekt nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System ablesen lassen. Mit Ausnahme von Haushalten mit mehr als zwei Kindern im vierten Quartil verlieren nahezu alle Haushalte gegenüber der Situation im Rechtsstand 2010 durch die faktische Reduktion des Kindergeldes.

Tabelle 81: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 2“

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-164,02	-16,93	-16,27	-134,21	-68,32	-66,97
Paare mit Kindern	-147,7	-2,64	-2,17	-158,49	-63,14	-59,54
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-149,81	-15,68	-14,89	-105,84	-68,16	-66,01
Zwei Kinder	-241,45	-0,13	-0,67	-181,38	-69,46	-65,5
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-258,02	-34,01	-33,43
Gesamt	-25,96	-2,24	-2,15	-53,48	-23,31	-22,05
3.Quartil < 3283			4.Quartil			
Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt	
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-54,39	-42,7	-41,32	-25,37	-25,37	-24,9
Paare mit Kindern	-84,13	-78,04	-76,05	-17,17	-6,69	-6,08
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-60,22	-60,22	-59,82	-37,78	-30,53	-30,17
Zwei Kinder	-76,51	-75,94	-74,14	-9,09	0,83	1,31
Mehr als zwei Kinder	-156,58	-112,89	-106,56	10,32	28,98	30,7
Gesamt	-44,62	-40,91	-39,45	-10,86	-4,5	-4,12

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Im dritten Schritt (**Szenario Frankreich 3**) ist in Tabelle 82 zunächst zu erkennen, dass wiederum die Reduktion des Kindergeldes maßgeblich dazu führt, dass Haushalte in den unteren Quartilen in Betrachtung der isolierten Wirkung gegenüber dem Status quo stark verlieren, dieser Verlust jedoch durch das Steuer-Transfer-System größtenteils ausgeglichen werden kann. Während Haushalte im dritten Quartil weiterhin hohe Einkommenseinbußen verzeichnen, verbessert sich die Situation der Haushalte im vierten Quartil mit mehreren Kindern. Der gestaffelte Splittingvorteil kommt demnach nur einkommensstarken Haushalten zu Gute, wohingegen einkommensschwache hiervon nicht profitieren können. Wiederum sind kaum Verhaltenseffekte zu erkennen.

Wie Tabelle 83 zeigt, führt die Einführung des altersabhängigen Zuschlags zum Kindergeld im vierten Schritt (**Szenario Frankreich 4**) erwartungsgemäß zu einer Verringerung der Einkommensverluste gegenüber dem Rechtsstand 2010. Jedoch kann hierdurch der Einkommensverlust nicht kompensiert werden, so dass der isolierte Effekt des vierten Szenarios weitestgehend negativ ist und durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System und hier insbesondere mit den Leistungen aus dem ALG II weitestgehend ausgeglichen werden kann. Die Situation der Haushalte verbessert sich über alle Quartile hinweg, wobei wiederum Haushalte aus dem obersten Quartil mit mehreren Kindern als einzige Einkommenszuwächse verzeichnen können.

Tabelle 82: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 3“

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-163,04	-16,92	-16,27	-113,66	-48,38	-46,75
Paare mit Kindern	-147,7	-2,64	-2,17	-158,46	-63,14	-59,61
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-148,94	-15,67	-14,85	-94,47	-56,79	-54,37
Zwei Kinder	-241,45	-0,13	-0,86	-176,81	-65,34	-61,22
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-257,18	-34,01	-33,68
Gesamt	-25,84	-2,24	-2,14	-50,69	-20,62	-19,35
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-33,88	-22,37	-20,46	-15,59	-15,59	-15,08
Paare mit Kindern	-82,38	-76,84	-74,77	-7,31	3,1	3,89
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-58,84	-58,84	-58,42	-37,77	-30,52	-30,16
Zwei Kinder	-73,03	-72,47	-70,43	-9,09	0,83	1,31
Mehr als zwei Kinder	-144	-103,76	-96,57	75,71	93,94	96,68
Gesamt	-42,49	-39,06	-37,51	-4,7	1,62	2,11

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Die Simulationen zeigen, dass insbesondere die faktische Kürzung des Kindergeldes zu starken Einkommenseinbußen bei einkommensschwachen Haushalten führt, die wiederum durch das System der sozialen Sicherung kompensiert werden müssen. Wie bereits anhand der nur marginalen Arbeitsangebotseffekte zu erwarten war, sind auch die Verhaltenseffekte auf das Einkommen nur in geringem Maße vorhanden, so dass die Haushalte in den unteren Quartilen weitestgehend an Einkommen verlieren, da der Einkommensverlust durch das Steuer-Transfer-System nicht vollständig ausgeglichen werden kann.

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass das oberste Quartil in besonderer Weise von den simulierten Szenarien profitiert, da hier der Vorteil aus dem Familiensplitting die Reduktion des Kindergeldes überkompensiert. Insgesamt dürften die dargestellten Einkommensänderungen die tatsächliche Wirkung auf die betroffenen Haushalte unterzeichnen, da hier alle Haushalte betrachtet werden und diese Durchschnittsbetrachtung die Einkommensänderungen geringer ausweist.

Tabelle 83: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) für Szenario „Frankreich 4“

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-160,89	-16,92	-16,28	-101,27	-46,35	-44,77
Paare mit Kindern	-147,7	-2,64	-2,17	-149,63	-62,05	-58,75
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-148,94	-15,67	-14,85	-94,47	-56,79	-54,37
Zwei Kinder	-226,95	-0,13	-0,86	-160,26	-61,39	-57,58
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-217,62	-34,01	-33,92
Gesamt	-25,56	-2,24	-2,14	-47,05	-20,1	-18,87
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-20,04	-10,38	-8,59	-9,4	-9,4	-8,87
Paare mit Kindern	-69,09	-66,98	-64,97	5,38	15,73	16,57
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-58,84	-58,84	-58,42	-37,77	-30,52	-30,16
Zwei Kinder	-55,66	-55,79	-53,75	3,66	13,58	14,1
Mehr als zwei Kinder	-98,88	-78,73	-71,18	119,96	137,78	140,39
Gesamt	-35,11	-33,49	-32,05	3,11	9,4	9,94

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Armut

Die Einführung des Familiensplittings (**Szenario Frankreich 1**) führt zu einer nur geringen Änderung der Armutsriskokoquote (Tabelle 84). Da sich das Familiensplitting nicht bei den untersten Einkommen auswirkt und sich demnach nur geringe Einkommensänderungen in den unteren Einkommensquartilen ergeben haben, ist diese Reaktion zu erwarten. Demnach sinkt die Armutsriskokoquote gegenüber dem Rechtsstand 2010 um vernachlässigbare 0,07 Prozentpunkte. Nur Paare mit mehr als zwei Kindern profitieren spürbar von diesem Instrumentenbündel Reform. Durch den zusätzlichen kindbezogenen Splittingvorteil verringert sich die Zahl der Aufstocker im ALG II-System, was die leichte Reduktion der Zahl der Haushalte mit ALG II-Bezug erklärt. Hierbei handelt es sich um Haushalte, deren Einkommen gerade gering genug ist, um eine Aufstockung zu erhalten. Auch hiervon sind insbesondere Haushalte mit mehr als zwei Kindern betroffen.

Tabelle 84: Wirkung auf Armutsrisko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 1

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezugs	
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Anzahl	in %-Pkt.
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	-0,056	-0,054	-0,06	-19263	-0,88
Paare mit Kindern	-0,404	-0,189	-0,199	-49218	-0,57
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	-0,377	-0,135	-0,138	-7916	-0,15
Zwei Kinder	-0,055	-0,018	-0,028	-18837	-0,45
Mehr als zwei Kinder	-1,010	-0,702	-0,736	-41728	-3,05
Alter des jüngsten Kindes					
Bis 2 Jahre	-0,008	0,099	0,087	-10661	-0,75
3 bis 6 Jahre	-0,587	-0,328	-0,329	-15009	-0,68
7 bis 13 Jahre	-0,377	-0,244	-0,259	-24972	-0,79
Über 13 Jahre	-0,278	-0,100	-0,109	-17839	-0,44
Gesamt	-0,142	-0,069	-0,073	-68481	-0,27

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Anm.: Armutsriskoquote ist der Anteil der Haushalte mit einem Äquivalenzeinkommen unterhalb von 60% des Median-Äquivalenzeinkommens

Die Implementierung einer ersten Variante des französischen Kindergeldes (**Szenario Frankreich 2**) führt, wie die Simulationsergebnisse hinsichtlich der Entwicklung der verfügbaren Einkommen gezeigt haben, zu einer deutlichen Verringerung der verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommen im Vergleich zum Status quo (Tabelle 85). Diese Reduktion des Einkommens wurde in den unteren Quartilen durch das Steuer-Transfer-System in Teilen kompensiert.

Diese Ergebnisse spiegeln sich auch in der Entwicklung der Armutsriskoquoten wider. Der isolierte Effekt zeigt eine deutliche Steigerung der Quoten über alle Haushaltstypen hinweg. Besonders betroffen sind Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Dieser isolierte Effekt wird durch die Interaktion mit Steuer-Transfer-System vermindert. So steigt die Armutsriskoquote isoliert für Haushalte mit mehr als zwei Kindern um 13,8 Prozentpunkte, nach Interaktion und Verhaltensanpassungen ergibt sich ein Anstieg um 3,5 Prozentpunkte. Durch die Reduktion des Kindergeldes sinkt das anzurechnende Einkommen der Kinder in einem Haushalt, wodurch Haushalte verstärkt in das ALG II-System gelangen. Demnach ergibt sich ein starker Anstieg der Zahl der Haushalte mit ALG II-Bezug als Ausdruck des kompensierenden Interaktionseffektes.

Tabelle 85: Wirkung auf Armutsrisko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 2

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezugs	
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Anzahl	in %-Pkt.
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	12,381	2,303	2,272	262921	12,02
Paare mit Kindern	5,915	2,010	1,768	429275	4,94
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	6,134	1,617	1,524	222689	4,16
Zwei Kinder	6,451	2,129	1,789	299177	7,21
Mehr als zwei Kinder	13,767	3,656	3,466	170329	12,45
Alter des jüngsten Kindes					
Bis 2 Jahre	9,968	3,590	3,369	95763	6,73
3 bis 6 Jahre	9,649	1,967	1,823	182421	8,32
7 bis 13 Jahre	8,096	1,893	1,630	271076	8,59
Über 13 Jahre	4,281	1,731	1,558	142937	3,49
Gesamt	3,061	0,878	0,793	692196	2,70

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Das Bild ändert sich mit dem dritten Benchmarking-Szenario (**Szenario Frankreich 3**) nur unwesentlich (Tabelle 86), da die zentralen Wirkungskanäle und Zusammenhänge bestehen bleiben. Weiterhin dominiert die Senkung des Kindergeldes die Entwicklung der Armutsriskoquoten und der Zahl der ALG II-Empfänger. Da lediglich Haushalte aus den oberen Quartilen von der Staffelung des Splittingvorteils nach der Ordnungszahl der Kinder profitieren, war diese geringfügige Änderung der Ergebnisse gegenüber dem zweiten Simulationsschritt zu erwarten.

Der im vierten Schritt (**Szenario Frankreich 4**) eingeführte altersabhängige Zuschlag zum Kindergeld vermindert die Einkommensverluste aus dem französischen Kindergeld für Familien mit Kindern in einem Alter von mindestens 14 Jahren (Tabelle 87). Hierdurch verminderen sich die Gesamteffekte geringfügig, so dass gegenüber dem dritten Szenario geringere Steigerungen der Armutsriskoquoten resultieren. Weiterhin sind jedoch Alleinerziehende und Haushalte mit mehreren Kindern besonders stark betroffen.

Tabelle 86: Wirkung auf Armutsrisko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 3

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Gesamt	In %-Pkt.
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	12,015	2,303	2,277	245634	11,23
Paare mit Kindern	5,915	2,010	1,767	424148	4,88
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	6,041	1,617	1,523	220015	4,11
Zwei Kinder	6,379	2,129	1,794	284703	6,86
Mehr als zwei Kinder	13,766	3,656	3,462	165064	12,07
Alter des jüngsten Kindes					
Bis 2 Jahre	9,968	3,590	3,367	94269	6,62
3 bis 6 Jahre	9,648	1,967	1,832	181498	8,28
7 bis 13 Jahre	8,096	1,893	1,629	252759	8,01
Über 13 Jahre	4,086	1,731	1,556	141257	3,44
Gesamt	3,029	0,878	0,793	669782	2,61

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Durch die mit dem Zuschlag verbundene Anhebung des Kindergeldes, verringert sich infolge der Anrechnung des Kindergeldes die Zahl der Haushalte mit ALG II-Bezug gegenüber dem dritten Benchmarking-Szenario. Die Zahl der ALG II-Haushalte steigt im dritten Szenario um 669.782 Haushalte gegenüber dem Status quo während sie im vierten Szenario um 610.744 Haushalte steigt. Durch den altersabhängigen Zuschlag fallen folglich ca. 60.000 Haushalte weniger in das ALG II-System. Hierbei dürfte es sich wiederum um Haushalte handeln, die ALG II ergänzend zum Erwerbseinkommen bezogen haben.

Insgesamt führt die betrachtete Umsetzung des französischen Systems zu einem deutlichen Anstieg der Armutsriskoquoten im Vergleich zum Rechtsstand 2010. Anhand der differenzierten Betrachtung nach Haushaltstypen wird ersichtlich, dass Alleinerziehende und Haushalte mit mehreren Kinder in besondere Weise von einer Adaption des französischen Systems betroffen wären. Vor allem Alleinerziehende gelangen verstärkt in das ALG II-System, was angesichts der bereits angesprochenen Anreizproblematik kritisch erscheint. Die ohnehin prekäre Lage dieser Gruppe sowie die Situation von Mehrkindfamilien werden durch die simulierten institutionellen Veränderungen negativ beeinflusst. Dies dürfte auch vor dem Hintergrund der geringen Geburtenraten in besonderer Weise zu diskutieren sein. Eine Unterscheidung der Haushalte nach dem Alter des jüngsten Kindes zeigt eine erhöhte Betroffenheit von Haushalten mit einem jüngsten Kind von bis zu zwei Jahren.

Tabelle 87: Wirkung auf Armutsrisko und ALG II-Bezug, Szenario Frankreich 4

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Gesamt	In %-Pkt.
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	11,38	2,1	2,078	237347	10,85
Paare mit Kindern	5,082	1,750	1,559	373396	4,30
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	6,041	1,617	1,523	220015	4,11
Zwei Kinder	4,909	1,680	1,450	270971	6,53
Mehr als zwei Kinder	11,919	3,041	2,863	119758	8,76
Alter des jüngsten Kindes					
Bis 2 Jahre	9,968	3,590	3,366	93204	6,55
3 bis 6 Jahre	9,361	1,786	1,664	164739	7,52
7 bis 13 Jahre	6,387	1,825	1,573	223133	7,07
Über 13 Jahre	3,453	1,220	1,142	129667	3,16
Gesamt	2,693	0,772	0,706	610744	2,38

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Fiskalische Wirkungen

Durch die Einführung des Familiensplittings bei Beibehaltung des deutschen Kindergeldes (**Szenario Frankreich 1**) kommt es zu einem Anstieg der Ausgaben, die mit dem Splitting verbunden sind (Tabelle 88). Gegenüber dem Rechtsstand 2010 steigen die Ausgaben um ca. 14 Mrd. Euro an. Dies kann zum einen auf die Kosten durch den zusätzlich zum klassischen Ehegattensplitting gewährten kindbezogenen Splittingvorteil zurückgeführt werden. Zum anderen kann dies durch die zusätzliche Inanspruchnahme durch Alleinerziehende und unverheiratete Paare erklärt werden. Weiterhin wird der Splittingvorteil zusätzlich zum Kindergeld gewährt.

Durch die Aussetzung der Kinderfreibeträge können ca. 0,5 Mrd. Euro eingespart werden. Da nun auch Alleinerziehende vom Splitting profitieren können, sinken die Ausgaben für den Alleinerziehendenentlastungsbetrag um 180 Millionen Euro. Durch die zunächst geringfügig positiven Effekte auf die Einkommen kommt es zu verminderten Ausgaben beim kindbezogenen Anteil des ALG II, beim Kinderzuschlag und beim kindbezogenen Anteil am Wohngeld. Diesen geringen fiskalischen Entlastungen steht jedoch die starke Belastung des Staatshaushaltes durch das Familiensplitting gegenüber. Da die betrachteten Szenarien kaum Verhaltensänderungen der Individuen induzieren, entsprechen sich der buchhalterische Effekt und der Gesamteffekt weitestgehend.

Tabelle 88: Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 1“

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern <i>Nachrichtlich:</i> Kinderfreibeträge Ehegattensplitting Entlastungsbetrag für Alleinerziehende Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-14,192 -0,493 14,192 -0,180 0,146	0,107 0,000 0,227 0,003 0,005	-14,085 -0,493 14,419 -0,178 0,151
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,903	0,903
(3) Monetäre Transfers <i>Davon:</i> Kindergeld Kinderzuschlag Elterngeld Wohngeld Unterhaltsvorschuss Arbeitslosengeld I Arbeitslosengeld II	-0,448 0,000 -0,107 0,000 -0,265 0,000 0,000 -0,076	0,000 -0,004 -0,017 -0,024 0,000 -0,150 -0,488	0,000 -0,112 -0,017 -0,288 0,000 -0,150 -0,564
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-13,744	1,693	-12,051
<i>Nachrichtlich:</i> Kindbezogener Anteil Wohngeld Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,224 0,000 -0,072	-0,012 -0,016 -0,120	-0,237 -0,016 -0,193

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010. Anm.: Der buchhalterische Effekt gibt den Effekt ohne Verhaltensanpassung wieder. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Im Gegensatz zum Familiensplitting entfaltet die zusätzliche Reduktion des Kindergeldes (**Szenario Frankreich 2**) gegenüber dem Status quo einen fiskalisch entlastenden Effekt in Höhe von ca. 24 Mrd. Euro (Tabelle 89). Dem stehen steigende Ausgaben für den kindbezogenen Anteil im ALG II (ca. 4,5 Mrd. Euro) gegenüber. Die Ausgaben für den Kinderzuschlag und den kindbezogenen Anteil am Wohngeld sinken gegenüber dem ersten Simulationsschritt stärker, da Haushalte nun verstärkt in das ALG II-System gelangen und diese Leistungen nicht mehr beziehen. Im Vergleich zum ersten Instrumentenbündel kommt es insgesamt zu einer etwas geringeren fiskalischen Belastung durch ausbleibende direkte Steuern in Höhe von ca. 13,8 Mrd. Euro. Dies ist vor allem den geringfügig stärkeren Verhaltenseffekten zuzuschreiben. Die leicht positiven Effekte auf das Arbeitsangebot schlagen sich darüber hinaus in den leicht erhöhten Beiträgen zur Sozialversicherung nieder, wobei der Anstieg im Vergleich zum ersten Schritt geringer ausfällt. Zudem steigen die Ausgaben für ALG II-Leistungen um ca. 6,5 Mrd. Euro an. Insgesamt werden die zusätzlichen fiskalischen Belastungen durch die Ausgabensteigerungen für das Familiensplitting und ALG II durch die Einsparungen im Bereich des Kindergeldes überkompensiert, so dass eine fiskalische Entlastung in Höhe von ca. 6 Mrd. Euro erfolgt. Per Saldo ergibt sich demnach eine deutliche Entlas-

tung des staatlichen Budgets – verbunden natürlich mit den bereits oben geschilderten Verteilungseffekten.

Tabelle 89: Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 2“

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-14,192	0,349	-13,843
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,493	0,000	-0,493
Ehegattensplitting	14,192	0,013	14,205
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,180	-0,001	-0,182
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,146	0,001	0,147
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,426	0,426
(3) Monetäre Transfers	-19,685	0,148	-19,536
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-24,110	0,000	-24,110
Kinderzuschlag	-0,399	-0,002	-0,400
Elterngeld	0,000	-0,027	-0,027
Wohngeld	-1,208	-0,022	-1,230
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,309	-0,309
Arbeitslosengeld II	6,032	0,508	6,540
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	5,493	0,627	6,119
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,686	-0,008	-0,693
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	-0,032	-0,032
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	4,493	0,177	4,670

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010. Anm.: Der buchhalterische Effekt gibt den Effekt ohne Verhaltensanpassung wieder. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Die in Tabelle 90 dargestellten Ergebnisse des dritten Szenarios (**Szenario Frankreich 3**) folgen in der Tendenz dem zuvor beschriebenen. Die Staffelung des Splittingvorteils nach der Ordnungszahl der Kinder erfolgt durch eine Anhebung der Splittingfaktoren ab dem dritten Kind. Hierdurch sinken die Einnahmen aus direkten Steuern im Vergleich zum Status quo um 15 Mrd. Euro und damit etwas stärker als im ersten und zweiten Szenario. Außerdem erfolgt eine stärkere Entlastung des staatlichen Budgets bei den Ausgaben für den Alleinerziehendenentlastungsbetrag. Die übrigen Größen bleiben weitgehend unverändert, so dass sich eine, im Vergleich zum vorherigen Abschnitt, geringere positive fiskalische Wirkung ergibt.

Tabelle 90: Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 3“

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern <i>Nachrichtlich:</i>	-15,054	0,342	-14,711
Kinderfreibeträge	-0,493	0,000	-0,493
Ehegattensplitting	15,054	0,060	15,114
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,574	-0,002	-0,576
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,095	0,003	0,098
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,520	0,520
(3) Monetäre Transfers <i>Davon:</i>	-19,726	0,064	-19,662
Kindergeld	-24,110	0,000	-24,110
Kinderzuschlag	-0,399	-0,002	-0,401
Elterngeld	0,000	-0,027	-0,027
Wohngeld	-1,219	-0,024	-1,243
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,325	-0,325
Arbeitslosengeld II	6,002	0,442	6,444
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	4,672	0,798	5,471
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,697	-0,008	-0,704
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	-0,034	-0,034
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	4,463	0,153	4,616

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010. Anm.: Der buchhalterische Effekt gibt den Effekt ohne Verhaltensanpassung wieder. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Wie Tabelle 91 zeigt, sinkt durch die Einführung der altersabhängigen Zuschläge zum Kindergeld (**Szenario Frankreich 4**) die entlastende Wirkung mit Bezug auf den Rechtsstand 2010 bei den Ausgaben für das Kindergeld auf ca. 22,6 Mrd. Euro. Im Gegenzug vermindert sich jedoch der Zuwachs der Ausgaben für den kindbezogenen Anteil am ALG II von ca. 4,6 Mrd. auf ca. 3,9 Mrd. Euro. Weiterhin steigen die Ausgaben für den Kinderzuschlag und den kindbezogenen Anteil am Wohngeld leicht an, da Haushalte aus dem ALG II-System kommen und neue Ansprüche generieren. Daher ergibt sich diesbezüglich im Vergleich zum dritten Benchmarking-Szenario eine geringere Entlastungswirkung. Diese Entwicklung lässt sich auch am geringeren Anstieg der Ausgaben für ALG II und die geringere Entlastung bei den Ausgaben für das Wohngeld nachvollziehen.

Insgesamt führt die Einführung des Familiensplittings zu fiskalischen Mehrbelastungen in Höhe von ca. 15 Mrd. gegenüber dem Rechtsstand 2010. Durch das geringere Kindergeld nach französischem Vorbild wird dies überkompensiert, da Ausgaben in Höhe von mehr als 20 Mrd. Euro eingespart werden können. Dieser entlastende fiskalische Effekt wird auch durch den Anstieg der Ausgaben für das ALG II nicht unzuliebe ge-

macht. Der fiskalische Gesamteffekt weist eine Entlastung des Staatshaushalts um ca. 4,5 Mrd. Euro aus.

Tabelle 91: Fiskalische Wirkungen des Szenarios „Frankreich 4“

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-15,054	0,329	-14,725
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,493	0,000	-0,493
Ehegattensplitting	15,054	0,082	15,136
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,574	-0,002	-0,575
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,095	0,003	0,098
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,580	0,580
(3) Monetäre Transfers	-18,659	-0,017	-18,675
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-22,640	0,000	-22,640
Kinderzuschlag	-0,250	-0,013	-0,263
Elterngeld	0,000	-0,027	-0,027
Wohngeld	-1,121	-0,031	-1,151
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,320	-0,320
Arbeitslosengeld II	5,352	0,374	5,726
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	3,605	0,926	4,530
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,609	-0,015	-0,623
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	-0,033	-0,033
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	3,877	0,136	4,013

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010. Anm.: Der buchhalterische Effekt gibt den Effekt ohne Verhaltensanpassung wieder. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Fazit Frankreich

Die Simulationen zeigen, dass die mit der Einführung eines Familiensplittings nach französischem Vorbild verbundenen politischen Ziele der steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern und die Stärkung der Arbeitsanreize von Müttern nicht erfüllt werden können. Insbesondere kinderreiche Familien in den höheren Einkommensbereichen profitieren vom Familiensplitting, während ärmerle Familien hiervon kaum profitieren können. Dahingegen trifft die Reduktion des Kindergeldes insbesondere Haushalte in den unteren Einkommensquartilen. Die Arbeitsangebotseffekte sind insgesamt sehr gering. Damit können die Ergebnisse früherer Studien bestätigt werden (vgl. Steiner und Wrohlich (2007)). Das Familiensplitting führt zu Mehrausgaben, die durch die Einsparungen beim Kindergeld mehr als ausgeglichen werden können. Die fiskalischen Effekte können nicht mit der Studie von Steiner und Wrohlich (2007) verglichen wer-

den, da sich die Implementierung insbesondere hinsichtlich der Günstigerprüfung und des Kindergeldes unterscheidet.

13.3.3 Schweden

Im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich werden in Schweden die Einkommen **individuell besteuert**. Darüber hinaus profitieren schwedische Familien von umfangreichen monetären und nicht-monetären Leistungen. Bei den monetären Leistungen ist zuerst das **Elterngeld** zu nennen. Das Elternpaar hat in Schweden insgesamt Anspruch auf 480 Tage Erziehungsurlaub, der flexibel zwischen den beiden Elternteilen bis zum achten Geburtstag des Kindes aufgeteilt werden kann, sofern beide Elternteile sich zur Betreuung des Kindes für jeweils mindestens zwei Monate verpflichten. In den ersten 13 Monaten beträgt das Elterngeld 80% des Einkommens vor Antritt des Erziehungsurlaubes. Die restlichen drei Monate Erziehungsurlaub werden mit einem relativ niedrigen einkommensunabhängigen Pauschalbetrag bezuschusst. Des Weiteren erhalten die Eltern ein **gestaffeltes Kindergeld**. Die wichtigsten Merkmale der familienbezogenen Realleistungen sind das breite Angebot an staatlichen **Krippenplätzen** und die **Garantie einer Ganztagsbetreuung** für alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr. Auch der Unterricht an den Schulen findet in Schweden, wie auch in Frankreich, ganztags statt.

Wie bei Frankreich soll auf eine Simulation der Ausweitung der Kinderbetreuungsplätze zunächst verzichtet werden, da in späteren Modulen der Gesamtevaluation für dieses Element des schwedischen Modells ein besser geeignetes Simulationsmodell zur Verfügung stehen wird.

Umsetzung in der Steuer-Transfer-Simulation

Im ersten Schritt ersetzt die **Individualbesteuerung** das bisherige Ehegattensplitting. Dies ist äquivalent zu der Simulation des Ehegattensplittings an früherer Stelle. Der deutsche Kinderfreibetrag und das deutsche Kindergeld werden hierbei beibehalten. Lediglich die gemeinsame Veranlagung wird ausgesetzt.

Der zweite Schritt umfasst die zusätzliche Übertragung des schwedischen **Kindergeldes**. Die Altersgrenze sowie die sonstigen Voraussetzungen für einen Kindergeld-Bezug werden gemäß den deutschen Regelungen beibehalten. Der Betrag pro Kind und Monat beläuft sich 2010 auf SEK 1050 (Wechselkurs vom 23.5.2011: ca. € 118). Hinzu kommt die sog. Mehrkindzulage in Höhe von SEK 100 (ca. € 11) für das zweite Kind, SEK 354 (ca. € 40) für das dritte Kind, SEK 860 (ca. € 96) für das vierte Kind und SEK 1050 (ca. € 118) für das fünfte und jedes weitere Kind. Eine Abstufung nach Alter gibt es nicht.

Ergebnisse der Simulation

Bei der Betrachtung der Ergebnisse ist zu beachten, dass im Rahmen des Benchmarkings stets alle Haushalte betrachtet werden, und nicht, wie in Teil B des Berichts, nur die Empfängerhaushalte im Status quo. Des Weiteren stellen alle Tabellen die Änderungen im Vergleich zum Status quo dar, nicht jedoch im Vergleich zum vorhergehenden Szenario.

Beschäftigung und Arbeitszeit

Hinsichtlich der Einführung der Individualbesteuerung ergeben sich selbstredend für Alleinstehende und Alleinerziehende keine Effekte. Zu erwarten ist an dieser Stelle eine positive Wirkung der Reform auf die Partizipation und den Erwerbsumfang von Verheirateten. Die steuerliche Grenzbelastung desjenigen Partners mit dem geringeren Lohn (häufig die Ehefrauen) wird tendenziell durch den Übergang zur Individualbesteuerung herabgesetzt, während die Grenzbelastung des besser verdienenden Partners erhöht wird.¹¹⁵ Zudem kann es sein, dass ein erhöhter Erwerbsumfang der Frauen eine höhere steuerliche Belastung des Partners ausgleicht.

Tabelle 92: Beschäftigungswirkungen durch Individualbesteuerung (Schweden 1)

	Frauen			Männer		
	Durch. pos. Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Durch. pos. Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	1,49	0,00	78609	0,27	-0,10	6684
Paare mit Kindern	1,76	0,38	155954	-0,27	-0,13	-47834
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	1,63	0,25	85748	-0,07	-0,13	-14048
Zwei Kinder	1,33	0,29	56457	-0,33	-0,12	-22091
Mehr als zwei Kinder	0,89	0,38	13749	-0,72	-0,10	-11695
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,79	0,24	8647	-0,37	-0,18	-10351
3 bis 6 Jahre	0,95	0,18	20107	-0,30	-0,11	-9931
7 bis 13 Jahre	1,31	0,29	43800	-0,27	-0,09	-11903
Über 13 Jahre	2,00	0,33	83399	-0,19	-0,13	-15649
Gesamt	1,18	0,12	234563	-0,03	-0,09	-41150

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Es lässt sich in Tabelle 92 für das **Szenario Schweden 1** erkennen, dass sich die Partizipation der Frauen insgesamt erhöht (um 1,18 Prozentpunkte). Der Effekt ist deutlich stärker, wenn es sich um Frauen in Paarfamilien handelt. Der Gesamteffekt ist geringer als die einzeln betrachteten Effekte, da hierbei, wie oben bereits erläutert, auch die

¹¹⁵ Zu den Grenzbelastungen siehe ausführlich Kapitel 18 im Anhang.

nicht betroffenen Haushaltstypen einbezogen werden. Unterscheidet man nach der Kinderzahl, so fällt auf, dass sich die Partizipation umso stärker erhöht, je weniger Kinder im Haushalt leben. Zudem scheint das Alter der Kinder eine Rolle zu spielen, da der Effekt mit dem Alter des jüngsten Kindes ansteigt, von 0,79 auf 2,00 Prozentpunkte. Ein vergleichbares Bild liefern die Änderungen in den durchschnittlichen positiven Stunden sowie der Vollzeitäquivalente, mit zwei Ausnahmen. Die positiven Stunden der Frauen in Paarhaushalten ohne Kinder ändern sich überhaupt nicht und der Effekt nimmt mit dem Alter des jüngsten Kindes nicht kontinuierlich zu. Gemessen in Vollzeitäquivalenten ergibt sich bei den Frauen ein Plus von 234.563.

Männer in Paarhaushalten ohne Kinder erhöhen ihre Partizipation, während der Effekt genau umgekehrt ist, sofern Kinder im Haushalt leben. Auch hier verstärkt sich die Wirkung mit der Anzahl der Kinder. Hinsichtlich des Alters des jüngsten Kindes zeigt sich, dass die Reduktion der Partizipation abnimmt. Insgesamt sinkt die Partizipation um gerade 0,03 Prozentpunkte. Die durchschnittlichen positiven Stunden allerdings sinken, unabhängig davon, ob Kinder im Haushalt leben, oder nicht. Diese Wirkung ist umso schwächer, je mehr Kinder vorhanden sind. Insgesamt ergibt sich eine Verringerung um 41.150 Vollzeitäquivalente.

Die Einführung einer Individualbesteuerung beeinflusst die Partizipation der Frauen insgesamt wesentlich stärker als die der Männer. Des Weiteren sind die Effekte meist stärker ausgeprägt, wenn Kinder im Haushalt leben.

Somit scheinen sich die Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen sowie auch der Erwerbsumfang etwas aneinander anzunähern. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass unter der Möglichkeit des Ehegattensplittings ein möglichst unterschiedliches Einkommen, und damit meist verbunden eine möglichst unterschiedliche Erwerbsbeteiligung, zu dem größtmöglichen Vorteil aus dem Splitting führt. Somit ist es beim Übergang zur Individualbesteuerung nun lohnender für Frauen, am Arbeitsmarkt zu partizipieren bzw. ihren Erwerbsumfang auszudehnen. Bei Männern tritt der gegenläufige Effekt auf, denn sie sind tendenziell durch die Individualbesteuerung einer höheren Steuerlast ausgesetzt, so dass Erwerbsbeteiligung „unattraktiver“ wird.

Wird zusätzlich zur Individualbesteuerung das schwedische Kindergeld übertragen („**Szenario Schweden 2**“), ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 93):

Erwartungsgemäß ergeben sich auch in diesem zweiten Szenario keine Änderungen im Hinblick auf Alleinstehende. Die Ergebnisse für Paarhaushalte ohne Kinder sind identisch zu jenen des ersten Schrittes, da diese Haushalte nur von diesem betroffen sind. Für Alleinerziehende lässt sich demgemäß in obiger Tabelle (Szenario Schweden 2) der Effekt des schwedischen Kindergeldes ablesen. Alleinerziehende Frauen sowie alleinerziehende Männer verringern ihre Partizipation am Arbeitsmarkt, wobei der Effekt für Frauen deutlich stärker ausfällt. Diese Verringerung kann durch den geringeren Anreiz erklärt werden, den Bezug von ALG II zu verlassen, der durch das verminderte Kindergeld entstehen kann. Die durchschnittlichen positiven Stunden der alleinerzie-

henden Frauen gehen geringfügig zurück, wohingegen die der alleinerziehenden Männer in gleichem Maße steigen. Dies betrifft allerdings nur eine sehr kleine Gruppe.

Tabelle 93: Beschäftigungswirkungen durch – Individualbesteuerung und schwedisches Kindergeld (Schweden 2)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,39	-0,03	-7143	-0,24	0,03	-290
Paare ohne Kinder	1,49	0,00	78609	0,27	-0,10	6684
Paare mit Kindern	1,50	0,47	154664	-0,55	-0,39	-123439
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	1,33	0,39	86734	-0,32	-0,61	-65479
Zwei Kinder	1,11	0,29	50568	-0,59	-0,23	-40362
Mehr als zwei Kinder	0,50	0,35	10219	-1,23	-0,10	-17889
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	0,85	0,96	17023	-0,64	-0,48	-22613
3 bis 6 Jahre	0,50	0,25	16849	-0,58	-0,24	-20006
7 bis 13 Jahre	0,98	0,35	40661	-0,62	-0,37	-36325
Über 13 Jahre	1,72	0,30	72988	-0,44	-0,44	-44785
Gesamt	1,03	0,16	226130	-0,16	-0,21	-117045

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Für Frauen in Paarfamilien bewirkt das schwedische Kindergeld in Kombination mit der Individualbesteuerung insgesamt zwar immer noch eine Steigerung der Partizipation, allerdings in leicht abgeschwächter Form im Vergleich zum ersten Szenario (1,50 statt 1,76). Dies legt nahe, dass Frauen in Paarfamilien auf das schwedische Kindergeld ähnlich reagieren wie alleinerziehende Frauen, nämlich mit einer tendenziellen Verringerung der Partizipation. Lediglich in Fällen, in denen das jüngste Kind bis zu zwei Jahre alt ist, ist die Erhöhung der Partizipation deutlicher als unter Schritt 1. Insgesamt erhöht dieses Bündel die Partizipation der Frauen um 1,03 Prozentpunkte. Die durchschnittlichen positiven Stunden steigen jedoch insgesamt etwas stärker an als in Szenario 1. Hier spielt demnach wohl der Einkommenseffekt des Kindergeldes eine relativ große Rolle. Die Zahl der Vollzeitäquivalente steigt zwar deutlich an, aber diese Erhöhung fällt im Vergleich zu Schritt 1 etwas niedriger aus, sie beträgt nun statt 234.563 noch 226.130.

Bei Männern nimmt die Partizipation nun im Vergleich zu Schritt 1 deutlicher ab, unabhängig von Anzahl und Alter der Kinder. Die Wirkung scheint hinsichtlich der Männer somit in die gleiche Richtung zu weisen, wie die der Individualbesteuerung. Insgesamt sinkt die Partizipation um 0,16 Prozentpunkte. Durch die zusätzliche Simulation des schwedischen Kindergeldes sinken die durchschnittlichen positiven Stunden der Männer nun wesentlich deutlicher, als bei alleiniger Einführung der Individualbesteuerung.

Auch die Reduktion der Vollzeitäquivalente ist somit wesentlich stärker als in Schritt 1 – verringerte sich das Arbeitsangebot in Schritt 1 um 41.150, so sind es nun 117.045 Vollzeitäquivalente.

Während also die alleinige Simulation der Individualbesteuerung einen positiven Effekt auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen hatte, wird dieser Effekt durch die gleichzeitige Einführung des schwedischen Kindergeldes reduziert. Das Kindergeld nach schwedischem Vorbild wirkt somit negativ auf die Partizipation von Männern und Frauen, jedoch tendenziell positiv auf den Erwerbsumfang der Frauen, negativ auf den der Männer.

Einkommen

Auch hier ergeben sich selbstredend für Alleinstehende und Alleinerziehende keinerlei Wirkungen.

Zu erwarten ist, dass sowohl die Simulation der Individualbesteuerung als auch Schritt 2 (zusätzlich das schwedische Kindergeld) einen senkenden Effekt auf das Einkommen aufweisen, dass dieser jedoch durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System und durch Verhaltensanpassung, vor allem in den unteren Einkommensbereichen, abgeschwächt wird.

Tabelle 94: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) durch Individualbesteuerung (Schweden 1)

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	-24,81	-11,99	-10,05	-91,47	-91,36	-80,97
Paare mit Kindern	-2,00	-0,21	-0,17	-79,92	-56,64	-49,66
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,49	-0,05	-0,04	-59,59	-47,83	-41,29
Zwei Kinder	0,00	0,00	0,00	-45,65	-26,14	-23,45
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-13,73	-3,15	-3,12
Gesamt	-3,30	-1,57	-1,31	-37,07	-31,86	-27,12
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Paare ohne Kinder	-83,34	-83,34	-77,13	-101,00	-101,00	-94,21
Paare mit Kindern	-137,11	-134,32	-125,86	-178,97	-181,41	-172,73
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-109,44	-111,28	-101,43	-147,18	-148,38	-139,17
Zwei Kinder	-135,42	-134,61	-127,57	-174,63	-177,00	-169,19
Mehr als zwei Kinder	-125,32	-104,97	-99,28	-242,57	-247,96	-240,45
Gesamt	-92,37	-91,00	-83,9	-142,9	-144,38	-136,47

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Die isolierte Wirkung der Individualbesteuerung nimmt, wie zu erwarten ist, zu, wenn die Quartile in aufsteigender Reihenfolge betrachtet werden (Tabelle 94). Im ersten und zweiten Quartil zeigt sich, dass die gemeinsame Veranlagung für Paare ohne Kinder von deutlich größerer Bedeutung für das Einkommen ist, als für Paare mit Kindern. Ab Quartil 3 ist dies genau umgekehrt. Insgesamt sinkt das Haushaltsnettoeinkommen durch die Einführung der Individualbesteuerung, wobei die Wirkung für Paare mit Kindern im untersten Quartil mit gerade einmal 2 Euro äußerst gering ausfällt. Die deutlichste Reduktion des verfügbaren Einkommens erfahren Haushalte mit mehr als zwei Kindern (im vierten Quartil).

Nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System ist der Effekt im ersten Quartil für Paare ohne Kinder auf ca. die Hälfte des isolierten Effektes zurückgegangen. Der Einkommensrückgang wird hier demnach zum Teil durch das Steuer-Transfer-System aufgefangen. Im Falle der Paare mit Kindern ist der ohnehin geringe Effekt nun nahezu aufgehoben. Mit „aufsteigendem“ Quartil nimmt auch die Reduktion des Einkommensrückgangs durch das Steuer-Transfer-System ab, im dritten und vierten Quartil wird der isolierte Effekt nahezu nicht beeinflusst, bei Paaren mit Kindern wird er sogar noch leicht verstärkt. Verhaltenseffekte führen letztlich dazu, dass der negative Effekt der Individualbesteuerung auf das Einkommen in allen Quartilen etwas abgeschwächt wird.

Insgesamt zeigt sich in Schritt 1 im untersten Quartil nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System und Verhaltensanpassungen nahezu keine Änderung des verfügbaren Einkommens, die betreffenden Haushalte „verlieren“ 1 Euro. Demgegenüber steht ein relativ starker Einkommensrückgang im gesamten vierten Quartil, hier sinkt das verfügbare Einkommen um 136 Euro.

Es zeigt sich genau das Bild, welches man erwartet, Haushalte mit niedrigem Einkommen verlieren durch die Individualbesteuerung nur marginal an verfügbarem Haushaltseinkommen. Haushalte mit hohem Einkommen hingegen verlieren sehr stark, da diese bisher am stärksten von den Regelungen des Ehegattensplittings profitiert haben.

Wird neben der Individualbesteuerung zusätzlich das schwedische Kindergeld simuliert (**Szenario Schweden 2**), zeigt sich selbstverständlich für kinderlose Haushalte keine weitere Beeinflussung des Haushaltseinkommens (Tabelle 95).

Für Alleinerziehende ist hier wiederum der Effekt des schwedischen Kindergeldes abzulesen, da nur dieser Reformschritt Einfluss auf diese Gruppe hat. Das Einkommen der Alleinerziehenden nimmt ab. Am deutlichsten ist dieser isolierte Effekt im zweiten Quartil. Bei Alleinerziehenden im dritten und vierten Quartil ist die isolierte Wirkung geringer als in den unteren beiden Quartilen. Dies kann durch das duale System aus Kindergeld und Kinderfreibetrag bedingt sein. Es kann Haushalte geben, die vor der Reform das Kindergeld gewählt haben. Durch die Reform, im diesem Fall also eine Reduktion desselben, wird nun die Wahl des Kinderfreibetrages optimal, jedoch wird

die Minderung des Kindergeldes nicht kompensiert. Selbstverständlich ist der Effekt ausgeprägter, je mehr Kinder im Haushalt vorhanden sind.

Tabelle 95: Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen (nach Quartil) bei Individualbesteuerung und schwedischem Kindergeld (Schweden 2)

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-65	-10,85	-10,55	-85,37	-51,41	-50,83
Paare ohne Kinder	-24,81	-11,99	-10,05	-91,47	-91,36	-80,97
Paare mit Kindern	-56,76	-1,52	-1,36	-161,2	-86,56	-77,88
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-55,9	-10	-9,68	-113,26	-84,53	-77,39
Zwei Kinder	-118,66	-0,13	0	-151,54	-69,83	-65,54
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-163,88	-28,03	-26,97
Gesamt	-13,46	-2,99	-2,7	-66,73	-45,48	-40,4
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
Haushaltstyp	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Alleinerziehende	-64,61	-54,64	-53,35	-55,73	-55,67	-55,7
Paare ohne Kinder	-83,34	-83,34	-77,13	-101	-101	-94,21
Paare mit Kindern	-227,86	-215,16	-207,28	-257,24	-660,82	-471,21
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-160,33	-162,21	-155,56	-152,48	-989,61	-605,73
Zwei Kinder	-246,93	-240,75	-233,29	-271,99	-428,24	-359,68
Mehr als zwei Kinder	-268,63	-195,35	-186,02	-392,45	-405,9	-393,88
Gesamt	-140,87	-134,02	-126,09	-186,58	-436,77	-315,83

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System wird der negative Effekt im ersten Quartil sehr stark kompensiert, insbesondere im Falle der Paare mit Kindern (siehe hierzu Szenario Schweden 2). Hingegen ergeben sich im obersten Quartil für Alleinerziehende keine nennenswerten weiteren Änderungen. Für Paare mit Kindern im obersten Quartil wird der isolierte Effekt sogar noch erheblich verstärkt. Die Verhaltenseffekte sind im untersten Quartil kaum nennenswert. Allerdings verringern Paare mit Kindern ab dem zweiten Quartil ihren Nachteil durch Arbeitsangebotsreaktionen, Paare im vierten Quartil sogar deutlich.

Haushalte mit Kindern verlieren tendenziell, wenn das schwedische Kindergeld eingeführt wird, da die Effekte, verglichen mit Schritt 1, noch stärker ausfallen. Haushalte mit sehr hohem Einkommen verlieren durch dieses Reformbündel ca. 316 €, wohingegen Haushalte mit geringem Einkommen 3 € weniger zur Verfügung haben. Somit würden Haushalte mit hohem Einkommen im Zuge dieser Simulation schwedischer Elemente im Vergleich zum Status quo stark belastet, während es im unteren Einkommensquartil kaum Änderungen gäbe.

Armut

Im Hinblick auf die Armutsmäße wird für den ersten Reformschritt eine steigernde Wirkung erwartet, wobei tendenziell eher die 60%-Quote betroffen sein wird, da diejenigen Haushalte betroffen sein werden, die Einkommen oberhalb der 50%-Schwelle beziehen. Verstärkt wird diese Wirkungsrichtung auch für Schritt 2 erwartet. Für Alleinstehende und Alleinerziehende sollten sich keine Änderungen ergeben, da diese nicht unmittelbar betroffen sind.

Tabelle 96: Änderung der Armutsriskos und des ALG II-Bezugs durch Individualbesteuerung (Schweden 1)

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Isoliert	Interaktion	Isoliert
Haushaltstyp					
Paare ohne Kinder	1,708	0,845	0,703	112120	1,79
Paare mit Kindern	2,313	1,256	1,128	219873	2,53
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	1,312	0,618	0,553	66187	1,24
Zwei Kinder	2,235	1,572	1,420	105395	2,54
Mehr als zwei Kinder	2,770	0,788	0,690	48291	3,53
Gesamt	1,202	0,633	0,554	331993	1,30

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Die Simulation einer Individualbesteuerung (**Szenario Schweden 1**) bewirkt eine Erhöhung der Armutsriskoquote von Paaren (Tabelle 96). Betroffen sind sowohl Paare mit als auch ohne Kinder. Allerdings sind Paarfamilien deutlich stärker betroffen. Zudem steigt die Quote umso deutlicher, je mehr Kinder im Haushalt leben. Die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System bewirkt eine Reduktion dieser Erhöhung. Etwas stärker fällt diese für Paare ohne Kinder aus. Arbeitsangebotsreaktionen führen zu einer weiteren Abschwächung des isolierten Effektes. Im Bevölkerungsquerschnitt steigt die Armutsriskoquote um 0,6 Prozentpunkte.

Die Anzahl der Haushalte, die nach Einführung der Individualbesteuerung ALG II bezieht, steigt durch die Individualbesteuerung an. Dies ist durch die tendenziell auf Haushaltsebene höhere steuerliche Belastung zu erklären. Bei zusätzlicher Reform des Kindergeldes sind Alleinstehende und Paare ohne Kinder natürlich wiederum nicht betroffen. Für Alleinerziehende stellt sich erneut der Effekt des schwedischen Kindergeldes ein.

Der zweite Schritt (**Szenario Schweden 2**, siehe Tabelle 97) führt bei Paarfamilien zu einer Erhöhung der Armutsriskoquote im Vergleich zum Status quo. Isoliert betrachtet erhöht das Reformbündel dieses Risiko um ca. 6,7 Prozentpunkte. Dies stellt eine erhebliche Wirkung dar, zumal diese durch das Steuer-Transfer-System sogar auf ca. 7,6

Prozentpunkte angehoben wird. Bei Alleinerziehenden ist der Effekt mit ca. 6,3 Prozentpunkten ähnlich stark. Allerdings wird in deren Fall durch das Steuer-Transfer-System eine deutliche, wenn auch nicht vollständige, Kompensation erreicht. Selbstredend ist die isolierte Erhöhung des Armutsrisikos umso höher, je mehr Kinder der Haushalt hat. Nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System ergibt sich aber die stärkste Erhöhung des Armutsrisikos für Haushalte mit einem Kind, bei denen die Wirkung noch verstärkt wird. Erst ab zwei Kindern trägt das System zu einer Kompensation des isolierten Effektes bei. Verhaltensanpassungen führen dazu, dass das Risiko noch weniger stark ansteigt. Die Größenordnung der Änderung ist letztlich sogar für unterschiedliche Kinderzahlen vergleichbar.

Tabelle 97: Änderung des Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch Individualbesteuerung und schwedisches Kindergeld (Schweden 2)

	Änderung der Armutsrisikoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug		
	Isoliert	Interaktion	Isoliert	Interaktion	Isoliert	
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	6,287	1,001	0,981	173975	7,96	
Paare ohne Kinder	1,708	0,845	0,703	112120	1,79	
Paare mit Kindern	6,689	7,590	4,908	596324	6,87	
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	3,541	7,508	4,180	219903	4,11	
Zwei Kinder	7,147	5,186	4,002	350062	8,44	
Mehr als zwei Kinder	16,979	4,667	4,227	200334	14,65	
Gesamt	3,221	2,865	1,919	882419	3,44	

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Insgesamt steigt die Armutsrisikoquote um 1,9 Prozentpunkte und folglich wesentlich stärker als unter Szenario 1. Auch der ALG II-Bezug steigt nun fast dreimal so stark an, wie unter der alleinigen Simulation der Individualbesteuerung. Das Bündel schwedischer Instrumente führt also zu einer leichten Erhöhung der Armutsrisikoquote, was vor allem dem schwedischen Kindergeld geschuldet zu sein scheint.

Fiskalische Wirkungen

Durch den Übergang vom Ehegattensplitting hin zu einer Individualbesteuerung (Szenario Schweden 1) fallen ca. 24 Mrd. weniger „Ausgaben“ für diese Leistung an (Tabelle 98). Die direkten Steuern erhöhen sich natürlich in gleichem Maße. Weiterhin sinken die Ausgaben für den Kinderfreibetrag sowie für die Absetzbarkeit von Kosten der Kinderbetreuung. Allerdings steigen folglich andere Posten, wie das Arbeitslosengeld II. Die Verhaltenseffekte sind hier relativ gering, lediglich bei direkten Steuern, SV-Beiträgen und ALG II zeigen sich deutlichere Verhaltenseffekte.

Insgesamt ergibt sich eine deutliche Entlastung des staatlichen Budgets (ca. 23,9 Mrd. €), welche durch Verhaltensanpassungen noch leicht verstärkt wird (um knapp 1 Mrd. €).

Tabelle 98: Fiskalische Wirkungen der Individualbesteuerung (Schweden 1)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-24,444	-0,225	-24,669
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	0,493	0,000	0,493
Ehegattensplitting	24,444	0,000	24,444
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	0,000	0,000
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,050	-0,001	0,049
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-1,448	-1,448
(3) Monetäre Transfers	-0,541	-0,768	-1,309
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	0,000	0,000	0,000
Kinderzuschlag	-0,116	-0,014	-0,130
Elterngeld	0,129	-0,013	0,116
Wohngeld	0,171	-0,057	0,114
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,060	0,060
Arbeitslosengeld II	-0,725	-0,744	-1,469
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	-23,903	-0,905	-24,808
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,171	0,000	0,171
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,001	0,001
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	-0,448	-0,154	-0,603

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

In Szenario 2 wird zudem das Kindergeld im Vergleich zum deutschen System deutlich reduziert (Tabelle 99). Somit ergibt sich hier eine erhebliche Einsparung für den Staat. Die direkten Steuern steigen wesentlich weniger stark als unter Szenario 1. Des Weiteren steigen die Ausgaben für ALG II weiter an. Insgesamt sinkt die Entlastung des Staates durch dieses Szenario um ca. 1 Mrd. €. Der Verhaltenseffekt schlägt nun deutlich stärker zu Buche, mit 2,359 Mrd. € im Vergleich zu gerade einmal 0,905 Mrd. €.

Tabelle 99: Fiskalische Wirkungen der Individualbesteuerung und des schwedischen Kindergelds (Schweden 2)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	13,820	3,312	17,132
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,469	-0,008	-0,477
Ehegattensplitting	-24,444	0,000	-24,444
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	-0,003	-0,003
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,065	0,006	-0,059
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,397	0,397
(3) Monetäre Transfers	-7,775	1,35	-6,423
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-10,641	0,000	-10,641
Kinderzuschlag	-0,032	-0,002	-0,033
Elterngeld	-0,129	0,005	-0,124
Wohngeld	-0,865	0,037	-0,828
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,095	-0,095
Arbeitslosengeld II	3,892	1,405	5,298
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	21,595	2,359	23,952
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,479	-0,007	-0,486
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	-0,005	-0,005
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	2,629	0,425	3,054

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010. Anm.: Der buchhalterische Effekt gibt den Effekt ohne Verhaltensanpassung wieder. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Fazit Schweden

Bei der Simulation der beiden besprochenen Szenarien wird deutlich, dass zwar eine erhebliche Entlastung des Staates und eine Erhöhung der Partizipation der Frauen sowie eine Angleichung der Erwerbsbeteiligung und des Erwerbsumfangs von Frauen und Männern im Vergleich zum Status quo möglich sind, allerdings steigt die Armutsriskoquote und der Bezug von ALG II an. Jedoch sind Haushalte, die ein hohes Einkommen beziehen, wesentlich stärker von den vorliegenden Einkommensreduktionen betroffen, als Haushalte mit niedrigem Einkommen.

13.3.4 Vereinigtes Königreich

Eine Gemeinsamkeit mit Deutschland besteht zunächst darin, dass im Sozialrecht ebenfalls getrennt wird in Erwerbsfähige („Jobseeker's Allowance“) und in Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen („Income Support“). In anderen zentralen Elementen des Steuer-Transfer-Systems unterscheidet sich Großbritannien aber erheblich von Deutschland:

- Individualbesteuerung von Ehegatten statt gemeinsamer Veranlagung,
- Niedriges, in der Kinderzahl degressiv gestaltetes Kindergeld,
- Soziale Sicherung von Erwerbsfähigen durch Tax Credits

Das **System der Tax Credits** zerfällt seit einer Reform im Jahr 2003 in zwei Teile: den Working Tax Credit (WTC) und den Child Tax Credit (CTC). WTC und CTC sind zwei voneinander weitgehend unabhängige Instrumente, mit denen die Förderung der Arbeitsaufnahme und die Förderung von Familien entkoppelt werden sollen.

Der **WTC** ist ein Lohnzuschuss im Niedrigeinkommensbereich. Er beinhaltet das sogenannte Grundelement („basic element“) des WTC. Anspruch auf das volle Grundelement besteht bis zu einer gewissen Einkommensgrenze. Bei Einkommen über dieser Grenze wird der Anspruch auf WTC mit einer Rate von 39% abgeschmolzen. Bei einer Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden erhöht sich der Anspruch auf WTC („30 hour element“). Paare mit mindestens einem Kind können diese Wochenarbeitszeit gemeinsam aufbringen. Der WTC sieht noch weitere Elemente vor, etwa für Personen mit Behinderung oder bei einer Rückkehr von über 50-jährigen auf den Arbeitsmarkt.

Der **CTC** ist ein einkommensabhängiger Kinder(geld)zuschlag und unterscheidet sich erheblich vom deutschen Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz; insbesondere reicht der CTC weit in mittlere Einkommensschichten hinein. So läuft die Förderung erst bei einem Jahreseinkommen von rund 58.000 £ (Kurs vom 17.5.: ca. 66.207 €) vollständig aus. Der Transfer wird zusätzlich zu WTC und Kindergeld gezahlt.

Umsetzung in der Steuer-Transfer-Simulation

Die Simulation der Individualbesteuerung kann hier übersprungen werden, da die Wirkungen einer getrennten Veranlagung bereits in Kapitel 7.1 und im Rahmen der Simulation der schwedischen Elemente untersucht wurden. Daher bleibt die gemeinsame Veranlagung hier erhalten.

Zunächst wird demnach das **Kindergeld** nach britischem Vorbild simuliert. Die Günstigerprüfung in Bezug auf den Kinderfreibetrag bleibt erhalten. Für das älteste anspruchsberechtigte Kind beträgt das britische Kindergeld im Jahr 2010 £ 86,67 monatlich (Kurs 10.5.2011: € 99). Für weitere Kinder werden monatlich jeweils £ 57,20 (ca. €

65) gewährt. Der wesentliche Unterschied zu den übrigen betrachteten Ländern besteht somit in der stärkeren Förderung des ersten Kindes im Vergleich zu folgenden Kindern.

Im nächsten Schritt wird das Prinzip des **Child Tax Credit** übertragen. Simuliert werden Familienelement und Kinderelement. Bezugsberechtigt ist derjenige, der verantwortlich für mindestens ein Kind unter 16 Jahren ist. Um die Wirkung dieser Leistung isoliert abilden zu können, erhält ein Haushalt in vorliegender Simulation für jedes Kindergeld-Kind auch den Anspruch auf CTC. Das **Familienelement** des CTC beträgt £ 545 (ca. € 622) pro Jahr, das **Kinderelement** £ 2.300 (ca. € 2.625) pro Kind und Jahr. Bis zu einem Einkommen von £ 16.190 (ca. € 18.481) können diese Elemente in voller Höhe bezogen werden. Übersteigt das Einkommen diese erste Grenze, beträgt die Entzugsrate für jeden zusätzlich verdienten Euro für den CTC 39%. Ab einem Einkommen von £ 50.000 (ca. € 57.075) wird diese mit 6,67% simuliert. Erreicht das Einkommen eine Höhe von £ 58.000 (ca. € 66.207), besteht kein Leistungsanspruch mehr. Die Leistung wird zusätzlich zum britischen Kindergeld gezahlt. Der CTC wird dem verfügbaren Einkommen zugeschlagen, und bei der Anspruchsermittlung des ALG II einbezogen.

Abschließend wird das **Betreuungs-Element des Working Tax Credit** simuliert. Die übrigen Elemente des WTC werden an dieser Stelle nicht übertragen, da diese nicht direkt mit familienpolitischen Maßnahmen gleichzusetzen sind. Der WTC wird also in dieser Simulation auf die gleichen Voraussetzungen gestützt wie der CTC (Kindergeld-Kinder). Zusätzlich kommt jedoch noch eine **Mindestanforderung an die Erwerbstätigkeit** hinzu, nämlich ein minimales Stundenvolumen von 16 Stunden pro Woche, wenn eine Person verantwortlich für mind. ein Kind ist. Dies entspricht im Simulationsmodell etwa der 20-Stunden-Kategorie, also Kategorie 3. Liegt keine Verantwortung für ein Kind vor, muss eine Erwerbstätigkeit in Kategorie 4 und ein Alter von mind. 25 Jahren gegeben sein. Da hier aber lediglich das Betreuungselement simuliert wird, ist diese Unterscheidung für die Simulation irrelevant. Der Maximalbetrag beläuft sich für ein Kind auf 80% von £ 175 pro Woche, somit £ 140 (ca. € 685 pro Monat). Bei mind. 2 Kindern steigt der Maximalbetrag auf 80% von £ 300 pro Woche, also £ 240 (ca. € 1.174 im Monat). Relevant für die Höhe des Bezugs sind zwei Einkommensgrenzen. Die erste liegt bei £ 6.420 (ca. € 7.328). Bis zu der zweiten Grenze bei £ 50.000 (ca. € 57.075) beträgt die Entzugsrate 39%, danach 6,67%. Ab einem Einkommen von £ 58.000 beträgt auch dieser Tax Credit null. Da hier ausschließlich das Betreuungselement simuliert wird, liegt die erste Einkommensgrenze mit 7.328 € zu niedrig. Würden weitere Elemente übertragen, würden diese ab dieser Grenze zuerst abgeschrallen, das Betreuungselement bliebe also relativ lange unberührt. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden als erste Einkommensgrenze die Grundfreibeträge ange setzt. Dies sind 8.004 € für Erwachsene, somit 16.008 € bei Paaren und genau 8.004 € bei Single-Haushalten. Hinzu kommt der Freibetrag je Kind mit 7.008 €. Auch der Working Tax Credit wird dem verfügbaren Einkommen hinzugerechnet, jedoch nicht bei der Anspruchsermittlung des ALG II einbezogen.

Da hier mit einigen Wechselwirkungen mit Elementen des deutschen Systems zu rechnen ist, sei hierauf an dieser Stelle eingegangen. Im zweiten Simulationsschritt wird der Child Tax Credit vor der Berechnung von Wohngeld und ALG II dem der Berechnung zugrunde liegenden Einkommen hinzugerechnet. Der Kinderzuschlag und der Kinderfreibetrag werden ausgesetzt. Die Günstigerprüfung bleibt hier somit wirkungslos. Im dritten Simulationsschritt wird zudem der Absetzbetrag für Kinderbetreuung ausgesetzt, um eine doppelte Wirkung mit dem Betreuungselement des Working Tax Credit zu vermeiden. Kinderzuschlag und Kinderfreibetrag bleiben ausgeschaltet.

Ergebnisse der Simulation

Auch hier werden stets alle Haushalte betrachtet, nicht nur die Empfängerhaushalte im Status quo. Außerdem wird stets die Änderung im Vergleich zum Status quo dargestellt, und nicht im Vergleich zu dem vorhergehenden Szenario.

Beschäftigung und Arbeitszeit

Im ersten Schritt wird, wie bereits beschrieben, das deutsche durch das britische Kindergeld ersetzt. Natürlich ergeben sich für Haushalte ohne kindergeld-berechtigte Kinder keinerlei Wirkungen, da sie von der Reform nicht betroffen sind.

Tabelle 100: Beschäftigungswirkungen des britischen Kindergelds (Großbritannien 1)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,62	-0,02	-10795	-0,22	0,03	-262
Paare mit Kindern	0,42	0,10	37769	-0,26	-0,03	-29620
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	0,00	0,03	2614	-0,10	-0,05	-8099
Zwei Kinder	0,64	0,11	25089	-0,37	-0,02	-15387
Mehr als zwei Kinder	-0,18	0,03	-729	-0,51	0,00	-6396
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	1,93	0,42	19684	-1,03	-0,20	-20125
3 bis 6 Jahre	-0,06	0,04	678	-0,38	-0,03	-7853
7 bis 13 Jahre	-0,01	0,08	4700	-0,04	0,00	-1138
Über 13 Jahre	-0,04	0,04	1912	-0,06	0,02	-766
Gesamt	0,12	0,02	26974	-0,12	-0,01	-29882

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Die Partizipation der alleinerziehenden Frauen geht im **Szenario Großbritannien 1** leicht zurück, während die der Frauen in Paarfamilien in noch geringerem Maße ansteigt (Tabelle 100). Am deutlichsten ist die (positive) Wirkung bei genau zwei Kindern,

bei mehr als zwei Kindern sinkt die Partizipation. Ist das jüngste Kind jünger als zwei Jahre, so ergibt die Simulation des britischen Kindergeldes eine relativ starke Erhöhung der Partizipation. Ist das jüngste Kind jedoch älter, so ist der Effekt nahezu null, aber negativ.

Die Wirkung auf die positiven Stunden ist zwar bei Frauen in Paarfamilien stärker als bei Alleinerziehenden und leicht positiv, allerdings immer noch sehr gering. Am deutlichsten erhöhen sich die durchschnittlichen positiven Stunden, wenn das jüngste Kind bis zu zwei Jahre alt ist, allerdings sind die Änderungen durchweg gering.

Männer mindern ihre Partizipation am Arbeitsmarkt. Dies kann mit dem Transferentzug im Rahmen des ALG II zusammenhängen, wie auch schon bei der Simulation des deutschen Kindergeldes (Kapitel 4) deutlich wurde, wobei hier die Transferentzugsrate steigen würde, und so der Arbeitsanreiz abnimmt. Dies gilt sowohl für Alleinerziehende als auch für Männer in Paarhaushalten, auch das Ausmaß ist in etwa vergleichbar. Mit der Anzahl der Kinder nimmt der Effekt deutlich zu, sind mehr als zwei Kinder im Haushalt, ergibt sich ein fünfmal so hoher Rückgang der Partizipation wie bei nur einem Kind. Am deutlichsten zu erkennen ist dieser Rückgang zudem, wenn das jüngste Kind bis zu zwei Jahre alt ist. Die Wirkungen hinsichtlich der durchschnittlichen positiven Stunden sind bezüglich der Wirkungsrichtung durchwachsen, aber durchgängig nahe null.

Insgesamt erhöht sich durch Szenario 1 die Partizipation der Frauen um 0,12 Prozentpunkte, die der Männer verringert sich in gleichem Maße. Die positiven Stunden ändern sich, wie oben deutlich wird, nahezu nicht. Gemessen in Vollzeitäquivalenten weiten Frauen ihr Arbeitsangebot um 26.974 Vollzeitäquivalente aus, die Männer reduzieren ihres um 29.882.

Durch den im **Szenario Großbritannien 2** simulierten Child Tax Credit ist eine Minderung der Erwerbsbeteiligung zu erwarten, da das Einkommen durch diese Leistung vermutlich positiv beeinflusst wird. Ähnliches gilt für den Working Tax Credit. Die Partizipation der Frauen sinkt nun durchgängig, unabhängig davon, ob sie Alleinerziehende sind oder in Paarhaushalten leben (Tabelle 101). Etwas deutlicher sinkt die Teilnahme am Arbeitsmarkt jedoch bei den Alleinerziehenden. Unterscheidet man nach der Anzahl der Kinder, so zeigt sich die stärkste negative Wirkung, wenn mehr als zwei Kinder vorhanden sind. Bei der Simulation dieses zweiten Reformbündels sinkt die Partizipation nun auch, wenn das jüngste Kind bis zu zwei Jahre alt ist, hier wird also der Effekt aus Schritt 1 umgekehrt. Dies entspricht den oben dargestellten Erwartungen, denn durch den CTC werden die Haushalte stark entlastet.

Tabelle 101: Beschäftigungswirkungen des britischen Kindergelds und des Child Tax Credit (Großbritannien 2)

	Frauen			Männer		
	Durch. pos. Partizipation	Vollzeit- Stunden	Vollzeit- äquivalente	Durch. pos. Partizipation	Vollzeit- Stunden	Vollzeit- äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-0,99	-0,02	-16797	-0,4	-0,1	-956
Paare mit Kindern	-0,89	-0,02	-52565	-1,40	-0,12	-150091
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,67	-0,06	-31119	-1,02	-0,03	-45964
Zwei Kinder	-0,92	-0,01	-24452	-1,53	-0,19	-72269
Mehr als zwei Kinder	-1,84	-0,01	-13791	-2,16	-0,23	-32815
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-0,55	-0,10	-5282	-2,29	-0,30	-40413
3 bis 6 Jahre	-1,39	-0,03	-19878	-1,61	-0,12	-34130
7 bis 13 Jahre	-1,40	-0,03	-30258	-1,63	-0,16	-51305
Über 13 Jahre	-0,40	-0,03	-13945	-0,70	-0,02	-25199
Gesamt	-0,47	0,02	-69362	-0,62	-0,06	-151047

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Im Hinblick auf die positiven Stunden ergeben sich jedoch auch in Schritt 2 keine deutlichen Änderungen im Vergleich zum Status quo. Jedoch ist die Wirkungsrichtung nun negativ, während sie unter Schritt 1 noch meist positiv ausfiel.

Männer verringern ihre Arbeitsmarktbeteiligung jetzt wesentlich deutlicher als unter Szenario 1. Männer in Paarhaushalten reagieren stärker auf dieses Szenario als Alleinerziehende, wohingegen dies bei Frauen genau umgekehrt der Fall ist. Bei mehr als zwei Kindern reduziert sich die Partizipation der Männer um 2,16 Prozentpunkte.

Die positiven Stunden zeigen nun eine etwas deutlichere Reaktion auf die Variation, allerdings ist die Änderung immer noch gering. So sinken die durchschnittlichen Stunden der Männer insgesamt um gerade 0,06.

Insgesamt sinkt die Teilnahme am Arbeitsmarkt bei den Frauen um 0,47 Prozentpunkte, bei den Männern etwas mehr um 0,62 Prozentpunkte. Gemessen in Vollzeitäquivalenten entspricht dies einer Reduktion um 69.362 bzw. 151.047.

Tabelle 102: Beschäftigungswirkungen von britischem Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3)

	Frauen			Männer		
	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente	Partizipation	Durch. pos. Stunden	Vollzeit-äquivalente
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-1,1	-0,03	-18719	-0,44	-0,1	-1003
Paare mit Kindern	-1,05	-0,03	-63105	-1,52	-0,15	-166181
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-0,73	-0,08	-34904	-1,09	-0,05	-50428
Zwei Kinder	-1,18	-0,02	-32137	-1,73	-0,22	-82316
Mehr als zwei Kinder	-1,96	-0,02	-14784	-2,25	-0,25	-34439
Alter des jüngsten Kindes						
Bis 2 Jahre	-0,63	-0,10	-5921	-2,53	-0,35	-45100
3 bis 6 Jahre	-2,04	-0,11	-31701	-2,05	-0,22	-45580
7 bis 13 Jahre	-1,40	-0,03	-30258	-1,63	-0,16	-51305
Über 13 Jahre	-0,40	-0,03	-13945	-0,70	-0,02	-25199
Gesamt	-0,54	0,02	-81824	-0,68	-0,07	-167184

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Im letzten Schritt (**Szenario Großbritannien 3**) wird zusätzlich das Betreuungselement des Working Tax Credit in das deutsche System übertragen. Wie erwartet wurde, führt dies zu einer weiteren Reduktion der Teilnahme am Arbeitsmarkt (Tabelle 102). Lediglich, wenn das jüngste Kind mindestens 7 Jahre alt ist, ändern sich die Effekte beim Übergang von Schritt 2 auf Schritt 3 nicht weiter. Alleinerziehende Frauen und Frauen in Paarfamilien reagieren nun nahezu im gleichen Ausmaß, während Männer in Paarfamilien deutlich stärker reagieren als alleinerziehende Männer. Dieser Unterschied zwischen den Männern ist zudem in diesem letzten Szenario am größten. Die positiven Stunden der Frauen ändern sich nach wie vor nicht nennenswert, die der Männer ähnlich stark wie unter Schritt 2.

Insgesamt sinkt die weibliche Partizipation um 0,54 Prozentpunkte, die männliche um 0,68 Prozentpunkte. Somit sinkt durch die Einführung der drei britischen Instrumente die Partizipation am Arbeitsmarkt, wohingegen der Erwerbsumfang weitgehend unverändert bleibt.

Einkommen

Da das britische Kindergeld betragsmäßig geringer ausfällt als das deutsche und auch nicht mit der Ordnungszahl der Kinder ansteigt, ist mit einer Verringerung des verfügbaren Haushaltseinkommens zu rechnen. Es ist zu vermuten, dass dieser Effekt im Falle des zweiten und dritten Szenarios zumindest in den unteren Einkommensquartilen, umgekehrt wird. Da von dieser Reform nur Haushalte mit Kindern betroffen sind, werden kinderlose Haushalte hier nicht dargestellt.

Wie zu erwarten ist, verringert **Szenario 1** durchgängig das verfügbare Einkommen (Tabelle 103). Betrachtet man die Quartile jeweils insgesamt, sinkt das Einkommen isoliert am stärksten in den beiden mittleren Quartilen. Nach Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System verlieren die Haushalte im vierten Quartil am meisten. Während jedoch die Verhaltensanpassungen in den unteren drei Quartilen äußerst gering ausfallen, reduzieren die Haushalte im vierten Quartil ihre Einkommenseinbußen relativ stark durch Arbeitsangebotsanpassungen.

Paare mit Kindern verlieren allgemein weniger als Alleinerziehende, lediglich im dritten Quartil sind die isolierten Effekte in ihrer Höhe ähnlich. Nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System verlieren die Haushalte mit niedrigem Einkommen nahezu nicht mehr, bei Paarhaushalten werden die Einbußen fast vollständig kompensiert. Im zweiten Quartil ist das Ausmaß der Kompensation noch deutlich, im dritten Quartil allerdings sehr gering. Alleinerziehende im vierten Quartil profitieren ebenfalls in geringem Maße von einem Ausgleich der Einbußen, bei Paaren hingegen steigt der negative Effekt auf das Haushaltseinkommen auf ca. das Dreifache des isolierten Effektes an.

Tabelle 103: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch das britische Kindergeld (Großbritannien 1)

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-89,95	-12,95	-12,58	-142,89	-72,56	-71,1
Paare mit Kindern	-72,79	-1,9	-1,67	-128,23	-50,5	-48,04
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-71,36	-11,96	-11,56	-66,9	-49,33	-48,56
Zwei Kinder	-198,94	-0,13	-0,44	-173,13	-78,51	-74,49
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	-336,15	-37,81	-36,73
Gesamt	-13,95	-1,71	-1,67	-47,91	-21,07	-20,17
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	-112,72	-94,33	-93,11	-103,54	-87,3	-87,14
Paare mit Kindern	-112,56	-100,62	-95,21	-35,01	-116,19	-57,81
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-38,91	-37,56	-37,75	-10,78	-73,74	-36,17
Zwei Kinder	-126,64	-131,74	-126,06	-33,36	-150,71	-63,73
Mehr als zwei Kinder	-308,55	-214,65	-205,11	-115,2	-116,23	-101,59
Gesamt	-62,17	-55,18	-51,89	-23,03	-72,11	-36,51

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

In den unteren drei Quartilen und bei Alleinerziehenden im vierten Quartil ändert sich nicht viel durch Anpassung des Arbeitsangebotsverhaltens, unabhängig von Haushaltstyp sowie Anzahl der Kinder. Die Paare im vierten Quartil erreichen jedoch durch Verhaltenspassung eine deutliche Reduktion der negativen Einkommenswirkungen. Bei Haushalten mit mehr als zwei Kindern fällt diese Reduktion des Effektes allerdings

relativ gering aus. Isoliert steigt der Effekt selbstverständlich mit der Anzahl der Kinder an, nach Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System hängt dies vom Einkommen ab.

Insgesamt verlieren Haushalte im untersten Quartil 2 €, Haushalte im obersten Quartil hingegen 37 €.

Im zweiten Bündel (**Szenario Großbritannien 2**) wird neben dem britischen Kindergeld auch der Child Tax Credit in das deutsche System übertragen. Auch in diesem Fall ergeben sich natürlich für Alleinstehende und Paare ohne Kinder keinerlei Änderungen (Tabelle 104). Im unteren Einkommensquartil steigen die Einkommen bei isolierter Be- trachtung deutlich an, sowohl für Alleinerziehende als auch für Paarhaushalte. Allerdings führt die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System bei Alleinerziehenden zu einer erheblichen Reduktion dieses positiven Effektes. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch die Zahlung des CTC andere Ansprüche aus dem Steuer-Transfer- System geringer ausfallen oder gar nicht mehr gegeben sind. Die Arbeitsangebotsreaktionen sind hier nicht nennenswert. Im zweiten Quartil zeigt sich ein vergleichbares Bild, wobei die Höhe der Änderungen geringer ist. Wie zu erwarten ist, sind die Effekte stärker, je mehr Kinder im Haushalt leben.

Tabelle 104: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch britisches Kindergeld und Child Tax Credit (Großbritannien 2)

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	174,86	93,47	94,52	152,89	85,23	87,89
Paare mit Kindern	151,3	146,15	147,83	95,49	60,51	66,05
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	155,08	97,74	99,24	31,35	19,58	22,93
Zwei Kinder	281,09	157,92	158,39	172,72	97,76	101
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	359,23	228	229,66
Gesamt	27,46	16,95	17,28	41,97	25,02	26,37
	3.Quartil < 3283			4.Quartil		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	8,9	-15,71	-13,57	-8,82	-56,01	-54,56
Paare mit Kindern	-86,86	-96,74	-93	-138,63	-139,27	-137,68
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-61,59	-61,59	-60,99	-59,71	-60,11	-59,67
Zwei Kinder	-142,23	-145,63	-142,56	-158,6	-159,15	-158,86
Mehr als zwei Kinder	47,85	-20,91	-8,81	-259,45	-269,37	-265,85
Gesamt	-42,03	-48,4	-45,11	-84,43	-85,61	-84,16

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Paare im dritten und vierten Quartil verlieren im Vergleich zum Status quo an Einkommen, der isolierte Effekt wird durch das Steuer-Transfer-System sogar noch leicht verstärkt. Die Verhaltensanpassung ist auch hier kaum nennenswert. Ist der Isolierte Ef- fekt bei Alleinerziehenden im dritten Quartil noch leicht positiv, so steht diesen

Haushalten nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System weniger Einkommen zur Verfügung als im Status quo. Diese Reduktion des Einkommens wird auch durch Verhaltenseffekte nicht ausgeglichen. Alleinerziehende im obersten Einkommensquartil verlieren bereits in der isolierten Betrachtung, jedoch wird der Effekt durch das Steuer-Transfer-System noch erheblich verstärkt. Auch hier fallen die Arbeitsangebotsreaktionen äußerst gering aus. Im dritten Quartil ist der isolierte Effekt bei mehr als zwei Kindern zwar positiv, allerdings wird dies durch die Interaktion mehr als kompensiert, der Gesamtverlust nach Verhaltensanpassung fällt dennoch bei zwei Kindern am stärksten aus. Im obersten Quartil steigt der Verlust kontinuierlich mit der Anzahl der Kinder.

Insgesamt gewinnen Haushalte im untersten Quartil 17 €, Haushalte mit sehr hohem Einkommen (4. Quartil) hingegen verlieren 84 €. Die beiden unteren Quartile gewinnen durch dieses Reformbündel an verfügbarem Einkommen im Vergleich zum Status quo und vor allem im Vergleich zu Szenario 1. Auch die Haushalte im dritten Quartil stellen sich unter Schritt 2 etwas besser als unter Schritt 1. Lediglich Haushalte im obersten Quartil verlieren beim Übergang von Schritt 1 auf 2 zusätzlich an verfügbarem Einkommen.

Tabelle 105: Änderung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens (nach Quartil) durch britisches Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3)

	1.Quartil < 1515			2.Quartil < 2283		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	181,79	100,34	101,42	160,93	91,38	94,09
Paare mit Kindern	152,77	147,63	149,4	101,88	65,73	72,29
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	159,52	102,13	103,56	33,22	20,01	23,91
Zwei Kinder	296,8	173,63	174,26	183,55	106,73	110,28
Mehr als zwei Kinder	.	.	.	379,02	247,79	249,06
Gesamt	28,4	17,87	18,22	44,48	27,01	28,56
						4.Quartil
	3.Quartil < 3283			Isoliert		
	Isoliert	Interaktion	Gesamt	Isoliert	Interaktion	Gesamt
Haushaltstyp						
Alleinerziehende	10,04	-16,05	-13,76	0,17	-48,46	-46,78
Paare mit Kindern	-82,35	-95,24	-90,92	-137,72	-143,66	-141,89
Anzahl der Kinder						
Ein Kind	-61,37	-63,2	-62,58	-59,71	-63,16	-62,72
Zwei Kinder	-138,63	-146,08	-142,21	-157,85	-165,01	-164,57
Mehr als zwei Kinder	65,64	-6,03	6,96	-254,26	-270,57	-266,86
Gesamt	-39,75	-47,69	-44,01	-83,72	-88,15	-86,5

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Im letzten Schritt (**Szenario Großbritannien 3**) wird nun zusätzlich zum britischen Kindergeld und zum CTC das Betreuungselement des Working Tax Credit simuliert. Dieses Reformbündel führt bei Alleinerziehenden in den unteren beiden Quartilen zu einem noch stärkeren Anstieg des verfügbaren Einkommens, obwohl nach wie vor durch

die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System ein großer Teil des Vorteils wieder verloren geht (Tabelle 105). Die Verhaltenseffekte sind gering, aber positiv. Im Falle der Paare mit Kindern hat sich im Vergleich zu Schritt 2 in den beiden unteren Quartilen nur sehr wenig geändert, die Einkommen steigen geringfügig stärker an.

Bei Alleinerziehenden in den oberen Quartilen fällt der isolierte Anstieg des Einkommens nun etwas größer aus (3. Quartil) bzw. wird leicht positiv (4. Quartil). Allerdings führt das Steuer-Transfer-System dazu, dass das verfügbare Einkommen in beiden Quartilen sinkt, die Anpassung im Arbeitsangebot bewirkt nur eine geringfügige Kompensation dieses Verlustes. Der isolierte Effekt der Paare in den oberen Quartilen stellt sich etwas weniger negativ dar, als jener in Schritt 2, das Steuer-Transfer-System hebt die Einkommensreduktion im vierten Quartil weiter an, im dritten Quartil fällt der Verlust etwas geringer als in Schritt 2 aus.

Insgesamt gewinnen Haushalte im untersten Quartil nun 18 €, die Haushalte mit hohem Einkommen verlieren 87 € im Vergleich zum Status quo.

Somit bedeutet dieses Reformbündel im Vergleich zum Status quo eine leichte Beserstellung der unteren Einkommensschichten, wie bereits auch Schritt 2.

Armut

Da hier im ersten Schritt das Kindergeld aus Großbritannien simuliert wird, sind wiederum nur Haushalte mit Kindern für die Betrachtung der Wirkungen relevant. Eine Erhöhung des Armutsrisikos ist zu erwarten, denn das britische Kindergeld ist wesentlich niedriger als das deutsche.

**Tabelle 106: Veränderung des Armutsrisikos und des ALG II-Bezugs durch
britisches Kindergeld (Großbritannien 1)**

	Änderung der Armutsrisikoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Isoliert	Interaktion	Isoliert
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	9,141	1,505	1,492	232766	10,64
Paare mit Kindern	4,908	3,177	2,113	455642	5,25
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	2,142	1,006	0,562	137656	2,57
Zwei Kinder	6,266	4,121	2,723	299860	7,23
Mehr als zwei Kinder	18,387	6,144	5,345	250893	18,34
Gesamt	2,443	1,205	0,843	688409	2,69

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Durch die Simulation des britischen Kindergeldes erhöht sich die Armutsrisikoquote der Alleinerziehenden deutlich um 9,1 Prozentpunkte, wenn nur der isolierte Effekt betrach-

tet wird (Tabelle 106). Allerdings ist durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System eine Reduktion dieser Erhöhung auf gerade noch 1,5 Prozentpunkte gegeben. Der Bezug von ALG II jedoch steigt deutlich an.

Betrachtet man hingegen Paarfamilien, so ist die isolierte Wirkung nahezu nur halb so hoch wie für Alleinerziehende. Allerdings bleibt nach der Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System immer noch eine Erhöhung der Armutsriskoquote in Höhe von 3,2 Prozentpunkten bestehen, welche durch Verhaltensanpassungen weiter auf 2,1 Prozentpunkte reduziert wird. Im Falle der Paarhaushalte steigt auch der Bezug von ALG II nur ca. halb so stark an, wie bei den Alleinerziehenden.

Aufgrund der Gestaltung des britischen Kindergeldes steigt die Armutsriskoquote umso stärker an, je mehr Kinder im Haushalt leben. Dies gilt natürlich auch für den ALG II-Bezug. Insgesamt steigt die Armutsriskoquote um 0,8 Prozentpunkte an.

Tabelle 107: Veränderung des Armutsriskos und des ALG-II-Bezugs durch britisches Kindergeld und Child Tax Credit (Großbritannien 2)

	Änderung der Armutsriskoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Isoliert	Interaktion	Isoliert
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	-17,781	-13,359	-13,841	53609	2,45
Paare mit Kindern	-2,794	-2,295	-2,936	326912	3,76
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	-7,753	-5,964	-6,399	88968	1,66
Zwei Kinder	-3,168	-2,786	-3,521	188801	4,55
Mehr als zwei Kinder	-6,204	-4,128	-5,037	102752	7,51
Gesamt	-2,464	-1,917	-2,176	380521	1,48

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Auch unter Schritt 2 (siehe **Szenario Großbritannien 2**) sind wieder nur Haushalte mit Kindern betroffen (Tabelle 107). Die Erhöhung der Armutsriskoquote aus Schritt 1 wird durch die zusätzliche Simulation des Child Tax Credit mehr als kompensiert. Besonders günstig hinsichtlich Armutsvorbeugung wirkt sich der Child Tax Credit bei Alleinerziehenden aus. Bei dieser Gruppe sinkt die Armutsriskoquote der Alleinerziehenden isoliert um 17,8 Prozentpunkte. Die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System schwächt dies etwas ab, so dass das Armutsrisko nur um 13,4 Prozentpunkte fällt. Nach Anpassung des Arbeitsangebots, sinkt die Quote um 13,8 Prozentpunkte. Der ALG II-Bezug steigt leicht an.

Bei den Paaren sinkt die Armutsriskoquote weniger stark und auch hier fällt die Minderung durch die Interaktion mit den anderen Leistungen und Maßnahmen etwas geringer aus. Allerdings erreichen die Paare durch Anpassung des Arbeitsangebots eine etwas stärkere Reduktion des Armutsriskos. Ihr ALG II-Bezug steigt ebenfalls geringfügig an. Am wenigsten sinkt das Armutsrisko bei Haushalten mit genau zwei Kindern.

Der ALG II-Bezug steigt am stärksten bei Haushalten mit mehr als zwei Kindern. In der Gesamtbetrachtung sinkt die Armutsriskquoquote um 2,2 Prozentpunkte.

Tabelle 108: Veränderung des Armutsriskos und des ALG II-Bezugs durch britisches Kindergeld, Child Tax Credit und Working Tax Credit (Großbritannien 3)

	Änderung der Armutsriskquoquote in %-Punkten			Änderung des ALG II-Bezug	
	Isoliert	Interaktion	Isoliert	Interaktion	Isoliert
Haushaltstyp					
Alleinerziehende	-17,781	-13,499	-14,061	55996	2,56
Paare mit Kindern	-2,824	-2,404	-3,212	344412	3,97
Anzahl der Kinder					
Ein Kind	-7,801	-6,001	-6,549	97500	1,82
Zwei Kinder	-3,170	-2,808	-3,740	197579	4,76
Mehr als zwei Kinder	-6,204	-4,831	-5,890	105329	7,70
Gesamt	-2,474	-1,966	-2,288	400408	1,56

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des Rechtsstands 2010.

Wie Tabelle 108 zeigt, ergeben sich in **Szenario 3** im isolierten Effekt keine deutlichen Änderungen mehr im Vergleich zu Schritt 2. Hier ergeben sich jedoch geringfügig stärkere Arbeitsangebotseffekte bei Alleinerziehenden und Paaren. Insgesamt sinkt die Armutsriskquoquote im letzten Schritt im Vergleich zum Status quo um 2,3 Prozentpunkte.

Fiskalische Wirkungen

Wird die erste Reform, die Kindergeld-Reform, betrachtet, ergeben sich natürlich hieraus erhebliche Einsparungen (Tabelle 109). Wie zu erwarten ist, steigen jedoch die Ausgaben für Kinderfreibeträge, da dieser nun häufiger in Anspruch genommen wird. Die Kosten des Ehegattensplittings sinken ebenfalls. Allerdings steigen in diesem Zuge Ausgaben bezüglich des kindbezogenen Anteils am ALG II.

Die direkten Steuereinnahmen gehen zurück, Ausgaben für das ALG II steigen deutlich an. Dadurch wird die Ersparnis beim Kindergeld zum Teil aufgehoben. Die Verhaltenseffekte sind relativ gering, lediglich bei den direkten Steuern führen diese zu einem Anstieg der direkten Steuereinnahmen, sodass die Reduktion dieser insgesamt etwas geringer ausfällt. Die Entlastung des Staates beläuft sich buchhalterisch auf ca. 4,8 Mrd. €, nachdem Verhaltenseffekte berücksichtigt wurden, wird der Staat mit 5,9 Mrd. € entlastet.

Tabelle 109: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergeld (Großbritannien 1)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	-9,228	1,568	-7,659
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	6,425	0,090	6,515
Ehegattensplitting	-7,922	-0,067	-7,990
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	-0,003	-0,005	-0,008
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,059	0,003	-0,057
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	0,144	0,144
(3) Monetäre Transfers	14,035	0,579	14,614
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-17,751	0,000	-17,751
Kinderzuschlag	-0,317	0,000	-0,317
Elterngeld	0,000	0,013	0,013
Wohngeld	-1,120	0,023	-1,097
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	-0,219	-0,219
Arbeitslosengeld II	5,153	0,762	5,915
Child Tax Credit	0,000	0,000	0,000
Working Tax Credit	0,000	0,000	0,000
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	4,807	1,133	5,941
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,576	-0,018	-0,594
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	-0,023	-0,023
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	3,771	0,298	4,069

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Durch die zusätzliche Übertragung des Child Tax Credit entstehen Kosten in Höhe von knapp 14 Mrd. €. Die direkten Steuern steigen in diesem Reformbündel geringfügig an, wohingegen sie unter Reform 1 deutlich gesunken sind. Kosten für das Arbeitslosengeld II sinken. Insgesamt wird der Staat vor Berücksichtigung der Verhaltenseffekte mit 6,948 Mrd. € entlastet. Die Verhaltenseffekte fallen nun deutlicher aus als in Schritt 1 und wirken zudem umgekehrt. Der Child Tax Credit führt so zu einer weiteren Belastung des Budgets, zudem sinken die Sozialversicherungsbeiträge und die Kosten für ALG II steigen. Somit kostet der CTC insgesamt nahezu 15 Mrd. €. Insgesamt bedeuten die Verhaltenseffekte eine Belastung des Staates in Höhe von 6,125 Mrd. €. Im Vergleich zum Status quo wird der Staat nun nur noch mit 0,822 Mrd. € entlastet.

Tabelle 110: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergelds und des Child Tax Credits (Großbritannien 2)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,520	-0,693	-0,173
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,493	0,000	-0,493
Ehegattensplitting	-0,520	-0,236	-0,756
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,000	-0,005	-0,005
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,008	-0,007	0,001
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-2,452	-2,452
(3) Monetäre Transfers	-6,428	2,980	-3,448
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-17,751	0,000	-17,751
Kinderzuschlag	-0,527	0,000	-0,527
Elterngeld	0,000	0,049	0,049
Wohngeld	-1,258	0,060	-1,197
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,024	0,024
Arbeitslosengeld II	-0,791	1,749	0,958
Child Tax Credit	13,899	1,098	14,997
Working Tax Credit	0,000	0,000	0,000
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	6,948	-6,125	0,822
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,583	0,004	-0,580
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,003	0,003
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	1,800	0,812	2,613

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Für den Working Tax Credit an sich fallen Kosten in Höhe von ca. einer halben Mrd. € an. Der buchhalterische Effekt der direkten Steuern ist leicht positiv, die Steuern steigen also leicht an, während Ausgaben für ALG II leicht sinken. Allerdings schlagen in diesem letzten Reformschritt die Verhaltenseffekte noch etwas stärker zu Buche als in Schritt 2. Wird der Staat buchhalterisch mit 6,863 Mrd. € entlastet, so „kosten“ die Verhaltenseffekte 6,939 Mrd. €. Sehr deutlich zu sehen ist dies beim Child Tax Credit, bei den direkten Steuern, den Sozialversicherungsbeiträgen und dem ALG II. Insgesamt wird der Staat bei diesem Reformbündel mit zusätzlichen 0,077 Mrd. € im Vergleich zum Status quo belastet.

Tabelle 111: Fiskalische Wirkungen des britischen Kindergelds, des Child Tax Credit und des Working Tax Credit (Großbritannien 3)

	Buchhalterischer Effekt	Verhaltenseffekt	Gesamteffekt
(1) Direkte Steuern	0,935	-0,844	0,092
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kinderfreibeträge	-0,493	0,000	-0,493
Ehegattensplitting	-0,578	-0,237	-0,815
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,002	-0,006	-0,004
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	-0,407	0,000	-0,407
(2) Sozialversicherungsbeiträge	0,000	-2,764	-2,764
(3) Monetäre Transfers	5,928	3,331	9,259
<i>Davon:</i>			
Kindergeld	-17,751	0,000	-17,751
Kinderzuschlag	-0,527	0,000	-0,527
Elterngeld	0,000	0,055	0,055
Wohngeld	-1,258	0,070	-1,188
Unterhaltsvorschuss	0,000	0,000	0,000
Arbeitslosengeld I	0,000	0,024	0,024
Arbeitslosengeld II	-0,785	1,890	1,105
Child Tax Credit	13,899	1,216	15,116
Working Tax Credit	0,494	0,076	0,571
(4) Subvention der Elternbeiträge	0,000	0,000	0,000
Gesamteffekt (1) + (2) - (3) - (4)	6,863	-6,939	-0,077
<i>Nachrichtlich:</i>			
Kindbezogener Anteil Wohngeld	-0,584	0,008	-0,576
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,000	0,002	0,002
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	1,805	0,873	2,678

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009. Der buchhalterische Effekt misst die Veränderung, die sich ohne Verhaltensanpassung ergibt. Der Gesamteffekt ist die Summe aus dem buchhalterischen Effekt und dem Verhaltenseffekt.

Fazit Großbritannien

Insgesamt kann durch das vorliegende Reformbündel eine deutliche Senkung der Armutsriskoquote erreicht werden. Das Einkommen der unteren Einkommensschichten steigt an, wohingegen das der Hocheinkommensbezieher sinkt. Der Großteil dieser Wirkungen ist wohl dem Child Tax Credit geschuldet, durch den die negativen Folgen des geringen Kindergeldes mehr als kompensiert werden. Der Staat wird zwar – zumindest unter Reformbündel 3 – leicht zusätzlich belastet, allerdings fällt die Senkung der Armutsriskoquoten deutlich aus, vor allem im Hinblick auf Alleinerziehende. Die Beschäftigungswirkungen hingegen sind negativ, gerade durch den CTC wird die Partizipation gesenkt.

13.4 Schlussbetrachtung zum internationalen Benchmarking

Im Rahmen des internationalen Benchmarkings wurden einige ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen aus drei ausgewählten Ländern in das deutsche Steuer-Transfer-System übertragen. Untersucht wurde die Wirkung der Reformen auf das Arbeitsangebot sowie auf das Einkommen und das Armutsrisko. Zudem wurden die fiskalischen Auswirkungen betrachtet. **Verfassungsrechtliche Vorgaben** blieben bei der Übertragung der Instrumente **unberücksichtigt**. Zudem ist bei der Interpretation der Ergebnisse stets die **familienbezogene Gesamtkonzeption** des jeweiligen Landes im Blick zu behalten.

Zusammenfassend lässt sich für **Frankreich** damit festhalten, dass die simulierten Reformen nur mäßige positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot zeigen und zudem dazu führen, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Alleinerziehende gesenkt wird. Die Reformen führen zu einer Verschlechterung der Wohlstandsposition von Haushalten in den unteren Quartilen der Einkommensverteilung und eignen sich damit nicht zur Verbesserung der Wohlfahrt von Familien. Haushalte im obersten Quartil gehören zu den Profiteuren der im Benchmarking unterstellten Szenarien. Insbesondere die Reduzierung des Kindergeldes führt dazu, dass Haushalte Leistungen aus dem ALG II-System beziehen. Auch hier sind Alleinerziehende stark betroffen. Die fiskalischen Wirkungen werden geprägt durch die Ausgabensteigerungen durch das Familiensplitting und die ALG II-Leistungen sowie die Einsparungen aus der Reduktion des Kindergeldes. Hieraus ergibt sich ein insgesamt positiver Effekt auf das staatliche Budget.

Im Falle der Individualbesteuerung, und in Kombination mit dem Kindergeld („**Schweden**“), erhöht sich tatsächlich die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen, wohingegen die Männer in geringem Maße zurückgeht. Des Weiteren sinken die Einkommen unter dieser Reform, wobei Hocheinkommensbezieher im Vergleich zu Haushalten mit geringem Einkommen wesentlich stärker belastet werden. Die Armutsriskoquote und der ALG II-Bezug steigen an. Es wird somit durch die Übertragung der genannten Instrumente zwar eine erhöhte Partizipation der Frauen und eine deutliche Entlastung des Staates erreicht, aber im Hinblick auf wirtschaftliche Stabilität ergeben sich negative Wirkungen.

Bei der Simulation der **britischen Instrumente** zeigen sich ein geringfügiger Rückgang der Erwerbsbeteiligung und eine äußerst geringe Änderung im Erwerbsumfang. Die Wirkungen bezüglich des Einkommens sind gegenläufig. Während das geringere Kindergeld zu einer Senkung des verfügbaren Einkommens beiträgt, bewirkt der Child Tax Credit eine deutlich positive Wirkung in den unteren Einkommensschichten. Hoch-einkommensbezieher profitieren von diesem Instrument hingegen nicht. Der Working Tax Credit ändert an diesem Ergebnis nur wenig. Die Armutsriskoquote steigt zwar durch das britische Kindergeld alleine an, in Kombination mit CTC (und WTC) allerdings sinkt diese Quote. Durch das geringere Kindergeld ergibt sich zwar eine Entlastung für den Staat, allerdings ist der CTC relativ teuer, so dass der Staat nahezu nicht entlastet wird, sobald Verhaltenseffekte berücksichtigt werden. Bei Simulation des ge-

samten Reformbündels ergibt sich eine leichte zusätzliche Belastung für das staatliche Budget.

14 Fazit

Erstmalig in der Geschichte der deutschen Familienpolitik hat die vorliegende Untersuchung eine Grundlage für die Bewertung der 13 zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auf ausgesuchte **familienpolitische Ziele** – „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen“ – geschaffen.

Das **System des deutschen Familienlasten- bzw. -leistungsausgleichs** ist seit 1949 nicht kontinuierlich und auch nicht systematisch entstanden, sondern durch Addition und Modifikation von Maßnahmen zum Kernbestand von Steuerfreibeträgen, der beitragsfreier Mitversicherung von Familienangehörigen in den Sozialversicherungen und ab 1954 dem Kindergeld. Treibender Faktor für Ergänzungen und Reformen oder auch das Festhalten an Maßnahmen war nicht immer die empirisch beobachtbare Lebenssituation von Familien, sondern die Gestaltung von familienpolitischen Maßnahmen geschah im Rahmen normativer, oft auch parteipolitischer Polarisierung. Häufig gingen diese im Rahmen von Koalitionen auf Kompromisse zurück, sodass wir heute in Deutschland ein vom Leistungsumfang her beachtliches System des Familienlastenausgleichs haben, das aber vor allem Fragen im Hinblick auf seine Wirkungen im Gesamtzusammenhang und bezüglich einzelner Familientypen aufwirft.

Eine entsprechende **Kosten-Nutzen-Bewertung** der untersuchten Leistungen und Maßnahmen, wie sie die vorliegende Untersuchung leistet, bietet die **Grundlage für eine auf Effektivität und Effizienz bedachte Familienpolitik**.

Ein abschließendes **Fazit** der Ergebnisse soll im Folgenden nun unter **drei Perspektiven** geschehen. Erstens gilt es einen Blick auf die 13 Leistungen und Maßnahmen zu werfen und deren Wirkung zu beurteilen. Da die Untersuchung sehr deutlich gezeigt hat, dass die unterschiedlichen Leistungen und Maßnahmen auf unterschiedliche Haushalte auch unterschiedlich wirken, stellt sich die Frage, welches Wirkungsbild sich im Hinblick auf die Haushalts- und Familientypen ergibt. Und schließlich wird zu beurteilen sein, welche Wirkung die Leistungen und Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen“ und deren Unterziele entfalten.

Unter einer zweiten Perspektive gilt es zu analysieren, wie Einzelziele im Verbund der Ziele erreicht werden. So haben sich recht deutliche Indizien dafür ergeben, dass das Ziel „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ zwar erreicht wird, einige der hierauf positiv wirkenden Maßnahmen aber der Aufnahme einer mütterlichen Erwerbstätigkeit und damit der „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ entgegenstehen können. Darüber hinaus gibt es Interaktionseffekte zwischen den Leistungen und Maßnahmen,

die den direkten Impuls der monetären Leistungen und Maßnahmen abschwächen bzw. neutralisieren können.

Unter einer dritten Perspektive schließlich ist zu fragen, welche Leistungen und Maßnahmen bei welchen Familien Verhaltenseffekte in Bezug auf das Arbeitsangebot bedingen.

14.1 Der Blick auf die Einzelleistungen und -maßnahmen

Grundlegendes Ergebnis des Moduls „Zentrale Leistungen“ ist, dass die betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen nachweislich Wirkungen in Hinblick auf die Ziele „wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“, „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ sowie „Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen“ entfalten. Auch wenn aufgrund des unterschiedlichen und unterschiedlich großen Empfängerkreises die Wirkungsstärke mit Blick auf die *Gesamtheit* der Familien variiert, so **erreichen die Leistungen und Maßnahmen in der Regel ihre Empfänger**. Die Wirkungen der einzelnen Leistungen und Maßnahmen werden dabei durch einen äußerst **unterschiedlichen Mitteleinsatz** erreicht: Zu den finanziell kleineren der im Rahmen dieser Studie betrachteten Leistungen und Maßnahmen gehören insbesondere die soziale Pflegeversicherung, das erhöhte Arbeitslosengeld I sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Dem gegenüber stehen die „**großen Drei**“ – das Kindergeld, das Ehegattensplitting sowie die beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, welche starke finanzielle Impulse setzen. Im Folgenden werden die zentralen Wirkungen der Einzelleistungen und -maßnahmen noch einmal zusammengefasst.

Durch den Bezug von **Kindergeld** wird einer großen Anzahl an Haushalten die Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II erspart. Das gilt besonders für Haushalte, in denen die Eltern zwar genug verdienen, um sich selbst zu versorgen, allerdings nicht genug, um auch das Existenzminimum ihrer Kinder zu sichern. Somit wird durch das Kindergeld sowohl die wirtschaftliche Stabilität erhöht als auch der Nachteilsausgleich zwischen Haushalten mit einer unterschiedlichen Anzahl an Kindern befördert. Familien, die sowohl mit als auch ohne Kindergeld auf den Bezug von Arbeitslosengeld II angewiesen sind, erfahren durch das Kindergeld jedoch keine Einkommensverbesserung. Für diese Gruppe tragen Kindergeld und Kinderfreibetrag somit nicht zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität bei. Für Familien mit mittleren und hohen Einkommen wird sowohl eine Verbesserung der Wohlstandsposition als auch ein Lastenausgleich zwischen Familien mit unterschiedlicher Anzahl an Kindern erreicht. Es entsteht ein positiver Arbeitsanreizeffekt bei Haushalten, die durch das Kindergeld den Arbeitslosengeld II-Bezug verlassen. Insgesamt wird das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Kindergeld und Kinderfreibetrag jedoch nur marginal berührt.

Die **nicht Kosten deckende Bereitstellung von Kinderbetreuung** trägt in erheblichem Maße zur finanziellen Stabilität der Haushalte bei. Kostendeckende Elternbeiträge würden – bei konstanter Inanspruchnahme – zu deutlichen Einkommenseinbußen bei den betroffenen Haushalten führen. Zudem verbessert sich durch die Sozialstaffelung der Elternbeiträge die relative Wohlstandsposition einkommensschwacher Familien. Eine positive Wirkung entfaltet die Leistung ebenfalls auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Subventionierung von Kinderbetreuungsangeboten ermöglicht es vielen Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Bei der Bewertung dieser Leistung ist im Blick zu halten, dass für die Zwecke der Studie von einem konstanten Betreuungsarrangement ausgegangen wurde und damit die positive Wirkung der Leistung auf die Erwerbstätigkeit von Eltern unterschätzt wurde: Es ist anzunehmen, dass durch die subventionierten Beiträge mehr Eltern die Betreuungsangebote in Anspruch nehmen und eine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Die Modellierung einer simultanen Entscheidung über Kinderbetreuungsarrangement und Arbeitsangebot ist somit eine wichtige Aufgabe späterer Module der Gesamtevaluation.

Die **steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten** gehört zu den kleineren der hier untersuchten ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen. Die Maßnahme fördert die wirtschaftliche Stabilität der Familien durch eine leichte Erhöhung der verfügbaren Einkommen. Dabei wirkt die Leistung regressiv, indem Haushalte mit höherem Einkommen stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit profitieren als Haushalte in den unteren Quartilen der Einkommensverteilung. Die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten motiviert sowohl Frauen als auch Männer zu einer leichten Ausweitung des Arbeitsangebots, sodass die Modalziele einer stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen sowie einer wirtschaftlichen Selbständigkeit beider Partner gefördert werden. Wie bei der nicht kostendeckenden Bereitstellung von Kinderbetreuung ist auch bei dieser Leistung von einer Unterschätzung der positiven Arbeitsangebotseffekte im Rahmen der Studie auszugehen.

Der **Entlastungsbetrag für Alleinerziehende** verbessert deren Einkommenssituation und verringert ihre Armutssquote. Dadurch trägt er zur wirtschaftlichen Stabilität dieses Familientyps sowie zum Nachteilsausgleich zwischen Alleinerziehenden und Paarfamilien bei. Ebenso wie die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten wirkt der Entlastungsbetrag dabei regressiv, da Alleinerziehende mit höherem Einkommen wegen der Progressivität des Einkommensteuertarifs stärker von der steuerlichen Absetzbarkeit profitieren. Zudem profitieren Alleinerziehende mit älteren und wenigen Kindern besonders von der Leistung, da sie häufiger und in höherem Maße erwerbstätig sind. Indem der Entlastungsbetrag durch Senkung der Steuerbelastung positive Arbeitsanreize setzt, fördert er das Modalziel einer stärkeren Einbindung von Müttern in die Erwerbsarbeit. Gerade bei Alleinerziehenden sind aber die Arbeitsangebotsergebnisse des Moduls „Zentrale Leistungen“ unter dem methodischen Vorbehalt zu sehen, dass im Modell die Erwerbsaufnahme annahmegemäß nicht durch fehlende Kinderbetreuung erschwert wird.

Der **Unterhaltsvorschuss** stabilisiert das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden in einer schwierigen Lage, nämlich dann, wenn ein Elternteil seinen Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommt. Der Vorschuss verhindert, dass Haushalte in dieser Notlage, aus der sie sich aufgrund der erschweren Betreuungssituation oft nicht selbst befreien können, in die Grundsicherung fallen. Eine Stigmatisierung der Haushalte kann so vermieden werden. Da der Unterhaltsvorschuss anders als das Arbeitslosengeld II auch in höheren Einkommensbereichen gezahlt wird, wirkt er zudem positiv auf die Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern und somit auf das Ziel einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wie beim Entlastungsbetrag bereits angemerkt, sind die Arbeitsangebotseffekte auf Alleinerziehende jedoch unter Vorbehalt zu interpretieren.

Durch das **Ehegattensplitting** verbessert sich die Einkommenssituation von Ehepaaren deutlich. Dies spiegelt sich in einem Rückgang des Armutsrisikos und einer Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität wider. Davon profitieren jedoch sowohl kinderreiche wie kinderlose Ehepaare. Im Vergleich der Leistungen und Maßnahmen sind die fiskalischen Aufwendungen beträchtlich. Haushalte, die nur geringe oder keine Einkommenssteuern zahlen, profitieren weniger oder gar nicht vom Ehegattensplitting. Es findet somit im Vergleich zu einer Situation ohne Ehegattensplitting eine Umverteilung zu mittleren und höheren Einkommen statt. Jedoch sinkt die Anzahl der Haushalte im ALG II-Bezug nennenswert, was ebenfalls zur wirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt. Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zu konstatieren, dass die vergleichsweise hohe steuerliche Belastung des Zweitverdieners zur Reduktion der Erwerbsarbeit unter den Betroffenen führen kann. Für diese Gruppe – überwiegend Frauen – trägt das Splitting somit nicht dazu bei, die wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner zu befördern und damit die wirtschaftliche Stabilität der Familien nachhaltig zu sichern.

Eine weitere mit Blick auf die betrachteten Ziele ziemlich ungünstig wirkende Leistung ist die **beitragsfreie Mitversicherung** von Verheirateten in der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie hält Mütter vielfach in geringfügiger Beschäftigung, reduziert den Umfang der Erwerbstätigkeit und hemmt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zusammengenommen führt dies zu mehr wirtschaftlicher Abhängigkeit der Mütter von ihren Partnern. Bedenkt man zusätzlich die Lebensverlaufsperspektive, erscheint jedoch gerade eine größere materielle Selbstständigkeit der Mütter als ein wichtiger Schlüssel zur wirtschaftlichen Stabilität der Familien. Sie schafft eine zusätzliche Versicherung gegen ungünstige Lebensereignisse wie eine Erwerbslosigkeit des Partners oder Scheidung. Da die beitragsfreie Mitversicherung anders als das Ehegattensplitting kaum durch verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden ist, legen die Ergebnisse nahe, die Leistung besonders intensiv zu hinterfragen.

Das **erhöhte Arbeitslosengeld I** verbessert insgesamt die wirtschaftliche Stabilität von Empfängerhaushalten durch ein erhöhtes Haushaltsnettoeinkommen. Hiervon ausgeschlossen sind jedoch Haushalte, bei denen die gesamte Erhöhung durch eine äquiva-

lente Reduzierung des Arbeitslosengelds II ausgeglichen wird. Die Armutsriskoquote betroffener Haushalte sinkt deutlich, was ebenfalls dem Ziel der wirtschaftlichen Stabilität durch die Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand dient. Die Partizipation sowie die Vollzeitäquivalente sinken zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern, allerdings nur so gering, dass das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von der Maßnahme kaum tangiert wird.

Der **ermäßigte Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung** entfaltet aufgrund des geringen finanziellen Impulses insgesamt nur moderate Wirkungen auf die familienpolitischen Ziele. Durch die Leistung verbessert sich die relative Wohlstandsposition von Familien leicht gegenüber Kinderlosen, ohne jedoch eine messbare Reduktion der Armutskurve bewirken zu können. Der geringere Beitragssatz führt zu einer leichten Ausweitung des Arbeitsangebots sowohl bei Müttern und Vätern. Somit werden die Modalziele der Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit sowie der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Partner marginal verbessert, während das Ziel der Reduzierung der Arbeitszeit von Vätern nicht erreicht wird.

Der kindbezogene Anteil am **Arbeitslosengeld II** dient der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums der Kinder. Indem er das Einkommen von Haushalten in den unteren Einkommensquartilen erhöht und das Armutsrisko reduziert, trägt er zur wirtschaftlichen Stabilität der Empfängerfamilien bei. Die Erhöhung der ALG II-Leistungen führt vor allem bei Männern zu einer Verringerung des Arbeitsangebots, was prinzipiell dem Ziel einer stärkeren Involvierung der Väter in der Familienarbeit entgegen käme. Da es sich häufig jedoch um einen vollständigen Rückzug aus der Erwerbstätigkeit handelt, wird keine gleichzeitige Teilhabe sowohl an Erwerbs- als auch Familienarbeit erreicht und zudem das Ziel einer wirtschaftlichen Selbstständigkeit beider Partner konterkariert.

Der **Kinderzuschlag** erreicht aufgrund der gesetzten Einkommensgrenzen nur eine geringe Anzahl von Familien. Für diese erhöht er jedoch das Einkommen spürbar. Dies äußert sich in einem Rückgang des Armutsrisikos sowie in der Verringerung der Anzahl von Haushalten im ALG II-Bezug sowohl für Alleinerziehende als auch für Paare. Insgesamt verbessert der Kinderzuschlag das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf leicht. Allerdings werden zwei Wirkungsmechanismen deutlich: An der unteren Einkommensgrenze setzt der Kinderzuschlag positive Arbeitsanreize, um das Familieneinkommen zu erhöhen und den ALG II-Bezug zu verlassen. An der oberen Einkommensgrenze jedoch schränken Mütter ihr Arbeitsangebot ein, um einen Einkommensverlust zu vermeiden. Dies zeigt sich insbesondere in einem leichten Rückgang der Partizipation, des Arbeitsvolumens sowie der Anzahl sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen mit zwei Kindern. Durch die insgesamt aber positiven Wirkungen kann dem Kinderzuschlag eine nachteilsausgleichende Wirkung zugesprochen werden.

Der kindbezogene Anteil am **Wohngeld** erhöht das verfügbare Einkommen von Familien mit Kindern. Zusammen mit dem Kindergeld und ggf. dem Kinderzuschlag erlaubt

das Wohngeld zahlreichen Haushalten, den häufig als stigmatisierend empfundenen ALG II-Bezug zu vermeiden, kann aber dabei die Transferabhängigkeit nicht beseitigen. Negativ wirkt sich das Wohngeld auf die Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten aus, die ihr Arbeitsvolumen leicht reduzieren. Männer in Paarhaushalten erhöhen ihr Arbeitsvolumen, sodass beide Effekte einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen wirken. Positive Effekte zeitigt der kindbezogene Anteil am Wohngeld jedoch für die Gruppe der Alleinerziehenden: Gering verdienende Alleinerziehende erzielen relativ gesehen einen stärkeren Einkommenszuwachs als Paarfamilien, sodass hier eine nachteilsausgleichende Wirkung gegeben ist. Ebenso wirkt sich die Leistung positiv auf das Arbeitsvolumen und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung alleinerziehender Frauen aus, sodass das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für diese Gruppe gefördert wird.

Das **Elterngeld** erhöht das verfügbare Einkommen von Familien mit neugeborenen Kindern und verringert mögliche Einkommenseinbußen nach der Geburt. Es senkt das Armutsrisko und führt eine beachtliche Anzahl von Haushalten (zumindest temporär) aus dem ALG II-Bezug. Somit trägt es merklich zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien mit kleinen Kindern bei. Entsprechend der politischen Intention, einen Schonraum für junge Eltern zu schaffen, setzt das Elterngeld für Frauen wie Männer Anreize, die Erwerbstätigkeit im ersten Jahr nach der Geburt zu reduzieren. Dies fördert das Ziel einer stärkeren Involvierungen der Väter in die Familienarbeit, widerspricht – kurzfristig betrachtet – jedoch dem Ziel einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Müttern. Eine abschließende Bewertung der Wirkung des Elterngeldes auf die Müttererwerbstätigkeit muss jedoch in der Längsschnittperspektive erfolgen und das Erwerbsverhalten der Mütter vor und nach dem Elterngeldbezug mit berücksichtigen.

14.2 Wechselwirkungen mit Bezug auf Leistungen und Ziele

Die Ergebnisse des Moduls „Zentrale Leistungen“ haben gezeigt, dass bei der zielgenauen Ausrichtung der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen zwei Arten von Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind, die ein komplexes Wirkungsgefüge zur Folge haben:

Einerseits sind Wechselwirkungen **zwischen den einzelnen Maßnahmen und Leistungen** zu berücksichtigen: Interaktionseffekte innerhalb des Systems staatlicher Maßnahmen und Leistungen schwächen bei vielen ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen den direkten monetären Impuls ab und heben ihn teilweise völlig auf; das anschaulichste Beispiel hierfür ist der Unterhaltsvorschuss. Zentral sind die Wechselwirkungen des familienpolitischen Systems mit dem daneben stehenden allgemeinen System der sozialen Existenzsicherung. An der Schnittstelle zwischen diesen beiden Systemen herrscht nicht nur wenig Transparenz für die Betroffenen, es entstehen häufig auch komplexe Anreizstrukturen, die etwa für überraschend positive Arbeitsangebotseffekte des Kindergelds bei den Vätern sorgen.

Andererseits ist der Zusammenhang **zwischen den betrachteten Zielen** und damit die Frage in den Blick zu nehmen, ob und inwiefern durch die Förderung eines Zieles positive oder negative Wirkungen auf ein anderes Ziel auftreten. Die für das Modul „Zentrale Leistungen“ geschätzten Verhaltensparameter belegen, dass Familien in Reaktion auf Einkommensimpulse ihr Arbeitsangebot nur vergleichsweise wenig verändern. Darum erreichen Maßnahmen und Leistungen, die unmittelbar auf eine bessere materielle Absicherung der Familien abzielen, nur schwer eine doppelte Dividende. Im Gesamtbild des Moduls „Zentrale Leistungen“ spielen Zweitrundeneffekte beim Erwerbseinkommen (und spiegelbildlich bei den öffentlichen Haushalten), die sich über Änderungen des Arbeitsangebots vermitteln, für die Wirkungen der Maßnahmen und Leistungen nur eine deutlich untergeordnete Rolle. Auch zwischen den Größen Einkommen und Arbeitszeiten auf der einen Seite und soziale Teilhabe auf der anderen Seite bleibt der empirisch feststellbare Zusammenhang schwach. Darum würden die untersuchten familienpolitischen Instrumente, selbst wenn sie die Lage der Familie hinsichtlich Einkommen und Arbeitszeiten substanzial veränderten, beim Ziel der sozialen Teilhabe nur eine schwache Reaktion hervorrufen. Dieses Argument gilt in ähnlicher Form für die Arrangements der Zeitverwendung in Familien.

Konkret hat die Analyse gezeigt, dass die unterschiedlichen Arten der **Zeitverwendung** (vor allem Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung) untereinander in einer engen Substitutionsbeziehung stehen. Am flexibelsten verhalten sich Frauen, indem sie Arbeitszeit, Hausarbeit und Kinderbetreuung aufeinander abstimmen. Doch auch Männer leisten im Durchschnitt einen wichtigen Beitrag in Paarhaushalten; gleichwohl ist die Arbeitsteilung noch weit von einer Parität entfernt.

Die Erwerbstätigkeit von Müttern ist – zumal in Paarfamilien – mit einer erstaunlich geringen Minderung der elterlichen Betreuungszeit verbunden. So senkt bspw. die vollerwerbstätige Mutter ihre zeitliche Zuwendung bei weitem nicht eins zu eins, sondern nur im Verhältnis 3 zu 8. Zweitens erhöht sich spürbar die Betreuungsleistung des Mannes. Um das Zeitbudget einzuhalten, werden andere Tätigkeiten erheblich gekürzt, allen voran die Hausarbeit und in geringerem Maße Freizeit. Im Gegenzug leisten Männer von vollzeiterwerbstätigen Frauen deutlich mehr Hausarbeit als andere Männer.

Die familien- und ehebezogenen Maßnahmen und Leistungen entfalten aber nur eine begrenzte Wirkung auf die Zeitverwendung. Die Größenordnungen bewegen sich daher durchweg unterhalb von einer Stunde pro Woche, selbst bei so umfangreichen Leistungen wie dem Kindergeld. Dieser Befund bleibt auch bei einer Subgruppenanalyse nach Einkommensquartilen als Ergebnis erhalten.

Die **soziale Teilhabe** von Familien wurde in zwei Dimensionen modelliert – soziale und kulturelle Integration sowie finanziell bedingte Deprivation. Die Analysen zeigen, dass Paarfamilien einen höheren Grad an sozialer Integration aufweisen, wohingegen sie einen überdurchschnittlichen Grad an materieller Deprivation aufweisen. Alleinerziehende weisen in beiden Dimensionen eine schlechtere Position auf. Die Untersuchung der Wirkung ausgewählter familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen auf die so-

ziale Teilhabe von Familien hat auf einen geringen Einfluss derselben hingewiesen. Dies liegt u.a. darin begründet, dass Einkommensverluste durch die Variation der Leistung zum Teil durch die Interaktion mit dem Steuer-Transfer-System kompensiert werden. Zudem haben die Analysen gezeigt, dass, insbesondere für die soziale und kulturelle Integration, eine relativ geringe Korrelation der Indizes mit dem Einkommen besteht. Dies weist auf die Notwendigkeit weiterer Analysen sowie die Bedeutung nichtmonetärer Leistungen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe von Familien hin.

14.3 Internationales Benchmarking

Im Rahmen des internationalen Benchmarkings wurden einige ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen aus drei ausgewählten Ländern in das deutsche Steuer-Transfer-System übertragen. Untersucht wurde die Wirkung der Reformen auf das Arbeitsangebot sowie auf das Einkommen und das Armutsriskiko. Zudem wurden die fiskalischen Auswirkungen betrachtet. Verfassungsrechtliche Vorgaben blieben bei der Übertragung der Instrumente unberücksichtigt.

Für **Frankreich** lässt sich festhalten, dass die simulierten Reformen nur geringe positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot zeigen und zudem dazu führen, dass der Anreiz zur Arbeitsaufnahme für Alleinerziehende gesenkt wird. Die Reformen eignen sich nicht zur Verbesserung der Wohlfahrt von Familien. Lediglich Haushalte im obersten Quartil gehören zu den Profiteuren der unterstellten Szenarien. Insgesamt ergibt sich ein positiver Effekt auf das staatliche Budget durch die Implementierung des französischen Kindergeldes.

Werden Instrumente aus **Schweden** simuliert, erhöht sich tatsächlich die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen, wohingegen die der Männer in geringem Maße zurückgeht. Des Weiteren sinken die Einkommen, wobei Hocheinkommensbezieher im Vergleich zu Haushalten mit geringem Einkommen wesentlich stärker belastet werden. Die Armutsriskokoquote und der ALG II-Bezug steigen an. Es wird eine deutliche Entlastung des Staates erreicht, aber im Hinblick auf wirtschaftliche Stabilität ergeben sich negativen Wirkungen.

Bei der Simulation der Instrumente aus **Großbritannien** zeigt sich ein geringfügiger Rückgang der Erwerbsbeteiligung. Während das geringere Kindergeld zu einer Senkung des verfügbaren Einkommens beiträgt, bewirkt der Child Tax Credit eine deutlich positive Wirkung in den unteren Einkommensschichten. Der Working Tax Credit ändert an diesem Ergebnis nur wenig. Bei der Simulation von CTC und WTC ist eine Senkung der Armutsriskokoquote zu erkennen. Während das geringere Kindergeld das staatliche Budget entlastet, stellt der CTC eine deutliche Belastung dar. Bei Simulation des gesamten Bündels ergibt sich eine leichte zusätzliche Belastung für das staatliche Budget.

14.4 Zielgruppen einer verhaltensändernden Familienpolitik

Ein Teil der im Rahmen dieser Analyse zugrunde gelegten Ziele und Teilziele von Familienpolitik ist auf eine Änderung des Verhaltens von Eltern gerichtet, vor allem dort, wo es darum geht, das Arbeitsangebot von Müttern zu steigern oder Väter stärker in die Familienarbeit einzubeziehen. Hier hat sich in der Analyse ergeben, dass es Maßnahmen im Familienlasten- und -leistungsausgleich gibt, die in der Tat geeignet erscheinen, zur Erreichung der Ziele beizutragen. Das gilt z.B. für die Steigerung des Angebotes subventionierter Kinderbetreuung oder – mit umgekehrtem Vorzeichen – für das Ehegattensplitting und die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Im Hinblick auf entsprechende Verhaltenseffekte hat sich in der Analyse ein recht deutliches Bild von Korridoren ergeben, in deren Grenzen es sich – nach Haushalts- und Familientypen unterschiedlich – noch nicht „lohnt“, sein Verhalten zu ändern. Erst mit dem Überschreiten bestimmter Schwellen können hier tatsächlich Verhaltensänderungen erwartet werden. Eine **zielgruppenspezifisch orientierte verhaltensändernde Familienpolitik** muss bemüht sein, diese jeweiligen Schwellenwerte zu identifizieren.

Auf der Basis der Ergebnisse lassen sich für eine solche Politik drei Zielgruppen ausmachen:

- **Familien im untersten Einkommensquartil an der Grenze zum ALG II-Bezug:** Da das Kindergeld erst bei den Familien bleibt und damit die relative Wohlstandsposition verbessern kann, wenn sie nicht mehr im ALG II-Bezug sind, stellt sich die Frage nach entsprechenden Anreizstrukturen. In der Tendenz zeigt die Systematik des Kinderzuschlages hier Lösungspotential. Da aber die oberen Grenzen des Zuschlages vergleichsweise niedrig angesetzt sind, führt er derzeit eher dazu, dass Familien bestrebt sind, diese nicht zu überschreiten. Ein interessanter Lösungsweg könnten hier auch negative Einkommenssteuern wie in Großbritannien sein.
- **Familien ohne oder mit geringfügiger mütterlicher Erwerbstätigkeit:** Bedingt durch die Wirkungen des Ehegattensplittings, die zusätzlichen Kosten der Beiträge für die Gesetzliche Krankenversicherung sowie die Kosten für die Kinderbetreuung gibt es bei dieser Familienkonstellation ebenfalls eine Schwelle, die es zu überschreiten gilt, bis das durch das zusätzliche Arbeitsangebot von Müttern erwirtschaftete Geld auch bei den Familien bleibt. Reformen können sich hier auf die Abschaffung bzw. Reduzierung der relativen Vorteile (Splitting, kostenlose Mitversicherung) oder die Subventionierung entstehender Kosten (kostenfreie Kinderbetreuung oder erhöhte Absetzbarkeit) beziehen.
- **Alleinerziehende:** Insbesondere bei Alleinerziehenden sind Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit denkbar. So werden Unterhalt, Unterhaltsvorschuss und Kindergeld mit dem ALG II verrechnet. Erst mit dem Überschreiten

der ALG II-Grenze bleiben die entsprechenden Beträge bei den Familien. Zusätzliche Anreize können durch eine Erhöhung oder eine Modifizierung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende – etwa mit steigender Kinderzahl – gesetzt werden. Gerade bei den Alleinerziehenden steht aber auch die fehlende Möglichkeit von Kinderbetreuung einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit noch häufig im Wege. Die sich daraus ergebenden Einschränkungen konnten im Rahmen des vorliegenden Berichts nur ansatzweise modelliert werden.

14.5 Ausblick

Nimmt man die zentralen Ergebnisse der Studie zusammen, ergibt sich als generelle Handlungsempfehlung, familienpolitische Maßnahmen und Leistungen möglichst genau auf einzelne Zielgruppen auszurichten und die Förderinstrumente so zuzuschneiden, dass sie **für die ausgewählte Zielgruppe möglichst wirksam** sind. **Positive Arbeitsanreize für die Mütter**, vor allem im zweiten unteren Viertel der Einkommensverteilung, sind hierbei ein **guter Wirkungsverstärker**. Als Gegenbeispiel zu der eben benannten Strategie kann das Kindergeld betrachtet werden. Es streut breit und entfaltet, wenn man von den Aufstockern mit ALG II-Bezug absieht, zumeist lediglich reine Einkommenseffekte. Aus diesen Gründen erweist sich die Leistung im Hinblick auf die Armutsvorbeidung als vergleichsweise wenig effizient. Die breite Ausrichtung des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrags entspricht jedoch verfassungsrechtlichen Vorgaben und trägt dem existenznotwendigen Mindestbedarf aller Kinder Rechnung.

Jedes konkrete Alternativmodell muss mit den Mitteln der **Ex ante-Simulation** für sich bewertet werden. Die Ergebnisse der nach systematischen Kriterien im Rahmen des Moduls „Zentrale Leistungen“ durchgeföhrten Politikvariationen legen nahe, dass Nichtlinearitäten und Sprünge sowohl im Steuer-Transfer-System als auch im Verhalten der Familien auftreten, sodass sich die gefundenen Wirkungen nicht einfach extrapolieren lassen. Generell zeigte sich, dass mit kleinen Verschiebungen von Ressourcen innerhalb des bestehenden Systems hinsichtlich der Zielgrößen praktisch keine relevanten Veränderungen herbeigeföhrt werden können. Auch dieses Ergebnis spricht dafür, bei einer Reformdiskussion vor allem die schon genannten „**großen Drei**“ – Kindergeld, beitragsfreie Mitversicherung in der GKV, Ehegattensplitting – in den Blick zu nehmen. Hinweise darauf, welche Wirkungsreserven durch Umgestaltungen dieser Maßnahmen und Leistungen erzielt werden können, lieferte das internationale Benchmarking.

Die vorliegende Studie hat erstmals eine Reihe familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen mittels eines einheitlichen Modells evaluiert und zentrale Erkenntnisse über die Wirkung dieser Maßnahmen und Leistungen erbracht. Für eine umfassende Bewertung der Maßnahmen und Leistungen und die Ableitung politischer Handlungsempfehlungen bedarf es jedoch in mehreren Aspekten noch weiterer Forschung: Bei zwei wichtigen betrachteten Leistungen, der nicht kostendeckenden Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung und dem Elterngeld, lassen sich die Wirkungen mit dem **verwendeten, relativ einfachen Modell**, das die gesamte **Komplexität der elterlichen**

Betreuungsentscheidungen nicht abbildet, nur rudimentär erfassen. Spätere Teile der Gesamtevaluation müssen den Anzeichen für günstige Wirkungen dieser Leistungen genauer nachgehen.

Des Weiteren fehlt eine **Lebensverlaufsperspektive**. Dies führt nicht nur dazu, dass wichtige Leistungen, die etwa das Rentenversicherungssystem erbringt, im Tableau der untersuchten Maßnahmen nicht enthalten sind. Gemessen wurden zudem nur kurzfristige Wirkungen auf die Zielgrößen, die sich jedoch über den Lebensverlauf verstärken oder abschwächen könnten. So bestimmt ein geändertes Arbeitsangebot heute über künftige Karriereentwicklungen und damit Einkommensverläufe. Eine dynamische Perspektive würde Kosten und Nutzen, die in den Effizienzmaßstab einfließen sollten, sicherlich besser treffen.

Schließlich liefert das Modul „Zentrale Leistungen“ keinerlei Aussagen zur Wirksamkeit der untersuchten Maßnahmen und Leistungen im Hinblick auf mehrere **weitere zentrale Ziele der deutschen Familienpolitik**, insbesondere die Förderung des Wohlergehens von Kindern und der Geburten. Es ist aber davon auszugehen, dass Maßnahmen und Leistungen, die hinsichtlich der hier im Zentrum stehenden Ziele ein bestimmtes Zeugnis erhalten, bei einer Bewertung anhand anderer Zielgrößen andere Noten bekommen. Allein von daher gilt es, vor einem Urteil über einzelne familienpolitische Instrumente die weiteren Ergebnisse der **Gesamtevaluation** abzuwarten.

15 Literatur

- Althammer, J. (2007): Gesamtwirtschaftliche Effekte betrieblicher Familienpolitik. In: Dilger, A.; Gerlach, I.; Schneider, H. (Hrsg.): Betriebliche Familienpolitik, Wiesbaden, S. 45-63.
- Arntz, M.; Boeters, S.; Gürtzgen, N. (2006): Alternative Approaches to Discrete Working Time Choice in an AGE Framework, Economic Modelling 23, 1008-1032.
- Bach, S.; Buslei, H. (2003): Fiskalische Wirkungen einer Reform der Ehegattenbesteuerung, DIW Wochenbericht 22/2003, Berlin.
- Baker, M.; Gruber, J.; Milligan, K. (2008): Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being, verfügbar unter: <http://faculty.arts.ubc.ca/kmilligan/research/baker-gruber-milligan-april2008.pdf>.
- Belsky et al. (2007): Are there Long Term Effects of Early Child Care? In: Child Development, Jahrgang 78, Heft 2, S. 681-701.
- Bertram, H; Rösler, W.; Ehlert, N. (2005): Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, Berlin.
- Birg, H. (2006): Die ausgefallene Generation. Was die Demographie uns über die Zukunft sagt, München.
- Black, S.E.; Devereux, Løken, K.; Salvanes, P.J. (2010): The Perils of Pre-School? The Effect of Child Care on Academic Performance, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Norwegian School of Economics.
- BMG (2010): Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung (05/10), verfügbar unter: http://aok-bv.de/imperia/md/aokbv/gesundheit/pflege/zahlen_fakten_pflege_052010.pdf
- BMFSFJ (2006): Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin.
- BMFSFJ (2008): Dossier Ausbau der Kinderbetreuung. Kosten-Nutzen-Finanzierung, Berlin.
- BMFSFJ (2008a): Alleinerziehende in Deutschland – Potenziale, Lebenssituationen und Unterstützungsbedarfe. Monitor Familienforschung. Ausgabe 15, Berlin.
- BMFSFJ (2008b): Dossier Kinderzuschlag - Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, Berlin.
- BMFSFJ (2008c): Dossier Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik - Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- BMFSFJ (2008d): Evaluation des Gesetzes zum Elterngeld und zur Elternzeit - Endbericht 2008, Berlin.
- BMFSFJ (2008e): Das neue Elterngeld. Umsetzung in der betrieblichen Praxis, Berlin

BMFSFJ (2009): Memorandum Familie Leben. Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik, Berlin.

BMFSFJ (2009a): Evaluation des Kinderzuschlags - Ergebnisbericht, Berlin.

BMFSFJ (2009b): Evaluationsbericht Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2009, Berlin.

BMFSFJ (2010): Familienreport 2010. Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin.

Boeters, S.; Gürtgen, N.; Schnabel, R. (2006): Reforming Social Welfare in Germany - An Applied General Equilibrium Analysis, German Economic Review 7, 363-388.

Boeters, S.; Feil, M.; Gürtgen, N. (2005): Discrete Working Time Choice in an Applied General Equilibrium Model, Computational Economics 26, 183-211.

Böhmer, M.; Heimer A. (2008): Dossier Armutsrisken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Böhringer, C.; Boeters, S.; Feil, M.; Steiner, V.; Rutherford, T.F. (2002): Das gesamtwirtschaftliche Modell PACE-L zur Analyse von Arbeitsmarktpolitiken, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 253, Nürnberg.

Böhringer, C.; Boeters, S.; Feil, M. (2005): Taxation and Unemployment: An Applied General Equilibrium Approach for Germany, Economic Modelling 22 (1), 81-108.

Büchel F., Spieß, C. K. (2002a): Muttererwerbstätigkeit und Kinderbetreuungseinrichtungen – neue Ergebnisse zu einem bekanntem Zusammenhang, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71, 96-114.

Büchel, F.; Spieß, C.K. (2002b). Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Kohlhammer: Stuttgart.

Büchner, Ch.; Haan, P.; Schmitt, Chr.; Spieß, C.K.; Wrohlich, K. (2006): Wirkungsstudie „Elterngeld“ - Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 18.

Bundesregierung (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende November 2009, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende 2009, Nürnberg.

Chiappori, P.-A. (1988): Rational Household Labor Supply, Econometrica, 56(1), 63-90.

Chiappori, P.-A. (1992): Collective labor supply and welfare, Journal of Political Economy, 100, 437-67.

Cramm, C; Blossfeld, H.-P.; Drobnič, S. (1998): Die Auswirkungen der Doppelbelastung von Familie und Beruf auf das Krankheitsrisiko von Frauen, Bremen.

Delta Lloyd (2006): Kundenkompass Pflege. Aktuelle Bürgerbefragung: Anspruch, Wirklichkeit, Herausforderung, Wiesbaden.

Deutscher Bundestag (1994): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht, Drucksache 12/7560.

Deutscher Bundestag (2000): Sechster Familienbericht. Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen, Drucksache 14/4357.

Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes. Drucksache 16/1889.

Deutsches Jugendinstitut (2008): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.

DIW (2011): FiD – Familien in Deutschland: Data Documentation, Data Release Wave 1, March 31st 2011, Berlin.

Dorbritz, J.; Lengerer, A.; Ruckdeschel, K. (2005): Einstellungen zu demographischen Trends und bevölkerungsrelevanten Politiken. Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland, Wiesbaden.

Dorbritz, J.; Fiedler, C. (2007): Familien im Spannungsfeld von Kinderbetreuung und Frauenerwerbstätigkeit. In: BiB-Mitteilungen 01/2007, S. 21-26.

Eggen, B. (2006): Zur ökonomischen Situation von Familien. In: Bertram, H.; Krüger, H.; Spieß, C.K. (Hrsg.): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, S. 457-484.

Eichhorst, W.; Marx, P.; Tobsch, V. (2011): Familienfreundliche flexible Arbeitszeiten – ein Baustein zur Bewältigung des Fachkräftemangels, Gutachten für das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, IZA Research Report No. 33, Bonn.

Eurostat (2011): Durchschnittliches und Median-Einkommen nach Haushaltstyp, verfügbar unter: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di04&lang=de.

Felfe, C.; Lalive, R. (2010): How Does Early Child Care Affect Child Development? Learning from the Children of German Unification, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Hochschule St. Gallen.

Felix, D. (2003): Die Familienversicherung auf dem Prüfstand – verfassungsrechtliche Überlegungen zu § 10 Abs. 3 SGB V. In: NZS 2003, 624.

Fertig, M.; Tamm, M. (2008): Die Verweildauer von Kindern in prekären Lebenslagen. In: Bertram, H. (Hrsg.), Mittelmaß für Kinder. Der Unicef-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, Bonn.

Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (2005): Betriebswirtschaftliche Effekte familienbewusster Personalpolitik: Forschungsstand, Arbeitspapier Nr. 1, Münster

Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (2008): Betriebswirtschaftliche Ziele und Effekte einer familienbewussten Personalpolitik, Arbeitspapier Nr. 5, Münster und Berlin

- Fuchs-Rechlin, K. (2008): Kindertagesbetreuung im Spiegel des Sozioökonomischen Panels, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlspeigel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Gagel, A. (2009): SGB III – Arbeitsförderung. Kommentar, München.
- Gerlach, I. (2010): Familienpolitik, Wiesbaden.
- Gesterkamp, T. (2005): Betriebliche und politische Hindernisse engagierter Vaterschaft. In: Zeitschrift für Familienforschung, 17. Jahrg., Heft 1/2005, S. 66-75.
- Groeben, N. (2011): Braucht Man(n) einen finanziellen Anreiz für die Familienarbeit? Über den Einfluss finanzieller und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf die Väterbeteiligung an Elternzeit und Familienarbeit am Beispiel Elterngeld, in: Gender-Politik-Online, Februar 2011.
- Heckman J. J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica*, 47, 153-161.
- Hess, D. et al. (1991): Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Familie, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1/91, S. 178-192.
- Höhn, C; Ette, A.; Ruckdeschel, K. (2006): Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, Stuttgart.
- Hülskamp, N.; Seyda, S. (2004): Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: ökonomische Analyse und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen, Köln.
- Huinink, J.; Konietzka, D. (2007): Familiensoziologie. Eine Einführung. Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.
- INFRAS, Tassinari Beratungen, MecoP (2005): Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale, Zürich.
- Institut für Demoskopie (2010): Akzeptanz staatlicher Familienleistungen in der Bevölkerung - Zwischenbericht auf Basis quantitativer und qualitativer Befunde in der ersten Feldphase, Allensbach.
- IZA (2011): Familienfreundliche flexible Arbeitszeiten. Baustein zur Bewältigung des Fachkräftemangels. In: IZA Compact April 2011, S. 1-4.
- Kaufmann, F.X. (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt am Main.
- Keddi, B. et al. (2010): Der Alltag von Mehrkinderfamilien – Ressourcen und Bedarfe. Forschungsbericht DJI, München.
- Klammer, U. (2006): Zeit, Geld und soziale Sicherung im Lebensverlauf – Empirische Befunde als Herausforderung für die Gestaltung einer lebensbegleitenden Familien- und Sozialpolitik. In: Bertram, H.; Krüger, H.; Spieß, C.K. (Hrsg.): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, S. 423-456.
- Knabe, A. (2006). Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen, ifo Dresden berichtet, 13(2), 10-15.

- Knabe, A. (2005). „Erwerbstätigenfreibetrag und Kinderzuschlag: Adverse Arbeitsanreize bei Hartz IV, Sozialer Fortschritt, 54(9), 220-226.
- Kolvenbach, F.-J.; Taubmann, D. (2008): Neue Statistiken zur Kindertagesbetreuung, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Koppel, O.; Plünnecke, A. (2009): Fachkräftemangel in Deutschland. Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte, IW-Analysen 46, Köln.
- Lange, J. (2008): Schulkinder in Kindertagesbetreuung, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Lietzmann, T. (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben, IAB Kurzbericht 12/2009.
- Loschelder, F. (2010): § 9c Kinderbetreuungskosten. In: Drenseck, W. (Hrsg.): Einkommensteuergesetz, München, S. 853-860.
- Lundberg, S. J.; Pollak, R. A.; Wales, T. J. (1997): Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit, Journal of Human Resources, 32(3), 463-480.
- Meister, W. (2008). Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen - aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze, ifo Schnelldienst, 22, 6-13
- Meister, W. (2006). Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem. ifo Schnelldienst, 16, 12–20.
- Nave-Herz, R. (2006): Ehe- und Familiensoziologie. Eine Einführung in Geschichte, theoretische Ansätze und empirische Befunde, Weinheim.
- Oberndorfer, R.; Rost, H. (2005): Neue Väter – Anspruch und Realität. In: Zeitschrift für Familiengforschung 17 (2005), Heft 1, S. 50-65.
- OECD (2009), Doing Better for Children, Paris.
- OECD (2011): Doing Better for Families, Paris.
- Ott, N.; Schürmann, H.; Werding, M. (2011), Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Endbericht, Bochum.
- Peuckert, R. (2008): Familienformen im sozialen Wandel, Wiesbaden.
- Pfahl, S.; Reuyss, S. (2010): Das neue Elterngeld: Erfahrungen und betriebliche Nutzungsbedingungen von Vätern, in: Badura, B., Schröder, H., Klose, J., Macco, K., Fehlzeitenreport 2010. Vielfalt managen: Gesundheit fördern - Potenziale nutzen, Berlin, S. 225-233.
- Ramey, C. et al. (2000): Persistent Effects of Early Childhood Education on High-Risk Children and Their Mothers. In: Applied Developmental Science 4 (2000), Heft 1, S. 2-14.

- Rasner, A. (2007): Wege aus der Rentenlücke in Deutschland. Stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen als Schlüssel zu höherer Alterssicherung. In: Demografische Forschung aus Erster Hand. 4. Jg. Heft 1/2007, S. 3.
- Rauschenbach, Th.; Schilling, M. (2007): Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750.000 Plätze bis 2013, Deutsches Jugendinstitut (DJI), München.
- Riedel, B. (2008): Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Rogge, B. (2009): Entwertete Zeit. Erwerbslosigkeit in Paarbeziehungen und Familie, in: Heitkötter, M. et al. (Hrsg.), Zeit für Beziehungen? Zeit und Zeitpolitik für Familien, Opladen.
- Schmidt, U.; Moritz, M.-T. (2009): Familiensoziologie, Bielefeld.
- Schilling, M. (2004): Berechnung der Platzkosten als finanzielle Grundlage für den qualitativen Ausbau, in: Kitas und Kosten. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen auf dem Prüfstand, hrsg. Von H. R. L. Diller, Angelika, und T. Rauschenbach, S, 31–54. DJI Verlag Deutsches Jugendinstitut, München.
- Schilling, M. (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Schneider, H.; Gerlach, I.; Heinze, J.; Wieners, H. (2010): Betriebliches Familienbewusstsein – geschlechts- oder qualifikationsgetrieben? Eine empirische Analyse des Familienbewusstseins deutscher Unternehmen. In: DBW 70 (2010) Heft 2.
- Sharma, M.R.; Steiner, M. (2008), Dossier Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung, Studie der Prognos AG im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, Berlin.
- Spieß, C.K. (2005): Abschätzung der Brutto-Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, in: BMFSFJ (Hrsg.): Einnahmeeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung – Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Ergebnisse der Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010): Bundesrepublik Deutschland: Armutgefährdungsquote nach soziodemografischen Merkmalen, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Kindertagesbetreuung regional 2010. Ein Vergleich aller 412 Kreise in Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008a): Pflegebedürftige heute und in Zukunft. STATmagazin, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008b): Elterngeld – Eine erste Bilanz, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009a): Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Beendete Leistungsbezüge im Jahr 2008, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010): Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010a): Statistisches Jahrbuch 2010. Für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010b): Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge 2009, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011): Erwerbstägenquoten der 15- bis unter 65-Jährigen mit Kindern unter 19 Jahren, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011a): Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Gemeldete beendete Leistungsbezüge 2010, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011b): Statistik zur Überschuldung privater Personen 2009, Wiesbaden.

Steiner, V.; Wrohlich, K. (2007): Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 44, Berlin.

Stöbe-Blossey, S. (2007): Chancen auf dem Arbeitsmarkt – Lokale Infrastruktur für Kinderbetreuung. In: MGFFI (Hrsg.), Demografischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft, Düsseldorf, S. 213-224.

Strehmel, P., (2005): Weniger gefördert? Elterliche Arbeitslosigkeit als Entwicklungskontext der Kinder, in: Alt, C. (Hrsg), Kinderleben – Aufwachsen zwischen Familie, Freunden und Institutionen, Band 1, Wiesbaden.

SVR (2005): "Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen" – Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

van Soest, A. (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources, 30, 63-88.

Vogel, B. (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg.

Volz, R.; Zulehner, P. (2009): Männer in Bewegung. Zehn Jahre Männerentwicklung in Deutschland, Baden-Baden.

Wingen, M. (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Stuttgart.

Wrohlich, K. (2007), Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioural Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Reforms in Germany. Dissertationsschrift, Freie Universität Berlin.

ZEW; ifo; DIW (2008): Machbarkeitsstudie zur stufenweisen Evaluation des Gesamttableaus ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Mannheim, München, Berlin.

16 Anhang A: Verteilung der Leistungen nach Einkommensquartilen

Kapitel 3.3 des vorliegenden Berichts enthält einen Vergleich der hochgerechneten fiskalischen Aggregate aus der Simulation mit den amtlichen Zahlen. Die Wirkungsanalyse in den Kapiteln 4 bis 9 untersucht dann, wie sich die fiskalische Bewertung verändert, wenn man die Interaktionen im Leistungssystem und die von den Leistungen und Maßnahmen bewirkten Verhaltensänderungen berücksichtigt.

In allen Fällen wurden die Aggregate auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Tabelle 112 zeigt ergänzend, wie sich die simulierten fiskalischen Gesamtausgaben auf die Einkommensquartile verteilen.¹¹⁶ Grundlage der Quartilseinteilungen sind wie in den bisherigen Kapiteln die simulierten verfügbaren Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung von Steuern und Transferleistungen. Um Unterschiede in der Haushaltzzusammensetzung zu berücksichtigen, wurden die Einkommen nach der modifizierten OECD-Skala äquivalenzgewichtet.

Das fiskalische Volumen für den **Familienleistungsausgleich** (Kindergeld und Kinderfreibeträge) liegt in der Simulation bei etwa 34 Mrd. Euro pro Jahr. Die Ausgaben verteilen sich recht gleichmäßig über das Einkommensspektrum. Die geringen Abweichungen entstehen durch die unterschiedliche Kinderzahl in den Quartilen: Im ersten Quartil ist der Anteil der Alleinstehenden und Alleinerziehenden erhöht, im vierten Quartil der Anteil der Paare ohne Kinder. Am höchsten ist die durchschnittliche Kinderzahl im 2. und 3. Quartil; dort sind Paare mit Kindern häufig vertreten. Während der Familienleistungsausgleich insgesamt über die gesamte Breite der Einkommensverteilung von Bedeutung ist, konzentrieren sich die finanziellen Vorteile aus den Kinderfreibeträgen auf Haushalte mit hohem Einkommen. In der Simulation entfallen 99 % des Gesamtvolumens der Kinderfreibeträge auf das 4. Quartil.

Die **monetären Transfers** erreichen umgekehrt vor allem Haushalte mit niedrigen verfügbaren Einkommen. Dies gilt besonders für den kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld II, bei dem 94 % des Gesamtvolumens auf das unterste Einkommensquartil entfallen. Der Kinderzuschlag und der kindbezogene Anteil am Wohngeld wirken als gegenüber der Grundsicherung vorrangige Sozialleistungen hingegen stärker in das 2. Einkommensquartil hinein. Der Unterhaltsvorschuss wiederum ist grundsätzlich nicht an das Haushaltseinkommen gebunden. Seine Konzentration auf die untere Hälfte der Einkommensverteilung erklärt sich daraus, dass die Adressaten der Leistung – Haus-

¹¹⁶ Die Gesamtausgaben werden in Spalte 2 ausgewiesen. Sie finden sich in den bisherigen Ergebniskapiteln in der Spalte „Buchhalterischer Effekt“ der Tabellen „Fiskalische Wirkungen“. Tabelle 112 weist aber nicht den gesamten buchhalterischen Effekt unter Einschluss der Interaktionen im Leistungssystem, sondern die isolierten Ausgaben aus. Für das Elterngeld zum Beispiel betragen die isolierten Ausgaben in der Simulation 4,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 59). Durch Einsparungen insbesondere beim Arbeitslosengeld II liegen die buchhalterischen Ausgaben hingegen bei nur 3,2 Mrd. Euro.

halte von Alleinerziehenden mit mindestens einem Kind unter 12 Jahren – in den beiden höchsten Einkommensquartilen unterrepräsentiert sind.

Das Elterngeld ist von den hier betrachteten monetären Transfers die Leistung mit der breitesten Wirkung über die gesamte Einkommensverteilung. Durch die Ausgestaltung als Entgeltersatzleistung kommen die Ausgaben aber in erhöhtem Maße den beiden obersten Einkommensquartilen zugute.

Eine noch stärkere Konzentration auf die höheren Einkommensbereiche zeigt sich bei den **steuerlichen Leistungen**, bei denen der Vorteil mit dem zu versteuernden Einkommen steigt, und die im untersten Quartil kaum eine Rolle spielen. Das Ehegattensplitting und die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten konzentrieren sich stärker auf die höheren Einkommensbereiche als der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Wie erwähnt, sind Alleinerziehende in den beiden oberen Quartilen relativ selten vertreten.

Die im vorliegenden Bericht untersuchten **Leistungen in der Sozialversicherung** lassen sich nur sehr eingeschränkt in die Verteilungsanalyse einbeziehen, da zwei der Leistungen – die beitragsfreie Mitversicherung der Ehepartner in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und der ermäßigte Beitragssatz für Versicherte mit Kindern in der Pflegeversicherung – mit kontrafaktischen Szenarien verglichen werden, die bewusst aufkommensneutral ausgestaltet sind (zu den Einzelheiten siehe Kapitel 8.2 und 8.4). Der Gesamtwert ist somit in der Simulation per Konstruktion gleich null und eine Analyse der prozentualen Verteilung nicht sinnvoll. Betrachtet man das stattdessen das Volumen in Euro, zeigt sich, dass die unteren Einkommensquartile tendenziell vom Status quo profitieren, während sich die Haushalte mit hohem Einkommen durch die zur Gegenfinanzierung der Leistungen erhöhten Beitragssätze schlechter stellen.¹¹⁷ Bei der dritten Leistung, dem kindbezogenen Anteil am Arbeitslosengeld I, ergibt sich bei niedrigem Gesamtvolume eine Konzentration auf die untere Hälfte der Einkommensverteilung.

Die Ausgaben für den Realtransfer der **Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen** wurden durch den Vergleich der Elternbeiträge mit den hypothetischen Kosten deckenden Beiträgen ermittelt. Die Leistung kommt, ähnlich wie der Familienleistungsausgleich, sämtlichen Einkommensschichten zugute. Die Abweichungen zwischen den Quartilen sind vergleichsweise gering. Sie erklären sich zum einen aus Unterschieden bei der durchschnittlichen Kinderzahl. Zum anderen sind die Elternbeiträge typischerweise einkommensabhängig ausgestaltet. Der Vorteil aus den subventionierten Elternbeiträgen fällt daher für die Haushalte im obersten Einkommensquartil unter sonst gleichen Umständen geringer aus.

¹¹⁷ Weitere Verteilungswirkungen ergeben sich innerhalb der Quartile: Paare stellen sich durch die beitragsfreie Mitversicherung besser, während Alleinerziehende und Alleinstehende allein von den höheren Beitragssätzen betroffen sind. Siehe hierzu ausführlich Kapitel 8.2.

Die **Gesamtbetrachtung aller Leistungen** ergibt eine über alle Quartile weitgehende ausgeglichene Verteilung des Ausgabenvolumens, mit einer leichten Konzentration der Ausgaben auf die beiden mittleren Einkommensquartile. Die Haushalte im obersten Einkommensquartil erhalten mit 23 % des Ausgabenvolumens etwas weniger als ein Viertel der Gesamtausgaben, auf die Haushalte im untersten Quartil entfallen 20 % der Ausgaben. Die relativ geringen Unterschiede sollten allerdings nicht überinterpretiert werden, da es sich um Hochrechnungen auf Grundlage einer Stichprobe handelt, die Einkommen und Leistungsansprüche auf Simulationen beruhen und zudem nur ein (wenn auch mit Ausgaben von etwa 80 Mrd. Euro pro Jahr gewichtiger) Teil der ehe- und familienbezogenen Leistungen in die Untersuchung einbezogen wurde.

Tabelle 112: Verteilung der Ausgaben nach Einkommensquartilen

	Simuliertes Gesamtvolume (Mio. Euro)	Volumen nach Quartil (Mio. Euro)				In Prozent des Gesamtvolumens			
		1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
(1) Kindergeld/Kinderfreibeträge	33,666	6,927	10,589	9,095	7,056	21%	31%	27%	21%
(2) Monetäre Transfers	9,984	4,641	2,204	1,629	1,509	46%	22%	16%	15%
Davon:									
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	3,078	2,879	0,198	0	0	94%	6%	0%	0%
Kinderzuschlag	0,527	0,271	0,256	0	0	51%	49%	0%	0%
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0,759	0,365	0,394	0	0	48%	52%	0%	0%
Unterhaltsvorschuss	0,883	0,463	0,282	0,121	0,017	52%	32%	14%	2%
Elterngeld	4,737	0,663	1,074	1,508	1,492	14%	23%	32%	31%
(3) Steuerliche Leistungen	25,295	1,315	5,589	8,074	10,316	5%	22%	32%	41%
Davon:									
Ehegattensplitting	24,444	1,270	5,335	7,779	10,060	5%	22%	32%	41%
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0,444	0,037	0,177	0,139	0,090	8%	40%	31%	20%
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0,407	0,008	0,077	0,156	0,166	2%	19%	38%	41%
(4) Sozialversicherungsleistungen	0,313	0,967	1,413	0,019	-2,088	---	---	---	---
Beitragsfreie Mitversicherung Ehepartner	0,000	0,861	1,249	-0,090	-2,021	---	---	---	---
Ermäßigter Beitragssatz Pflegeversicherung	0,000	0,012	0,043	0,034	-0,090	---	---	---	---
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0,313	0,094	0,121	0,075	0,023	30%	39%	24%	7%
(5) Realtransfer Kinderbetreuung	11,064	2,318	3,138	3,767	1,842	21%	28%	34%	17%
Gesamt (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	80,322	16,168	22,933	22,584	18,635	20%	29%	28%	23%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Die Quartile sind definiert anhand der Verteilung der simulierten verfügbaren Haushaltseinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Ehegattensplitting: Benchmark Individualbesteuerung. Abweichungen zu 100 % durch Rundung der Einzelwerte.

17 Anhang B: Kumulation von Leistungen

Im vorliegenden Bericht werden an zahlreichen Stellen die **Interaktionen zwischen den Leistungen und Maßnahmen** thematisiert. In den Darstellungen wird insbesondere zwischen den isolierten Wirkungen auf das Einkommen und die Armutssquote und den Wirkungen nach Berücksichtigung der Interaktionen im Leistungssystem unterschieden. So führt etwa eine Veränderung in der Höhe des Kindergelds bei einigen Haushalten nicht zu einer Veränderung im verfügbaren Einkommen im gleichen Umfang, da das Kindergeld auf den Anspruch auf Arbeitslosengeld II angerechnet wird.

Der gemeinsame Leistungsbezug wird in den bisherigen Kapiteln allerdings nur anhand seiner Wirkungen sichtbar. Im Folgenden wird daher ergänzend die Kumulation von Leistungen anhand **direkter Indikatoren** erfasst. Dabei wird nach den Quartilen der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen und nach dem Haushaltstyp (Alleinstehende, Alleinerziehende, Paare mit und oder Kinder) und der Anzahl der Kinder sowie dem Alter des jüngsten Kindes unterschieden.¹¹⁸

Wie Tabelle 113 zeigt, erhalten die Haushalte im Mittelwert 1,9 und im Median zwei Leistungen. Einige Haushalte erhalten überhaupt keine der hier betrachteten Leistungen, andere Haushalte kumulieren hingegen bis zu acht Leistungen. Kein Haushalt erhält jedoch alle der hier untersuchten Leistungen, da sich der Bezug etwa von Arbeitslosengeld II einerseits und Wohngeld und Kinderzuschlag andererseits gegenseitig ausschließen.

Zwischen den **Haushaltstypen** gibt es deutliche Unterschiede. Alleinstehende beziehen bestenfalls den ermäßigte Beitragssatz zur Pflegeversicherung, der an die Geburt von Kindern, nicht jedoch an die Präsenz der Kinder im Haushalt gekoppelt ist. Paare ohne Kinder profitieren maximal vom Ehegattensplitting, der beitragsfreien Mitversicherung und vom ermäßigte Beitragssatz zur Pflegeversicherung. Alleinerziehende und Paare mit Kindern erhalten im Schnitt deutlich mehr Leistungen als die beiden anderen Haushaltstypen.

¹¹⁸ Die beitragsfreie Mitversicherung der Ehepartner in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie der ermäßigte Beitragssatz zur Pflegeversicherung stellen Sonderfälle dar, weil in der Simulation zugleich die Gegenfinanzierung über höhere Beitragssätze berücksichtigt wird. Somit sind alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von der Leistung betroffen, ohne jedoch notwendigerweise den ermäßigte Beitragssatz in Anspruch zu nehmen oder von der Mitversicherung zu profitieren. Empfänger der Leistung sind im Folgenden nur diejenigen Haushalte, die sich im Status quo finanziell besserstellen als in den kontrafaktischen Vergleichsszenarien.

Tabelle 113: Kumulation von Leistungen nach Haushaltstyp und Anzahl und Alter der Kinder

	Anzahl der erhaltenen Leistungen und Maßnahmen					Verteilung in Prozent					Haushalte in Mio.
	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum	Standardabweichung	Keine	1	2	3	Mehr als 3	
Haushaltstyp											
Alleinstehende	0,3	0	0	1	0,5	68	32	0	0	0	8,5
Alleinerziehende	3,0	3	1	8	1,1	0	3	34	42	22	2,2
Paare ohne Kinder	1,4	1	0	3	1,0	22	32	31	15	0	6,3
Paare mit Kindern	3,6	3	0	8	1,3	0,2	3	13	39	45	8,7
Haushalte ohne Kinder	0,8	1	0	3	0,9	48	32	13	7	0	14,8
Haushalte mit Kindern	3,5	3	0	8	1,3	0,1	3	17	40	40	10,9
Anzahl der Kinder											
Ein Kind	3,1	3	0	8	1,2	0,2	5	25	40	30	5,4
Zwei Kinder	3,7	3	0	8	1,2	0,1	0,7	12	40	47	4,1
Mehr als zwei Kinder	4,1	4	1	8	1,3	0	0,3	5	35	60	1,4
Alter des jüngsten Kindes											
Bis 2 Jahre	4,5	4	2	8	1,3	0	0	2	25	73	1,4
3 bis 6 Jahre	4,5	5	2	8	1,2	0	0	4	18	77	2,2
7 bis 13 Jahre	3,3	3	1	6	0,8	0	0,7	13	55	32	3,2
Über 13 Jahre	2,7	3	0	6	0,9	0,4	6	33	44	16	4,1
Gesamt	1,9	2	0	8	1,7	28	20	15	21	17	25,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Der Leistungsbezug ergibt sich aus dem Simulationsmodell und entspricht wegen der Stichprobendefinition und den zur Modellierung erforderlichen Annahmen unter Umständen nicht exakt den amtlichen Zahlen. Abweichungen zu 100 durch Rundung der Einzelwerte.

Gut 20 % der Alleinerziehenden und 45 % der Paare mit Kindern erhalten drei oder mehr Leistungen.¹¹⁹ Die Wahrscheinlichkeit hierfür steigt mit der Zahl der Kinder. Ein

¹¹⁹ Die letzte Spalte zeigt die hochgerechnete Gesamtzahl der Haushalte jedes Typs. Wegen der Stichprobeneinschränkung auf Haushalte mit mindestens einem erwachsenen Haushaltmitglied zwischen 20 und 60 Jahren beträgt die Gesamtzahl der hier betrachteten Haushalte 25,6 Mio., also weniger als die etwa 40 Mio. Haushalte (vgl. Kapitel 3.2), die der Berechnung der fiskalischen Aggregate zugrunde liegen.

noch wichtigerer Einflussfaktor ist das **Alter des jüngsten Kindes**. 16 % der Haushalte, in denen das jüngste Kind bereits älter als 13 Jahre ist, erhalten drei oder mehr der hier betrachteten Leistungen. Ist das jüngste Kind unter zwei Jahren, beträgt der Anteil 73 %; in der Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen steigt er sogar auf 77 %. Ursächlich hierfür sind das Elterngeld und die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen sowie die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Allerdings überzeichnet die Simulation den Rückgang in der Zahl der gleichzeitig bezogenen Leistungen für Kinder ab sieben Jahren etwas, weil der Schul- oder Hortbesuch nicht zum Kreis der hier betrachteten Leistungen zählt.

Tabelle 114: Kumulation von Leistungen nach Einkommensquartilen

Quartil	Anzahl der erhaltenen Leistungen und Maßnahmen					Verteilung					Haushalte in Mio.
	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum	Standardabweichung	Keine	1	2	3	Mehr als 3	
1	1,7	1	0	8	1,7	31	25	12	16	16	6,4
2	2,5	3	0	8	1,8	21	12	15	24	28	6,4
3	1,9	2	0	7	1,6	28	17	16	24	15	6,4
4	1,5	1	0	7	1,5	32	24	17	18	9	6,4
Gesamt	1,9	2	0	8	1,7	28	20	15	21	17	25,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Der Leistungsbezug ergibt sich aus dem Simulationsmodell und entspricht wegen der Stichprobendefinition und den zur Modellierung erforderlichen Annahmen unter Umständen nicht exakt den amtlichen Zahlen. Die Quartile sind definiert anhand der Verteilung der simulierten verfügbaren Haushaltseinkommen, äquivalenzgewichtet unter Verwendung der modifizierten OECD-Skala. Abweichungen zu 100 durch Rundung der Einzelwerte.

In einigen wenigen Fällen besteht kein Anspruch auf ehe- und familienbezogene Leistungen, obwohl Kinder im Haushalt leben. Der Fall tritt dann auf, wenn die Kinder aufgrund ihres Alters und ihrer Einkünfte keinen Anspruch mehr auf Kindergeld haben und gleichzeitig die Eltern aufgrund ihrer Einkommenssituation weder in den Genuss der steuerlichen Leistungen noch der Transferleistungen kommen.

Die Position der Haushalte in der **Einkommensverteilung** spielt für die Zahl der erhaltenen Leistungen und Maßnahmen eine deutlich geringere Rolle als der Haushaltstyp, die Anzahl und das Alter der Kinder. Der Einfluss des Einkommens macht sich, wie in Kapitel 16 gesehen, eher bei der Art der bezogenen Leistungen bemerkbar. Bezüglich der Zahl der Leistungen lässt sich allenfalls feststellen, dass durch den vergleichsweise hohen Anteil alleinstehender Personen viele Haushalte im ersten Quartil keine oder bestenfalls eine der hier betrachteten Leistungen und Maßnahmen erhalten (vgl. Tabelle 114). Die Haushaltstypen, welche die meisten Leistungen beziehen, nämlich Allein-

erziehende und Paare mit Kindern, sind hingegen besonders stark in den beiden mittleren Einkommensquartilen vertreten.

Tabelle 115: Verbreitung der Leistungen bei Haushalten, die mindestens eine Leistung erhalten

	Anteil der Haushalte, die diese Leistung erhalten, an allen Haushalten, die eine bestimmte Anzahl von Leistungen beziehen			
	1	2	3	Mehr als 3
(1) Kindergeld/Kinderfreibeträge	1,2	22	74	99,9
(2) Monetäre Transfers	0	4	13	41
<i>Davon:</i>				
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld II	0	4	9	13
Kinderzuschlag	0	0	1	4
Kindbezogener Anteil Wohngeld	0	0	0,3	13
Unterhaltsvorschuss	0	0	1	5
Elterngeld	0	0	3	15
(3) Steuerliche Leistungen	27	74	82	90
<i>Davon:</i>				
Ehegattensplitting	27	68	71	79
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	0	6	11	7
Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten	0	0	0,07	32
(4) Sozialversicherungsleistungen	71	97	99,8	99,9
Beitragsfreie Mitversicherung Ehepartner	1	17	26	55
Ermäßigter Beitragssatz Pflegeversicherung	70	83	99,3	99,7
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	0	0	1	4
(5) Realtransfer Kinderbetreuung	0	0	3	48
Haushalte in Mio.	5,0	3,8	5,3	4,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltmitgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Der Leistungsbezug ergibt sich aus dem Simulationsmodell und entspricht wegen der Stichprobendefinition und den zur Modellierung erforderlichen Annahmen unter Umständen nicht exakt den amtlichen Zahlen. Zur Zeile „Haushalte in Mio.“: 7,2 Mio. der hier berücksichtigten 25,6 Mio. Haushalte erhalten keine der hier betrachteten Leistungen und Maßnahmen.

Tabelle 115 zeigt, dass Haushalte, die sich in der **Anzahl** der gleichzeitig bezogenen Leistungen und Maßnahmen unterscheiden, in der Regel auch **andere Arten von Leistungen und Maßnahmen** erhalten. Bei den Haushalten mit genau einer Leistung dominieren erwartungsgemäß mit dem Ehegattensplitting und dem ermäßigten Beitragssatz zur Pflegeversicherung diejenigen Leistungen, die nicht an die Präsenz von Kindern im Haushalt geknüpft sind. Auch bei genau zwei Leistungen treten diese beiden Leistungen häufig auf; die beitragsfreie Mitversicherung und der Familienleistungsausgleich aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen gewinnen ebenfalls an Bedeutung. Werden drei oder mehr Leistungen gleichzeitig bezogen, so ist eine davon fast immer der – in der Leistungshöhe allerdings vergleichsweise unbedeutende – ermäßigte Beitragssatz zur Pflegeversicherung. Im Bereich niedriger Einkommen sind nun auch die monetären Transfers zunehmend häufig vertreten. Haushalte, die mehr als drei Leistungen beziehen, erhalten fast immer Geld aus dem Familienleistungsaus-

gleich. An Bedeutung gewinnen außerdem Leistungen für die frühe Familienphase: zum einen das Elterngeld, zum anderen der Realtransfer der nicht Kosten deckenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen, oft im Verbund mit der steuerlichen Absetzbarkeit der Betreuungskosten.

Einen direkten Blick auf den **gemeinsamen Bezug von jeweils zwei Leistungen oder Maßnahmen** bietet Tabelle 116. In jeder Zeile der Tabelle sind so genannte bedingte Verteilungen dargestellt, also der Anteil der Haushalte, die weitere Leistungen beziehen, an allen Empfängern einer bestimmten Leistung. So haben beispielsweise 65 % aller Haushalte, die vom Familienleistungsausgleich profitieren, einen Vorteil aus dem Ehegattensplitting (erste Zeile). Umgekehrt beziehen 53 % aller Paare, die einen Vorteil aus dem Splitting haben, Geld aus dem Familienleistungsausgleich.

Die Tabelle zeigt, dass fast alle Leistungen und Maßnahmen, wenn auch in unterschiedlicher Häufigkeit, miteinander kombiniert werden. Die Kombinationen, die nicht vorkommen, fallen in drei Kategorien:

- Kombinationen aus Arbeitslosengeld II einerseits und den vorgelagerten Sozialleistungen Wohngeld und Kinderzuschlag sind de jure ausgeschlossen. Verändert sich aber eine der Leistungen in ihrer Höhe, ist ein Wechsel im Leistungsbezug möglich, sodass sich zahlreiche Interaktionswirkungen zwischen den Leistungen ergeben.
- Der gleichzeitige Bezug von Leistungen für Ehepaare (Ehegattensplitting) und für Alleinerziehende (Entlastungsbetrag, Unterhaltsvorschuss) ist nicht möglich. Ein Wechsel zwischen den beiden Kategorien von Leistungen kann im Modul „Zentrale Leistungen“ nicht auftreten, da die Analyse den Familientyp als gegeben betrachtet.
- Einige Leistungskombinationen sind nicht per se ausgeschlossen, treten aber in der Stichprobe nicht (Kinderzuschlag und kindbezogener Anteil am Arbeitslosengeld I) oder nur extrem selten auf (Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Elterngeld).¹²⁰

¹²⁰ In der Spalte „ermäßiger Beitragssatz zur Pflegeversicherung“ treten auch dann Werte unter 100 % auf, wenn der Haushalt weitere kindbezogene Leistungen erhält. Ursächlich hierfür sind Haushalte, die privat versichert sind.

Tabelle 116: Häufigkeit gemeinsamen Leistungsbezugs bei Empfängerhaushalten (in Prozent)

	Kindergeld/-freibeträge	Monetäre Transfers						Steuerliche Leistungen			SV-Leistungen		Realtransfer	Haushalte in Mio.
		Kindbez. Anteil ALG II	Kinderzuschlag	Kindbez. Anteil Wohngeld	Unterhaltsvorschuss	Elterngeld	Ehegattensplitting	Entlastungsbetrag Alleinerziehende	Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	Beitragsfrei Mitvers.	Ermäßiger Beitragssatz Pflegavers.	Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	Kinderbetreuung	
Kindergeld/-freibeträge	100	11	2	6	3	9	65	9	15	26	98	3	25	9,2
Kindbez. Anteil ALG II	.	100	0	0	5	9	23	5	2	23	97	2	15	1,1
Kinderzuschlag	100	0	100	86	2	2	45	22	16	38	98	0	29	0,2
Kindbez. Anteil Wohngeld	100	0	30	100	2	9	73	14	19	56	99	5	34	0,6
Unterhaltsvorschuss	100	19	1	4	100	6	0	32	11	0	100	8	43	0,3
Elterngeld	100	13	1	7	2	100	63	1	18	41	99,7	2	35	0,8
Ehegattensplitting	53	2	1	4	0	5	100	0	10	38	82	1	14	11,2
Entlastungsbetrag Alleinerziehende	.	5	4	7	9	0,1	0	100	13	0	100	2	13	1,1
Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten	100	1	2	8	2	10	76	10	100	27	99	3	100	1,4
Beitragsfreie Mitversicherung	54	6	2	7	0	8	95	0	8	100	86	2	13	4,5
Ermäßiger Beitragssatz Pflegavers.	55	7	1	3	2	5	56	7	9	24	100	1	14	16,3
Kindbezogener Anteil Arbeitslosengeld I	100	11	0	12	10	6	28	10	19	39	99	100	29	0,2
Kinderbetreuung	100	7	3	8	6	13	66	6	62	26	99,5	3	100	2,2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009 und des simulierten Rechtsstands 2010. Haushalte mit erwachsenen Haushaltsgliedern zwischen 20 und 60 Jahren. Der Leistungsbezug ergibt sich aus dem Simulationsmodell und entspricht wegen der Stichprobendefinition und den zur Modellierung erforderlichen Annahmen unter Umständen nicht exakt den amtlichen Zahlen. Ehegattensplitting: Benchmark Individualbesteuerung. SV-Leistungen: Leistungen in den Sozialversicherungen. Lesebeispiel: Unter den Haushalten, die Kindergeld beziehen oder Kinderfreibeträge geltend machen, erhalten 6 den kindbezogenen Anteil am Wohngeld und 65 haben einen Vorteil aus dem Ehegattensplitting. Umgekehrt erhalten 53 der Haushalte, die einen Vorteil aus dem Splitting haben, Leistungen aus dem Familienleistungsausgleich. Die Prozentangaben für die Kombinationen aus „kindbezogenem Anteil ALG II“ bzw. „Entlastungsbetrag Alleinerziehende“ und Kindergeld/-freibeträge“ sind nicht belastbar, da das Simulationsmodell die Ansprüche an das Alter des Kindes und nicht den Bezug von Kindergeld/-freibeträgen koppelt.

18 Anhang C: Grenzbelastungen

Die vorliegende Studie untersucht, welche Arbeitsanreize vom System der ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen ausgehen. Für eine korrekte Abschätzung dieser Anreize werden nicht nur die einzelnen Komponenten des Systems, sondern auch ihre Interaktionen in den Blick genommen.

Im Simulationsmodell entscheiden sich die Personen zwischen sechs Kategorien für die wöchentliche Arbeitszeit (0, 10, 20, ..., 50 Stunden). Die kleinste Variation im Bruttoeinkommen entspricht somit 10 Stunden/Woche multipliziert mit dem (individuell verschiedenen) Bruttostundenlohn und der Anzahl der Wochen im Monat. Das Steuer-Transfer-Modell übersetzt diese Differenz im Bruttoeinkommen in eine Veränderung im verfügbaren Einkommen, welche die Haushalte bei ihrer Arbeitsangebotsentscheidung gegen den Zugewinn oder Verlust an frei verfügbarer Zeit abwägen.

Im Folgenden werden ergänzend zu dieser diskreten Betrachtungsweise die Grenzbelastungen der Einkommen diskutiert, also der Anteil eines zusätzlichen Euros an Bruttoerwerbseinkommen, der aufgrund von Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie der Anrechnung des Einkommens auf die Transferansprüche *nicht* beim Haushalt verbleibt. Die hypothetische Einkommensvariation von einem Euro ist eine Annäherung an das Marginalalkalkül der Mikroökonomie und erlaubt zudem durch den standardisierten Impuls den Vergleich verschiedener Steuer-Transfer-Modelle, der ansonsten aufgrund von Unterschieden bei den Stundenkategorien und den Bruttostundenlöhnen nur eingeschränkt möglich wäre.

18.1 Musterhaushalte

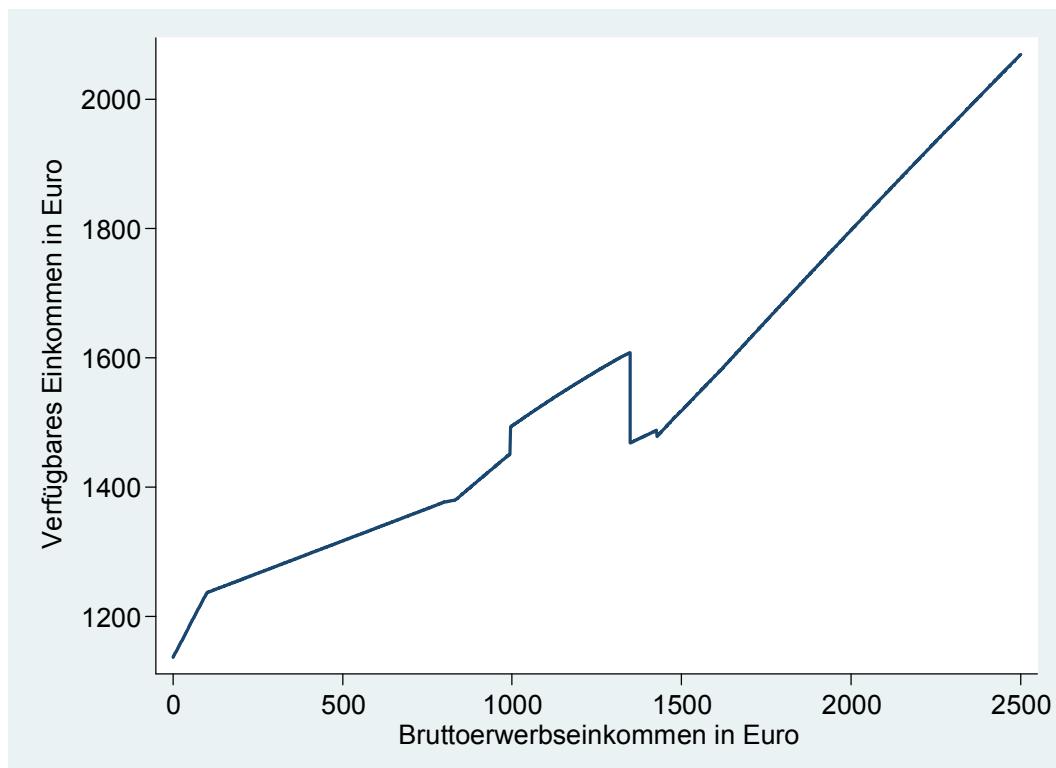
18.1.1 Alleinerziehende

Abbildung 30 zeigt beispielhaft für den Musterhaushalt einer Alleinerziehenden mit einem Kind im Alter von drei Jahren, wie sich das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom monatlichen Bruttoerwerbseinkommen entwickelt. Berücksichtigt wird die Grenzbelastung aufgrund des Steuer-Transfer-Systems. Nicht enthalten sind hingegen die zusätzlichen Kosten einer Erwerbsaufnahme, die sich aus den Erfordernissen der Kinderbetreuung ergeben, sowie kommunale Vergünstigungen für Transferempfänger. Die hier dargestellten Grenzbelastungen bilden also eine Untergrenze der finanziellen Hürden bei der Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit.

Bei Nichterwerbstätigkeit erhält der hier betrachtete Musterhaushalt Arbeitslosengeld II in Höhe von 728 Euro. Der verbleibende Teil des gesamten Bedarfs von 1137 Euro wird durch das Kindergeld in Höhe von 184 Euro und durch den Kindesunterhalt ge-

deckt.¹²¹ Die ersten 100 Euro Bruttoerwerbseinkommen sind anrechnungsfrei, die Grenzbelastung liegt also bei 0 %. Für darüber hinausgehendes Erwerbseinkommen steigt die Grenzbelastung zunächst auf 80 %, sodass die Kurve des verfügbaren Einkommens abrupt flacher wird. Zwischen 800 Euro und 1500 Euro (betrachtet wird der Rechtsstand von 2010) steigt die Transferentzugsrate auf 90 %; Einkommen über 1500 Euro wird vollständig auf den Arbeitslosengeld II-Anspruch angerechnet. Die Grenzbelastungen bei Erwerbsausweitung, die sich aus dem Transferentzug ergeben, übertreffen also bei weitem die Belastungen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer in den höheren Einkommensbereichen.

Abbildung 30: Verfügbares Einkommen, Alleinerziehende

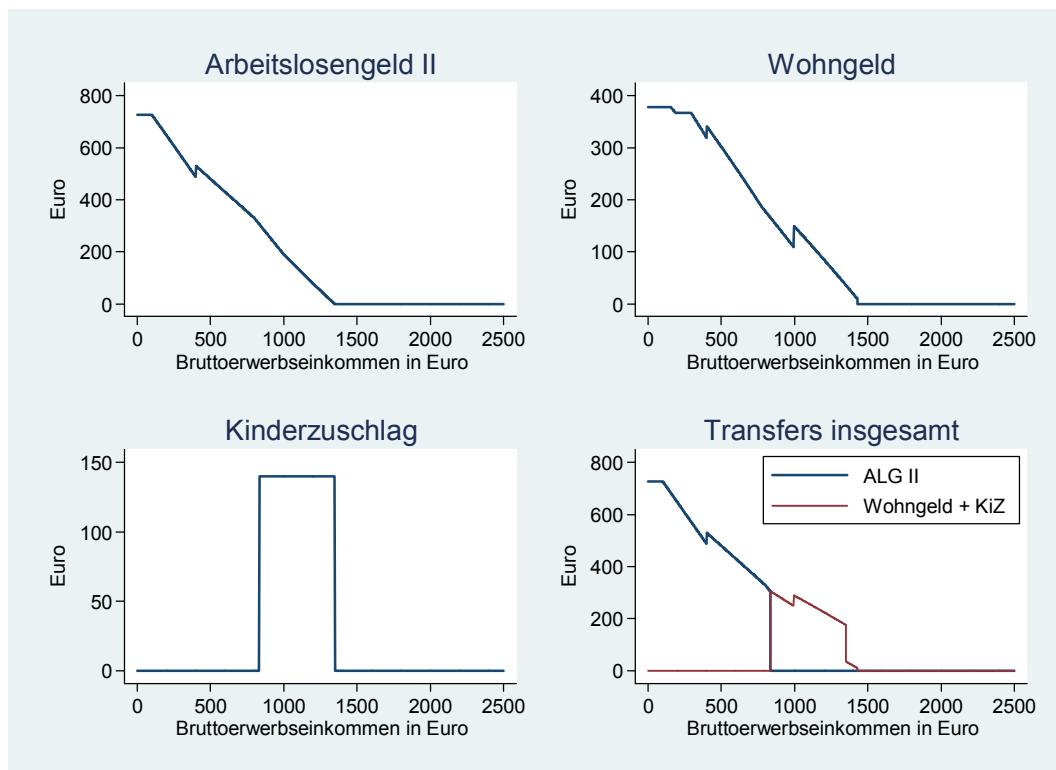


Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von drei Jahren. Kosten für Heizung und Unterkunft 467 Euro/Monat. Kindesunterhalt 225 Euro.

¹²¹ Der Bedarf setzt sich zusammen aus dem Regelbedarf für einen Erwachsenen und für ein Kind im Alter von drei Jahren. Ebenfalls berücksichtigt ist der Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende. Für die Kosten der Unterkunft und Heizung werden 467 Euro pro Monat unterstellt. Das ist der Durchschnittswert der anerkannten Kosten für Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden mit einem Kind im Jobcenter Mannheim im August 2011 (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wohn- und Kostensituation Jobcenter Mannheim). Uns vorliegende Statistiken zu den Kosten der Unterkunft für 2010 und auf Bundesebene unterscheiden nur nach der Zahl der Personen in der Bedarfsgemeinschaft, nicht aber danach, ob es sich um die Bedarfsgemeinschaft einer Alleinerziehenden oder eines Paares handelt. Der Kindesunterhalt beträgt im Beispiel 225 Euro. Der Mindestunterhalt nach Düsseldorfer Tabelle für ein Kind unter sechs Jahren im Jahr 2010 betrug 317 Euro; auf diesen Betrag wird das Kindergeld zur Hälfte angerechnet.

Die hohe Grenzbelastung durch den Transferentzug beim Arbeitslosengeld II wird jedoch durch die Kombination aus Wohngeld und Kinderzuschlag über einen gewissen Einkommensbereich abgemildert. Der Beispielhaushalt stellt sich ab einem Bruttoeinkommen von etwa 830 Euro durch den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag besser (vgl. die untere rechte Teilgrafik von Abbildung 31). Die Grenzbelastung und damit die Erwerbsanreize entwickeln sich dadurch deutlich günstiger, da der Kinderzuschlag zunächst gar nicht und das Wohngeld vergleichsweise langsam abgeschrumpft wird. Sobald jedoch auch beim Kinderzuschlag der Transferentzug einsetzt, entstehen aus dem Abschmelzen der beiden Leistungen im Verbund mit der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen erneut hohe Grenzbelastungen. Bei einem Bruttoeinkommen von ungefähr 1350 Euro entfallen dann die verbleibenden Ansprüche auf den Kinderzuschlag abrupt, wie in Abbildung 30 gut zu erkennen.¹²² Der Wohngeldanspruch endet im Beispiel etwas später, bei knapp über 1400 Euro. Das verfügbare Einkommen liegt an dieser Stelle kaum höher als bei einem Bruttoeinkommen von 1000 Euro.

Abbildung 31: Transferleistungen, Alleinerziehende

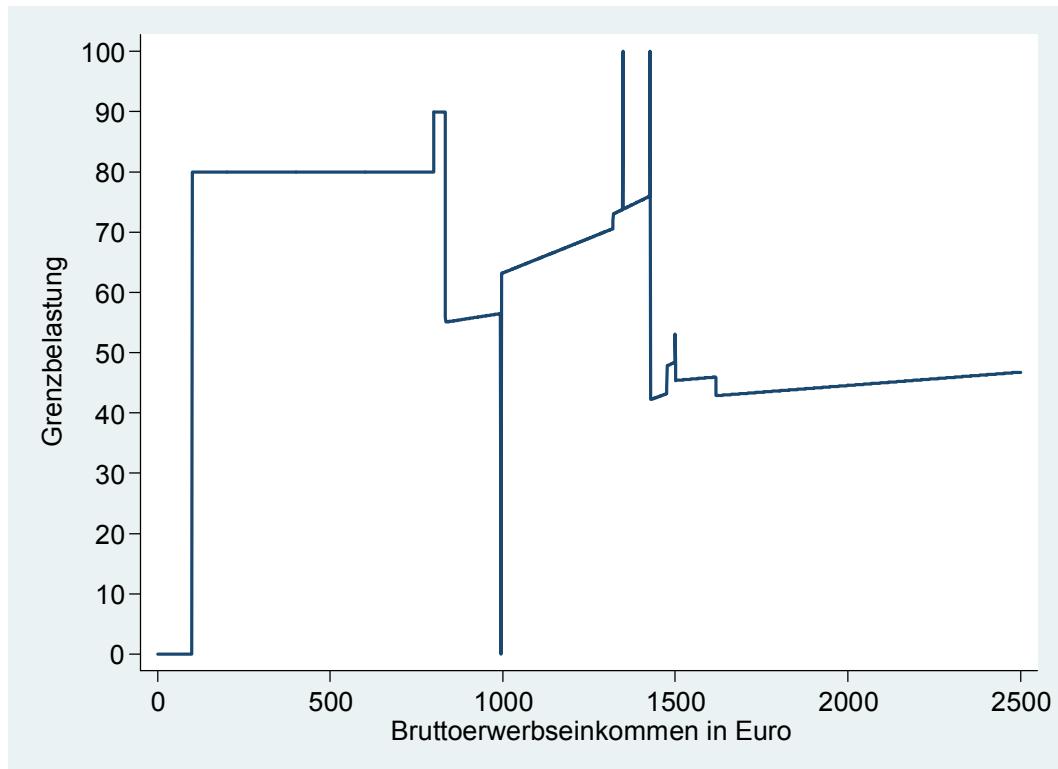


Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von drei Jahren. Kosten für Heizung und Unterkunft 467 Euro/Monat. Kindesunterhalt 225 Euro. ALG II = Arbeitslosengeld II. KiZ = Kinderzuschlag.

¹²² Das abrupte Entfallen im Beispiel erklärt sich daraus, dass durch das relativ hohe Einkommen des Kindes (aus Unterhalt und Kindergeld) bei gleichzeitig moderaten Kosten der Unterkunft der Arbeitslosengeld II-Anspruch (und damit der Anspruch auf Kinderzuschlag) endet, bevor das zu berücksichtigende Einkommen die Bemessungsgrenze erreicht. Bei anderen Konstellationen tritt ist in der Regel eine Einkommensregion zwischen Bemessungs- und Höchsteinkommensgrenze auf, in welcher der Kinderzuschlag mit einer Transferentzugsrate von 50 % abgeschrumpft wird.

Nach Verlassen des Transferbereichs verläuft die Kurve des verfügbaren Einkommens deutlich steiler, die Erwerbsanreize sind also wieder höher. Die Abbildung endet bei einem Bruttoeinkommen von 2500 Euro. Die Bereiche höherer Progression in der Einkommensteuer sind hier nicht dargestellt.

Abbildung 32: Grenzbelastung, Alleinerziehende



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Alleinerziehende mit einem Kind im Alter von drei Jahren. Kosten für Heizung und Unterkunft 467 Euro/Monat. Kindesunterhalt 225 Euro. Grenzbelastungen von über 100 werden aus Gründen der Darstellung als 100 ausgewiesen. Beim Transferentzug von Wohngeld und Kinderzuschlag werden die Regeln vereinfacht: Statt einer Einkommensanrechnung von 5 Euro für je 10 volle Euro des die Bemessungsgrenze übersteigenden Betrags werden für jeden Euro 50 Cent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Bei der Berechnung der zu berücksichtigenden monatlichen Miete oder Belastung („M“) und des monatlichen Gesamteinkommens („Y“) in der Wohngeldformel wurde, ebenfalls aus Darstellungsgründen, auf die Aufrundung auf den nächsten durch 10 ohne Rest teilbaren Euro-Betrag verzichtet. Die Vereinfachungen beziehen sich nur auf diese Grafik. Der eigentlichen Simulation liegen die tatsächlichen Regeln zugrunde.

Abbildung 32 bietet ein direktes Bild der Grenzbelastungen und zeigt, welcher Anteil eines zusätzlichen Euros an Bruttoeinkommen *nicht* beim Haushalt verbleibt.¹²³ Aus Gründen der Darstellung sind die Grenzbelastungen, die sich beim Wohngeld und Kinderzuschlag ergeben, etwas vereinfacht berechnet und bei 0 % und 100 % gekappt.¹²⁴

¹²³ Die Grenzbelastung ist berechnet als $100 * (1 - \text{Steigung der Kurve des verfügbaren Einkommens})$, steht also in direktem Zusammenhang mit Abbildung 30.

¹²⁴ Eine Grenzbelastung von über 100 % tritt an zwei Stellen auf: durch das abrupte Entfallen zunächst des Kindeszuschlags bei etwa 1350 Euro und durch den Wegfall des restlichen Wohngeldanspruchs bei etwa 1400 Euro. Eine negative Grenzbelastung tritt im Beispielhaushalt bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp 1000 Euro auf, da durch das Einsetzen der Einkommensteuerzahlung 30 % (statt zuvor 20 %) von der Berechnung des für den Wohngeldanspruch maßgeblichen Jahreseinkommens abge-

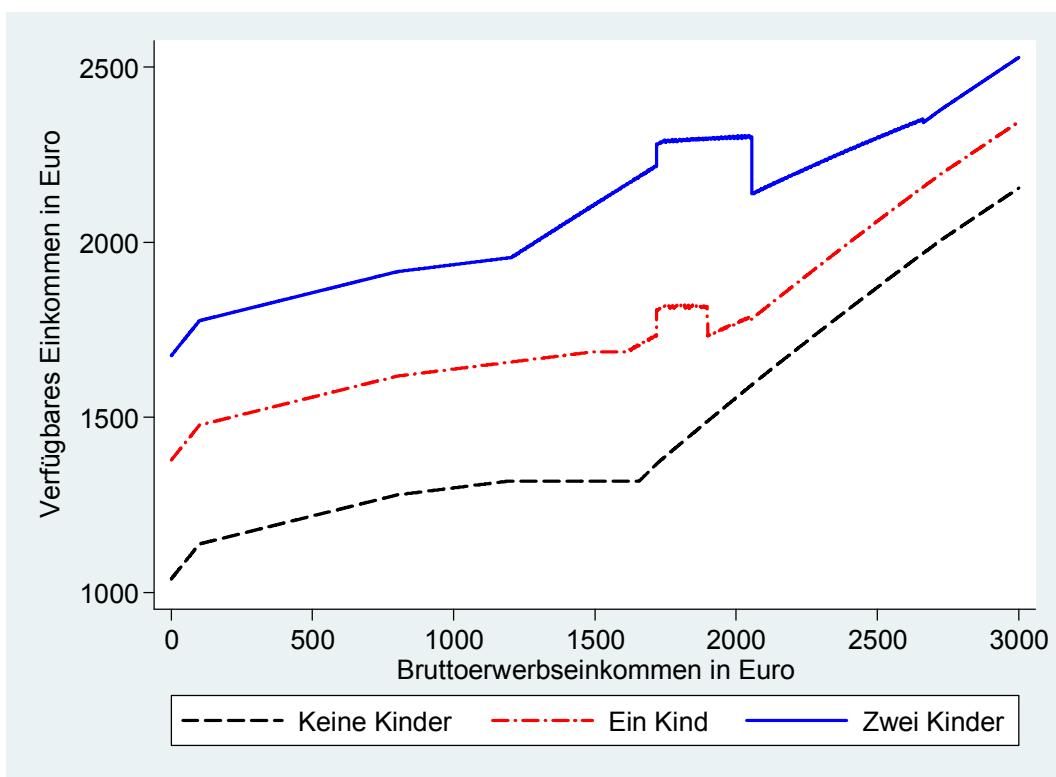
Den Simulationen liegen aber die tatsächlichen Anspruchsregeln und Grenzbelastungen zugrunde.

Die Abbildung macht noch einmal unmittelbar deutlich, dass die beträchtlichen Grenzbelastungen im niedrigen Einkommensbereich, die sich aus dem Transferenzug ergeben, jenseits der ersten 100 Euro eine hohe und breite Hürde bei der Erwerbsaufnahme darstellen. Im Beispiel erreicht der Haushalt erst bei etwa 1500 Euro einen Bereich mit einer Grenzbelastung von 40 bis 50 %.

18.1.2 Paarhaushalte mit einem Alleinverdiener

Abbildung 33 zeigt die Entwicklung des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit des Bruttoerwerbseinkommens für verheiratete Paare.

Abbildung 33: Verfügbares Einkommen, verheiratete Paare, Alleinverdiener



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Annahmen: Nur ein Partner ist erwerbstätig, Kosten für Heizung und Unterkunft pro Monat: 392 Euro (keine Kinder), 520 Euro (ein Kind im Alter von drei Jahren), 601 Euro (zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren).

Da der grundsätzliche Verlauf des Transferenzugs der gleiche ist wie bei den Alleinerziehenden, legt die Abbildung ihr Augenmerk stattdessen auf drei andere Determinanten des verfügbaren Einkommens: die Sozialversicherungsbeiträge, den Vorteil aus dem Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer und das Kindergeld. Außerdem wird

zogen werden können. Dadurch steigen die Wohngeldansprüche und das verfügbare Einkommen abrupt an und die Grenzbelastung wird an dieser Stelle negativ.

der Einfluss der Kinderzahl auf das verfügbare Einkommen und seine Determinanten illustriert. Unterschieden werden Paarhaushalte ohne Kinder, mit einem Kind im Alter von drei Jahren und mit zwei Kindern im Alter von drei und fünf Jahren.¹²⁵ Das Bruttoeinkommen wird in allen Fällen annahmegemäß von nur einem Partner erwirtschaftet.

Wie die Abbildung für das verfügbare Einkommen zeigt, treten bei niedrigen Erwerbs-einkommen jenseits der ersten 100 hinzuverdienten Euro die gleichen hohen Grenzbelastungen auf wie bei den Alleinerziehenden, was sich grafisch in einem flachen Verlauf der Nettoeinkommenskurve ausdrückt.

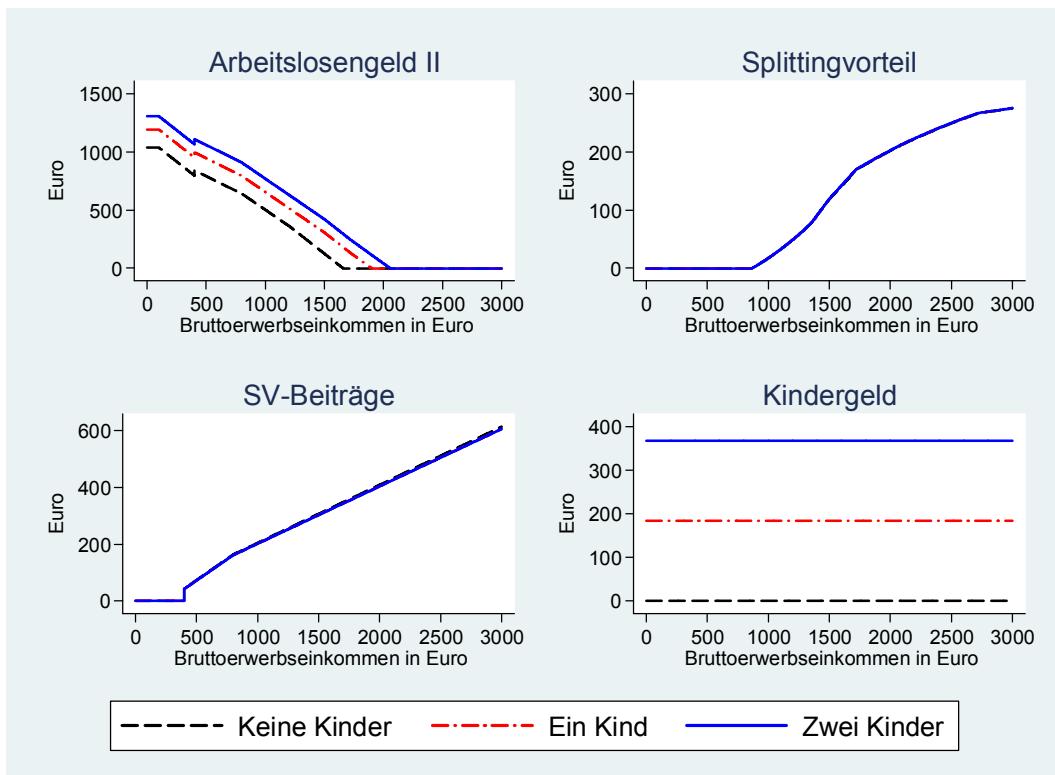
Ein Unterschied ergibt sich hingegen beim Vergleich zwischen den drei Paarhaushalten: Für den Haushalt ohne Kinder beginnt der Bereich der vollen Anrechnung des Erwerbseinkommens bereits bei 1200 Euro brutto, für die Haushalte mit Kindern erst bei 1500 Euro. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld II wird für den kinderlosen Haushalt bei einem Einkommen von etwas über 1500 Euro gleich null (vgl. die linke obere Teilgrafik von Abbildung 34). Damit endet zugleich auch der Transferbezug insgesamt, da der Wohngeldanspruch im Beispiel schon deutlich früher ausläuft und der Kinderzuschlag für diesen Haushaltstyp nicht relevant ist. Für Paare ohne Kinder ergibt sich im Beispiel also ein recht langer Einkommensbereich mit flachem Verlauf des verfügbaren Einkommens und entsprechend geringen Erwerbsanreizen. Dafür beginnt aber auch der steilere Bereich, in dem sich die Grenzbelastung nur noch aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen ergibt, früher als bei den Paaren mit Kindern.

Das andere Extrem ist der Musterhaushalt mit zwei Kindern. Wie bei dem oben betrachteten Alleinerziehendenhaushalt stellt hier ab einem bestimmten Einkommen die Kombination aus Wohngeld und Kinderzuschlag den Haushalt besser als der Bezug von Arbeitslosengeld II. Die Kombination der Leistungen sorgt nicht nur für eine absolute Einkommensverbesserung (und vermeidet den möglicherweise als stigmatisierend empfundenen Bezug von Leistungen der Grundsicherung). Sie verbessert zunächst auch die Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit, da der Kinderzuschlag bis zu einer bestimmten Grenze in seiner Höhe unabhängig vom Bruttoerwerbseinkommen ist. Nach Überschreiten der so genannten Bemessungsgrenze kommt es jedoch durch den Transferentzug beim Kinderzuschlag zu hohen Grenzbelastungen, die sich in einem nahezu horizontalen Verlauf der Kurve des verfügbaren Einkommens äußern. Bei Erreichen der Höchsteinkommensgrenze entfällt der Bezug des Kinderzuschlags abrupt, mit entsprechend negativen Erwerbsanreizen. Der Transferbezug insgesamt endet für den Beispielhaushalt mit zwei Kindern erst mit dem Auslaufen des Wohngelds bei etwa 2700 Euro.

¹²⁵ Die Kosten für Unterkunft und Heizung beruhen auch hier auf den Durchschnittswerten der anerkannten Kosten für Bedarfsgemeinschaften im Jobcenter Mannheim im August 2011 (Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wohn- und Kostensituation Jobcenter Mannheim).

Während sich aus dem Transferbezug je nach Kinderzahl deutlich unterschiedliche Grenzbelastungen und Erwerbsanreize ergeben, ist die Belastung bei der Einkommensteuer über den hier betrachteten Bruttoeinkommensbereich unabhängig von der Kinderzahl. Das gilt insbesondere auch für den Vorteil aus dem Ehegattensplitting (obere rechte Abbildung). Die Leistung kommt auch Ehepaaren ohne Kinder zugute, während Familien, in denen Eltern nicht verheiratet sind, keinen Vorteil aus dem Splitting haben.

Abbildung 34: Ausgewählte Einkommenskomponenten, verheiratete Paare, Alleinverdiener



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Annahmen: Nur ein Partner ist erwerbstätig, Kosten für Heizung und Unterkunft pro Monat: 392 Euro (keine Kinder), 520 Euro (ein Kind im Alter von drei Jahren), 601 Euro (zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren). SV-Beiträge = Sozialversicherungsbeiträge.

Bei den Sozialversicherungsbeiträgen (Abbildung unten links) sind drei Bereiche zu unterscheiden.¹²⁶ Bis zu einem Bruttoeinkommen von 400 Euro (Rechtsstand 2010) zahlt der Arbeitnehmer keinerlei Beiträge zur Sozialversicherung. Mit Einsetzen der Beitragspflicht bei Überschreiten dieser Grenze ergibt sich eine hohe Grenzbelastung, da der neue Beitragssatz nicht nur auf den zusätzlichen Euro, sondern auf die gesamten 401 Euro Anwendung findet. Innerhalb der Gleitzone bis 800 Euro wird der Beitragssatz schrittweise an den vollen Satz herangeführt; jede Erhöhung bezieht sich auf das gesamte sozialversicherungspflichtige Entgelt, sodass die Grenzbelastung mit dem Einkommen steigt. Dieser Effekt wirkt sich jedoch auf die Bezieher von Arbeitslosen-

¹²⁶ Die folgenden Anmerkungen zu den Sozialversicherungsbeiträgen und zum Kindergeld gelten nicht nur für Paarhaushalte, sondern generell.

geld II *nicht* aus, da bei einem langsameren Anwachsen der Nettoeinkommen auch die Transferansprüche entsprechend langsamer entzogen werden. Die Sprungstelle bei einem Bruttoeinkommen von 400 Euro, die bei den Sozialversicherungsbeiträgen deutlich wird, tritt daher beim Verlauf der verfügbaren Einkommen (obere linke Abbildung) nicht auf.

Haushalte mit Kindern haben durch den ermäßigten Beitragssatz zur Pflegeversicherung eine etwas niedrigere Grenzbelastung als Haushalte ohne Kinder. Der Vorteil ist unabhängig von der *Zahl* der Kinder.

Das Kindergeld (Abbildung unten rechts) wächst hingegen direkt mit der Zahl der Kinder. Es ist in seiner Höhe über den hier betrachteten Bereich, in dem die Kinderfreibeträge noch keine Rolle spielen, unabhängig vom Bruttoeinkommen, wirkt sich also nicht direkt auf die Grenzbelastung aus.

18.1.3 Erwerbsanreize für Zweitverdiener

In den bisherigen Abbildungen wurde angenommen, dass das Erwerbseinkommen im Paarhaushalt von einem einzigen Partner erwirtschaftet wird. Im Folgenden wird nun untersucht, welchen Einfluss es auf das verfügbare Einkommen des Haushalts hat, wenn der andere Partner ebenfalls erwerbstätig ist. Dazu werden drei Beispiele konstruiert, die sich im Bruttoeinkommen des Erstverdieners (1500 Euro, 3000 Euro, 6000 Euro) unterscheiden, ansonsten aber identisch sind: Alle Haushalte haben zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren und zahlen 601 Euro monatlich für Miete und Heizkosten. Diese Setzungen folgen den Annahmen des vorherigen Abschnitts.

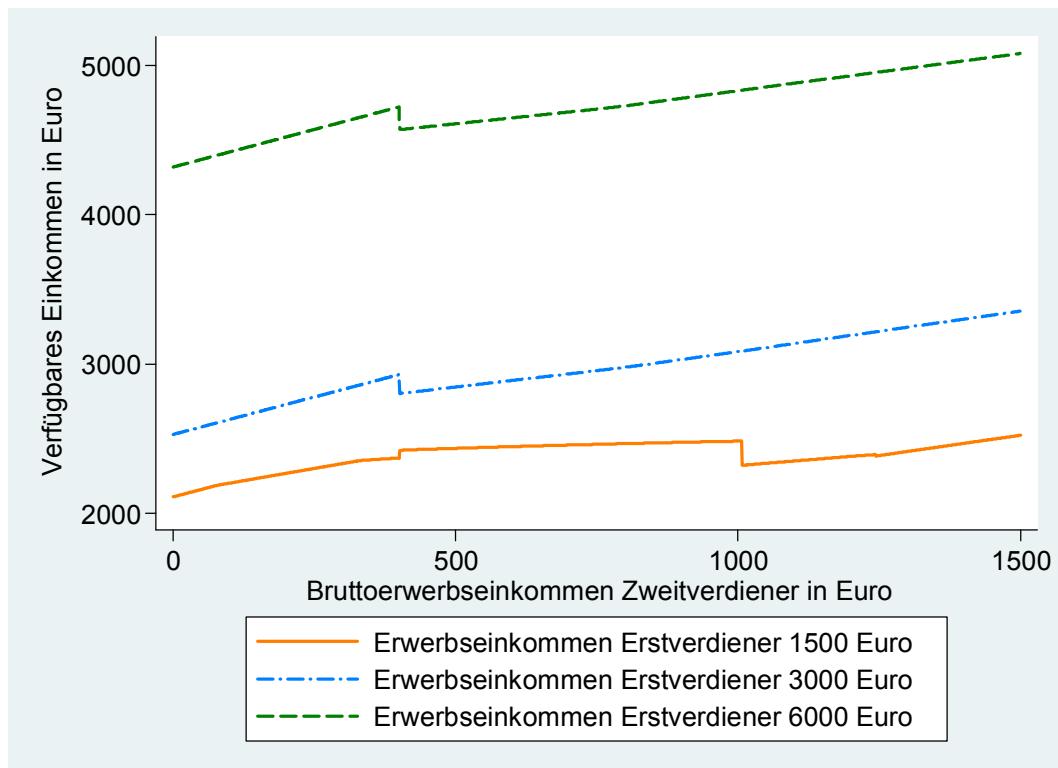
In jedem der drei Beispielhaushalte wird das Bruttoeinkommen der Zweitverdieners zwischen 0 und 1500 Euro variiert.¹²⁷ Abbildung 35 zeigt, wie das verfügbare Einkommen der Haushalte auf das zusätzliche Erwerbseinkommen reagiert. Auffällig ist zunächst, dass sich die Haushalte bei gleichem Erwerbseinkommen des Zweitverdieners zwar im verfügbaren Einkommen unterscheiden, da der Erstverdiener unterschiedlich viel verdient, diese Unterschiede aber deutlich geringer ausfallen als die reinen Bruttodifferenzen von 1500 bzw. 3000 Euro. Das Steuer-Transfer-System sorgt also dafür, dass sich nur ein Teil der Differenzen in den Markteinkommen tatsächlich in den verfügbaren Einkommen niederschlägt.

Liest man die Abbildung nicht vertikal, sondern horizontal, dann wird zum einen deutlich, dass die Kurve des verfügbaren Einkommens für den Haushalt mit dem niedrigsten Einkommen sehr flach verläuft. Verantwortlich hierfür ist der oben ausführlich diskutierte Transferentzug, der zu einer hohen Grenzbelastung des Einkommens führt.

¹²⁷ Grundsätzlich ließe sich das Einkommen auch noch weiter erhöhen. Die Obergrenze von 1500 Euro sorgt dafür, dass der Zweitverdiener in keinem der drei Beispielhaushalte zum Erstverdiener wird, und dient zudem der Übersichtlichkeit.

Bei einem Einkommen des Zweitverdieners von etwa 1000 Euro ergibt sich durch das abrupte Entfallen des Kinderzuschlags eine Grenzbelastung von über 100 %.

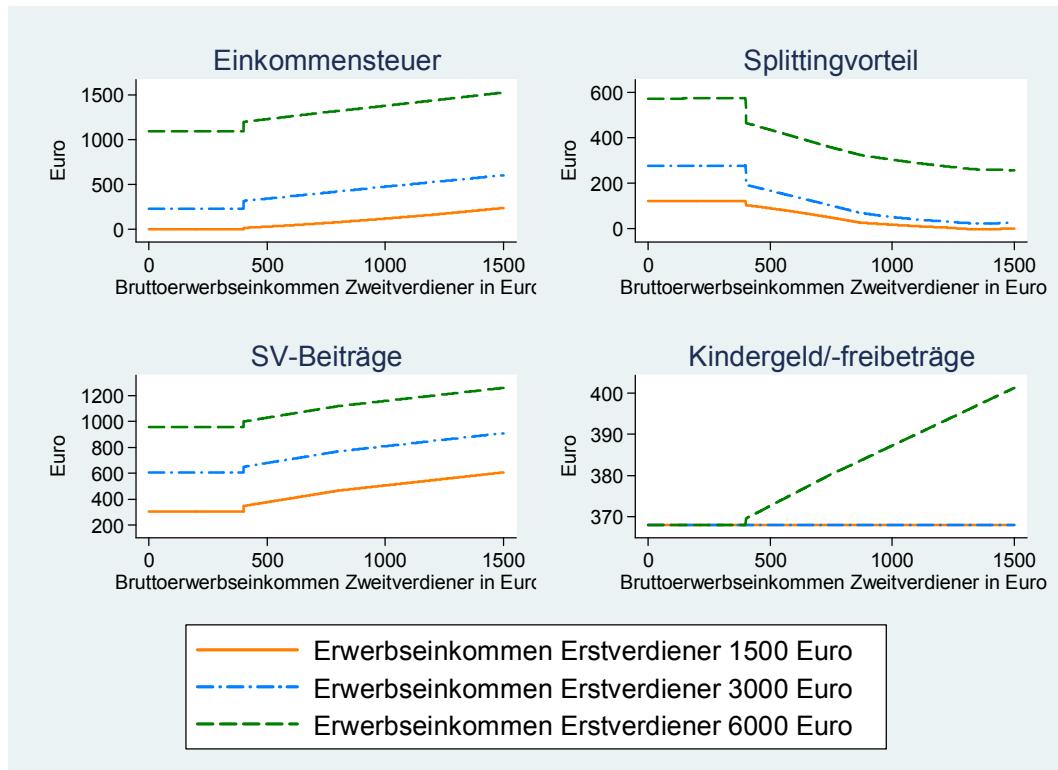
Abbildung 35: Verfügbares Einkommen, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Annahmen: zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren , Kosten für Heizung und Unterkunft: 601 Euro pro Monat.

Zum anderen zeigt sich insbesondere für die Haushalte mit mittlerem und hohem Einkommen, dass die Arbeitsanreize für die ersten 400 Euro Bruttoeinkommen am größten ausfallen, da eine geringfügige Beschäftigung für den Arbeitnehmer steuer- und sozialabgabenfrei ist. Grafisch drückt sich das in einer höheren Steigung der Kurve des verfügbaren Einkommens aus. Verlässt der Zweitverdiener diesen Einkommensbereich, dann werden Steuern und Sozialabgaben fällig. In der Folge sinkt der Splittingvorteil (vgl. Abbildung 36). Je höher das Einkommen des Erstverdieners, desto stärker fällt wegen des progressiven Steuertarifs der Einkommensrückgang beim Überschreiten der 400-Euro-Grenze aus. Das verfügbare Einkommen des Haushalts erreicht erst bei einem deutlich höheren Bruttoerwerbseinkommen des Zweitverdieners wieder das Niveau, das es bei einem Einkommen von 400 Euro aufweist. Über diesen weiten Einkommensbereich führt also eine Erwerbsausweitung des Zweitverdieners zu keinem Zugewinn an verfügbarem Einkommen, und die finanziellen Arbeitsanreize sind entsprechend gering.

Abbildung 36: Ausgewählte Einkommenskomponenten, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig

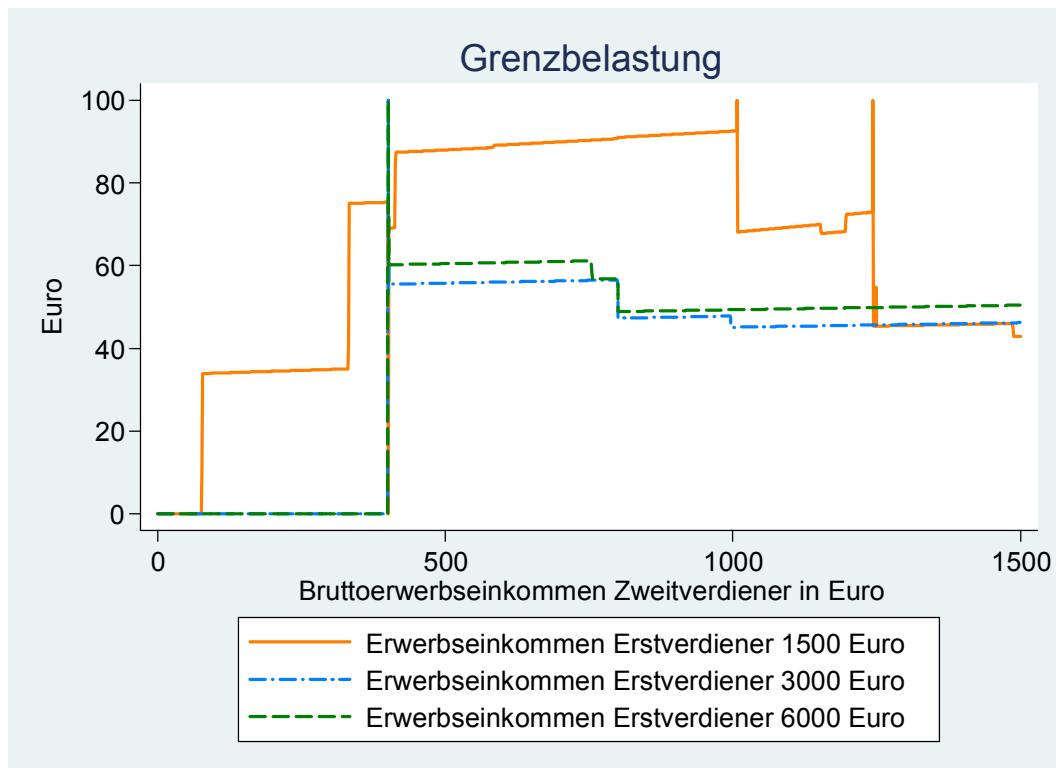


Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Annahmen: zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren , Kosten für Heizung und Unterkunft: 601 Euro pro Monat.

Abbildung 37 illustriert die Arbeitsanreize für Zweitverdiener anhand der Grenzbelastung. Dargestellt ist also der Anteil eines zusätzlichen verdienten Euros, der nicht zu einer Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens führt. Wie für den Alleinerziehendenhaushalt bereits diskutiert, ist wegen des Transferentzugs die Grenzbelastung keinesfalls bei hohen, sondern bei niedrigen Einkommen am größten. Dort, wo durch das Ausweiten der Erwerbstätigkeit die Ansprüche auf Transfers ganz verloren gehen, liegt die Grenzbelastung sogar bei über 100 %. In der Abbildung tritt dieser Fall im Haushalt mit niedrigem Einkommen des Erstverdieners auf. Bei etwa 1000 Euro bzw. 1250 Euro Bruttoeinkommen des Zweitverdieners entfallen dort die Ansprüche auf den Kinderzuschlag bzw. das Wohngeld.

Die Abbildung macht auch noch einmal deutlich, dass für den Zweitverdiener in Haushalten mit höherem Einkommen des Erstverdieners ein Verdienst von bis zu 400 Euro mit einer Grenzbelastung von null einhergeht, ein Überschreiten dieser Grenze dann aber durch den Rückgang des Splittingvorteils jeden zusätzlich verdienten Euro des Zweitverdieners einer hohen Grenzbelastung unterwirft. Die genaue Höhe hängt vom Einkommen des Partners ab. In jedem Fall fällt die Grenzbelastung für den Zweitverdiener (also den Partner mit dem niedrigeren Einkommen) durch das Ehegattensplitting, das für den Ausgleich der Grenzsteuersätze innerhalb des Haushalts sorgt, höher aus als bei einer Individualbesteuerung.

Abbildung 37: Grenzbelastung, verheiratete Paare, beide Partner erwerbstätig



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Annahmen: zwei Kinder im Alter von drei und fünf Jahren, Kosten für Heizung und Unterkunft: 601 Euro pro Monat. Grenzbelastungen von über 100 werden aus Gründen der Darstellung als 100 ausgewiesen. Beim Transferentzug von Wohngeld und Kinderzuschlag werden die Regeln vereinfacht: Statt einer Einkommensanrechnung von 5 Euro für je 10 *volle* Euro des die Bemessungsgrenze übersteigenden Betrags werden für jeden Euro 50 Cent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Bei der Berechnung der zu berücksichtigenden monatlichen Miete oder Belastung („M“) und des monatlichen Gesamteinkommens („Y“) in der Wohngeldformel wurde, ebenfalls aus Darstellungsgründen, auf die Aufrundung auf den nächsten durch 10 ohne Rest teilbaren Euro-Betrag verzichtet. Die Vereinfachungen beziehen sich nur auf diese Grafik. Der eigentlichen Simulation liegen die tatsächlichen Regeln zugrunde.

18.2 Empirische Grenzbelastungen

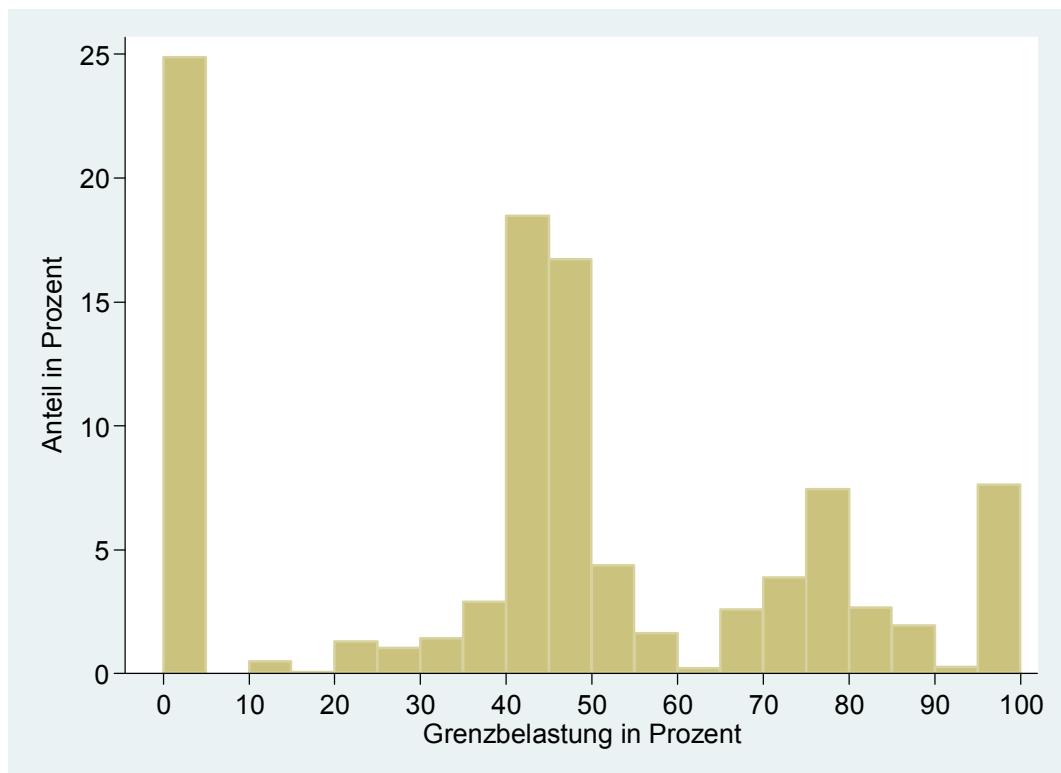
Abbildung 38 zeigt die Grenzbelastungen, die sich für die Alleinerziehenden-Haushalte der Simulationsstichprobe ergeben.¹²⁸ Berücksichtigt werden exakt dieselben Haushalte, die auch in die Arbeitsangebotsschätzungen und die Simulationen der Arbeitsangebotsreaktionen eingehen. Es handelt sich in allen Fällen um Haushalte mit potenziell flexilem Arbeitsangebot; Personen, die sich z.B. in Ausbildung befinden oder über 60 Jahre alt sind, sind also nicht enthalten (zu den Einzelheiten der Stichprobenauswahl, siehe Kapitel 3.6.2 des Methodenbandes).

Die Simulationen der Grenzbelastungen beruhen nun nicht mehr auf beispielhaften Konfigurationen, sondern auf den im Sozio-oekonomischen Panel tatsächlich beobachteten Bruttostundenlöhnen und Kosten der Unterkunft. Anders als bei den Musterhaushalten beschränkt sich die Simulation auf eine marginale Veränderung ausgehend vom Erwerbsverhalten im Status quo. Es wird also für jeden Haushalt nur eine einzige Ein-

¹²⁸ Die Grenzbelastungen sind auf der horizontalen Achse in Intervallen von 5 Prozentpunkten abgetragen. Der erste Balken zeigt also den Anteil der Haushalte mit einer Grenzbelastung zwischen 0 und 5 Prozent.

kommensveränderung von einem Euro simuliert und nicht mehr, wie bei den Musterhaushalten, die Variation der Bruttoeinkommen über den gesamten Bereich von 0 bis 2500 bzw. 3000 Euro.

Abbildung 38: Empirische Grenzbelastungen, Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot (Vgl. Methodenband, Kapitel 3.6.2), N=426. Die Grenzbelastungen beruhen auf einem Vergleich des verfügbaren Einkommens im Status quo und bei einer Erhöhung des Bruttoerwerbseinkommens um 1 Euro bei gegebenem Erwerbsumfang.

Die Abbildung zeigt die empirische Verteilung der Grenzbelastungen zwischen 0 und 100 Prozent.¹²⁹ Grenzbelastungen von über 100 %, die sich, wie anhand der Musterhaushalte gesehen, durch den Transferentzug von Wohngeld und Kinderzuschlag in Verbindung mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ergeben können, treten in der Stichprobe nur in einigen wenigen Fällen auf und sind hier nicht dargestellt. Diese Fälle sind so selten, weil aufgrund der negativen Anreizwirkungen kaum ein Haushalt einen Erwerbsumfang wählt, der ihn in diese Einkommensbereiche führt.

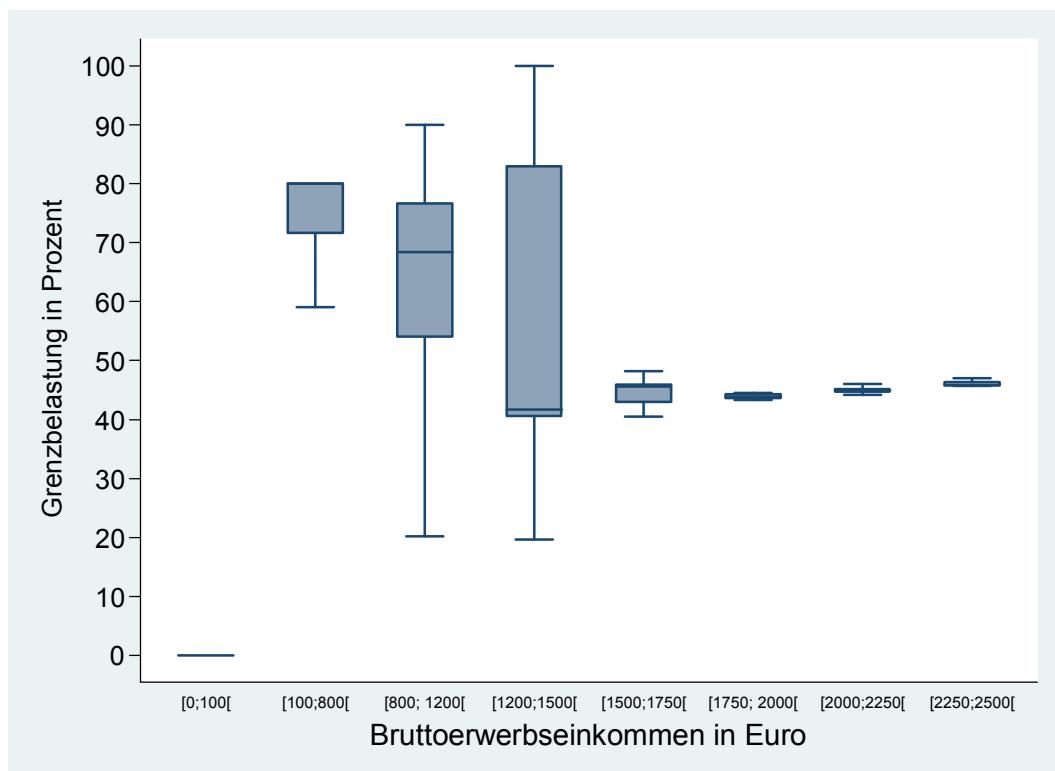
In Abbildung 39 ist die Verteilung der Grenzbelastungen nach dem monatlichen Bruttoerwerbseinkommen dargestellt.¹³⁰ Der Verlauf, der oben anhand eines Musterhaus-

¹²⁹ Die Darstellung verwendet die vom SOEP bereitgestellten Gewichtungsfaktoren, berücksichtigt also, dass die Haushalte der Stichprobe für eine unterschiedlich große Zahl von Haushalten der Grundgesamtheit stehen.

¹³⁰ Für jede Kategorie wird ein „Boxplot“ ausgewiesen. Die untere Begrenzung der Box wird durch das 25. Perzentil gebildet, die obere Begrenzung durch das 75. Perzentil. Der Median, d.h., das 50. Perzentil, ist

halts hergeleitet wurde, trifft die empirische Verteilung recht gut. Bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 100 Euro ist die Grenzbelastung null. Im anschließenden Einkommensbereich bis 800 Euro treten bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II Grenzbelastungen von 80 % auf. Das ist zugleich der Median- und der Maximalwert der Belastung. Bei den Haushalten, die kein Arbeitslosengeld II erhalten, liegt die Grenzbelastung unter diesem Wert.

Abbildung 39: Empirische Grenzbelastungen nach Bruttoerwerbseinkommen, Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Alleinerziehende mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot (Vgl. Methodenband, Kapitel 3.6.2), N=426. Die Grenzbelastungen beruhen auf einem Vergleich des verfügbaren Einkommens im Status quo und bei einer Erhöhung des Bruttoerwerbseinkommens um 1 Euro bei gegebenem Erwerbsumfang. Lesebeispiel: Die Kategorie „800;1200[“ umfasst die Bruttoerwerbseinkommen zwischen 800 Euro (einschließlich) und 1200 Euro (ausschließlich).

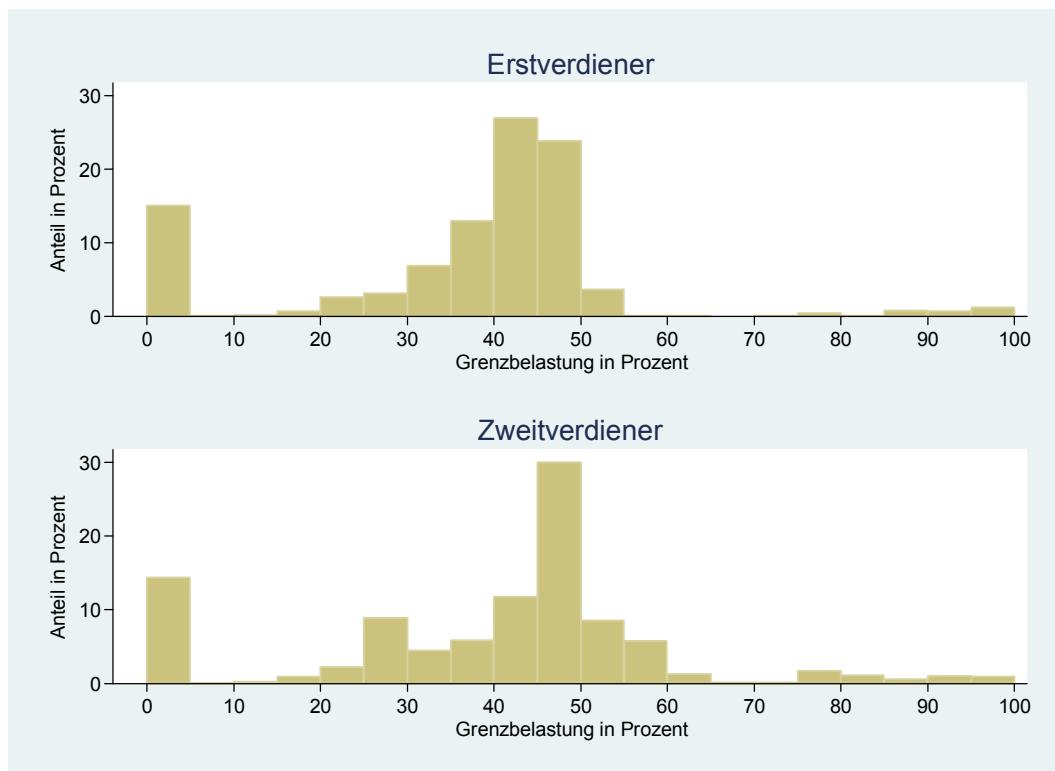
In den folgenden beiden Einkommenskategorien von 800 bis 1200 Euro und von 1200 bis 1500 Euro tritt die größte Streuung bei der Grenzbelastung auf. Haushalte mit Arbeitslosengeld II-Bezug sehen sich Grenzbelastungen von 90 % gegenüber; bei Haushalten, die Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten, treten sogar Grenzbelastungen von 100 % auf. Gleichzeitig sinkt in diesen Einkommensbereichen der Anteil der Haushalte mit Leistungsbezug allmählich. Es sind also stets auch Haushalte vertreten, bei denen sich die Grenzbelastung nicht mehr aus den hohen Transferenzgraten, son-

der Balken innerhalb der Box. Die maximale Länge der Antennen ist durch den 1,5-fachen Interquartilsabstand (das ist der Abstand zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil) gegeben. Erreicht kein tatsächlich beobachteter Wert diese Maximallänge, dann endet die obere Antenne beim höchsten und die untere Antenne beim niedrigsten beobachteten Wert.

dern lediglich aus der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen ergibt. Ab einem Bruttoeinkommen von 1500 Euro ist dies der Regelfall. Der in der Abbildung erkennbare leichte Anstieg der Grenzbelastung bei noch höheren Einkommen ergibt sich aus dem progressiven Einkommensteuertarif.

In der Gesamtschau bestätigt die Simulation, dass sich Alleinerziehende je nach Bruttoeinkommen deutlich unterschiedlichen finanziellen Anreizen für eine Ausweitung ihres Arbeitsangebots gegenüber sehen. Es wird aber auch deutlich, dass selbst innerhalb der Bruttoeinkommenskategorien die Grenzbelastungen mitunter breit streuen. Das gilt insbesondere für die Einkommensbereiche, in denen ein Teil der Haushalte Arbeitslosengeld II erhält, ein anderer Teil Wohngeld und/oder den Kinderzuschlag bezieht und ein dritter Teil schließlich den Transferbezug bereits verlassen hat.

Abbildung 40: Empirische Grenzbelastungen, Paarhaushalte mit potenziell flexilem Arbeitsangebot



Quelle: Eigene Darstellung. Rechtsstand 2010. Paarhaushalte mit potenziell flexilem Arbeitsangebot (Vgl. Methodenband, Kapitel 3.6.2), N=3703. Die Grenzbelastungen beruhen auf einem Vergleich des verfügbaren Einkommens im Status quo und bei einer Erhöhung des Bruttoerwerbseinkommens um 1 Euro bei gegebenem Erwerbsumfang. Der Erstverdiener ist derjenige Partner, der im Status quo über das höhere Bruttoerwerbseinkommen verfügt.

Abbildung 40 zeigt die simulierten Grenzbelastungen für Paarhaushalte. Es wurden zwei Varianten untersucht. Der zusätzliche Euro an Bruttoerwerbseinkommen wurde in der Simulation entweder dem Erstverdiener – dem Partner, der im Status quo das höhere Erwerbseinkommen erzielt – oder dem Zweitverdiener zugeschlagen. Der Vergleich der beiden Teilgrafiken macht deutlich, dass die Grenzbelastung des Haushalts höher ist, wenn der zusätzliche Euro vom Zweitverdiener erwirtschaftet wird. Die

durchschnittliche Grenzbelastung liegt in diesem Fall bei 39,5 % und der Median bei 45,4 %; ein zusätzlicher Euro für den Erstverdiener wird im Schnitt mit 36,5 % (Median 43,7 %) belastet. Verantwortlich für diesen Unterschied ist das Ehegattensplitting, da der Splittingvorteil unter sonst gleichen Umständen mit der Differenz in den zu versteuernden Einkommen der Partner wächst.

Im Vergleich von Abbildung 38 und Abbildung 40 spiegelt sich der häufigere Transferbezug von Alleinerziehenden wider. So sind bei den Alleinerziehenden einerseits Grenzbelastungen von 0 % stärker verbreitet, die sich bei Nichterwerbstätigkeit oder einer Tätigkeit innerhalb des Bruttoeinkommensbereichs bis 100 Euro ergeben. Andererseits situieren sich Alleinerziehende auch häufiger als Paarhaushalte in Einkommensbereichen, in denen das Erwerbseinkommen aufgrund des Transferentzugs einer hohen Grenzbelastung unterliegt. Die Simulation im Modul „Zentrale Leistungen“ unterschätzt die negativen Erwerbsanreize sogar noch, da weder der Wegfall sonstiger kommunaler Vergünstigungen für Transferempfänger noch die Kosten, die sich aus einer bei Erwerbsausweitung möglicherweise erforderlichen familienexternen Kinderbetreuung ergeben, berücksichtigt werden. Letztgenannte Kosten dürften insbesondere für Alleinerziehende eine erhebliche Hürde bei der Entscheidung über die Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit darstellen.

18.3 Zusammenfassung: Ansatzpunkte zur Verringerung der Grenzbelastungen

Die Erarbeitung und Simulation konkreter Reformvorschläge zur Verringerung der Grenzbelastung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, bei dem die Evaluation des Status quo im Vordergrund steht. Wir beschränken uns daher hier auf eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte, die sich aus der Simulation der Grenzbelastungen für die Haushalte der Stichprobe und für die Musterhaushalte ergeben.

Die Hinzuerdienstregeln beim Arbeitslosengeld II setzen starke Anreize für eine Erwerbstätigkeit im Rahmen von Kleinstjobs bis 100 Euro. Darüber hinausgehendes Erwerbseinkommen ist durch den Transferentzug einer hohen Grenzbelastung zwischen 80 und 100 % unterworfen. Die theoretisch zu erwartende Konzentration der Aufstocker auf den Bereich kleiner und kleinst Hinzuerdienste ist empirisch zu beobachten und hat zu einer Diskussion über eine teilweise Neuregelung der Freibeträge geführt. Die Vorschläge setzen tendenziell auf eine höhere Grenzbelastung kleinsten Einkommen und eine großzügigere Ausgestaltung im mittleren Einkommensbereich. Dadurch soll eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung größeren Umfangs attraktiver werden, die den Aufstockern ein besseres Sprungbrett bietet, um mittelfristig den Transferbezug ganz zu verlassen.

Veränderungen bei den Grenzbelastungen in einem bestimmten Einkommensbereich dürfen generell nicht isoliert betrachtet werden. Durch eine großzügigere Ausgestaltung der Hinzuerdienstregeln würden nämlich zwar die Grenzbelastungen gesenkt, gleichzeitig würde der Arbeitslosengeld II-Bezug aber in höhere Einkommensschichten

hinein ausgedehnt, was – zumal im Verbund mit dem Kinderzuschlag, dessen Höchst-einkommensgrenze an das Arbeitslosengeld II gekoppelt ist – am oberen Rand des Transferbereichs negative Arbeitsanreize setzen und die fiskalischen Kosten einer Umgestaltung erhöhen würde.

Durch das abrupte Entfallen des Kinderzuschlags bei Erreichen der Höchsteinkommensgrenze kommt es zu hohen Grenzbelastungen mit entsprechend negativen Arbeitsanreizen. Dem steht ein positiver Anreizeffekt am unteren Rand gegenüber, da der Kinderzuschlag das Verlassen des Arbeitslosengeld II-Bezugs attraktiver macht. Die Leistung ist in der derzeitigen Form hinsichtlich der Anreizwirkungen also ein zweischneidiges Schwert.

In Paarhaushalten ergeben sich spezifische Erwerbsanreize für den Zweitverdiener, empirisch meist die Frau. Wie in Kapitel 7 ausführlich thematisiert, führt das Ehegattensplitting durch den Ausgleich der Grenzbelastungen zwischen den Partnern dazu, dass das Einkommen des Partners mit dem niedrigeren Verdienst im Regelfall einer höheren Belastung unterliegt als bei einer Individualbesteuerung. Auch die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung hat Konsequenzen für die Arbeitsanreize. So würde, wenn die derzeit beitragsfrei mitversicherten Ehepartner einen Eigenbeitrag entrichten müssten, die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung attraktiver. Gleichzeitig könnte der derzeit zur Finanzierung der Mitversicherung für alle Versicherte höhere Beitragsatz sinken, wodurch die Grenzbelastung für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückginge.

Ein letzter, aber insbesondere für Alleinerziehende wichtiger Aspekt sind die hohen Grenzkosten einer Erwerbsaufnahme, die sich durch die Erfordernisse zusätzlicher Kinderbetreuung ergeben. Die Untersuchung im Modul „Zentrale Leistungen“ erfolgt unter der Annahme gegebener Kinderbetreuungsarrangements. Die Simulation erfasst somit zwar die direkten finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, nicht aber die Hürden, die sich aus den Kosten der Kinderbetreuung und aus der (im Beobachtungszeitraum 2010) möglicherweise begrenzten Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen ergeben. Die Anreizwirkungen dieser Kosten sind Gegenstand eines eigenen Moduls im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen.