

E-PAPER

Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen Kurzexpertise

DR. HOLGER STICHNOTH

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, 17. Juni 2016

Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen

Kurzexpertise

verfasst von Dr. Holger Stichnoth

im Auftrag der Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 3 |
| Einleitung | 5 |
| Berechnungsgrundlagen | 7 |
| Beschreibung der Einkommensverteilung | 10 |
| Verteilungswirkungen familienpolitischer Leistungen | 16 |
| Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung | 26 |
| Literatur | 38 |
| Anhang | 39 |
| Impressum | 42 |

Zusammenfassung

In dieser Kurzexpertise wurde anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels und Simulationen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell der Einfluss zentraler familienpolitischer Leistungen auf die Verteilung der bedarfsgewichteten Einkommen untersucht. Die Analysen basieren auf den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Welle 2013. Da die meisten Einkünfte im SOEP retrospektiv für das Vorjahr erhoben werden, beziehen sich die Auswertungen auf das Jahr 2012.

- Die hier untersuchten familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen leisten einen Beitrag zur Verminderung von Einkommensungleichheit und Armutsrisiken. Zwar erfolgt ein Großteil der Umverteilung durch die Einkommensteuer generell, ein nicht geringer Teil ist aber auch speziell den hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Steuer- und Transferleistungen zuzuschreiben. Ohne den Beitrag dieser Leistungen läge das Armutsrisiko bei 18,3% statt bei 15,2%; bei der Kinderarmut ergäbe sich sogar ein Wert von 33,8% (statt 18,3%).
- Trotz der Umverteilung existieren deutliche Unterschiede in der materiellen Lebenssituation. So lag das bedarfsgewichtete verfügbare Einkommen in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden pro Kopf bei gerade einmal 45% des Einkommens von Paaren ohne Kinder. Auch das Armutsrisiko unterscheidet sich massiv zwischen den Haushaltstypen. Haushalte mit Kindern haben ein höheres Armutsrisiko. Dies gilt selbst dann, wenn man nur Paare oder nur Haushalte mit einem Erwachsenen miteinander vergleicht und wenn man die Zahl der erwerbstätigen Personen konstant hält. Allerdings ist nicht die gesamte Differenz in den Einkommen und Armutsrisiken dem Vorhandensein von Kindern zuzuschreiben: Die Haushaltstypen unterscheiden sich auch in anderen Merkmalen (z.B. Alter, Berufserfahrung, Bildungsabschluss, Migrationshintergrund), auf die hier nicht kontrolliert wurde.
- Ein Blick auf die einzelnen Familienleistungen dokumentiert, dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. Es entfällt sogar ein leicht überproportionaler Anteil der Ausgaben bzw. Mindereinnahmen auf die oberen Einkommensbereiche. Während 13% der Ausgaben an die reichsten 10% der Haushalte gehen, erhalten die ärmsten 10% lediglich 7% der Ausgaben. Allerdings tragen die oberen Dezile über die Einkommensteuer auch überproportional zur Finanzierung des Staatshaushalts bei. Verantwortlich für die stärkere Förderung reicher Familien sind in erster Linie die steuerlichen Leistungen (Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge), deren Wert mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Durch die Umgestaltung dieser Leistungen zugunsten einer stärkeren Hilfe für bedürftige Haushalte könnte die Familienpolitik also selbst bei konstanten Gesamtausgaben einen noch stärkeren Beitrag zur Armutsvermeidung leisten.

- Die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen sind nicht neutral hinsichtlich der Arbeitsteilung im Haushalt. Paare mit nur einer erwerbstätigen Person werden stärker gefördert als Paare von Erwerbslosen oder Paaren, bei denen beide verdienen. Der Wert der Familienleistungen beträgt für Einverdienerpaare im Schnitt 100 Euro (Paare ohne Kinder) bzw. 608 Euro pro Monat (Paare mit Kindern). Arbeiten beide Partner, dann sinkt der durchschnittliche Betrag auf 70 bzw. 508 Euro. Verantwortlich hierfür sind der Transferentzug durch das höhere Einkommen und der Splittingvorteil, der umso größer ausfällt, je stärker sich die beiden Partner in ihren zu versteuernden Einkünften unterscheiden. Die Förderung der Einverdienerehe wird sogar noch unterzeichnet, da der implizite Vorteil aus der beitragsfreien Mitversicherung hier nicht berücksichtigt wird.
- Kinder von Alleinerziehenden sind in einem hohen Maße von Armut bedroht. Die Abschaffung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende durch einen großzügigen Steuerabzugsbetrag wirkt kaum auf das Armutsrisiko, da nur die Alleinerziehenden von der Reform betroffen sind, die überhaupt zu versteuerndes Einkommen in nennenswerter Höhe erzielen. Unmittelbar wirksamer ist ein Kindergeldzuschlag für Alleinerziehende in Höhe von monatlich 100 Euro; dadurch könnte das hohe Armutsrisiko von fast 41% bei den Kindern von Alleinerziehenden um 4 Prozentpunkte sinken. Eine familientypenübergreifende Verminderung des Armutsrisikos ausschließlich über monetäre Transfers ist allerdings nicht zu empfehlen - Leistungserhöhungen werden verglichen mit dem Zielerreichungsgrad schnell teuer, da sie breit streuen.
- Diejenigen Leistungen, die nur Haushalten mit geringem Einkommen zugutekommen, reduzieren das Armutsrisiko am effizientesten, schwächen aber die Anreize zur Erwerbstätigkeit. Umgekehrt erreichen Leistungen zur Förderung der Erwerbstätigkeit nicht die am stärksten Bedürftigen. Dieser Zielkonflikt ist besonders mit Blick auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen relevant und macht deutlich, dass Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsarbeitsquote von Frauen stets auch auf ihre Verteilungswirkungen zu prüfen sind, und umgekehrt Transfers, die sich an der Bedürftigkeit orientieren, auf ihre Anreizwirkungen für die eigenständige Existenzsicherung von Frauen zu prüfen sind.

Grundsätzlich bleibt zu diskutieren, ob und in welchem Maße der Kampf gegen Armut und Ungleichheit mit familienpolitischen Leistungen zu gewinnen ist, da viele von ihnen weitere Zielsetzungen verfolgen. Neben der allgemeinen Steuer- und Sozialpolitik ist insbesondere die Förderung der Erwerbstätigkeit ein zentrales und aus fiskalischer Sicht besonders effizientes Mittel zur Reduzierung des Armutsrisikos. Die Familienpolitik spielt dabei aber über die Bereitstellung der erforderlichen Kinderbetreuungsangebote eine wichtige Rolle.

Einleitung

In der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen in Deutschland in den Jahren 2009 bis 2014 wurden die Verteilungswirkungen der Familienpolitik durchaus betrachtet, sie standen aber nicht im Vordergrund. So wurde zwar gezeigt, wie sich die durchschnittliche Höhe der Leistungen zwischen den Haushaltstypen und den Quartilen der Einkommensverteilung unterscheidet. Es wurde allerdings nicht thematisiert, wie sich die Summe der Leistungen auf die Haushaltstypen (Haushalte mit einem Erwachsenen vs. Paarhaushalte, Haushalte mit oder ohne Kinder, Dezile der Einkommensverteilung) verteilt, welche Einkommensregionen und Haushaltstypen also insgesamt am stärksten von den Leistungen profitieren. Auch die Kinderarmut sowie klassische Verteilungsmaße wie der Gini-Koeffizient wurden nur am Rande bzw. gar nicht untersucht.

Die vorliegende Kurzexpertise soll die bisherigen Untersuchungen um diese Aspekte ergänzen. Zugleich bietet sie die Gelegenheit, die Datenbasis zu aktualisieren: Während im Modul „Zentrale Leistungen“ der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) alle Rechnungen auf Basis der Welle 2009 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt wurden, beruhen die hier vorgelegten Analysen auf der derzeit aktuellen SOEP-Welle von 2013. Da die meisten Einkünfte im SOEP retrospektiv für das Vorjahr erhoben werden, beziehen sich die Auswertungen jedoch auf das Jahr 2012.

Weitgehend unverändert ist die Liste der untersuchten Leistungen: Dies sind als steuerliche Leistungen das Ehegattensplitting, die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende; als Leistungen in den Sozialversicherungen die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sowie der erhöhte Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I; als monetäre Transfers das Elterngeld, die kindbezogenen Anteile bei ALG II und Wohngeld und der Kinderzuschlag; außerdem das Kindergeld und die Kinderfreibeträge als teils steuerliche, teils monetäre Leistung und schließlich die Subvention von Kinderbetreuungsplätzen.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Berechnungsgrundlagen vorgestellt, also die bereits erwähnten Daten des SOEP und das Steuer-Transfer-Simulationsmodell des ZEW.

Abschnitt 3 beschreibt die Einkommensverteilung im Status quo anhand der mittleren Einkommen und der Armutsriskien nach Alter und Haushaltstyp sowie des Gini-Koeffizienten als Ungleichheitsmaß für die Gesamtverteilung.

Abschnitt 4 untersucht die Rolle der oben aufgeführten ehe- und familienbezogenen Leistungen bei dieser Umverteilung. Es wird zunächst gezeigt, wie sich die Gesamtausgaben auf die Einkommensdezile und Haushaltstypen verteilen und wie hoch die Leistungen pro Haushalt im Schnitt jeweils ausfallen. In einem Rechenexperiment werden dann mithilfe des ZEW-Steuer-Transfer-Modells einzelne oder mehrere Leistungen ausgeschaltet. Durch den Vergleich der sich daraus ergebenden neuen Einkommensverteilungen mit dem

tatsächlichen Zustand wird abgeschätzt, in welchem Ausmaß ehe- und familienbezogene Leistungen zur Verminderung von Ungleichheit und Armutsrisiken beitragen.

In Abschnitt 5 werden Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung diskutiert. Zunächst wird der zusätzliche Transferbedarf ermittelt, mit dem sich die Armutsrisikoquote theoretisch auf null senken ließe. Am Beispiel einer Erhöhung des Kinderzuschlags wird allerdings gezeigt, dass existierende Leistungen weit von der Kosteneffizienz des theoretischen Transferbedarfs entfernt sind. Nach dem Fokus auf der effizienten Verringerung des generellen Armutsrisikos folgt der Blick auf den am stärksten von Armut bedrohten Familientyp, die Alleinerziehenden. Es werden Zuschläge zum Kindergeld und ein Ersetzen des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende durch einen großzügigen Steuerabzugsbetrag simuliert. Abschließend wird ergänzend zu den untersuchten Steuer- und Transferleistungen – dem Einfluss von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit auf das Armutsrisiko nachgegangen. Untersucht werden die Wirkungen der staatlich subventionierten Elternbeiträge sowie das Potential zur Armutsvermeidung, das sich aus einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Eltern mit Kindern unter sechs Jahren ergäbe. In allen Simulationen werden nicht nur die Wirkungen auf das Armutsrisiko, sondern auch die Kosten und Einsparungen für die öffentliche Hand betrachtet.

Berechnungsgrundlagen

Datenbasis

Datengrundlage der Untersuchung ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die erstmals 1984 durchgeführt wurde (vgl. Wagner, Frick und Schupp 2007). Der Datensatz enthält detaillierte Angaben zu den Lebensbedingungen auf Personen- und Haushaltsebene. Die Beobachtungen lassen sich mit bereitgestellten Gewichten auf die Grundgesamtheit der Bevölkerung in Deutschland hochrechnen.

Die verwendeten Daten sind der neuesten verfügbaren SOEP-Welle entnommen, die der Wissenschaft erst mit einiger Verzögerung (im Frühjahr 2015) zur Verfügung gestellt wurde. Die Haushaltsbefragungen, auf denen die Daten beruhen, erfolgten im Jahr 2013.

Tab. 1: Fallzahlen (Anzahl der Haushalte) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilensummen |
| 1-Pers.-HH | 2.063 | 1.682 | | 3.745 |
| Alleinerziehende | 418 | 563 | | 981 |
| Paare ohne Kinder | 2.178 | 978 | 1.260 | 4.416 |
| Paare mit Kindern | 1.544 | 845 | 1.701 | 4.090 |
| Spaltensummen | 6.203 | 4.068 | 2.961 | 13.232 |

Quelle: SOEP v30. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Nach Ausscheiden von Fällen mit fehlenden oder inkonsistenten Angaben und von Personen, die nicht in Privathaushalten, sondern in Gemeinschaftsunterkünften leben, verbleibt als Grundlage für die Berechnungen eine Arbeitsstichprobe von 13.232 Haushalten. Dieser Wert liegt etwa 6% unter der Zahl der Privathaushalte in der SOEP-Ausgangsstichprobe. Die Gewichtungsfaktoren wurden entsprechend angepasst, um trotz der Stichprobenselektion die hochgerechneten 39.933.000 Privathaushalte wieder zu erreichen.

Tab. 1 differenziert die 12.232 Haushalte nach dem Paarstatus (ein oder zwei Erwachsene), dem Vorhandensein von Kindern und der Zahl der Erwerbstätigen im Haushalt. In allen Zellen liegen ausreichende Fallzahlen vor. In den späteren Ergebnistabellen wird daher aus Gründen der Übersichtlichkeit auf eine Darstellung der Standardfehler (als Maß für die statistische Unsicherheit beim Schluss von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit) verzichtet.

Einkommensmessung und Simulationsmodell

Bei der Analyse der Einkommensverteilung werden zwei Einkommenskonzepte unterschieden: Die *Markteinkommen* sind die Einkünfte *vor* der staatlichen Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem, also die Bruttoeinkünfte aus Erwerbstätigkeit, Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung. Es sind allerdings keine „reinen“ Marktergebnisse, denn auch hier wirken sich staatliche Regeln und Eingriffe aus, etwa bei der Anlageentscheidung oder der Entscheidung über Art und Umfang der Erwerbstätigkeit. Die *verfügbaren Einkommen* sind die Einkommen *nach* Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Transfers.

Um die Vergleichbarkeit des Einkommens bei unterschiedlicher Haushaltszusammensetzung zu erhöhen, wird das mithilfe der modifizierten OECD-Skala errechnete Äquivalenzeinkommen ausgewiesen. 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.

Für die Haushalte der Untersuchungsstichprobe werden die Markteinkommen direkt aus dem SOEP übernommen. Verwendet werden die retrospektiv erhobenen Angaben zu den Einkünften des Vorjahres. Sämtliche direkt aus dem SOEP übernommenen Einkommensangaben in dieser Untersuchung beziehen sich also auf das Jahr 2012. Die Verwendung der retrospektiven Angaben hat den Vorteil, dass die Einkünfte umfassender abgebildet werden – anders als bei der alternativen Messung im Monat der Befragung, die etwa im Modul „Zentrale Leistungen“ der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) gewählt wurde, sind auch Sonderzahlungen wie etwa 13./14. Monatsgehälter erfasst. Die Einkünfte aus Kapitalvermögen und Vermietung und Verpachtung liegen ohnehin nur retrospektiv und auf Jahresbasis vor.

Zur Simulation der verfügbaren Einkommen wird die SOEP-Stichprobe mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW verknüpft. Das Modell liegt bis zum aktuellen Rand des Jahres 2015 vor; hier wird jedoch der zu den Daten passende Rechtsstand von 2012 verwendet. Das Modell umfasst die Lohn- und Einkommensteuer (inklusive Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag), die Beitragszahlungen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sowie die Mini- und Midijob-Regelungen, das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld und zentrale Leistungen der Familienpolitik: das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, das Elterngeld, den Kinderzuschlag und den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Nicht simuliert, sondern direkt aus dem SOEP übernommen werden die Angaben zum Arbeitslosengeld I und zum Unterhaltsvorschuss. Ebenfalls abgebildet sind die Kosten der Kinderbetreuung (einschließlich ihrer steuerlichen Berücksichtigung). Um die Vergleichbarkeit mit früheren Studien zur Einkommensverteilung zu erhöhen, werden diese anders als in dem vom ZEW bearbeiteten Modulen der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a,b; Abiry et al. 2014) hier jedoch nicht bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens abgezogen (mit Ausnahme von Abschnitt 5.4). Dafür werden nun zusätzlich die Einkommensvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum erfasst.

Um die Verteilungswirkungen der ehe- und familienbezogenen Leistungen zu ermitteln, werden einzelne oder mehrere Leistungen in einer Reihe von Gedankenexperimenten abgeschafft. Das ZEW-Steuer-Transfer-Modell simuliert dann für jeden Haushalt die Veränderung der verfügbaren Einkommen. Die neue, hypothetische Einkommensverteilung wird mit der tatsächlichen Verteilung verglichen.

Mit dem Simulationsmodell lassen sich dabei auch die Interaktionen zwischen den Leistungen erfassen (vgl. etwa Ott, Schürmann und Werding 2011). Bei der Analyse des Kindergeldes beispielsweise wird also berücksichtigt, dass ohne diese Leistung nicht für alle Haushalte das Einkommen genau um den Betrag der bisherigen Kindergeldzahlung zurückginge, da in manchen Fällen dann Ansprüche etwa auf Leistungen der Grundsicherung entstünden. Umgekehrt führt die Anrechnung des Kindergeldes auf die Arbeitslosengeld II-Ansprüche dazu, dass manche Haushalte nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang von einer Erhöhung der Leistung profitieren würden. Auch im Zusammenspiel weiterer Leistungen, etwa bei ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag, treten Wechselwirkungen auf, die sich durch die im SOEP beobachteten Variablen nicht direkt erfassen lassen, sondern erst durch eine Modellierung des Steuer-Transfer-Systems quantifiziert werden können.

Generell messen die im SOEP erhobenen Werte immer nur den tatsächlichen Zustand und erlauben somit keine Antwort auf „Was wäre, wenn?“-Fragen. Für zwei der hier untersuchten Leistungen – das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung – lassen sich also selbst die „isolierten“ Werte (ohne die Interaktionen) nicht direkt aus dem SOEP ablesen, da sie von der Vergleichssituation abhängen.

Die hier verwendeten Vergleichsszenarien werden aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen übernommen: Beim Ehegattensplitting ist dies die Individualbesteuerung; bei der beitragsfreien Mitversicherung ein Eigenbeitrag der zuvor Mitversicherten in Höhe von 132,15 Euro, durch den im Gegenzug die Beitragssätze für alle Versicherten gesenkt werden (zu den Einzelheiten siehe Bonin et al. 2013a).

Beschreibung der Einkommensverteilung

Mittelwerte nach Haushaltstyp

Tab. 2 zeigt die mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen für die in Abschnitt 2 definierten Haushaltstypen. Über alle Personen der Stichprobe hinweg liegt der Mittelwert bei 2073 Euro pro Monat. Erwartungsgemäß ist das bedarfsgewichtete Einkommen umso höher, je mehr Personen im Haushalt erwerbstätig sind: Arbeitet niemand, so haben die Haushaltsmitglieder im Schnitt 1815 Euro zur Verfügung. Bei einer erwerbstätigen Person steigt der Mittelwert auf 2121 Euro, bei zwei erwerbstätigen Personen auf 2595 Euro. Dass der Wert im ersten Fall nicht noch niedriger ausfällt, liegt an der Zusammensetzung der Gruppe: Enthalten sind hier nicht nur Haushalte, in denen ein oder, in Paarhaushalten, beide Partner arbeitslos sind, sondern auch Haushalte von Rentnern sowie Haushalte, die allein aus Kapitaleinkünften sowie Einkünften aus Vermietung und Verpachtung leben.

Tab. 2: Bedarfsgewichtetes Einkommen nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|------|------|------|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilenmittelwerte |
| 1-Pers.-HH | 1782 | 2070 | | 1916 |
| Alleinerziehende | 1323 | 1649 | | 1524 |
| Paare ohne Kinder | 2018 | 2600 | 2957 | 2416 |
| Paare mit Kindern | 1594 | 1970 | 2318 | 2054 |
| Spaltenmittelwerte | 1815 | 2121 | 2595 | 2073 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Aufschlussreich ist der Vergleich über die Haushaltstypen bei gegebener Zahl der erwerbstätigen Personen. Hier zeigt sich, dass 1-Personen-Haushalte über ein höheres bedarfsgewichtetes Einkommen verfügen als Alleinerziehende und dass Paare ohne Kinder im Hinblick auf das Einkommen besser dastehen als Paare mit Kindern. Es gelingt also den Haushalten mit Kindern im Schnitt nicht, durch Erwerbsarbeit, Transfers und sonstige Einkünfte ein Einkommen zu erzielen, das den zusätzlichen Bedarf vollumfänglich decken würde.

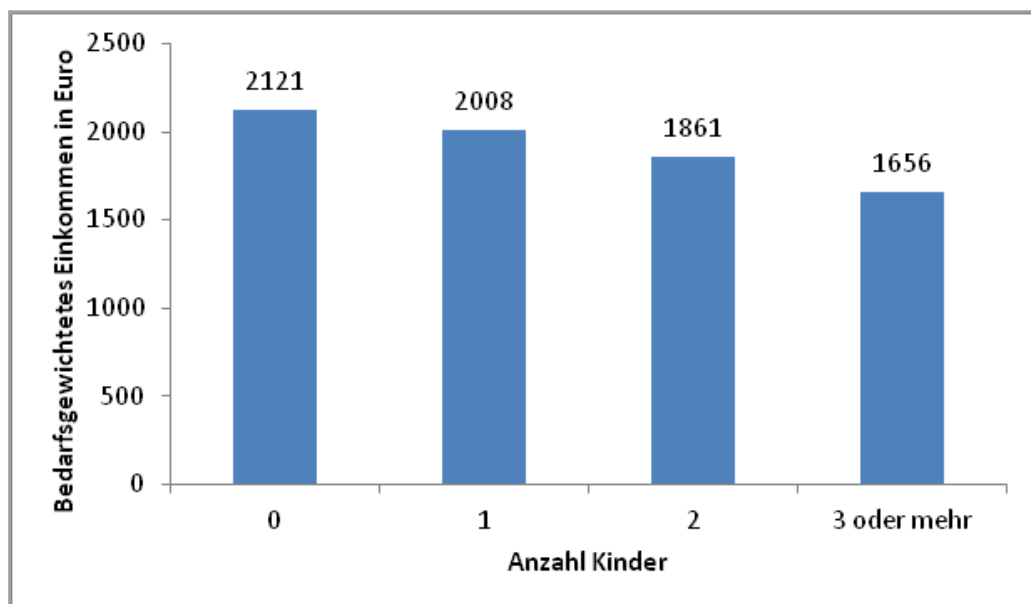
Insgesamt ist die Spannweite bei den bedarfsgewichteten Einkommen beträchtlich: Während Paarhaushalte ohne Kinder, in denen beide Partner erwerbstätig sind, pro Person im Schnitt monatlich 2957 Euro zur Verfügung hatten, lag das bedarfsgewichtete Einkom-

men in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden bei nur 1323 Euro pro Monat, also gerade einmal 45% des ersten Wertes. Auch beim Blick über den Mittelwert hinaus bleiben die Unterschiede bestehen: Wie Tab. 11 und Tab. 12 im Anhang zeigen, befindet sich über ein Viertel der Paarhaushalte mit zwei Erwerbstätigen und ohne Kinder im obersten Dezil der (Gesamt-)Einkommensverteilung, gehören also zu den reichsten 10% der Haushalte in Deutschland (gemessen am bedarfsgewichteten Einkommen). Von den nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden zählen hingegen 36% zu den ärmsten 10% der Haushalte insgesamt.

Dabei geht es hier wohlgerne bereits um die Einkommen unter Berücksichtigung der Umverteilung durch die Einkommensteuer und die wichtigsten Transferleistungen. Wie die Auswertung zeigt, bleiben also trotz der staatlichen Eingriffe massive Unterschiede in den materiellen Lebenschancen bestehen.

Es handelt sich allerdings um eine reine Beschreibung der Unterschiede und nicht um eine Abschätzung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Zwar ist es wahrscheinlich, dass das Vorhandensein von Kindern einen kausalen Einfluss auf die bedarfsgewichteten Einkommen hat (etwa über den Kanal der Erwerbstätigkeit). Es gibt jedoch andere Unterschiede etwa zwischen Paaren mit und ohne Kinder (z.B. Alter, Berufserfahrung, Bildungsabschlüsse), die ebenfalls zu den hier beschriebenen Einkommensdifferenzen beitragen. Dies kann im Rahmen dieser Kurzexpose nicht weiter untersucht werden.

Abb. 1: Bedarfsgewichtetes Einkommen nach Kinderzahl

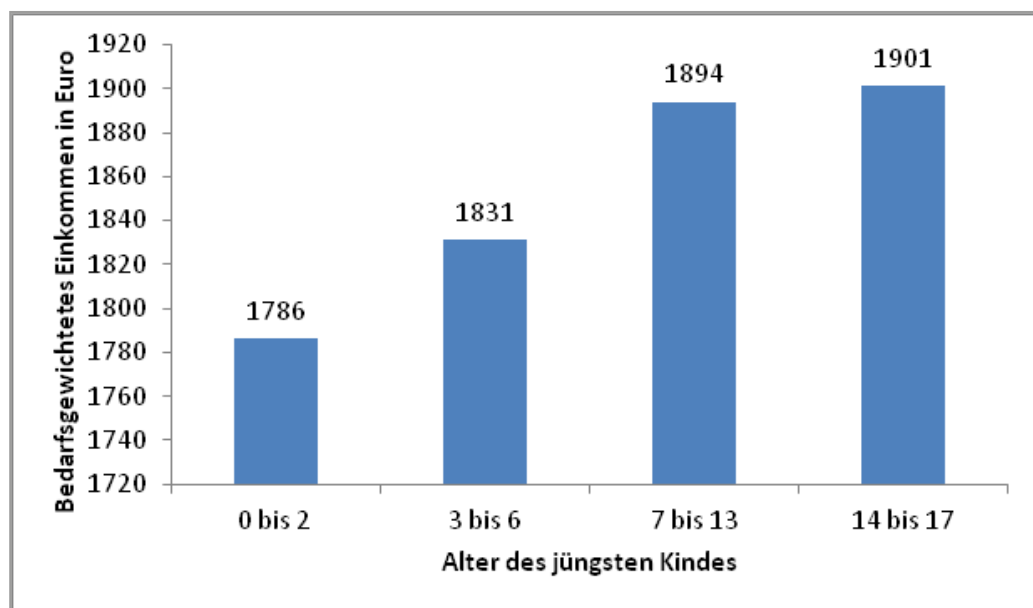


Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Wie Abb. 1 zeigt, fallen die bedarfsgewichteten Einkommen umso niedriger aus, je mehr Kinder im Haushalt leben. Haushalte mit einem Kind liegen mit im Schnitt 2121 Euro

sogar leicht über dem in Tab. 2 ausgewiesenen Gesamtmittelwert von 2073 Euro. Schon Haushalte mit zwei Kindern liegen unter diesem Wert. Leben drei oder mehr Kinder im Haushalt, dann verfügen die Personen im Schnitt nur noch über ein bedarfsgewichtetes Einkommen von 1656 Euro und liegen mithin gut 20% unter dem Schnitt aller Haushalte. Es ist jedoch wieder zu bedenken, dass sich die Haushalte nicht nur in der Kinderzahl, sondern auch in weiteren einkommensrelevanten Merkmalen unterscheiden dürften. Es lässt sich aus der Abbildung also nicht direkt ablesen, in welchem Ausmaß die Einkommensunterschiede *wegen der Kinder entstehen*.

Abb. 2: Bedarfsgewichtetes Einkommen nach Alter des jüngsten Kindes



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Jahreseinkommen umgerechnet in durchschnittliche Monatseinkommen und bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Abb. 2 dokumentiert den statistischen Zusammenhang zwischen dem Alter des jüngsten Kindes und dem bedarfsgewichteten Einkommen. Je jünger das Kind, desto weniger Einkommen haben die Haushaltsmitglieder im Schnitt zur Verfügung. Bei den Haushalten mit einem (jüngsten) Kind unter drei Jahren liegt das Einkommen mit im Schnitt 1786 Euro deutlich unter dem Mittelwert für alle Haushalte. Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes fällt das bedarfsgewichtete Einkommen dann höher aus, bleibt aber stets niedriger als im Schnitt aller Haushalte. Auch hier gilt, dass neben der mit kleinen Kindern besonders schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch weitere Faktoren einen Einfluss auf das hier gezeigte Muster haben dürften: So wachsen die Erwerbs- und Kapitaleinkommen im Lebensverlauf; auch aus diesem Grund dürften also die im Schnitt jüngeren Eltern von Kindern unter drei Jahren über niedrigere Einkommen verfügen als die Eltern älterer Kinder. Eine Zerlegung der verschiedenen Einflussfaktoren übersteigt den Rahmen dieser Kurzexpertise.

Verteilungsmaße: Gini-Koeffizient und Armutsrisiko

Die bisher betrachteten Mittelwerte sind allein genommen für eine Diskussion der Einkommensverteilung nicht ausreichend. So ist der Mittelwert gleich hoch, egal ob in einer Volkswirtschaft alle Haushalte ein Einkommen von 50.000 Euro erzielen oder aber die eine Hälfte der Haushalte ein Einkommen von 0 Euro und die andere Hälfte ein Einkommen von 100.000 Euro. In diesem Abschnitt wird die Einkommensverteilung daher ergänzend anhand von zwei gängigen Verteilungsmaßen, dem Gini-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote, beschrieben.

Der Gini-Koeffizient liegt stets zwischen 0 und 1. Er vergleicht die tatsächlichen kumulierten Einkommensanteile mit einer hypothetischen Gleichverteilung.[1] Ein Wert von 0 wird dann erreicht, wenn die Einkommen tatsächlich exakt gleich verteilt sind. Bei einem Wert von 1 verfügt ein Haushalt über das gesamte Einkommen. Die Berechnungen mit dem ZEW-Simulationsmodell auf Basis der SOEP-Daten in der Version 30 ergeben für die Verteilung der bedarfsgewichteten Einkommen einen Gini-Koeffizienten von 0,297. Dies ist ein etwas höherer Wert als in der kürzlich veröffentlichten Studie von Goebel, Grabka und Schröder (2015, Abb. 6), die einen Gini von etwas unter 0,29 ausweisen.

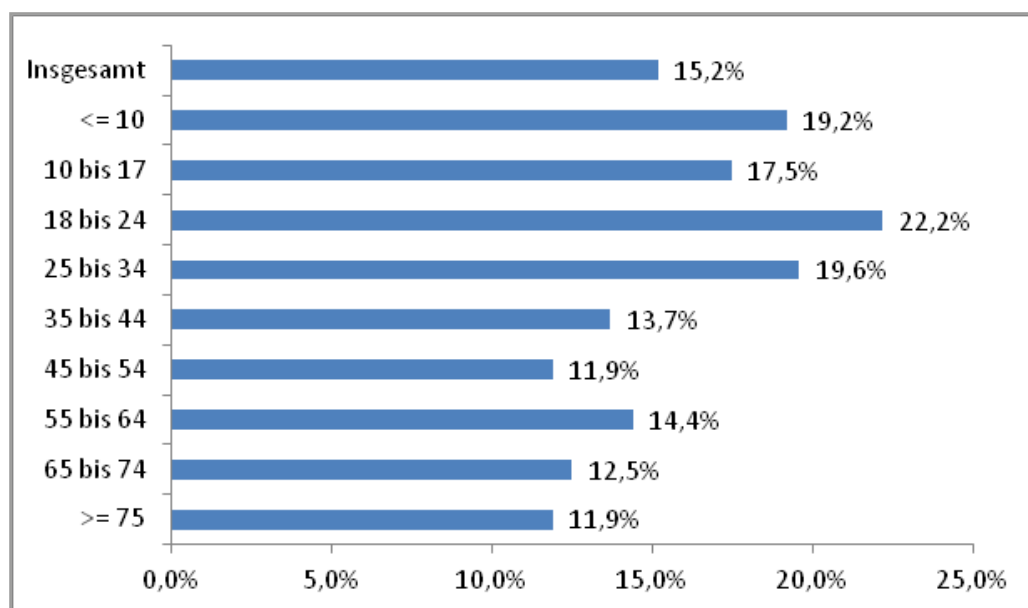
Der Gini-Koeffizient reagiert insbesondere auf Veränderungen im Zentrum und weniger an den für die Armut- und Reichtumsberichterstattung wichtigen Rändern der Verteilung. Zur Armutsmessung wird daher ergänzend vor allem die Armutsrisikoquote verwendet. Dies ist ein relatives Einkommensmaß. Es gibt an, wie hoch der Anteil der Personen mit einem bedarfsgewichteten Einkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens ist. Das Medianeinkommen wiederum ist definiert als das Einkommen, das gerade 50% der Personen unter- und 50% der Personen überschreiten.

Nach unseren Berechnungen ergibt sich für das Jahr 2012 eine Armutsrisikoquote von 15,2%. Dies ist nahezu deckungsgleich mit dem im Modul „Zentrale Leistungen“ der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013) ermittelten Wert von 15,1% für das Jahr 2010. Die bereits erwähnte Studie von Goebel, Grabka und Schröder, die ebenfalls auf SOEP-Daten für das Jahr 2012, aber einem anderen Simulationsmodell beruht, weist wie beim Gini-Koeffizienten einen leicht niedrigeren Wert von 14,4% aus. Studien auf Basis anderer Datensätze (Mikrozensus, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EU-SILC) kamen in der Vergangenheit zu Armutsrisikoquoten, die häufig leicht oberhalb der vom DIW berechneten Werte lagen.[2]

- 1** Die kumulierten Einkommensanteile geben an, welcher Prozentsatz des gesamten Einkommens auf die ärmsten x Prozent der Haushalte entfällt. Bei einer Gleichverteilung hätten die ärmsten 10% gerade 10% der Einkommen, die ärmsten 20% gerade 20% der Einkommen zur Verfügung usw. In diesem Fall wäre sogar die Unterscheidung in reich und arm hinfällig, da alle Haushalte das gleiche Einkommen besäßen.
- 2** Für einen Vergleich der verschiedenen Schätzungen und eine methodische Diskussion möglicher Gründe für die Unterschiede vgl. etwa Grabka, Goebel und Schupp (2012).

Abb. 3 zeigt, dass das Armutsrisiko mit dem Alter zusammenhängt. Das höchste Risiko haben mit 22,2% junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahren, die sich oft noch in Ausbildung befinden oder ein Studium absolvieren und insbesondere dann von Armut (im Sinne der hier verwendeten relativen Definition) bedroht sind, wenn sie nicht mehr im elterlichen Haushalt leben. In den allermeisten Fällen ist das erhöhte Armutsrisiko aber nur von kurzer Dauer. Sozialpolitisch bedeutender im Hinblick auf die späteren Lebenschancen ist daher das deutlich überdurchschnittliche Armutsrisiko, dem Kinder im Alter von bis zu 10 Jahren und zwischen 11 und 17 Jahren ausgesetzt sind. Im Jahr 2012 betrug für die erste Gruppe das Armutsrisiko 19,2%, in der zweiten Gruppe immer noch 17,5%. Insbesondere für die bis zu Zehnjährigen liegt das hier ermittelte Armutsrisiko etwas über den Werten aus der Studie von Goebel, Grabka und Schröder (2015).

Abb. 3: Armutsrisikoquote (in Prozent) nach Altersgruppe



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

Dass Haushalte mit Kindern einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, wird auch in Tab. 3 deutlich. So liegt für Paare mit Kindern das Armutsrisiko etwa 40% höher als für Paare ohne Kinder (11,9% vs. 8,4%). Beim Vergleich der Alleinerziehenden und der 1-Personen-Haushalte ergibt sich sogar ein um etwa 50% erhöhtes Armutsrisiko der ersten Gruppe (35,6% vs. 23,8%). Dass Haushalte mit Kindern stärker von Armut bedroht sind, gilt unabhängig von der Erwerbstätigkeit. Auch in Paarhaushalten, in denen beide Partner arbeiten, sind Paare mit Kindern einem um den Faktor 2,7 ($= 3,5/1,3$) erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt. Allerdings bewegt sich in diesem Fall das Armutsrisiko insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Gravierender ist das erhöhte Armutsrisiko in denjenigen Haushalten, die aufgrund fehlender Erwerbstätigkeit ohnehin häufig von Armut bedroht sind. Hier tritt selbst bei den 1-Personen-Haushalten ein Armutsrisiko von knapp über 30% auf; allerdings handelt es sich dabei häufig um junge Erwachsene in Ausbildung oder Studium.

Kommen zur fehlenden Erwerbstätigkeit dann noch Kinder dazu (die insbesondere bei den Alleinerziehenden mitunter gerade die Ursache der fehlenden Erwerbstätigkeit bilden), sind die Haushalte in starkem Maße von Armut bedroht: bei den Paaren mit Kindern zu 31,8% und bei den Alleinerziehenden gar zu 56,5%. Dies alles wohlgermerkt unter Berücksichtigung der Umverteilung durch die Einkommensteuer und durch staatliche Transfers. Für gut ein Drittel aller Alleinerziehenden und über die Hälfte der nicht Erwerbstätigen unter den Alleinerziehenden reichten im Jahr 2012 diese staatlichen Eingriffe nicht aus – sie blieben arm im Sinne der hier verwendeten relativen Definition.

Tab. 3: Armutsrisikoquote (in Prozent) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|------|------|-----|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilenmittelwerte |
| 1-Pers.-HH | 31,3 | 16,2 | | 23,8 |
| Alleinerziehende | 56,5 | 22,3 | | 35,6 |
| Paare ohne Kinder | 14,0 | 6,7 | 1,3 | 8,4 |
| Paare mit Kindern | 31,8 | 12,1 | 3,5 | 11,9 |
| Spaltenmittelwerte | 26,7 | 13,8 | 2,9 | 15,2 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Armutsrisikoquoten in Prozent. Die Quoten beruhen auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Verteilungswirkungen familienpolitischer Leistungen

Inanspruchnahme nach Haushaltstyp und Einkommensdezil

Die Einkommen und das Armutsrisiko sind in Deutschland also stark davon abhängig, ob jemand allein oder im Paar lebt, erwerbstätig ist oder nicht und ob Kinder im Haushalt leben. Einige Gruppen, etwa die nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden, sind in erheblichem Maße von Armut bedroht.

Im Folgenden wird nun untersucht, welchen Einfluss zentrale ehe- und familienbezogene Leistungen auf die Einkommensverteilung und das Armutsrisiko haben. In diesem Abschnitt wird zunächst dokumentiert, wem die Leistungen vorwiegend zugutekommen.

Wie Tab. 4 zeigt, gehen etwa drei Viertel der Ausgaben für die hier betrachteten familienpolitischen Leistungen an Paare mit Kindern. Auf Alleinerziehende entfallen knapp 13% der Gesamtausgaben. Durch den Splittingvorteil, der ja nicht an das Vorhandensein von Kindern geknüpft ist, erhalten Paare ohne Kinder einen ebenso großen Anteil an den Gesamtausgaben wie die Alleinerziehenden.

Tab. 4: Anteil an den Gesamtausgaben (in Prozent) nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilenmittelwerte |
| 1-Pers.-HH | 0,0% | 0,0% | | 0,0% |
| Alleinerziehende | 5,4% | 7,2% | | 12,6% |
| Paare ohne Kinder | 4,3% | 4,8% | 3,6% | 12,7% |
| Paare mit Kindern | 16,3% | 23,9% | 34,2% | 74,5% |
| Spaltenmittelwerte | 26,0% | 36,0% | 38,0% | 100,0% |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Mögliche Abweichungen der Zeilen- bzw. Spaltensummen durch Rundung der Einzelwerte. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Bei der durchschnittlichen Höhe der Leistungen pro Haushalt ergibt sich jedoch ein leicht anderes Bild (Tab. 5).[3] Hier wird berücksichtigt, dass für Paare ohne Kinder und Alleinerziehende zwar insgesamt gleich viel ausgegeben wird (zumindest gemessen an den hier berücksichtigten Leistungen), die Alleinerziehenden aber einen kleineren Anteil an der Bevölkerung stellen. Pro Haushalt liegen die Alleinerziehenden mit im Schnitt monatlich 341 Euro deutlich vor den Paaren ohne Kinder (66 Euro).[4]

Tab. 5: Durchschnittliche Höhe der Leistungen nach Haushaltstyp und Zahl der erwerbstätigen Personen

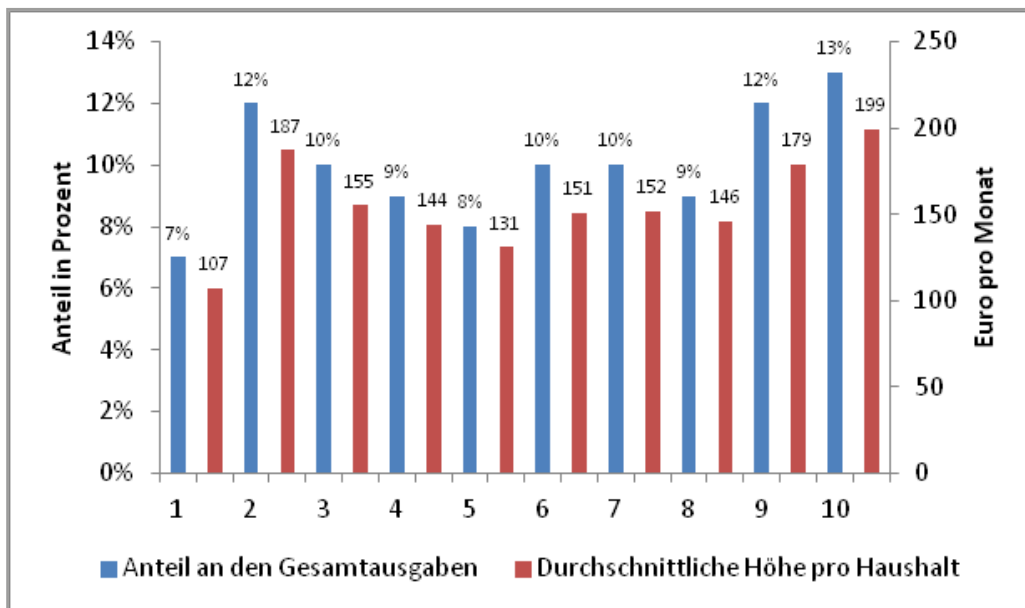
| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|-----|-----|-----|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilenmittelwerte |
| 1-Pers.-HH | 0 | 0 | | 0 |
| Alleinerziehende | 381 | 317 | | 341 |
| Paare ohne Kinder | 46 | 100 | 70 | 66 |
| Paare mit Kindern | 515 | 608 | 508 | 538 |
| Spaltenmittelwerte | 91 | 151 | 318 | 155 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Durchschnittliche Höhe in Euro pro Monat. Haushalte, die keine der hier untersuchten Leistungen erhalten, gehen mit einem Wert von 0 Euro in die Berechnung der Mittelwerte ein. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Innerhalb der Gruppe der Paarhaushalte ist die stärkere Förderung der Paare mit nur einem oder einer Erwerbstätigen bemerkenswert. Sie erhalten im Schnitt 100 Euro (Paare ohne Kinder) bzw. 608 Euro pro Monat (Paare mit Kindern). Arbeiten beide Partner, dann sinkt der durchschnittliche Betrag auf 70 bzw. 508 Euro. Verantwortlich hierfür sind der Transferentzug durch das höhere Einkommen und der Splittingvorteil, der umso größer ausfällt, je stärker sich die beiden Partner in ihren zu versteuernden Einkünften unterscheiden. Die Förderung der Einverdienerehe wird sogar noch unterzeichnet, da der implizite Vorteil aus der beitragsfreien Mitversicherung hier nicht berücksichtigt wird.

- 3 Im Modul „Zentrale Leistungen“ der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) wurde bereits die durchschnittliche Höhe der Leistungen für verschiedene Haushaltstypen ausgewiesen. Dort erfolgte die Darstellung Leistung für Leistung, hier wird nun die für die Verteilungsanalyse wichtige Summe aller Leistungen gezeigt. Aufgrund eines anderen Bezugsjahres und einer leicht anderen Einkommensdefinition sind die Zahlen nicht direkt vergleichbar.
- 4 Bei der Berechnung dieser Mittelwerte gehen jeweils auch Haushalte ein, die gar keine Leistung erhalten; für sie wird ein Wert von 0 Euro angesetzt.

Abb. 4: Verteilung der Ausgaben und durchschnittliche Höhe der Ausgaben pro Haushalt nach Einkommensdezil



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Haushalte, die keine der hier untersuchten Leistungen erhalten, gehen mit einem Wert von 0 Euro in die Berechnung der Mittelwerte ein. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.

Abb. 4 zeigt, welcher Anteil der Ausgaben auf die Dezile der Einkommensverteilung entfällt. Hier fällt auf, dass das 1. Dezil, also die ärmsten 10% der Haushalte, mit 7% unterdurchschnittlich von den hier untersuchten Leistungen profitiert. (Bei völliger Gleichverteilung der Ausgaben erhielte jedes Dezil genau 10%.) Das 1. Dezil liegt nicht nur beim Anteil an den Gesamtausgaben, sondern auch der Höhe der Förderung pro Haushalt unter dem allgemeinen Durchschnitt: Jeder Haushalt des ärmsten Dezils erhält im Mittel Familienleistungen im Wert von 107 Euro pro Monat. Der Durchschnitt über alle Haushalt beträgt hingegen 155 Euro (vgl. Tab. 5).

Im 2. Dezil hingegen erfolgt mit 12% der Gesamtausgaben bzw. im Schnitt 188 Euro pro Haushalt und Monat eine stärkere Förderung, insbesondere durch das Wohngeld und den Kinderzuschlag.

In den mittleren Einkommensbereichen (3. bis 7. Dezil) liegen Anteile und durchschnittliche Förderung dann nahe am allgemeinen Mittel.

Die beiden obersten Dezile, also die reichsten 20% der Haushalte, profitieren dann wiederum überdurchschnittlich von den hier untersuchten Leistungen der Familienpolitik.[5] Verantwortlich hierfür sind in erster Linie das Ehegattensplitting und die Kinderfreibeträge, da der Wert beider Leistungen mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Die Sozialtransfers kommen hingegen vor allem den unten Einkommensdezilen zugute (vgl. Abb. 11 im Anhang). Durch die beiden gegenläufigen Effekte ergibt sich in der Summe der hier betrachteten Familienleistungen ein u-förmiger Verlauf.

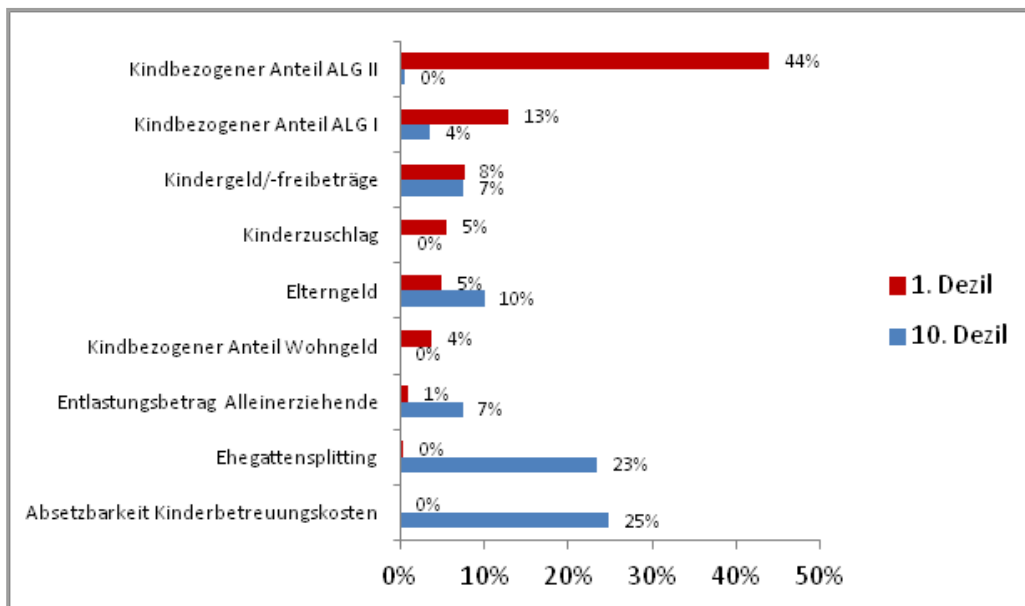
Der Blick auf die Einzelleistungen in Abb. 5 zeigt beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Einkommenswirkung. Die Abbildung zeigt, welche Anteile der Ausgaben für die Leistungen auf das 1. Dezil (die 10% der Haushalte mit den niedrigsten bedarfsgewichteten Einkommen) und das 10. Dezil (die obersten 10% der Einkommensverteilung) entfallen. Die Anteile für die übrigen Dezile sind im Anhang dokumentiert (Tab. 13 und Tab. 14).

Den stärksten Fokus auf das unterste Einkommensdezil weist erwartungsgemäß die Grundversicherung auf: 44% des kindbezogenen Anteils am Arbeitslosengeld II entfällt auf die – gemessen an den bedarfsgewichteten Einkommen – ärmsten 10% der Haushalte. Wie in der Tabelle im Anhang gezeigt, spielt das Arbeitslosengeld II jenseits des 2. und erst recht des 3. Dezils kaum noch eine Rolle.

Auch der kindbezogene Anteil am Arbeitslosengeld I konzentriert sich mit 13% noch leicht überdurchschnittlich im untersten Dezil. Dies liegt weniger an der Ausgestaltung der Leistung (die ja als Entgeltersatzleistung abhängig vom früheren Nettoeinkommen ist), sondern daran, dass Haushalte im 1. Dezil überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Wie die Tabelle im Anhang zeigt, profitieren Haushalte im 2. bis 4. Dezil mit je etwa 20% noch etwas stärker von der Leistung als die ärmsten 10%.

- 5 Gleichzeitig tragen die oberen Einkommensdezile auch überdurchschnittlich zu den staatlichen Einnahmen bei. Eine umfassende fiskalische Bilanz kann mit dem hier verwendeten Modell nicht unternommen werden. Auf der staatlichen Einnahmenseite sind lediglich die Einkommensteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung erfasst. Hier ergeben die Simulationen, dass das – gemessen an den bedarfsgewichteten Einkommen – reichste Dezil etwa 44% zum Einkommensteueraufkommen beiträgt (vgl. Abb. 12 im Anhang). Auch die Beiträge zur Sozialversicherung wachsen mit dem Einkommen. Allerdings ist der Zusammenhang durch die Beitragsbemessungsgrenze schwächer als bei der Einkommensteuer. Für eine fiskalische Gesamtbilanz müssten weitere Steuern und Abgaben erfasst werden; außerdem müsste ermittelt werden, in welchem Maße die Staatsausgaben (über die hier betrachteten Familienleistungen hinaus) den einzelnen Einkommensdezilen zugutekommen.

Abb. 5: Verteilung der Ausgaben auf das 1. und 10. Dezil (in Prozent)



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.

Die einzige Leistung, bei der die Ausgaben weitgehend gleich über alle Dezile verteilt sind, ist das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen: 8% der Ausgaben gehen an das 1. Dezil, 7% an das 10. Dezil. Die Verteilung der Ausgaben spiegelt allerdings zwei Einflüsse wider: die Kinderzahl in den Dezilen und die Höhe der Leistungen bei den Empfängerhaushalten. Die durchschnittliche Höhe wächst aufgrund der Kinderfreibeträge durchaus mit den Einkommen.

Insgesamt fällt auf, dass außer den kindbezogenen Anteilen am Arbeitslosengeld I und II sowie dem Kindergeld keine weitere Leistung in größerem Ausmaße dem 1. Dezil zugutekommt. Zwei der Leistungen setzen jedoch per Konstruktion gerade oberhalb der Grundversicherung an: 63% des kindbezogenen Anteils am Wohngeld entfallen auf das 2. Dezil und weitere 25% auf das 3. Quartil. Beim Kinderzuschlag sind es 52% bzw. 34%.

Vier der Leistungen in Abb. 5 wirken regressiv, höhere Einkommensdezile profitieren also überdurchschnittlich: Beim Elterngeld entfallen 10% auf das oberste und nur 5% auf das unterste Dezil. Noch stärker ist der Kontrast bei den drei steuerlichen Leistungen: Im 1. Dezil sind viele Haushalte nicht oder kaum einkommensteuerpflichtig und haben entsprechend wenig von den Leistungen. Umgekehrt entfallen 7% des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, 23% des Steuervorteils durch das Ehegattensplitting und 25% des Vorteils aus der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten auf die reichsten 10% der Haushalte.

Gesamtwirkung auf Ungleichheit und Armutsrisiko

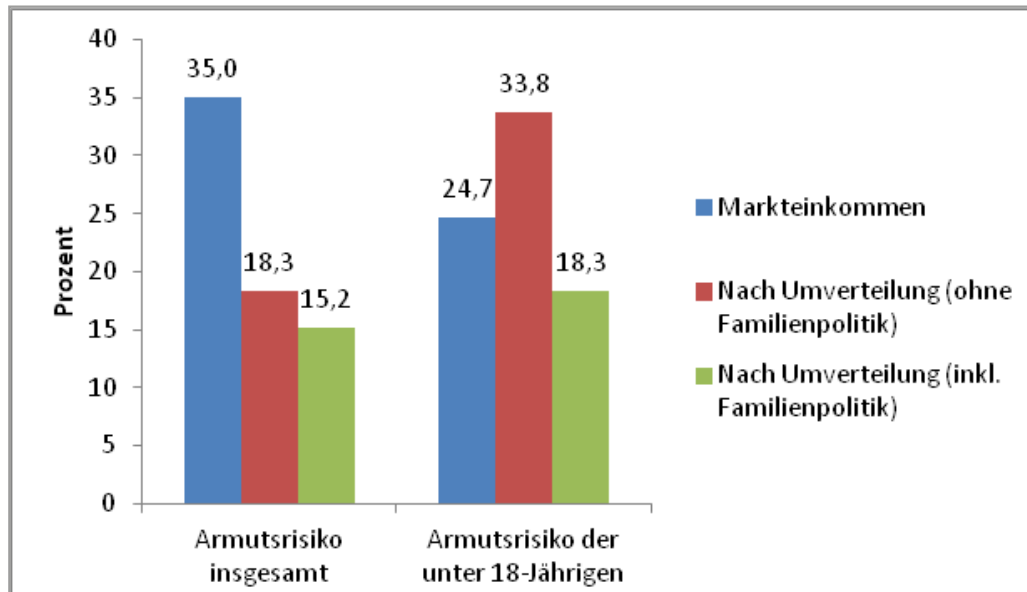
Obwohl die familienpolitischen Ausgaben keineswegs auf den unteren Einkommensbereich konzentriert sind – das 1. Dezil profitiert sogar unterdurchschnittlich, dafür geht ein überproportionaler Anteil der Ausgaben an die reichsten 20% – reduzieren die Leistungen insgesamt die Einkommensungleichheit und das Armutsrisiko. Das liegt daran, dass der gleiche absolute Eurobetrag für einen einkommensarmen Haushalt eine größere prozentuale Verbesserung bedeutet.

Wie in Abschnitt 3.2 gesehen, liegt der Gini-Koeffizient in der tatsächlichen Einkommensverteilung, also nach Umverteilung, bei 0,30. Ohne die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen läge der Gini-Koeffizient bei 0,32 und ganz ohne staatliche Eingriffe, also in der Verteilung der Markteinkommen, sogar bei 0,47.

Auch die relative Einkommensarmut wäre ohne die staatliche Umverteilung insgesamt und die hier betrachteten familienpolitischen Leistungen noch deutlich größer (Abb. 6). Während, wie gesehen, das Armutsrisiko gemessen an den verfügbaren Einkommen (nach Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Transferleistungen) im Jahr 2012 bei 15,2% lag, ergibt sich für die bedarfsgewichteten Markteinkommen^[6] ein Armutsrisiko von 35%. Auch bei der Kinderarmut kommt es durch die staatlichen Eingriffe zu einem Rückgang: Gemessen an den Markteinkommen sind 24,7% der unter 18-Jährigen von Armut bedroht; durch die staatliche Umverteilung sinkt das Armutsrisiko auf 18,3%.

6 Die Markteinkommen sind definiert als die Summe von Kapital- und Erwerbseinkommen einschließlich privater Transfers und privater (aber nicht gesetzlicher) Renten.

Abb. 6: Armutsrisiko vor und nach staatlicher Umverteilung



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.

An diesem durch staatliche Eingriffe in die Einkommensverteilung bewirkten Rückgang des Armutsrisikos haben familienpolitische Leistungen und Maßnahmen einen deutlichen Anteil, insbesondere bei der Kinderarmut. Schaltet man in einem Gedankenexperiment die in der Gesamtevaluation betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen aus, so ist die Umverteilungswirkung der staatlichen Intervention deutlich geringer: Die Armutsrisikoquote läge dann bei 18,3% insgesamt⁷ und bei 33,8% in der Gruppe der unter 18-Jährigen. Dass das Armutsrisiko der Minderjährigen in dieser kontrafaktischen Situation sogar höher ist als bei den Markteinkommen, liegt an den Eigenschaften der relativen Einkommensdefinition: Durch die weiterhin stattfindende Umverteilung über die Einkommensteuer und die nicht-kindbezogenen Elemente der Transferleistungen (z.B. die ALG II-Regelsätze für Erwachsene) verbessert sich die Einkommensposition der Kinderlosen gegenüber den Haushalten mit Kindern. In der Folge steigt das Armutsrisiko der Minderjährigen.

⁷ Dieser Wert entspricht – nach Rundung auf eine Nachkommastelle – zufällig genau dem Armutsrisiko der unter 18-Jährigen nach der Umverteilung *inklusive der familienpolitischen Leistungen*.

Tab. 6: Veränderung der Armutsrisikoquote (in Prozentpunkten) ohne familienpolitische Leistungen

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|------|------|-----|-------------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilenmittelwerte |
| 1-Pers.-HH | 0 | 0 | | 0 |
| Alleinerziehende | 14,5 | 18,7 | | 17,0 |
| Paare ohne Kinder | 0,2 | 0,8 | 0,3 | 0,4 |
| Paare mit Kindern | 17,1 | 17,7 | 7,4 | 12,1 |
| Spaltenmittelwerte | 5,3 | 8,5 | 5,1 | 6,3 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten. Die Quoten beruhen auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Die Armutsschwelle wird auf dem Niveau des Status quo fixiert. Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei dieser Einteilung nicht berücksichtigt.

Tab. 6 zeigt, wie sich die Armutsrisikoquoten ohne die hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen für die verschiedenen Haushaltstypen ändern würden. Referenzpunkt sind die Armutsrisikoquoten auf Basis der tatsächlichen Einkommensverteilung des Jahres 2012 (vgl. Tab. 3). Insgesamt stiege ohne die Leistungen das Armutsrisiko um 6,3 Prozentpunkte (=21,5 – 15,2). Paare mit Kindern und Alleinerziehende wären deutlich häufiger von Armut bedroht: So läge das Armutsrisiko der nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden bei 71,0%, also um noch einmal 14,5 Prozentpunkte höher als im Status quo.

Vergleich der Leistungen

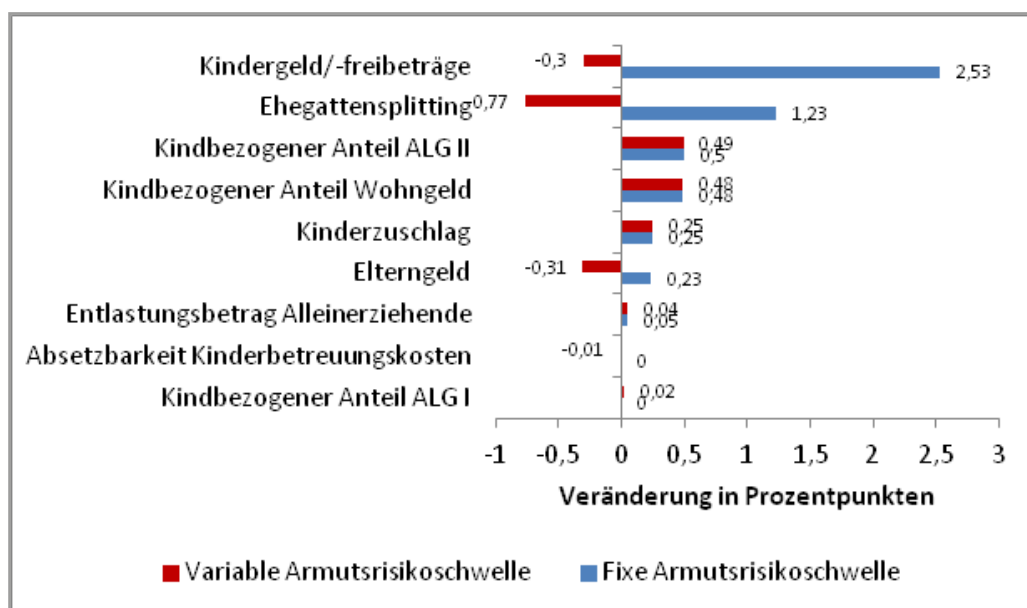
In Abb. 7 (alle Personen) und Abb. 8 (Personen unter 18 Jahren) ist dargestellt, wie sich die hypothetische Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen auf die Armutsrisikoquote auswirken würde. Dabei wird zwischen zwei Fällen unterschieden: In der ersten Variante wird die Armutsrisikoschwelle – wie im Modul „Zentrale Leistungen“ der Gesamtevaluation (Bonin et al. 2013a) – auf dem Niveau des Status quo fixiert. Dieser Teil der Abbildungen ist also in erster Linie ein Update der Gesamtevaluation mit neueren Daten (SOEP 2013 statt SOEP 2009, Bezugsjahr 2012 statt 2008) und einer leicht anderen Definition der verfügbaren Einkommen (ohne Abzug der Kosten der Kinderbetreuung, dafür mit Imputation des Einkommensvorteils aus selbstgenutztem Wohneigentum). Außerdem wird, anders als im Hauptband des Moduls „Zentrale Leistungen“, die Wirkung auch separat für die Kinderarmut ausgewiesen. Im Gegenzug werden allerdings hier die Veränderungen der Armutsrisikoquoten ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen, etwa beim Erwerbsverhalten, ermittelt.

Die zweite Variante findet sich nicht im früheren Bericht. In dieser Variante wird die Armutsrisikoschwelle in jedem Szenario neu berechnet. Durch den Vergleich beider Varianten lässt sich etwas darüber lernen, an welchen Stellen der Einkommensverteilung die Szenarien vor allem wirken. Der Fall der variablen Armutsrisikoschwelle ist auch deshalb auf-

schlussreich, weil sie der tatsächlichen Armutsrisikodefinition entspricht, die ja auf einem relativen Armutsbegriff beruht.

In Abb. 7 sind die Leistungen nach der Stärke ihres Einflusses auf die Armutsrisikoquote bei fixer Armutsrisikoschwelle geordnet. Die Reihenfolge ist nahezu identisch mit derjenigen in Bonin et al. (2013a). Kindergeld und Kinderfreibeträge entfalten bei fixer Schwelle die stärkste armutsvermeidende Wirkung. Ohne die Leistungen läge das Armutsrisiko um 2,53 Prozentpunkte höher. Hier spiegelt sich in erster Linie der große Umfang der eingesetzten Mittel wider. Auch das Ehegattensplitting reduziert unter der Annahme einer konstanten Schwelle das Armutsrisiko. Es folgen mit einigem Abstand die kindbezogenen Anteile von Arbeitslosengeld II und Wohngeld sowie mit nochmaligem Abstand der Kinderzuschlag und das Elterngeld. Diese Leistungen sind jedoch allesamt quantitativ deutlich kleiner als das Kindergeld/die Kinderfreibeträge und das Ehegattensplitting. Wie in Bonin et al. (2013a) nachgewiesen, schneiden die Leistungen (mit dem Kinderzuschlag an der Spitze) bei der relativen Effizienz der Armutsvermeidung, also der Wirksamkeit geteilt durch den Mitteleinsatz, sehr gut ab.

Abb. 7: Veränderung des Armutsrisikos bei hypothetischer Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen

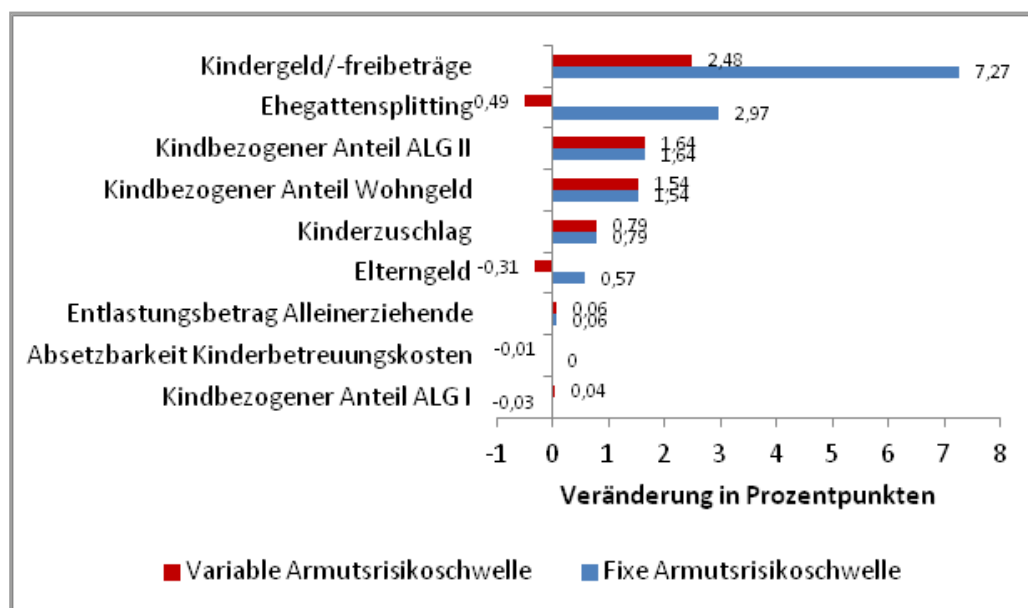


Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Fixe Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird auf dem Niveau des Status quo fixiert. Variable Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird in jedem kontrafaktischen Szenario neu bestimmt.

Abb. 7 zeigt, wie wichtig die Annahme bezüglich der Armutsrisikoschwelle für die Beurteilung der armutsvermeidenden Wirkung einer Leistung ist. Bei einer variablen Schwelle liegen Kindergeld/Kinderfreibeträge keineswegs mehr an der Spitze hinsichtlich der Armutsvermeidung, sondern *erhöhen im Gegenteil sogar das Armutsrisiko*. Das liegt daran,

dass insbesondere das Ehegattensplitting sehr stark den oberen Einkommensdezilen zugutekommt (vgl. Abb. 5 und die Tabellen im Anhang). Dadurch steigt das Medianeinkommen und somit die Armutsrisikoschwelle, die ja als 60% des Medians definiert ist. Wie Abb. 7 zeigt, würde durch den Übergang vom Splittingverfahren zu einer Individualbesteuerung die Armutsrisikoquote um 0,77 Prozentpunkte sinken. Dieser konkrete Wert wurde jedoch unter der vereinfachenden Annahme ermittelt, dass sich das Erwerbsverhalten der Haushalte trotz des Übergangs nicht ändern würde. Auch das Elterngeld erhöht bei variabler Armutsrisikoschwelle das Armutsrisiko, während die Leistung unter der Annahme einer fixen Schwelle als armutsvermeidend eingestuft wird.

Abb. 8: Veränderung des Armutsrisikos der unter 18-Jährigen bei hypothetischer Abschaffung einzelner familienpolitischer Leistungen



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensverteilung bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Fixe Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird auf dem Niveau des Status quo fixiert. Variable Armutsrisikoschwelle: Die Schwelle wird in jedem kontrafaktischen Szenario neu bestimmt.

Für drei der Leistungen sind die Wirkungen bei beiden Annahmen nahezu identisch: Das liegt daran, dass durch das Arbeitslosengeld II, das Wohngeld und den Kinderzuschlag zwar etliche Haushalte über die Armutsrisikoschwelle von 60% des Medianeinkommens gehievt werden, jedoch nach wie vor unterhalb des Medians liegen, sodass sich die Schwelle nicht ändert. Damit liegen die drei Leistungen an der Spitze der Rangliste, wenn die Armutsvermeidung anhand einer variablen Armutsrisikoschwelle gemessen wird.

Ähnliche Mechanismen wirken auch beim Vergleich der Leistungen bei der Wirkung auf die Kinderarmut (Abb. 8). Hier sind jedoch die Wirkungen insgesamt stärker; außerdem ergibt sich für Kindergeld und Kinderfreibeträge selbst bei Annahme einer variablen Armutsrisikoschwelle eine armutsvermeidende Wirkung.

Ansatzpunkte für eine wirksamere Armutsvermeidung

Transferbedarf zum Schließen der Armutsrisikolücke

Die Armutsrisikoquote allein gibt nur unvollständig Auskunft über das Ausmaß der Armut. Sie misst lediglich den Anteil der Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle, macht aber keine Aussagen darüber, wie weit die betroffenen Personen von der Schwelle entfernt sind. Der (durchschnittliche) Abstand wird als Armutsrisikolücke bezeichnet.

Aus der Armutsrisikolücke lässt sich ablesen, wie teuer es *im günstigsten Fall* wäre, das Armutsrisiko zu vermindern. Sie gibt nämlich für jede Person gerade den Transferbedarf an, der nötig wäre, um genau auf die Armutsrisikoschwelle zu kommen und damit im Sinne der relativen Definition nicht mehr als arm zu gelten. Wie Tab. 7 zeigt, betrug der gesamte Transferbedarf im Jahr 2012 etwa 44 Milliarden Euro.[8] Mit Ausgaben in dieser Größenordnung ließe sich also theoretisch das Armutsrisiko auf null senken. Die Abschaffung des Armutsrisikos für Haushalte mit Kindern erforderte Transfers von 7,4 Mrd. (Alleinerziehende) + 15,9 Mrd. Euro (Paare mit Kindern) pro Jahr. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die zum bestehenden Steuer-Transfer-System hinzukämen.

Tab. 7: Zusätzlicher Transferbedarf (in Mrd. Euro/Jahr) für eine Armutsrisikoquote von 0%

| Erwerbstätige Personen | | | | |
|------------------------|------|-----|-----|--------------|
| | 0 | 1 | 2 | Zeilensummen |
| 1-Pers.-HH | 8,8 | 2,9 | | 11,7 |
| Alleinerziehende | 5,5 | 1,9 | | 7,4 |
| Paare ohne Kinder | 7,6 | 1,4 | 0,2 | 9,1 |
| Paare mit Kindern | 10,8 | 3,7 | 1,4 | 15,9 |
| Spaltensummen | 32,7 | 9,9 | 1,6 | 44,2 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Tabelle gibt an, wie viel es kosten würde (in Mrd. Euro pro Jahr), das Einkommen der Haushalte unterhalb der Armutsrisikoschwelle gerade auf diesen Schwellenwert anzuheben, sodass die Armutsrisikoquote gleich null wäre. Bei der Berechnung wird angenommen, dass die Markteinkommen unverändert bleiben, die Haus-

- 8** Für das Jahr 2015 liegen noch keine Daten vor. Es wurden jedoch versuchsweise sämtliche Einkünfte um die Rate der Preissteigerung zwischen 2012 und 2015 erhöht, unter der Annahme, dass ansonsten alle Haushaltsmerkmale gleich bleiben. Es wurden dann die verfügbaren Einkommen unter dem Rechtsstand der ersten Jahreshälfte 2015 simuliert. In diesem Fall ergibt sich ein minimaler Transferbedarf von 48 Mrd. Euro. Dieser Wert ist jedoch wegen der erforderlichen Zusatzannahmen mit größerer Unsicherheit behaftet.

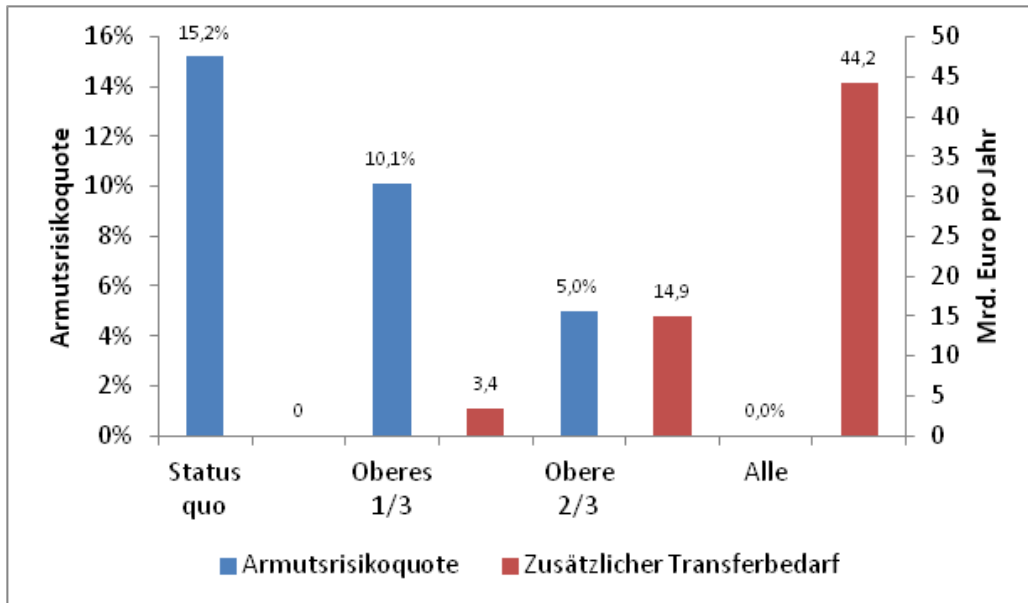
halte also durch die zusätzlichen Transfers insbesondere ihr Erwerbsverhalten nicht verändern. Zur Einteilung der Haushalte: Die Zahl der erwerbstätigen Personen bezieht sich nur auf den Haushaltsvorstand und, in Paarhaushalten, den Partner oder die Partnerin. Im Haushalt lebende Kinder werden bei der Einteilung nicht berücksichtigt.

Eine günstigere Transferlösung gibt es aber nicht: Es wird kein Geld an Personen transferiert, die sich bereits oberhalb der Schwelle befinden, und Personen unterhalb der Schwelle erhalten weder zu wenig, um über die Schwelle zu gelangen, noch „zu viel“ – jeder der vormals Armen landet nun exakt auf der Armutsrisikoschwelle von, in den hier verwendeten Daten, monatlich 1052 Euro pro Person.

Die praktische Umsetzung eines solchen kostenminimalen Transfers wäre allerdings schwierig: Man müsste zunächst die (bedarfsgewichteten) Einkommen im bestehenden Steuer-Transfer-System ermitteln und dann den zusätzlichen Transferbedarf bestimmen.

Noch gewichtiger ist die Einschränkung, dass bei den Berechnungen von konstanten Markteinkommen ausgegangen wird. Die Haushalte verändern also annahmegemäß durch die zusätzlichen Transfers weder ihr Erwerbs- noch ihr Sparverhalten. Dies wurde zwar auch bei den Auswertungen in Kapitel 4 unterstellt, die Annahme ist aber im vorliegenden Fall deutlich kritischer, weil jede Person nun unabhängig vom eigenen Markt- oder sonstigen Transfereinkommen stets mindestens ein bedarfsgewichtetes Einkommen in Höhe der Armutsrisikoschwelle erhält. Damit fällt für Personen unterhalb der Schwelle zumindest jeder finanzielle Anreiz weg, eigenes Einkommen zu erzielen, und der Transferbedarf steigt entsprechend. Der Effekt verstärkt sich noch, da zur (hier nicht simulierten) Gegenfinanzierung eines Transfers von zusätzlich mindestens 44 Mrd. Euro pro Jahr entsprechende Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen bei Personen oberhalb der Armutsrisikoschwelle erforderlich wären; auch dies dürfte negativ auf die Arbeitsanreize wirken.

Abb. 9: Transferbedarf zur Armutsreduktion in drei Schritten



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Abbildung zeigt, wie viel es kosten würde (in Mrd. Euro pro Jahr), das obere Drittel, die beiden oberen Drittel oder alle Haushalte unterhalb der Armutsrisikoschwelle gerade auf diesen Schwellenwert anzuheben, und wie sich die Armutsrisikoquote in diesen Fällen verändern würde. Bei der Berechnung wird angenommen, dass die Markteinkommen unverändert bleiben, die Haushalte also durch die zusätzlichen Transfers insbesondere ihr Erwerbsverhalten nicht verändern.

Dennoch sind die Simulationen von Interesse, weil sie einen Benchmark für existierende Leistungen bilden: Sie geben an, wie teuer die Verminderung des Armutsrisikos um einen gegebenen Prozentsatz mindestens ist; umgekehrt zeigen sie, welcher Rückgang beim Armutsrisiko sich mit einem bestimmten Eurobetrag bestenfalls erzielen lässt.

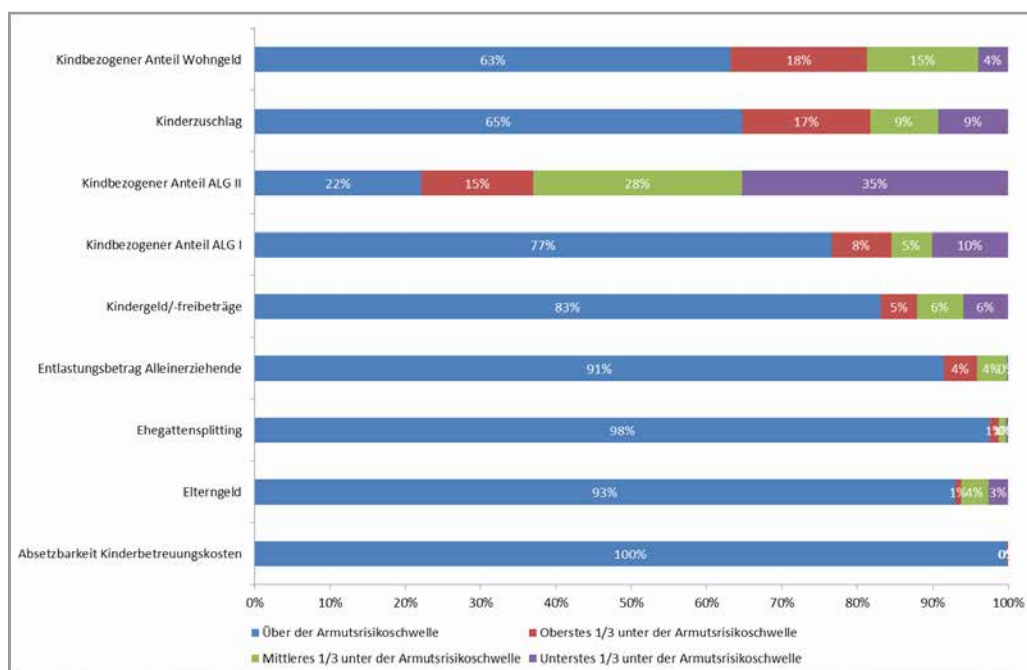
Abb. 9 zeigt, dass sich durch zielgenaue Transfers im Prinzip eine Verminderung des Armutsrisikos von 15,2% auf 10,1% bereits für mindestens 3,4 Mrd. Euro pro Jahr erreichen ließe. Es kämen dann aber auch nur Personen in den Genuss der Transfers, die im Schnitt nicht allzu weit von der Armutsrisikoschwelle entfernt sind. Möchte man auch das bedarfsgewichtete Einkommen des mittleren Drittels auf das Niveau der Armutsrisikoschwelle heben, wären dazu bereits Ausgaben von insgesamt mindestens 14,9 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich. Der letzte Schritt – die Absenkung des Armutsrisikos von 5% auf 0% ist dann noch einmal deutlich teurer. Insgesamt wären dazu, wie gesehen, jährliche Zusatzausgaben von mindestens 44,2 Mrd. Euro erforderlich. Davon entfallen $44,2 - 14,9 = 29,3$ Mrd. Euro auf das ärmste Drittel. Das ist ein Vielfaches der 3,4 Mrd. Euro, die für das oberste Drittel aufzuwenden wären.

Erhöhung des Kinderzuschlags

Ein Rückgang des Armutsrisikos von 15,2% auf 10% ließe sich also – wenn man von den zu erwartenden Verhaltensanpassungen absieht – im Prinzip für jährlich 3,4 Mrd. Euro erreichen. Die praktische Umsetzung eines solchen kostenminimalen und zielgenauen Transfers, der zu den derzeitigen Leistungen hinzukäme, wäre aber schwierig. Realistischer ist es, an existierende Leistungen anzuknüpfen, die besonders Personen direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle zugutekommen.

Wie Abb. 10 zeigt, erfüllen insbesondere drei der hier betrachteten ehe- und familienbezogenen Leistungen diese Anforderung. Beim Kinderzuschlag entfallen 17% der Ausgaben auf das „obere“ Drittel der Armen, also die Gruppe direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Bei den kindbezogenen Anteilen am Wohngeld und am Arbeitslosengeld II sind es 18% bzw. 15%. Andere Leistungen – insbesondere die steuerlichen Leistungen Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten – kommen hingegen vor allem Personen oberhalb der Armutsrisikoschwelle zugute (vgl. auch die Einteilung nach Dezilen der Einkommensverteilung in Kapitel 4).

Abb. 10: Prozentuale Verteilung der Ausgaben auf Haushalte ober- und unterhalb der Armutsrisikoschwelle



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012.

Betrachtet man nur die Anteile unterhalb der Armutsrisikoschwelle, setzt von den drei genannten Leistungen der Kinderzuschlag den stärksten Akzent auf das oberste Drittel: die 17% sind knapp doppelt so hoch wie die Anteile, die auf das mittlere und untere Drittel entfallen (je 9%). Beim Wohngeld legt hingegen ein zweiter Schwerpunkt auf dem mittleren

Drittel; beim Arbeitslosengeld II entfällt, gemäß seiner Funktion als Grundsicherung, mit 35% der größte Anteil auf das ärmste Drittel der Armen.

Es wurden vier Szenarien simuliert, in denen der maximale Kinderzuschlag von derzeit 140 Euro auf 170, 200, 300 und 400 Euro pro Monat erhöht wurde. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen (insb. Mindest- und Höchstekommengrenze, Einkommensanrechnung) blieben dabei unverändert. In zwei weiteren Szenarien wurde die Höchstekommengrenze abgeschafft, bei einer gleichzeitigen Erhöhung des Kinderzuschlags auf maximal 240 Euro pro Kind. In einer Variante galt die Erhöhung für alle potentiell anspruchsberechtigten Kinder, in einer zweiten Variante nur für die Kinder von Alleinerziehenden.

Tab. 8: Erhöhung des Kinderzuschlags – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten

| Kinderzuschlag (Euro/Monat) | Armutsrisiko | Armutsrisiko der unter 18-Jährigen | Mehrausgaben Kinderzuschlag | Effektive Mehrausgaben |
|-----------------------------|--------------|------------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| 170 | -0,07 | -0,25 | 0,19 | 0,13 |
| 200 | -0,12 | -0,40 | 0,37 | 0,27 |
| 300 | -0,27 | -0,80 | 1,22 | 0,83 |
| 400 | -0,44 | -1,17 | 1,98 | 1,47 |
| 240 (alle) | -0,17 | -0,57 | 0,68 | 0,47 |
| 240 (nur Alleinerz.) | -0,03 | -0,12 | 0,20 | 0,13 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1052 Euro. Alleinerz.: Alleinerziehende. In den beiden letzten Szenarien wird zusätzlich zur Erhöhung des Kinderzuschlags auf maximal 240 Euro pro Kind auch die Abschaffung der Höchstekommengrenze simuliert.

Tab. 8 zeigt ausgewählte Ergebnisse der Simulationen. Die direkten Mehrausgaben für den Kinderzuschlag betragen zwischen 0,19 Mrd. und 1,98 Mrd. Euro pro Jahr, verglichen mit einem Ausgangsniveau von etwa 400 Mio. Euro (Statistisches Bundesamt 2012, Wert für 2010). Die effektiven Mehrausgaben unter Berücksichtigung der Interaktionen im Transfersystem liegen aber mit zwischen 0,13 Mrd. und 1,47 Mrd. Euro deutlich darunter. Verantwortlich dafür sind Einsparungen beim Arbeitslosengeld II, denen nur geringe Mehrausgaben beim Wohngeld gegenüberstehen.

Der Rückgang des Armutsrisikos beträgt selbst bei einer (nahezu) Verdreifachung des maximalen Kinderzuschlags von 140 auf 400 Euro lediglich 0,44 Prozentpunkte, ausgehend vom Status-quo-Wert von 15,2%. Etwas stärker ist der Rückgang beim Armutsrisiko der unter 18-Jährigen (maximal minus 1,17 Prozentpunkte, Ausgangswert 18,3%).

Selbst der Kinderzuschlag als die Leistung, die sich noch am stärksten das obere Drittel der Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle richtet, entfernt sich also deutlich vom zielgenauen, kostenminimalen Transfer aus Abschnitt 5.1. Mit einem solchen Transfer ließe sich, wie gesehen, mit 3,4 Mrd. das Armutsrisiko um etwa 5 Prozentpunkte senken; jeder

Prozentpunkt erfordert also in diesem Bereich direkt unterhalb der Armutsrisikoschwelle im Schnitt einen Transferbedarf von 680 Mio. Euro. Dies ist weniger als die 830 Mio. Euro, die eine Anhebung des maximalen Kinderzuschlags auf 300 Euro effektiv kosten würde und mit denen sich die Armutsrisikoquote gerade einmal um 0,27 Prozentpunkte senken ließe. Um eine Reduktion selbst um einen Prozentpunkt zu erreichen, müsste der Kinderzuschlag weit über das hier untersuchte Maß angehoben werden.

Die geringere Effektivität erklärt sich daraus, dass selbst der Kinderzuschlag nicht zielgenau genug ist, um eine möglichst kostengünstige Armutsreduktion zu bewirken: Wie in Abb. 10 gesehen, gehen im Status quo 65% der Ausgaben an Personen in Haushalten oberhalb der Armutsrisikoschwelle und weitere 19% an die ärmsten zwei Drittel unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Außerdem erhalten die Personen, die durch den Kinderzuschlag über die Armutsrisikoschwelle gelangen, oft mehr als für das (minimale) Überschreiten der Schwelle nötig. All dies ist nicht unbedingt schlecht, es führt aber dazu, dass selbst der Kinderzuschlag das relative Armutsrisiko nur zu deutlich höheren Kosten reduzieren kann, als dies ein direkt an der Armutsrisikolücke orientierter Transfer vermag.

Alleinerziehende

Die möglichst kosteneffiziente Verringerung des generellen Armutsrisikos ist aber nur ein Aspekt der Verteilungsdiskussion. Mindestens so wichtig ist die Hilfe für besonders von Armut bedrohte Gruppen.

Das höchste Armutsrisiko weisen unter den hier betrachteten Haushaltstypen die Alleinerziehenden auf: insgesamt liegt für sie die Armutsrisikoquote bei 35,6%; Personen, die in Haushalten von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden leben, befinden sich sogar in 56,5% aller Fälle unterhalb der Armutsrisikoschwelle (vgl. Tab. 3). Das Armutsrisiko der unter 18-Jährigen ist in Haushalten von Alleinerziehenden mit 40,6% mehr als doppelt so hoch wie in der Bevölkerung insgesamt (18,3%).

Wie in Tab. 7 gesehen, liegt der Transferbedarf für die Alleinerziehenden bei 7,4 Mrd. Euro pro Jahr – so viel würde es bei annahmegemäß unveränderten Markteinkommen kosten, alle Personen in Haushalten von Alleinerziehenden, die sich unterhalb der Armutsrisikoschwelle befinden, gerade auf den Schwellenwert zu heben, das Armutsrisiko für diese Gruppe also auf null zu reduzieren.

Tab. 9 zeigt, wie weit sich mit konkreten Reformen, die an bestehenden Leistungen ansetzen, das Armutsrisiko verringern ließe. In einem ersten Szenario wird der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (1308 Euro im hier betrachteten Referenzjahr 2012) durch einen Abzugsbetrag von der Steuerschuld in Höhe des maximalen Mehrbedarfszuschlags für Alleinerziehende im ALG II ersetzt. Im Jahr 2012 betrug der Eckregelsatz 374 Euro, der maximale Mehrbedarf belief sich also auf $0,6 * 374 = 224,40$ Euro pro Monat. Im Szenario wird angenommen, dass der Entlastungsbetrag abgeschafft wird und Alleinerziehende dafür bis zu $12 * 224,40 = 2692,80$ Euro von der Steuerschuld abziehen können.

Die Reform würde zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer und beim Solidaritätszuschlag in Höhe von 1,93 Mrd. Euro pro Jahr führen. Gleichzeitig käme es zu kleineren Einsparungen beim Wohngeld, Kinderzuschlag und beim Arbeitslosengeld II (Aufstocker). Die effektiven Kosten lägen bei 1,83 Mrd. Euro. Die Armutsrisikoquote der Alleinerziehenden ginge um 0,9 Prozentpunkte zurück. Die Kinderarmut in Alleinerziehenden-Haushalten reagiert mit 0,7 etwas weniger, da Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren seltener erwerbstätig sind als Alleinerziehende mit älteren Kindern und daher seltener ein zu versteuerndes Einkommen erzielen, bei dem sich die beiden steuerlichen Leistungen (Entlastungsbetrag vs. Abzugsbetrag von der Steuerschuld) nennenswert auswirken.

In zwei weiteren Szenarios orientiert sich der Steuerabzug nicht an den Mehrbedarfzuschlägen, sondern am derzeitigen Entlastungsbetrag. In einer ersten Variante sind die 1308 Euro als Steuerabzugsbetrag ausgestaltet, sind also durch die Höhe der tatsächlichen Steuerschuld gedeckelt. Die zweite Variante ist als Steuergutschrift ausgestaltet: Bei einer Steuerschuld von 0 Euro erhalten die Haushalte also 1308 Euro pro Jahr; diese „negative Steuer“ wird dann mit der Steuerschuld verrechnet. Eine Steuerschuld von 1308 Euro reduziert sich durch die Gutschrift also auf 0 Euro. Ab dieser Schwelle von 1308 Euro sind beide Varianten deckungsgleich. In beiden Fällen kommen die neuen Regelungen nur Alleinerziehenden zugute, die mindestens 20 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Bei Nichterwerbstätigkeit oder Erwerbstätigkeit in geringerem Umfang kommt das geltende Recht zur Anwendung, also der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

Tab. 9: Verbesserte Unterstützung für Alleinerziehende – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten

| | Alleinerziehende | | Direkte Kosten (Steuermindereinnahmen bzw. Kindergeld) | Effektive Kosten |
|-----------------------------|------------------|------------------------------------|--|------------------|
| | Armutsrisiko | Armutsrisiko der unter 18-Jährigen | | |
| Steuerabzugsbetrag | | | | |
| max. 2692,80 Euro | -0,9 | -0,7 | 1,93 | 1,83 |
| max. 1308,00 Euro* | -0,6 | -0,3 | 0,66 | 0,64 |
| Steuergutschrift 1308 Euro* | -1,3 | -0,9 | 0,92 | 0,75 |
| Kindergeldzuschlag | | | | |
| 100 Euro | -2,8 | -4,0 | 3,16 | 1,75 |
| 200 Euro | -6,4 | -8,4 | 6,31 | 3,79 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1052 Euro. *) Der Steuerabzugsbetrag bzw. die Steuergutschrift von 1308 Euro kommen nur Alleinerziehenden zugute, die mindestens 20 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Bei Nichterwerbstätigkeit oder Erwerbstätigkeit in geringerem Umfang kommt das geltende Recht zur Anwendung, also der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

Der Steuerabzug von 1308 Euro wirkt erwartungsgemäß schwächer als der Abzug von 2692,80 Euro, zumal als Bedingung die Mindestarbeitszeit von 20 Wochenstunden hinzukommt. Durch diese Bedingung fällt auch die Gegenfinanzierung durch den Rückgang beim Arbeitslosengeld II schwächer aus, da bei einer Tätigkeit ab 20 Wochenstunden der ALG II-Bezug seltener ist als in der Gruppe aller Alleinerziehenden. Die effektiven Kosten für dieses Szenario betragen 0,64 Mrd. Euro pro Jahr. Bei einer Ausgestaltung als Steuergutschrift liegen die Kosten mit 0,75 Mrd. Euro etwas darüber; dafür fällt der Rückgang des Armutsrisikos deutlich stärker aus, da auch Haushalte mit niedrigem Einkommen und damit niedriger Steuerschuld von der Gutschrift profitieren.

Nicht erfasst sind hier die Wirkungen der Reformen auf das Erwerbsverhalten. Bei den beiden Szenarien, die an eine Mindestarbeitszeit von 20 Wochenstunden gekoppelt sind, ist eine positive Wirkung zu erwarten, die – durch das höhere Aufkommen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen – zur Gegenfinanzierung beitragen und die effektiven Kosten der Szenarien weiter reduzieren dürfte. Beim Steuerabzug von 2692,80 Euro *ohne* Mindestarbeitszeit liegen die Dinge etwas komplizierter: Einerseits macht der großzügigere Steuerabzug die Aufnahme einer Erwerbstätig – so sie denn mit der Kinderbetreuung vereinbar ist – finanziell attraktiver. Insbesondere gilt dies in einem mittleren Einkommensbereich, da der Steuerabzug sein Maximum von 2692,80 Euro deutlich früher erreicht als der Vorteil aus dem Entlastungsbetrag, der bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes mit dem zu versteuernden Einkommen wächst. Andererseits entfaltet die großzügigere Förderung aber auch einen sogenannten „Einkommenseffekt“. Damit ist gemeint, dass ein bestimmtes verfügbares Einkommen nun bei einem niedrigeren zu versteuernden Einkommen erreicht werden kann. Manche Personen werden aus diesem Grund möglicherweise den zeitlichen Umfang ihrer Erwerbstätigkeit einschränken.

Bei den zwei nächsten Szenarien in Tab. 9 wirkt nur dieser Einkommenseffekt: Simuliert wird eine reine Kindergelderhöhung (ohne Anpassung der Kinderfreibeträge) von 100 bzw. 200 Euro monatlich. Dieser Zuschlag zum Kindergeld kommt nur Alleinerziehenden zugute.

Bei gegebenen Markteinkommen würden die Kindergelderhöhungen 3,16 bzw. 6,31 Mrd. Euro pro Jahr kosten. Dem stehen jedoch erhebliche Einsparungen bei anderen Transfers (insbesondere beim ALG II) gegenüber. Im Ergebnis lägen die Nettoausgaben mit 1,75 Mrd. bzw. 3,79 Mrd. deutlich unter den direkten Kosten.

Die effektiven Kosten von 1,75 Mrd. Euro bei einer Erhöhung um 100 Euro entsprechen ziemlich genau dem Wert aus dem Szenario, in dem der Entlastungsbetrag durch einen Steuerabsetzbetrag ersetzt wurde. Die armutsvermeidende Wirkung ist nun aber deutlich stärker: Die Armutsrisikoquote geht um 2,8 Prozentpunkte zurück, das Armutsrisiko der unter 18-Jährigen sinkt sogar um 4,0 Prozentpunkte. Die stärkere Reaktion liegt daran, dass *alle* Haushalte (und nicht nur diejenigen mit einem nennenswerten zu versteuernden Einkommen) von der Reform profitieren. Bei einer Kindergeldzulage von 200 Euro pro Kind und Monat ließe sich das Armutsrisiko der Personen in Alleinerziehenden-Haushalten

sogar um 6,4 Prozentpunkte und das der Minderjährigen in diesen Haushalten um 8,4 Prozentpunkte senken.^[9]

Allerdings ist auch der Kindergeldzuschlag im Vergleich mit dem zielgenauen Transfer aus Abschnitt 5.1 nicht besonders kosteneffizient: So beträgt der theoretische Transferbedarf zum Schließen der Armutslücke für die Alleinerziehenden, also für einen Rückgang der Armutsrisikoquote von 35,6% auf 0%, 7,4 Mrd. Euro pro Jahr. Der Kindergeldzuschlag von 200 Euro erreicht mit etwa der Hälfte des Geldes (3,79 Mrd. Euro) lediglich einen Rückgang um 6,4 Prozentpunkte.

Kinderbetreuung

Eine Verminderung des Armutsrisikos über monetäre Transfers allein ist also schwierig: Für die kostenminimale Reduzierung über Transfers nur an die am wenigsten Bedürftigen unter der Armen sind die bestehenden Leistungen nicht zielgenau genug; Leistungserhöhungen werden also verglichen mit dem Zielerreichungsgrad schnell teuer, da sie zu breit streuen. Der umgekehrte Schwerpunkt, also eine (hier in den Simulationen nicht untersuchte) stärkere Konzentration auf die Ärmsten der Armen, wäre zwar geboten, um mit jedem eingesetzten Euro die größte Not zu lindern; eine solche Schwerpunktsetzung wirkt sich jedoch kaum auf die Armutsrisikoquote aus, da höhere Transfers an die Haushalte mit den allerniedrigsten Einkommen kaum ausreichen werden, um die Haushalte über die Armutsrisikoschwelle zu heben. Dies wäre nur zu erheblichen finanziellen Kosten möglich. Wie oben gesehen, beträgt der jährliche Transferbedarf für eine Armutsrisikoquote von 0% ca. 44 Milliarden Euro, und dies gilt ja auch nur für den günstigsten Fall, in dem die Transfers zielgenau und genau in der richtigen Höhe erfolgen und keinerlei Anpassungen der Markteinkommen zur Folge haben.

Ergänzend zu den monetären Transfers soll daher in diesem Abschnitt ein anderer Ansatzpunkt untersucht werden, der Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Wie oben in Tab. 3 gesehen, ist die Armutsrisikoquote in Haushalten, in denen niemand erwerbstätig ist, mit 26,7% deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung (15,2%). Besonders gilt dies in Haushalten mit Kindern: 31,8% der Personen in Paarhaushalten mit Kindern und 56,5% der Personen in Alleinerziehenden-Haushalten sind von Armut bedroht, wenn in diesen Haushalten niemand arbeitet.

9 Diese Werte ergeben sich, wenn die Armutsrisikoschwelle auf dem Wert des Status quo, also bei 1052 Euro pro Person, fixiert wird. Bei variabler Armutsrisikoschwelle fällt der Rückgang mit 6,3 bzw. 8,3 Prozentpunkten etwas schwächer aus. Wie in Abb. 7 gesehen, erhöht sich durch eine breit streuende Leistung wie das Kindergeld das Medianeinkommen und damit die Armutsrisikoschwelle, wodurch ein Teil der Armut vermeidenden Wirkung konterkariert wird. Dieser Effekt fällt hier aber nicht allzu stark aus, da der Kindergeldzuschlag nur den Alleinerziehenden zugutekommt.

Für Haushalte mit Kindern ist eine Erwerbstätigkeit nur möglich, wenn eine Betreuungslösung gefunden wird. Im hier verwendeten Simulationsmodell ist diese Nebenbedingung der Berufstätigkeit erfasst: Es wird angenommen, dass für Eltern mit Kindern unter 4 Jahren eine Arbeit in Teilzeit einen Halbtags- und eine Vollzeitbeschäftigung eine Ganztagsbetreuung erfordert. Kinder im Alter von 4 bis 6 Jahren gehen annahmegemäß auch dann in den Kindergarten, wenn ein oder beide Elternteils nicht erwerbstätig sind. Die Betreuungsanforderungen für ältere Kinder sind im Modell nicht abgebildet.

Die Kosten der Kinderbetreuung (Elternbeiträge für öffentliche Betreuungseinrichtung und Stundenlöhne für Tagesmütter) werden auf Basis der SOEP-Zusatzstichprobe „Familien in Deutschland“, Welle 2010, geschätzt und dann den SOEP-Haushalten des Jahres 2012 zugespielt (zu den Einzelheiten, siehe Abiry et al. 2014). Die tatsächlichen Kosten der öffentlichen Betreuungsplätze werden mithilfe der Daten von Schilling (2007) abgeschätzt; auf Basis der Untersuchung wird angenommen, dass die Elternbeiträge im Mittel nur etwa 14% der Kosten tragen. Die Differenz wird im Folgenden als öffentliche Subvention für die Kinderbetreuung ausgewiesen.

In einem ersten Szenario wird simuliert, welchen Einfluss diese Subvention auf die Armutsrisikoquote hat. Dazu werden – anders als bisher – die Kosten der Kinderbetreuung vom verfügbaren Einkommen abgezogen. Dadurch ergibt sich im Status quo eine minimal andere Armutsrisikoquote von 15,1%; die Armutsrisikoquote der unter 18-Jährigen liegt gerundet nach wie vor bei 18,3%. Dass die Auswirkungen nicht größer ausfallen, liegt daran, dass durch das neue Maß nicht nur die Haushaltseinkommen, sondern auch die Armutsrisikoschwelle kleiner werden.

Wie Tab. 10 zeigt, würde die Einführung kostendeckender Betreuungsplätze zu Einsparungen der öffentlichen Hand von etwa 13 Mrd. Euro pro Jahr führen. Dem stehen jedoch Mehrausgaben bei den Transfers und Steuermindereinnahmen durch die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten gegenüber, sodass unter dem Strich nur Einsparungen von etwa 11,7 Mrd. Euro blieben. Durch die zusätzliche finanzielle Belastung der Haushalte steigt allerdings das Armutsrisiko um 0,6 Prozentpunkte insgesamt und um 1,6 Prozentpunkte bei den Personen unter 18 Jahren. Darunter sind jedoch in beiden Fällen Haushalte, in denen keine Kinder unter sechs Jahren leben und die daher nicht direkt von den Einkommenseinbußen betroffen sind. Wenn man dies bedenkt, dann fällt die armutsvermeidende Wirkung der subventionierten Kinderbetreuung im Vergleich der hier betrachteten Leistungen beträchtlich aus (vgl. Abb. 8), insbesondere im Verhältnis zum fiskalischen Aufwand.^[10]

10 Im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen in Deutschland wurde untersucht, wie sich die Subvention der Elternbeiträge auf das Armutsrisiko derjenigen Haushalt auswirkt, in denen mindestens ein Kind eine Kinderbetreuungseinrichtung besucht. Gäbe es die Subvention nicht, so läge – bei annahmegemäß unverändertem Einrichtungsbesuch - das Armutsrisiko der betroffenen Paarhaushalte um 13 Prozentpunkte höher als im Status quo. Für die betroffenen Alleinerziehenden ergäbe sich sogar ein Anstieg des Armutsrisikos um 33 Prozentpunkte.

Allerdings sind die Zahlen vorsichtig zu interpretieren, da mögliche Anpassungen bei der Erwerbstätigkeit und dem Betreuungsarrangement, die bei einem drastischen Anstieg der Elternbeiträge zu erwarten sind, nicht in der Simulation berücksichtigt werden.

Diese methodische Einschränkung ist im zweiten Szenario der Tabelle weniger schwerwiegend. Hier geht es um die völlige Abschaffung der Elternbeiträge, also um einen Rückgang von (im Schnitt) 14% der wahren Kosten auf 0%. Dies wäre mit direkten Mehraufgaben von ca. 2,8 Mrd. Euro pro Jahr verbunden. Unter Berücksichtigung von Einsparungen bei den Transfers und von leichten Steuermehreinnahmen belaufen sich die Kosten auf 2,3 Mrd. Euro. Mit Zusatzausgaben in dieser Höhe ließe sich die Armutsrisikoquote insgesamt um 0,1 Prozentpunkte senken, die der unter 18-Jährigen um 0,3 Prozentpunkte.

Tab. 10: Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit – Wirkungen auf das Armutsrisiko und fiskalische Kosten

| | Armutsrisiko | Armutsrisiko der unter 18-Jährigen | Mehrausgaben für Subvention Kinderbetreuung | Effektive Mehrausgaben |
|--------------------------------|--------------|------------------------------------|---|------------------------|
| Kostendeckende Elternbeiträge | 0,6 | 1,6 | -13,0 | -11,7 |
| Kostenlose Betreuung | -0,1 | -0,3 | 2,8 | 2,3 |
| Nicht erwerbstätig -> Teilzeit | -2,0 | -6,4 | 15,5 | 5,8 |
| Nicht erwerbstätig -> Vollzeit | -2,5 | -7,8 | 23,9 | -18,7 |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Veränderung der Armutsrisikoquoten in Prozentpunkten, Veränderung der Ausgaben in Mrd. Euro pro Jahr. Fixe Armutsrisikoschwelle von 1049 Euro. Anders als in den bisherigen Tabellen werden die Kosten der Kinderbetreuung bei den verfügbaren Einkommen berücksichtigt; daher ist auch die Armutsrisikoschwelle geringfügig anders als in den bisherigen Tabellen. Die Ausweitung der Erwerbstätigkeit wird nur für Eltern mit Kindern unter sechs Jahren simuliert. Den Eltern wird in den kontrafaktischen Szenarien das durchschnittliche Bruttoerwerbseinkommen der jeweiligen Kategorien zugewiesen. Teilzeit ist hier definiert als eine Arbeitszeit zwischen 10 und 30 Stunden pro Woche, Vollzeit entspricht einem Arbeitsumfang von 36 bis 40 Wochenstunden.

Die letzten beiden Szenarien in Tab. 10 zeigen auf, welches Potential zur Armutsvermeidung sich aus einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit ergäbe. In beiden Szenarien werden die Elternbeiträge wieder auf den tatsächlichen Stand gesetzt. Dafür wird nun angenommen, dass bisher nicht erwerbstätige Personen mit Kindern im Alter von unter sechs

Jahren entweder alle in Teilzeit oder alle in Vollzeit arbeiten und den durchschnittlichen Bruttoarbeitslohn der derzeit in diesem Umfang Beschäftigten erzielen.^[11]

Die Armutsrisikoquote würde in beiden Fällen deutlich sinken, und dies obwohl nur ein Teil der Bevölkerung (nicht erwerbstätige Erwachsene in Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren) betroffen wäre. Der Rückgang beträgt bei einem Wechsel aus der Nichterwerbstätigkeit in eine Teilzeitbeschäftigung circa 2 Prozentpunkte insgesamt und sogar 6,4 Prozentpunkte bei den unter 18-Jährigen. Würden alle Personen stattdessen eine Vollzeitstelle aufnehmen, ginge die Armutsrisikoquote um 2,5 Prozentpunkte zurück, die der unter 18-Jährigen um 7,8 Prozentpunkte. Für einen merklichen Rückgang des Armutsrisikos ist also in vielen Fällen bereits eine Teilzeitstelle ausreichend; der zusätzliche Rückgang bei einem Wechsel in eine Vollzeitbeschäftigung fällt – trotz der recht großen Unterschiede bei den Bruttolöhnen – nicht mehr allzu groß aus, da es hier in vielen Fällen bereits um eine Verbesserung im Bereich oberhalb der Armutsrisikoschwelle geht.

Anders fällt jedoch die Bewertung hinsichtlich der fiskalischen Wirkungen aus. Aus Sicht der öffentlichen Kassen ist die Vollzeitbeschäftigung deutlich attraktiver. Sie bedeutet zwar erhebliche Mehrausgaben für die Subvention der Kinderbetreuung (23,9 Mrd. Euro pro Jahr in der Simulation), gleichzeitig steigen aber die Einnahmen aus der Einkommensteuer und die Beiträge zur Sozialversicherung, während die Transferausgaben zurückgehen. Gelänge also ein Wechsel aller bisher nicht Erwerbstätigen in Haushalten mit Kindern unter sechs Jahren in eine Vollzeitbeschäftigung zu den derzeit üblichen Löhnen, dann könnte der Staat trotz der Zusatzkosten für die Subvention der Elternbeiträge mit jährlichen Mehreinnahmen von etwa 18,7 Mrd. Euro rechnen. Bei der Teilzeit ergäbe sich hingegen effektiv ein Minus von 5,8 Mrd. Euro, da auf die niedrigen Löhne vergleichsweise wenig Steuern und Sozialabgaben gezahlt werden, mit denen sich die Mehrkosten für die Subvention der zusätzlich erforderlichen Betreuungsplätze nur zu einem Teil gegenfinanzieren lassen.

11 Teilzeit ist hier definiert als eine Arbeitszeit zwischen 10 und 30 Stunden pro Woche, Vollzeit entspricht annahmegemäß einem Arbeitsumfang von 36 bis 40 Wochenstunden. Wir berechnen die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne separat für Alleinerziehende (aus Fallzahlgründen ohne Unterscheidung nach dem Geschlecht) und für Männer und Frauen in Paarhaushalten mit Kindern. Es ergeben sich Mittelwerte von 1186 Euro (Teilzeit) und 2908 Euro (Vollzeit) für die Alleinerziehenden, 2038 Euro (Teilzeit) und 3506 (Vollzeit) für Männer in Paaren sowie 1257 Euro (Teilzeit) und 3220 Euro (Vollzeit) für Frauen in Paaren. Die Annahme, dass alle derzeit nicht Erwerbstätigen im Schnitt ebenfalls in dieser Höhe verdienen werden, dient der Vereinfachung. Möglich wären auch geringere Verdienste: Entweder, weil mit dem zusätzlichen Arbeitsangebot die Löhne tendenziell etwas fallen dürften, oder weil die nicht Erwerbstätigen im Schnitt vermutlich etwas geringer qualifiziert sind, zumindest aber über weniger Berufserfahrung verfügen dürften.

Literatur

Abiry, R.; Boll, C.; Bonin, H.; Gerlach, I.; Hank, K.; Laß, I.; Nehr Korn-Ludwig, M.A.; Reich, N.; Reuß, K.; Schnabel, R.; Stichnoth, H.; Wilke, C. (2014): Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen, Mannheim.

Bonin, H.; Clauss, M.; Gerlach, I.; Laß, I.; Mancini, A. L.; Nehr Korn-Ludwig, M.A.; Niepel, V.; Schnabel, R.; Stichnoth, H.; Sutter, K. (2013a): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Mannheim.

Bonin, H.; Pfeiffer, F.; Reuß, K.; Stichnoth, H. (2013b): Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus, Mannheim.

Goebel, J.; Grabka, M.M.; Schröder, C. (2015): Einkommensungleichheit in Deutschland bleibt weiterhin hoch junge Alleinlebende und Berufseinsteiger sind zunehmend von Armut bedroht, DIW Wochenbericht 25.2015, Berlin.

Grabka, M.M.; Goebel, J.; Schupp, J. (2015): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, DIW Wochenbericht 43.2012, Berlin.

Schilling, M. (2007): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung. In: Deutsches Jugendinstitut e.V. und Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hrsg.): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der amtlichen Statistik, München und Dortmund.

Statistisches Bundesamt (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden.

Wagner, Gert G., Joachim R. Frick und Jürgen Schupp. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements. Schmollers Jahrbuch, 127(1): 139-169.

Anhang

Tab. 11: Verteilung der Haushalte auf die Einkommensdezile, nach Haushaltstyp und Zahl der Erwerbstätigen (1/2)

| | 1-Pers--HH | | Alleinerziehende | |
|-----------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | Nicht erwerbstätig | Erwerbstätig | Nicht erwerbstätig | Erwerbstätig |
| 1. Dezil | 21% | 9% | 36% | 7% |
| 2. Dezil | 13% | 11% | 24% | 20% |
| 3. Dezil | 11% | 10% | 12% | 16% |
| 4. Dezil | 11% | 8% | 9% | 14% |
| 5. Dezil | 9% | 11% | 3% | 13% |
| 6. Dezil | 8% | 11% | 4% | 9% |
| 7. Dezil | 8% | 11% | 4% | 5% |
| 8. Dezil | 7% | 11% | 1% | 6% |
| 9. Dezil | 6% | 10% | 2% | 5% |
| 10. Dezil | 7% | 8% | 4% | 5% |
| Gesamt | 100% | 100% | 100% | 100% |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Basis ist die Einkommensverteilung aller Haushalte, nicht die separaten Verteilungen nach Haushaltstyp. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

Tab. 12: Verteilung der Haushalte auf die Einkommensdezile, nach Haushaltstyp und Zahl der Erwerbstätigen (2/2)

| | Paare ohne Kinder | | | Paare mit Kindern | | |
|-----------|-------------------------|------|------|-------------------------|------|------|
| | Zahl der Erwerbstätigen | | | Zahl der Erwerbstätigen | | |
| 1. Dezil | 9% | 3% | 0,4% | 14% | 4% | 1% |
| 2. Dezil | 8% | 4% | 2% | 20% | 11% | 4% |
| 3. Dezil | 10% | 6% | 4% | 15% | 12% | 8% |
| 4. Dezil | 12% | 9% | 5% | 11% | 13% | 10% |
| 5. Dezil | 12% | 10% | 7% | 10% | 12% | 11% |
| 6. Dezil | 11% | 12% | 9% | 7% | 11% | 14% |
| 7. Dezil | 11% | 12% | 12% | 8% | 10% | 14% |
| 8. Dezil | 8% | 14% | 16% | 5% | 11% | 15% |
| 9. Dezil | 11% | 14% | 20% | 5% | 11% | 13% |
| 10. Dezil | 9% | 17% | 26% | 4% | 7% | 12% |
| Gesamt | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Basis ist die Einkommensverteilung aller Haushalte, nicht die separaten Verteilungen nach Haushaltstyp. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

Tab. 13: Verteilung der Ausgaben im Status quo (1/2)

| | Kindergeld/-freibe-träge | Ehegatten-splitting | Absetzbarkeit Kin-derbetreuungskosten | Elterngeld |
|-----------|--------------------------|---------------------|---------------------------------------|------------|
| 1. Dezil | 8% | 0% | 0% | 5% |
| 2. Dezil | 15% | 4% | 1% | 4% |
| 3. Dezil | 13% | 7% | 4% | 6% |
| 4. Dezil | 11% | 8% | 5% | 11% |
| 5. Dezil | 10% | 8% | 8% | 8% |
| 6. Dezil | 10% | 11% | 11% | 10% |
| 7. Dezil | 9% | 10% | 14% | 18% |
| 8. Dezil | 9% | 12% | 15% | 11% |
| 9. Dezil | 8% | 17% | 18% | 17% |
| 10. Dezil | 7% | 23% | 25% | 10% |
| Gesamt | 100% | 100% | 100% | 100% |

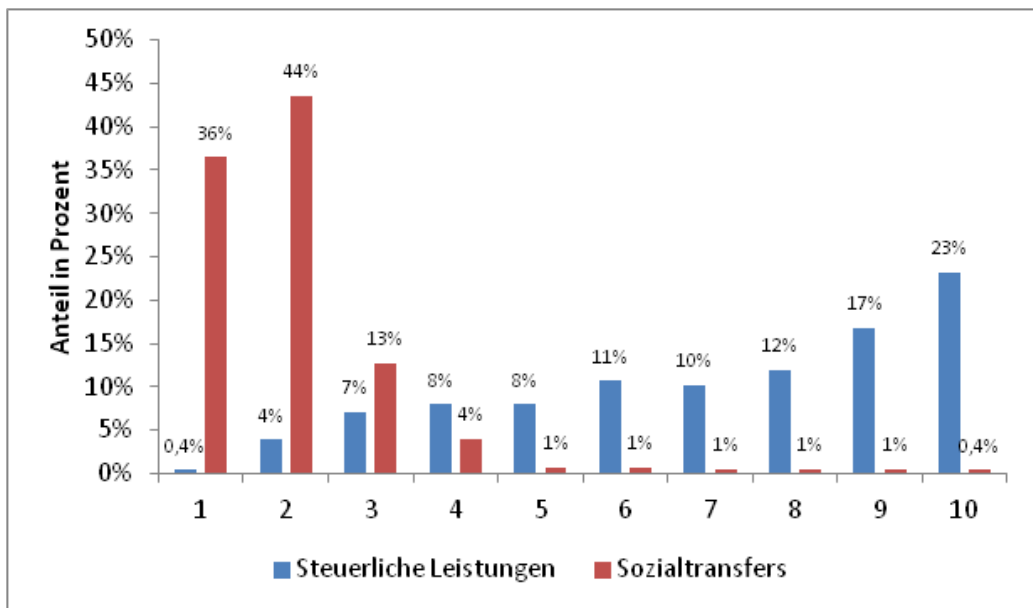
Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

Tab. 14: Verteilung der Ausgaben im Status quo (2/2)

| | Kindbezogene Anteile an... | | | Kinder-zuschlag | Entlastungsbetrag für Alleiner-zie-hende |
|-----------|----------------------------|--------|----------|-----------------|--|
| | ALG I | ALG II | Wohngeld | | |
| 1. Dezil | 13% | 44% | 4% | 5% | 1% |
| 2. Dezil | 20% | 40% | 63% | 52% | 12% |
| 3. Dezil | 20% | 9% | 25% | 34% | 16% |
| 4. Dezil | 20% | 8% | 8% | 8% | 15% |
| 5. Dezil | 2% | 0% | 0% | 0% | 15% |
| 6. Dezil | 10% | 0% | 0% | 0% | 12% |
| 7. Dezil | 8% | 0% | 0% | 0% | 7% |
| 8. Dezil | 1% | 0% | 0% | 0% | 8% |
| 9. Dezil | 2% | 0% | 0% | 0% | 7% |
| 10. Dezil | 4% | 0% | 0% | 0% | 7% |
| Gesamt | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

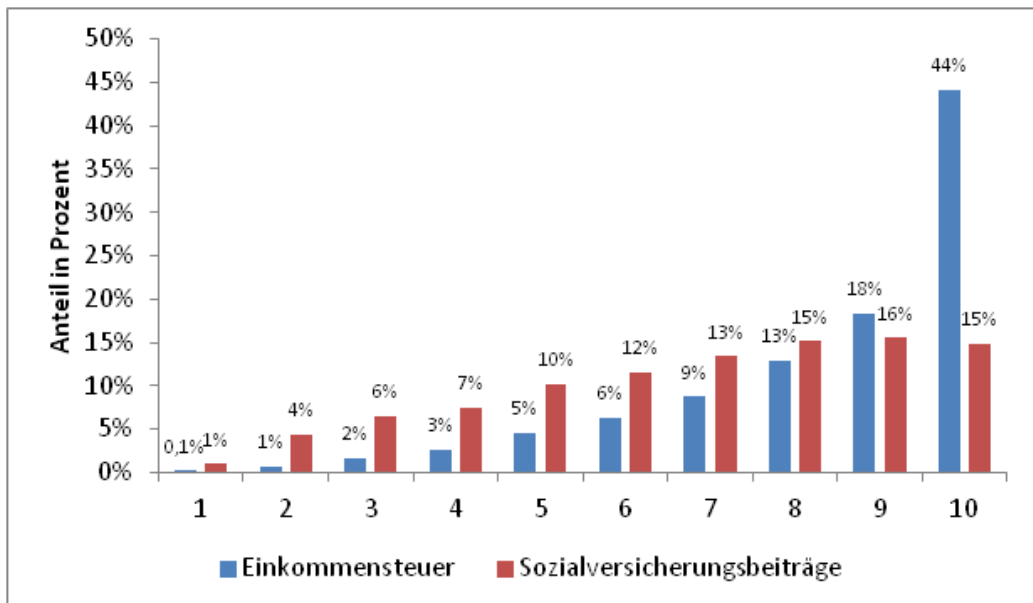
Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Die Einteilung der Dezile beruht auf der Verteilung der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Jahreseinkommen. Abweichungen zu 100% können durch Rundung der Einzelwerte auftreten.

Abb. 11: Verteilung der steuerlichen Familienleistungen und der Geldtransfers nach Einkommensdezil



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Steuerliche Leistungen: Ehegattensplitting, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Sozialtransfers: kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Kinderzuschlag. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.

Abb. 12: Verteilung der Einkommensteuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge nach Einkommensdezil



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30 für das Jahr 2012. Einkommensteuer inkl. Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag. Sozialversicherungsbeiträge: Summe aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Die Dezile beruhen auf der mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichteten Einkommensverteilung.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Dorothee Schulte-Basta, Referentin für Sozialpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: 17. Juni 2016

Die Studie wurde beauftragt von der Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung.

<https://www.boell.de/de/2015/05/11/vorstellung-der-familienpolitischen-kommission>

Die Kommission arbeitet zu den Themen:

- Vielfalt der Sorge- und Solidarbeziehungen anerkennen und absichern
- Alleinerziehende besser absichern
- Echte Teilhabe von Kindern gewährleisten
- Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der Sorge- und Erwerbsarbeit
- Zeitsouveränität ermöglichen

Die vorliegende Publikation gibt die Meinung des Verfassers und nicht die der Heinrich-Böll-Stiftung wieder.

Weitere E-Books zum Downloaden unter www.boell.de/publikationen

Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: internetredaktion@boell.de