

# IAB-Kurzbericht

11/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

- Würde die Regelleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von derzeit 351 EUR auf 420 EUR monatlich erhöht, müsste mit Kosten in Höhe von 10 Mrd. EUR gerechnet werden. Und die Zahl der „Hartz-IV-Empfänger“ würde um bis zu 2 Mio. steigen. Mögliche Verhaltensänderungen sind dabei noch nicht berücksichtigt.
- Die Armutsrisikoquote würde durch die höhere Regelleistung um etwa 2 Prozentpunkte sinken.
- Eine höhere Grundsicherung mindert zudem das Arbeitsangebot. Die fiskalischen Kosten würden deshalb letztlich noch höher ausfallen als die in der Simulation ermittelten 10 Mrd. EUR.
- Eine bedingungslose Kindergrundsicherung von 300 EUR/Monat für minderjährige Kinder würde etwa 18 Mrd. EUR kosten. Ca. 150.000 Haushalte mit rund 230.000 Kindern würden durch das höhere Kindergeld keine ergänzenden Leistungen nach dem SGB II mehr erhalten.
- Die Kindergrundsicherung würde die Zahl der relativ einkommensarmen Haushalte mit Kindern etwas verringern. Die allgemeine Armutsquote bliebe aber unverändert.
- Diese Maßnahme ist deshalb ineffizient, wenn die Zahl der auf „Hartz-IV“ angewiesenen Kinder verringert werden soll. Vergleichbare Wirkungen lassen sich mit gezielten Maßnahmen wesentlich kostengünstiger erreichen.

## Höheres ALG II und Kindergrundsicherung

# Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen

von Michael Feil und Jürgen Wiemers

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat auch die Höhe der Grundsicherung und die staatliche Unterstützung für Familien mit Kindern wieder in den Fokus der öffentlichen Diskussion gerückt. Neben allgemeinen Gerechtigkeitsaspekten steht vor allem die Frage im Vordergrund, ob und wie staatliche Transfers zur Vermeidung von Armut, insbesondere von Kinderarmut, beitragen.

Um die Situation von Familien zu verbessern, gibt es zur Zeit eine Reihe von politischen Forderungen. In diesem Kurzbericht werden zwei zentrale Vorschläge untersucht: Die Erhöhung des Arbeitslosengelds II (ALG II) und die Einführung einer Kindergrundsicherung. Dabei geht es sowohl um die zu erwartenden Kosten als auch um die wahrscheinlichen Anreiz- und Verteilungswirkungen.

Neben diesen beiden sehr weitgehenden Vorschlägen gibt es eine Vielzahl anderer Ideen, wie die Situation von Haushalten mit niedrigem Einkommen verbessert werden könnte. Sie beziehen sich überwiegend auf die sogenannten Aufstocker-Haushalte. Diese verfügen zwar über eigene Erwerbsein-

künfte, können jedoch den Lebensunterhalt davon alleine nicht bestreiten. Sie sind auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen.

Darüber hinaus gibt es Haushalte mit niedrigem Einkommen, die Anspruch auf andere staatliche Transferleistungen haben, wobei hier das Wohngeld von zentraler Bedeutung ist. Die Zusammenführung der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat zu deutlichen Verschiebungen geführt, vom Wohngeld zu den „Kosten der Unterkunft (KdU)“, wie die Ausgaben für Wohnung und Heizung im SGB II genannt werden.

Die Bundesregierung will diese Entwicklung ein Stück weit korrigieren und hat dazu die Erhöhung des Wohngelds beschlossen. Ab dem 1. Januar 2009 wird es erstmals im Wohngeldgesetz eine Heizkostenkomponente geben. Außerdem werden die vier bisherigen Baualtersklassen auf dem Niveau von Neubauten zusammengefasst sowie die Miethöchstbeträge und Tabellenwerte erhöht. Als weitere Maßnahme hat die Bundesregierung eine Ausweitung des so genannten Kinderzuschlags (§ 6a Bundeskindergeldgesetz) verabschiedet, die zum 1. Oktober 2008 wirksam wird.

Tabelle 1

## Geschätzte Wirkungen der Wohngeld- und Kinderzuschlagsreform

	vor der Reform (2008)	nach der Reform (2009)	Differenz
<b>a) Transferempfänger</b>			
	Haushalte (in 1.000)		
ALG II	2.404	2.396	-8
Kosten der Unterkunft (KdU)	3.778	3.453	-325
Wohngeld	1.588	2.317	729
Kinderzuschlag	119	310	191
Sozialhilfe	810	745	-65
	Personen (in 1.000)		
ALG II	4.718	4.693	-25
Kosten der Unterkunft (KdU)	7.535	6.698	-837
Wohngeld	2.572	3.910	1.338
Kinderzuschlag	579	1.177	598
Sozialhilfe	1.040	961	-79
	Minderjährige (in 1.000)		
ALG II	1.373	1.356	-17
Kosten der Unterkunft (KdU)	1.896	1.558	-338
Wohngeld	737	1.119	382
Kinderzuschlag	321	603	282
Sozialhilfe	4	4	0
<b>b) Fiskalische Kosten</b>			
	Ausgaben/Einnahmen (in Mio. Euro)		
ALG II	10.282	10.259	-23
Kosten der Unterkunft (KdU)	13.713	12.969	-744
Wohngeld	1.538	3.226	1.688
Kinderzuschlag	376	905	529
Sozialhilfe	4.445	4.383	-62
fiskalische Kosten insgesamt	30.354	31.742	1.388

## ■ Wohngelderhöhung und Kinderzuschlag

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wahrscheinliche Größenordnung dieser beiden bereits verabschiedeten Maßnahmen. Insgesamt beläuft sich das Ausgabenvolumen auf 1,4 Mrd. EUR (Tabelle 1b). Für das Wohngeld müssen Bund und Länder zukünftig mehr als das Doppelte veranschlagen. Der Kinderzuschlag wird ebenfalls deutlich mehr Mittel binden.

Die Zahl der wohngeldberechtigten Haushalte steigt um ca. 730.000 oder 46 Prozent (Tabelle 1a). Dieser Zuwachs wird – ähnlich wie die Bestandszahl – durch das Mikrosimulationsmodell allerdings deutlich überschätzt.<sup>1</sup> Dementsprechend dürfte auch die geschätzte Ausgabensteigerung (+ 1,7 Mrd. EUR) zu hoch ausfallen. Die gesamte Belastung der öffentlichen Haushalte dürfte somit ebenfalls deutlich unterhalb der simulierten 1,4 Mrd. EUR liegen.

Weiter von Bedeutung ist die mit diesen Ausgaben verbundene Wirkung auf die Zahl von Haushalten mit einem ALG-II-Anspruch. Die Reform des Wohngeldes und des Kinderzuschlags wird voraussichtlich dazu führen, dass etwa 325.000 Haushalte mit 837.000 Personen den Bezug von Leistungen nach dem SGB II beenden können. Die damit verbundenen Einsparungen bei den SGB-II-Ausgaben (ca. – 0,75 Mrd. EUR) senken fast ausschließlich die Kosten der Unterkunft (Warmmiete), während die Ausgaben für die SGB-II-Regelleistung nahezu unverändert bleiben. Der Grund dafür ist, dass hauptsächlich Haushalte, die über eigenes Einkommen verfügen, vom SGB-II-Leistungsbezug in den Wohngeld-Bezug wechseln. Da im SGB II eigenes Einkommen zunächst zur Deckung des laufenden Bedarfs (Regelleistung) herangezogen wird, bestehen die SGB-II-Leistungen dieser Haushalte vor der Reform im Wesentlichen aus Kosten der Unterkunft, die nach der Reform durch den Wohngeld-Bezug verdrängt werden.

Die Zahl der Minderjährigen in SGB-II-Haushalten dürfte um ca. 340.000 sinken. Nennenswerte Verhaltensänderungen werden durch die Reform des Wohngeldes und des Kinderzuschlags voraussichtlich nicht ausgelöst.

Die Politik der Bundesregierung entspricht insgesamt einer Strategie der Anpassung der bestehenden Hilfesysteme. Demgegenüber können die im Folgenden untersuchten Reformvorschläge als

<sup>1</sup> Dies kann damit erklärt werden, dass im Modell von einer vollständigen Inanspruchnahme bestehender Transferansprüche ausgegangen wird. Speziell für das Wohngeld führt diese Annahme derzeit zu einer hohen Diskrepanz zwischen der simulierten und der tatsächlichen Zahl der Empfängerhaushalte.

### i Methode

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (vgl. Arntz et al. 2007). Dieses Modell berechnet für eine Stichprobe von Haushalten – das Sozioökonomische Haushaltspanel (SOEP) – Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen (ALG II, Wohngeld, Kindergeld, etc.). Ausgangspunkt sind dabei die Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder. Durch geeignete Gewichtungsfaktoren kann man die auf Basis der Stichprobe ermittelten Ergebnisse auf die deutsche Wohnbevölkerung hochrechnen. Das IAB-Mikrosimulationsmodell umfasst auch ein mikroökonomisches Arbeitsangebotsmodell, mit dessen Hilfe es möglich ist, Aussagen über die wahrscheinliche Veränderung des Erwerbsverhaltens (Partizipation und Umfang in Stunden) zu treffen.

Die Ergebnisse der IAB-Simulationsrechnungen ergeben sich als Differenz zwischen einer Basissimulation und einem Reformszenario. Beide unterscheiden sich nur in den untersuchten Reformen (veränderte Politikparameter). Den Simulationen zu den Wirkungen des höheren Wohngelds und des modifizierten Kinderzuschlags liegt der aktuelle Rechtsstand (1. Juli 2008) als Basis zugrunde. Bei den Berechnungen zu den Reformvorschlägen (höheres ALG II und Kindergrundsicherung) ist dagegen der voraussichtliche Rechtsstand zum 1. Januar 2009 berücksichtigt. D.h. die Wohngelderhöhung und der großzügigere Kinderzuschlag sind im Basisszenario der Simulation enthalten.

grundsätzliche Veränderungen interpretiert werden, obwohl auch sie unmittelbar an die derzeit gültige Rechtslage anknüpfen.

Um die Wirkungen des höheren ALG II und die der Kindergrundsicherung zu untersuchen, wird ebenfalls ein Mikrosimulationsmodell eingesetzt. Dabei sind die beiden beschlossenen Maßnahmen – Wohngelderhöhung und Kinderzuschlag – bereits im Basisszenario enthalten (zur Methode vgl. **Kasten** links unten).

## ■ Höheres Arbeitslosengeld II – Simulierte Wirkungen

Der erste Vorschlag sieht eine Erhöhung der ALG-II-Regelleistung von 351 auf 420 EUR vor. Damit wird auch dem Ziel der Familienförderung und der angemessenen Versorgung von Minderjährigen Rechnung getragen. Denn zwischen der Höhe des ALG II und der sozialen Mindestsicherung von Kindern besteht ein unmittelbarer Zusammenhang: Das Sozialgeld, wie die Sozialleistungen an die nicht erwerbsfähigen Familienmitglieder heißen, beträgt 60 bzw. 80 Prozent der ALG-II-Regelleistung.

Die derzeitige Regelleistung von 351 EUR (seit 1. Juli 2008) deckt nach Ansicht von Kritikern, z.B. der Nationalen Armutskonferenz, das soziokulturelle Existenzminimum in Deutschland nicht mehr ab. Kritisiert wird vor allem die unzureichende Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung. Aber auch die Methode zur Ermittlung des Existenzminimums ist umstritten. Eine Studie des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes beziffert eine angemessene Regelleistung auf 420 EUR. Dieses Niveau, das u.a. auch von Bündnis 90/Die Grünen und der Linkspartei gefordert wird, liegt den IAB-Simulationsrechnungen zugrunde.

### Anhebung des ALG-II-Regelsatzes kostet 10 Mrd. EUR

Die fiskalischen Auswirkungen einer Anhebung des ALG-II-Regelsatzes auf 420 EUR sind in **Tabelle 2b** zusammengefasst. Die Ausgaben für die höhere Regelleistung selbst (ALG II) steigen um etwa 3,8 Mrd. EUR auf gut 14 Mrd. EUR. Daneben sind ca. 3 Mrd. EUR zusätzlich für die Übernahme von Mieten und Heizkosten (KdU) aufzubringen. Den Ausgaben stehen Einsparungen beim Wohngeld (800 Mio. EUR) und beim Kinderzuschlag (86 Mio. EUR) gegenüber.

Zusätzlich belastend wirkt das niedrigere Einkommensteueraufkommen (minus 3 Mrd. EUR), das aus der notwendigen Erhöhung des Grundfreibetrags

im Zuge des gestiegenen Existenzminimums resultiert.<sup>2</sup> Insgesamt ergibt sich eine Belastung aller öffentlichen Haushalte von ca. 10 Mrd. EUR. Unberücksichtigt bleiben Veränderungen auf der Einnahmen- oder Ausgabe-seite, die durch wahrscheinliche Verhaltensreaktionen verursacht werden.

Ebenfalls keine Verhaltensänderungen enthalten die Effekte auf der Haushalts- bzw. Personenebene (**Tabelle 2a**) – sieht man einmal von der Annahme ab, dass alle Personen die für sie günstigsten Sozialleistungen vollständig beantragen.

Die Erhöhung der Regelleistung weitet den Kreis der Anspruchsberechtigten bei den „Kosten der Unterkunft“ um knapp 2 Mio. Personen aus. Die Zahl der Wohngeldempfänger sinkt dadurch um etwa

<sup>2</sup> Bei der Bestimmung des Grundfreibetrags in der Einkommensteuer wurde analog zu der im 6. Existenzminimumbericht beschriebenen Vorgehensweise verfahren.

Tabelle 2  
Simulierte Wirkungen einer Anhebung des ALG-II-Regelsatzes auf 420 EUR

	Status Quo	Reform	Differenz
<b>a) Transferempfänger</b>			
	Haushalte (in 1.000)		
ALG II	2.396	2.692	296
Kosten der Unterkunft (KdU)	3.453	4.241	788
Wohngeld	2.317	1.798	-519
Kinderzuschlag	310	249	-61
Sozialhilfe	745	924	179
	Personen (in 1.000)		
ALG II	4.693	5.486	793
Kosten der Unterkunft (KdU)	6.698	8.679	1.981
Wohngeld	3.910	2.759	-1.151
Kinderzuschlag	1.177	1.064	-113
Sozialhilfe	961	1.241	280
	Minderjährige (in 1.000)		
ALG II	1.356	1.591	235
Kosten der Unterkunft (KdU)	1.558	2.223	665
Wohngeld	1.119	726	-393
Kinderzuschlag	603	581	-22
Sozialhilfe	4	22	18
<b>b) Fiskalische Kosten</b>			
	Ausgaben/Einnahmen (in Mio. Euro)		
ALG II	10.259	14.089	3.830
Kosten der Unterkunft (KdU)	12.969	16.037	3.068
Wohngeld	3.226	2.420	-806
Kinderzuschlag	905	819	-86
Sozialhilfe	4.383	5.436	1.053
Einkommensteuer	197.480	194.504	-2.976
fiskalische Kosten insgesamt			10.035

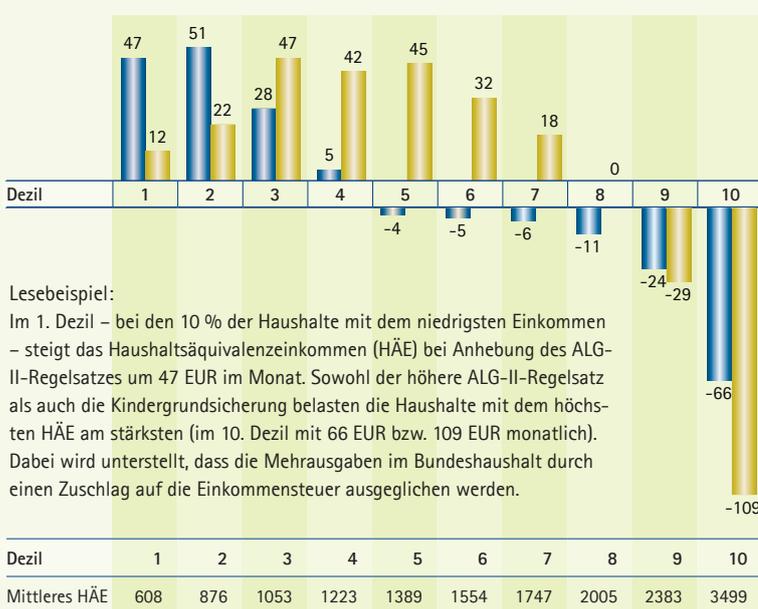
1,15 Mio. Sie wechseln sozusagen vom Wohngeldamt zur Arbeitsgemeinschaft. Etwa 800.000 Personen erhalten darüber hinaus auch noch einen Teil der Regelleistung. Dieser Personenkreis besteht überwiegend aus bereits heutigen „Hartz-IV-Empfängern“, deren Ansprüche durch die Regelsatzanhebung ausgeweitet werden und nun über die Übernahme der KdU hinausgehen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass der mit „Status Quo“ bezeichnete Ausgangszustand die bereits beschlossenen Gesetzesänderungen (Wohngeld und Kinderzuschlag) enthält. Das ist insbesondere für die Zahl der Wohngeldempfänger von Bedeutung, die im Zuge der Wohngelderhöhung deutlich zunehmen wird (Tabelle 1a).

Abbildung 1

### Verteilungseffekte einer Anhebung des ALG-II-Regelsatzes auf 420 EUR und einer Kindergrundsicherung – Ergebnisse einer IAB-Simulation Zahlgewinnanalyse für alle Haushalte nach Dezilen, inkl. Zuschlag zur Einkommensteuer

Wirkung des höheren ALG-II-Regelsatzes (blau) Wirkung einer Kindergrundsicherung auf das Haushaltsäquivalenzeinkommen (HÄE) in EUR/Monat (gelb)



#### Lesebeispiel:

Im 1. Dezil – bei den 10 % der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen – steigt das Haushaltsäquivalenzeinkommen (HÄE) bei Anhebung des ALG-II-Regelsatzes um 47 EUR im Monat. Sowohl der höhere ALG-II-Regelsatz als auch die Kindergrundsicherung belasten die Haushalte mit dem höchsten HÄE am stärksten (im 10. Dezil mit 66 EUR bzw. 109 EUR monatlich). Dabei wird unterstellt, dass die Mehrausgaben im Bundeshaushalt durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer ausgeglichen werden.

© IAB

### Starke negative Arbeitsanreize

Die zusätzlichen Kosten und die Zahl der Neu-Anspruchsberechtigten verdeutlichen die Großzügigkeit der vorgeschlagenen Anpassung. Es sollte daher nicht verwundern, wenn auch die potentiellen Verhaltensänderungen relativ hoch ausfallen. Der negative Arbeitsangebotseffekt beläuft sich auf etwa -200.000 Personen (gemessen in Vollzeitäquivalenten).

Der gesamte Anzeizeffekt setzt sich aus dem Rückzug vom Arbeitsmarkt von 165.000 Personen und einer größeren Präferenz für kürzere Arbeitszeiten zusammen. Die höhere Regelleistung veranlasst vor allem in Vollzeit Beschäftigte nicht länger am Erwerbsleben zu partizipieren. Hierbei handelt es sich um Personen, deren Erwerbseinkommen nur wenig über den jeweiligen ALG-II-Zahlungen (inkl. Warmmiete) liegen. Durch die höhere Regelleistung wird für sie die Option, allein von den Sozialleistungen zu leben, attraktiver.

Der Rückgang des Arbeitsangebotes dürfte zu einem Rückgang der Beschäftigung in ähnlichem Umfang führen und daher zu zusätzlichen fiskalischen Kosten, die in den zuvor genannten Zahlen nicht berücksichtigt sind. Überschlägig dürfte es sich um einen Betrag zwischen 2 und 3 Mrd. EUR handeln.

### Verteilungswirkungen

Ein Ausgabevolumen von 10 Mrd. EUR dürfte ohne eine Erhöhung der Staatseinnahmen oder Ausgabenkürzungen nicht zu bewältigen sein. Bei der Berechnung der Verteilungseffekte wird daher angenommen, dass zum Ausgleich des Bundeshaushalts ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben wird, ähnlich dem Solidaritätszuschlag. Die Verteilungseffekte werden somit durch zwei Maßnahmen bestimmt: die Anhebung der Regelleistung und die Erhöhung der Einkommensteuer. Verhaltensreaktionen bleiben bei der Verteilungsanalyse dagegen außen vor.

In **Abbildung 1** (blaue Säulen) sind die Ergebnisse der Simulationsrechnung in Form der Zahlgewinnanalyse dargestellt. Dazu wird die nach dem Einkommen geordnete Gesamtheit aller Haushalte in zehn

#### i

### Nettoäquivalenzeinkommen

Das Nettoäquivalenzeinkommen erhält man, wenn man die Nettoeinkünfte aller Haushaltsmitglieder zusammenzählt (inkl. Sozialtransfers) und anschließend auf alle Haushaltsangehörigen gleich verteilt. Da in Mehrpersonenhaushalten langlebige Konsumgüter und der Wohnraum gemeinsam von allen Bewohnern genutzt werden, liegt der Aufteilung des Haushaltseinkommens eine so genannte Äquivalenzskala zugrunde bei der die zweite, dritte, usw. Person in einem Haushalt mit einem Gewicht kleiner als eins berücksichtigt wird. Kinder und Erwachsene können dabei unterschiedlich behandelt werden. Den Berechnungen liegt die so genannte neue OECD-Skala zugrunde, die auch im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung angewandt wird.

Die Gewichtung hat zur Folge, dass zwei Haushalte, die sich lediglich hinsichtlich ihrer Größe und Zusammensetzung, nicht aber im Nettogesamteinkommen unterscheiden, an unterschiedlichen Stellen der Einkommensverteilung aufscheinen. Die Verwendung von Äquivalenzskalen führt somit dazu, dass die Trennung eines (Ehe-)Paares – bei unveränderten und identischen Einkommen für beide Partner – zu einem Abstieg beider Personen in der Verteilung führt.

gleich große Gruppen (Dezile) aufgeteilt. Im ersten Dezil befinden sich die 10 Prozent aller Haushalte mit den niedrigsten, im zehnten Dezil die Haushalte mit den höchsten Einkommen. Die für die Reihung verwendete Einkommensgröße ist das so genannte Nettoäquivalenzeinkommen (siehe **Kasten** links).

Die Zahlgewinne nach Dezilen bestätigen die intuitive Erwartung, dass das Maßnahmenbündel bestehend aus Anhebung der Regelleistung, Anhebung des Grundfreibetrags in der Einkommensteuer und Einführung eines Einkommensteuerzuschlags zu Zahlgewinnen in den untersten und zu Verlusten in den obersten Dezilen führen sollte. In der Mitte der Einkommensverteilung kommt es praktisch zu keinen Veränderungen. Die Verteilung wird insgesamt etwas gleicher.

### Armutsrisiko sinkt

Die Regelsatzerhöhung senkt tendenziell die Einkommensarmut. Die Quantifizierung dieses Effekts hängt jedoch entscheidend an ihrer Definition. Armut kann man entweder absolut oder relativ definieren. Ein absoluter Armutsbegriff liegt z.B. meistens der Messung von Armut in Entwicklungsländern zugrunde. In entwickelten Volkswirtschaften wird Armut dagegen zumeist relativ definiert.

Bei der Untersuchung der relativen Armutshäufigkeit werden mindestens drei Definitionen von Armut unterschieden. Die in der Regel in offiziellen Dokumenten (z.B. Bundesregierung oder EU) verwendete Definition wird in der Wissenschaft als „Armutsrisiko“ oder „Armutgefährdung“ bezeichnet. Technisch handelt es sich um den Anteil der Wohnbevölkerung, der weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Einkommens (Median-Nettoäquivalenzeinkommen) zur Verfügung hat. Von „relativer Einkommensarmut“ spricht man, wenn das Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 50 Prozent, und von „Armut“, wenn es weniger als 40 Prozent des Medians beträgt. **Tabelle 3** gibt einen Überblick über die einzelnen Werte im Status Quo und in den Reformszenarien (zum Problem der Vergleichbarkeit von geschätzten Armutsquoten vgl. **Kasten** rechts)

Insgesamt sinkt der Anteil von Armut bedrohter Personen um 2 Prozentpunkte. Damit könnte der von 2001 bis 2005 beobachtbare Anstieg der Quote (+ 3 Prozentpunkte, siehe Bundesregierung 2008) zu etwa zwei Dritteln rückgängig gemacht werden. Haushalte mit Kindern profitieren in überdurchschnittlichem Maß von der höheren Regelleistung. So sinkt die Armutsrisikoquote für die Gruppe der Alleinerziehenden (mindestens ein minderjähriges

Tabelle 3

### Armutsrisiko und Armut in Deutschland, Quoten in Prozent

	Status Quo	ALG-II-Regelleistung 420 €	Kindergrundsicherung
<b>Alle Haushalte</b>			
Armutsrisiko (unter 60% des Medians*)	14,8	12,8	15,0
relative Armut (unter 50% des Medians*)	7,7	5,0	8,1
Armut (unter 40% des Medians*)	2,6	2,1	2,7
<b>Armutsrisiko (unter 60 % des Medians*) von Haushalten mit Kindern</b>			
Alleinerziehende	22,5	15,0	17,8
Paare mit Kindern	6,1	3,6	5,1

\* mittleres bedarfsgewichtetes Einkommen

### i Probleme der Armutsmessung

Die Bestimmung des Ausmaßes der relativen Einkommensarmut ist mit spezifischen Schwierigkeiten verbunden. Das betrifft einerseits das Messkonzept und andererseits die Auswertung entsprechender Datensätze. In Deutschland stehen für eine aktuelle Untersuchung nur zwei Datenbasen zur Verfügung: Die im Rahmen der EU-SILC durchgeführte Erhebung des Statistischen Bundesamtes und das Sozioökonomische Panel (SOEP). Letzteres wurde für diese Studie verwendet.

Im Unterschied zu den meisten Berechnungen mit dem SOEP wird hier ein Nettoeinkommen zugrunde gelegt, das auf Basis der abgefragten Bruttoeinkommen simuliert wurde. Demgegenüber bilden in den meisten anderen Studien die von den Haushaltsmitgliedern angegebenen Nettoeinkommen den Kern des letztlich gesuchten Haushaltseinkommens.

Diese unterschiedlichen Herangehensweisen führen zu deutlichen Abweichungen in den Ergebnissen. Die wichtigsten Ursachen hierfür sind:

- (1) Für die Simulationsrechnungen ist die Information wichtig, ob bei einem Übergang in Nichterwerbstätigkeit ein Anspruch auf ALG I besteht. Dieser hängt von der Erwerbsbeteiligung in den vorhergehenden Jahren ab. Haushalte, für die diese Informationen nicht vorliegen, werden von der Simulation ausgeschlossen.
- (2) Die Bruttoeinkommen liegen nicht für alle Mitglieder eines Haushalts vollständig vor und lassen sich nicht aus anderen Angaben zufriedenstellend erschließen. Solche Haushalte werden ebenfalls von der Simulation ausgeschlossen.
- (3) Für die Mikrosimulation wird eine vollständige Inanspruchnahme von Transferleistungen angenommen. Das entspricht einer einhundertprozentigen

Antrags- und Bewilligungsquote für Sozialleistungen.

(4) Die Einkommensteuer und die Sozialabgaben (auch die private Krankenversicherung) werden ebenfalls simuliert. Dabei können eine Reihe von möglichen, steuerlich wirksamen, individuellen Tatbeständen, wie etwa erhöhte Werbungskosten und Sonderausgaben, nicht berücksichtigt werden. Andererseits wird eine Reihe von Einkünften untererfasst. Daraus resultiert tendenziell eine zu hohe Besteuerung einer zu geringen Bemessungsgrundlage.

(5) Die Zahl der Wohngeldberechtigten wird regelmäßig überschätzt, was zum einen an der unterstellten vollständigen Inanspruchnahme (siehe 3), zum anderen aber auch an fehlenden Informationen über die Eigenschaften der Wohnung liegt.

Die Verwendung der erhobenen Nettoeinkommensangaben ist ebenfalls nicht unproblematisch. Hier spielen vor allem Messfehler, die z.B. durch grobe Rundungen oder falsches Erinnern entstehen können, eine Rolle. Außerdem werden meistens monatliche Angaben verwendet und nachträglich um Sonder- oder Einmalzahlungen korrigiert. Demgegenüber wird in der Mikrosimulation das Jahreseinkommen verwendet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verwendung von simulierten Nettoeinkommen und von Angaben aus der Befragung zu unterschiedlichen Einkommensverteilungen führt. Unterschiede bei den Armutsquoten treten vor allem dann auf, wenn die Einkommensverteilungen sich in ihrer Gestalt deutlich unterscheiden. Wenn die Verteilung in der Nähe der Armutsgrenze sehr stark besetzt ist, können selbst kleinere Abweichungen der simulierten Daten von den Befragungsdaten zu großen Abweichungen in der Armutsrisikoquote führen.

Kind) von 22,5 Prozent auf 15 Prozent. Bei Paarhaushalten mit Kindern reduziert sie sich von 6,1 Prozent auf 3,6 Prozent.

Das Median-Nettoäquivalenzeinkommen wird durch das höhere ALG II und die Anhebung der Einkommensteuer praktisch nicht verändert (1.478 EUR statt 1.473 EUR im Status Quo). Der Rückgang der Armutsrisikoquote ist daher auf die höheren verfügbaren Einkommen im zweiten Dezil der Verteilung (vgl. **Abbildung 1**, blaue Säulen) und damit auf die Erhöhung der Regelleistung zurückzuführen.

## ■ Kindergrundsicherung – simulierte Wirkungen

Der zweite untersuchte Reformvorschlag ist eine (bedingungslose) Kindergrundsicherung für jedes minderjährige Kind. Einerseits entspricht eine Kindergrundsicherung einer deutlichen Anhebung des Kindergelds. Andererseits soll damit Kindern aber auch ein eigener Rechtsanspruch eingeräumt werden.

Die Kindergrundsicherung sollte so bemessen sein, dass sie das Existenzminimum des Kindes abdeckt. Da das Existenzminimum eines Kindes steuerlich in Form von Kinderfreibeträgen relevant ist, kann man die Kindergrundsicherung auch als „negative Einkommensteuerkomponente“ auffassen, die dazu führen würde, die progressionsbedingten Unterschiede bei der steuerlichen Entlastung zu nivellieren. Entsprechende Forderungen wurden zuletzt von der SPD formuliert. Der Vorschlag würde also eine komplette Neuordnung des Familienlastenausgleichs bedeuten.

Mit einem Betrag von 300 EUR orientiert sich der hier untersuchte Vorschlag an der Untergrenze der verschiedenen Forderungen. Die vor allem vom DGB, den Grünen und der Linkspartei vertretenen Modelle sehen zum Teil erheblich höhere monatliche Beträge vor. Hier wird die Kindergrundsicherung faktisch wie ein erhöhtes Kindergeld für minderjährige Kinder abgebildet bzw. wie eine Anhebung der Regelleistungen für nicht erwerbsfähige minderjährige Haushaltsmitglieder (§ 28 SGB II) auf einheitlich 300 EUR.

Die Auswirkungen einer Kindergrundsicherung werden nach dem zuvor verwendeten Muster dargestellt: Zunächst geht es um die fiskalischen Kosten sowie die Auswirkungen auf die Zahl der ALG-II-Empfänger, anschließend um die Anreiz- und schließlich um die Verteilungseffekte. Nur bei letzteren ist die Anhebung der Einkommensteuer zur Wahrung der Budgetneutralität berücksichtigt.

### Hohe Kosten

Die Kindergrundsicherung verursacht mit gut 18 Mrd. EUR (**Tabelle 4b**) deutlich höhere Nettokosten als die Anhebung der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige auf 420 EUR. Das ist mit Blick auf die große Zahl der Haushalte mit einem Anspruch auf Kindergeld (gut 9,5 Mio.) nicht überraschend. Die Maßnahme entspricht einer Kindergelderhöhung um annähernd 100 Prozent für Kinder unter 18 Jahren und führt zu entsprechenden Mehrausgaben von ca. 20,7 Mrd. EUR. Da eine Kindergrundsicherung von 3.600 EUR im Jahr die maximal mögliche Steuerentlastende Wirkung der Kinderfreibeträge übersteigt,

Tabelle 4  
Simulierte Wirkungen einer Kindergrundsicherung

	Status Quo	Reform	Differenz
<b>a) Transferempfänger</b>			
	Haushalte (in 1.000)		
ALG II	2.396	2.321	-75
Kosten der Unterkunft (KdU)	3.453	3.305	-148
Wohngeld	2.317	2.433	116
Kinderzuschlag	310	311	1
Sozialhilfe	745	748	3
	Personen (in 1.000)		
ALG II	4.693	4.441	-252
Kosten der Unterkunft (KdU)	6.698	6.257	-441
Wohngeld	3.910	4.241	331
Kinderzuschlag	1.177	1.082	-95
Sozialhilfe	961	971	10
	Minderjährige (in 1.000)		
ALG II	1.356	1.221	-135
Kosten der Unterkunft (KdU)	1.558	1.327	-231
Wohngeld	1.119	1.291	172
Kinderzuschlag	603	548	-55
Sozialhilfe	4	4	0
<b>b) Fiskalische Kosten</b>			
	Ausgaben/Einnahmen (in Mio. Euro)		
ALG II	10.259	9.147	-1.112
Kosten der Unterkunft (KdU)	12.969	12.427	-542
Wohngeld	3.226	3.484	258
Kindergeld	29.338	50.034	20.696
Kinderzuschlag	905	867	-38
Sozialhilfe	4.383	4.381	-2
Einkommensteuer	197.480	198.431	951
fiskalische Kosten insgesamt			18.309

stehen diesen Ausgaben Mehreinnahmen des Fiskus bei der Einkommensteuer (+ 0,95 Mrd. EUR) gegenüber. Fiskalisch bedeutsamer sind jedoch die Entlastungen bei den Leistungen nach dem SGB II. Hier kommt es zu Einsparungen von insgesamt etwa 2,65 Mrd. EUR. Etwa 440.000 Personen (KdU), darunter ca. 230.000 Kinder, hätten keinen Anspruch mehr auf die Grundsicherung nach SGB II (Tabelle 4a). Allerdings kommt es auch hier, ähnlich wie bei der Anhebung des Regelsatzes, in großem Umfang zum Wechsel ins Wohngeld (+ 330.000 Personen).

Das hohe zusätzliche Transfervolumen bliebe nach den Simulationsrechnungen demnach nicht ohne Wirkung. Die Zahl der auf Sozialgeld bzw. auf die (teilweise) Übernahme der Warmmiete angewiesenen Minderjährigen würde etwa um 15 Prozent sinken. Dieser Rückgang würde deutlich höher ausfallen, wenn die Regelleistungen im SGB II nicht ebenfalls angehoben werden. Eine unterschiedliche Bemessung des Existenzminimums von Kindern im SGB II und im Bundeskindergeldgesetz dürfte jedoch politisch nicht durchsetzbar sein.

### Anreizwirkungen per Saldo praktisch Null

Eine Kindergrundsicherung von 300 EUR verändert das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot praktisch nicht. Zwar sinkt das Arbeitsangebot von beschäftigten Personen mit Kindern leicht, da diese Gruppe in den Genuss eines höheren Haushaltseinkommens kommt und darauf tendenziell mit einer Reduktion der angebotenen Arbeitszeit reagiert.

Andererseits beseitigt die Kindergrundsicherung negative Arbeitsanreize durch die im Status Quo vorhandene Differenz zwischen Sozial- und Kindergeld. Nach derzeitigem Recht müssen Eltern bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den „Verlust“ von 57 bzw. 127 EUR an verfügbarem Einkommen je Kind kompensieren, der sich durch die im Vergleich zum Kindergeld (154 EUR/Monat) höheren Regelleistungen (211 bzw. 281 EUR) im Rahmen des SGB II ergibt. Der einheitliche Transfer von 300 EUR je Kind stellt Vollzeit-Arbeitnehmer besser, die in etwa den impliziten SGB-II-Mindestlohn erhalten (können) – verglichen mit der Alternative, keiner bzw. nur einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen.

Beide Effekte, der negative Einkommenseffekt und der positive Effekt eines geringeren effektiven Grenzsteuersatzes an der Nahtstelle zwischen Transfer- und eigenem Erwerbseinkommen, sind quantitativ nicht sonderlich bedeutsam.

### Die Autoren



Michael Feil  
ist kommissarischer Leiter  
des Forschungsbereichs „Wachstum  
und Demographie“ im IAB.  
michael.feil@iab.de



Jürgen Wiemers  
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter  
im Forschungsbereich „Wachstum  
und Demographie“ im IAB.  
juergen.wiemers@iab.de

### Verteilungswirkungen

Genau wie bei der Erhöhung der Regelleistung wird bei der Berechnung der Verteilungswirkungen einer Kindergrundsicherung unterstellt, dass der Bundeshaushalt durch die Erhebung eines Zuschlags auf die Einkommensteuer nicht zusätzlich belastet wird. Die Steuererhöhung hat zur Folge, dass die Zahlverluste in den beiden obersten Dezilen (Abbildung 1, braune Säulen) deutlich höher ausfallen als bei der Anhebung der Regelleistung. In den ersten sechs Dezilen treten Zahlgewinne auf, die maximal 55 EUR/Monat betragen.

Es kommt also zur Umverteilung von den obersten zwei Dezilen zum Rest der Einkommensverteilung. Das Paket aus Kindergeld- und Steuererhöhung führt jedoch auch zu einer in Abbildung 1 nicht sichtbaren Umverteilung innerhalb der mittleren Dezile von Haushalten ohne minderjährige Kinder zu Haushalten mit minderjährigen Kindern.

### Armutsrisikoquote von Haushalten mit Kindern sinkt

Hinsichtlich der Verminderung der gesamten Armutsrisikoquote bleibt die Kindergrundsicherung wirkungslos (Tabelle 3). Zwar erhöht sich das verfügbare Einkommen von einkommensarmen Haushalten mit Kindern. Dies würde isoliert zu einer Verminderung der Armutsrisikoquote führen. Da die Kindergrundsicherung aber über weite Teile der Einkommensverteilung die Einkommen erhöht, ändert sich die relative Einkommensarmut insgesamt nicht. Die deutliche Veränderung der gesamten Verteilung zeigt sich auch am Median-Nettoäquivalenzeinkommen, das um 58 EUR auf 1.531 EUR steigt. Die durchschnittliche absolute Erhöhung der Äquivalenzeinkommen in den untersten beiden Dezilen fällt mit 20 bzw. 37 EUR deutlich geringer aus als

die entsprechenden Veränderungen im dritten bis fünften Dezil.

Während die allgemeine Armutsrisikoquote kaum verändert wird, bewirkt die Kindergrundsicherung eine Verminderung der spezifischen Armutsquote von Alleinerziehenden. Hier sinkt die Armutsrisikoquote von 22,5 Prozent auf 17,8 Prozent. Für Paare mit Kindern ergibt sich ebenfalls eine Reduktion der relativen Einkommensarmut, und zwar von 6,1 Prozent auf 5,1 Prozent.

## ■ Fazit

In der Öffentlichkeit wird zur Zeit intensiv über eine Zunahme der Einkommensungleichheit und über Armut, insbesondere von Kindern, debattiert. Wie die IAB-Simulationsrechnungen zeigen, würde eine Erhöhung der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige (§ 20 SGB II) die Armutsrisikoquote voraussichtlich vermindern und zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung beitragen.

Der Preis für diese Veränderungen wäre jedoch hoch. Zum einen weil über Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen 10 Mrd. EUR jährlich aufzubringen wären. Zum anderen hätte die höhere Regelleistung auch deutliche negative Anreizeffekte und liefe somit dem Ziel der Aktivierung und der Hilfe zur Beendigung des Leistungsbezugs entgegen. Der schon heute kaum mehr vorhandene Abstand zu den niedrigsten Löhnen würde weiter schrumpfen.

Eine bedingungslose Kindergrundsicherung erreicht zwar eine gewisse Zahl von ALG-II-Haushalten mit Kindern und führt diese aus dem Hilfebezug hinaus. Die Kosten hierfür sind jedoch mit ca. 18 Mrd. EUR immens. Die allgemeine Armutsrisikoquote lässt sich durch diese Maßnahme nicht senken, wohl aber die entsprechende Quote von Haushalten mit Kindern.

Das Ziel, die Situation von einkommensschwachen Haushalten mit Kindern zu verbessern, sollte statt mit einer allgemeinen Erhöhung des Kindergelds durch gezielte Maßnahmen verfolgt werden. Die vor kurzem verabschiedete Ausweitung des Kinderzuschlags und die Erhöhung des Wohngelds sind wesentlich effizienter und weisen in die richtige Richtung.

## Literatur

Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. IAB-Forschungsbericht, 10/2007, Nürnberg.

Bundesregierung (2008): Lebenslagen in Deutschland, 3. Armuts- und Reichtumsbericht.