

Abschätzung der Arbeitsangebotswirkungen der Kindergrundsicherung¹

Konsortium IZA-ifo-ZEW

Februar 2024

Dieses Dokument beschreibt die geschätzten Arbeitsangebotswirkungen der Kindergrundsicherung aus dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/9092 vom 6. November 2023. Zunächst stellen wir die Methodik dar, die zur Abschätzung der Arbeitsangebotswirkungen verwendet wird. Hier gehen wir auf die grundsätzliche Mechanik des Modells ein, sowie insbesondere auf die Inanspruchnahme von Transferleistungen. Anschließend werden die Ergebnisse beschrieben. Insgesamt findet sich ein moderater Rückgang des Arbeitsangebots, der sich vor allem bei Alleinerziehenden ergibt. Dies ist wenig überraschend im Lichte der Analyse individueller Budgetverläufe, die zeigt, dass sich die Kindergrundsicherung sehr nah am Status quo orientiert und wegen der Vereinheitlichung der Anrechnungsregeln von Kindeseinkommen die größten Veränderungen der Haushaltsbudgets bei einzelnen Teilgruppen der Alleinerziehenden hervorrufen wird. Selbst der auf Basis unseres Simulationsmodells vorhergesagte leichte Rückgang stellt eine deutliche Überschätzung dar. Das hat verschiedene Gründe, die wir im Schlussabschnitt ausführlich diskutieren.

Methodik

Grundsätzlich können durch die Kindergrundsicherung sowohl positive als auch negative Arbeitsanreize im Vergleich zum Status quo entstehen. Zudem können sich Anpassungen sowohl im Hinblick auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt als auch im Hinblick auf die im Fall der Teilnahme gewählten Arbeitsstunden ergeben. Ob sich daraus in Summe ein negativer oder positiver Effekt auf das Arbeitsangebot ergibt, ist daher eine empirische Frage.

Die den Gesetzentwurf begleitenden Rechnungen haben wie üblich ein sogenanntes „Morgen-danach“- bzw. „Übernachtmodell“ verwendet. Hierbei wird unterstellt, dass die Haushalte ihr Verhalten durch die Reform nicht ändern. Das heißt, im Szenario Kindergrundsicherung sind Arbeitsangebot und Inanspruchnahme von Transfers für alle Haushalte identisch zum Status quo. Der Kinderzusatzbetrag der Kindergrundsicherung ersetzt im Wesentlichen das Bürgergeld für Kinder und den Kinderzuschlag. Identische Inanspruchnahme bedeutet daher, dass genau die Haushalte den Kinderzusatzbetrag in Anspruch nehmen, die auch im Status quo Bürgergeld und Kinderzuschlag nutzen.

Das Modul zur Simulation von reforminduzierten Arbeitsangebotseffekten bildet den Kern der eingesetzten verhaltensbasierten Mikrosimulationsmodelle. Zusammen mit dem Modell des Inanspruchnahmeverhaltens bildet es eine methodische Einheit. Es dient dazu, die indirekten Wirkungen von Reformen zu untersuchen, die sich aus den mit dem Morgen-danach-Modul herausgearbeiteten Veränderungen der Erwerbsanreize ergeben. Das Modul zur Simulation von reforminduzierten Arbeitsangebotseffekten gliedert sich in zwei Teile: In einem ersten Teil werden die Präferenzparameter für ein strukturelles Modell des Erwerbsverhaltens geschätzt, im zweiten Teil werden auf Basis dieses Verhaltensmodells Reaktionen auf Änderungen des Steuer-Transfer-Systems geschätzt.

Für das strukturelle Modell des Erwerbsverhaltens wird ein kurzfristig-statisch ausgelegter, neoklassischer Modellansatz verwendet. Es wird vorausgesetzt, dass Individuen die ihnen zur Verfügung stehende Zeit in Abhängigkeit vom aktuellen, durch den Arbeitsmarkt und das Steuer- und Abgabensystem bestimmten Nettolohn sowie vom Transfersystem abhängenden Nichterwerbseinkommen gemäß ihren Präferenzen optimal auf Arbeitszeit und Freizeit aufteilen. Aus der empirisch beobachteten Aufteilung zwischen Arbeitszeit und Freizeit wird auf die zugrunde liegenden Präferenzparameter zurückgeschlossen.

Das Arbeitsangebotsmodell geht von einem diskreten Entscheidungsmodell aus. Individuen haben hierbei nur die Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl an Arbeitszeitkategorien: Sie können sich entscheiden, entweder gar nicht oder 10, 20, 30, 40, 50 oder 60 Stunden pro Woche zu arbeiten. Diese Diskretisierung bildet die Restriktionen approximativ ab, denen sich erwerbsbereite Personen am Arbeitsmarkt typischerweise gegenübersehen. Sie zeigt sich in den Daten beispielsweise durch eine starke Häufung bei bestimmten typischen, „runden“ Wochenarbeitszeiten. Ferner unterstellt das diskrete Entscheidungsmodell, dass Individuen sich gemäß ihrer Präferenzen bezüglich Konsum und frei disponibler Zeit, die durch die Parameter einer Nutzenfunktion erfasst

¹ Gemäß Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/9092 vom 6. November 2023.

werden, und unter Beachtung der mit den zugelassenen Arbeitszeitkategorien jeweils verbundenen verfügbaren Einkommen, für die den größten Nutzen stiftende Alternative entscheiden.

Die unbekanntenen Präferenzparameter der Nutzenfunktion in diesem strukturellen Modell werden anhand der für eine Stichprobe von Haushalten beobachteten tatsächlichen Arbeitszeiten ökonometrisch geschätzt.² Bei den Schätzungen der Präferenzparameter wird berücksichtigt, dass bestimmte Personengruppen, was das Arbeitsangebot angeht, nicht oder nur sehr begrenzt flexibel sind. Als inflexibel werden insbesondere definiert: Personen unter 18 Jahren, Personen in Ausbildung, Studium oder im Ruhestand, Beziehende von Arbeitsunfähigkeitsrenten, Selbstständige, Beamtinnen und Beamte sowie Militärangehörige. Es wird unterstellt, dass das beobachtete Arbeitsangebot dieser Personengruppen auf Veränderungen der Erwerbsanreize im Steuer-Transfer-System nicht reagiert und somit bei zu untersuchenden Reformen konstant bleibt.

Im Rahmen des Arbeitsangebotsmodells werden die Präferenzparameter für unterschiedliche Haushaltskonstellationen separat geschätzt, da mit einem jeweils unterschiedlichen Grad an Flexibilität zu rechnen ist. Konkret werden unterschieden: Alleinstehende Männer, Alleinstehende Frauen, Paarhaushalte mit (hinsichtlich des Arbeitsangebots) flexiblem Mann, Paarhaushalte mit flexibler Frau, sowie Paarhaushalte, in denen beide Partner flexibel sind. Ein Grund für Inflexibilität kann zum Beispiel fehlende Kinderbetreuung sein. Die Gründe werden nicht explizit modelliert. Kinder können in allen Haushaltstypen auftreten und verschieben die Präferenzparameter. Für die unten dargestellten Änderungen sind nur die Haushaltstypen mit Kindern relevant; Haushalte ohne Kinder tauchen nur in den Bestandsgrößen und bei der Berechnung der Einkommensverteilung im Status quo auf. Bei der Schätzung der Präferenzparameter für Paarhaushalte wird ein sogenanntes unitäres Modell verwendet, bei dem das Paar eine gemeinsame Nutzenfunktion verfolgt. Dafür wird bei voll flexiblen Paaren ein zweidimensionaler Möglichkeitsraum aufgespannt, der alle möglichen Kombinationen der Arbeitszeitkategorien für seine beiden Teile umfasst.

Die Modellierung und Schätzung des Inanspruchnahmeverhaltens von Transferleistungen geschieht gemeinsam mit dem Arbeitsangebotsverhalten. Modelltheoretisch bilden beide Verhaltensdimensionen eine Einheit, denn nur wer Transfers in Anspruch nimmt, kann auf die damit verbundenen Arbeitsanreize reagieren.

Die unvollständige Inanspruchnahme bei im Status quo vorhandenen Transferleistungen wird durch Einführung mehrerer „Stigma“-Indikatorvariablen in die im Arbeitsangebotsmodul spezifizierte Nutzenfunktion berücksichtigt. „Stigma“ ist hier in einem sehr weiten Sinne zu interpretieren. Informationsdefizite und Kosten der Inanspruchnahmen (monetär wie nicht-monetär) fallen ebenso darunter wie Stigma im engeren Sinne. Die Modelle spezifizieren eine Stigma-Variable für arbeitslose Bürgergeldempfänger:innen und einen separaten Term für erwerbstätige Bürgergeldempfänger:innen („Aufstocker-Haushalte“). Ein dritter Term erfasst die Kosten der Inanspruchnahme für Beziehende von Wohngeld oder Kinderzuschlag bzw. den gleichzeitigen Bezug beider Leistungen.

Im zweiten Teil der Betrachtung werden Reaktionen simuliert, die sich bei den mit der Kindergrundsicherung verbundenen Veränderungen der Rahmenbedingungen im Steuer-Transfer-System gegenüber dem Status quo ergeben, wenn die zuvor ermittelten Präferenzparameter angelegt werden. Dazu wird zunächst für jeden untersuchten Haushalt und für jede mögliche Arbeitszeitkategorie das verfügbare Haushaltseinkommen mithilfe des der Reform entsprechend angepassten Steuer-Transfer-Rechners berechnet. Unter der Annahme, dass die Veränderung der Rahmenbedingungen die unter Status-quo-Bedingungen geschätzten grundsätzlichen Präferenzparameter nicht verändert, werden das Arbeitsangebot und die Inanspruchnahme der Leistungen im reformierten System simuliert. Das Inanspruchnahmeverhalten der Kindergrundsicherung kann dabei nicht aus den Daten geschätzt werden, da es eine neue Leistung darstellt. Für Haushalte mit Berechtigung, Bürgergeld und den Kinderzusatzbetrag zu beziehen, wird stattdessen das Inanspruchnahmeverhalten des derzeitigen Bürgergelds unterstellt (getrennt nach arbeitslosen und erwerbstätigen Bürgergeldempfängenden). Bei wohngeldberechtigten Haushalten, ggf. mit Kinderzusatzbetrag, wird dagegen das Inanspruchnahmeverhalten des Kinderzuschlags bzw. Wohngeldes im aktuellen Rechtsstand unterstellt. Praktisch bedeutet das, dass den jeweiligen Haushalten die entsprechenden „Stigma“-Variablen zugewiesen werden.³

²Die Schätzung erfolgt mit dem SOEP, Erhebungsjahr 2019 / Datenjahr 2018. Die Vorhersagen beruhen auf dessen Fortschreibung auf das Jahr 2023.

³Durch Setzung anderer Werte für die Stigma-Variablen könnte das Modell auch andere Inanspruchnahmeverhalten abbilden. Da diese Werte keine natürliche Skalierung haben und es komplexe

Das Modell unterstellt konstante strukturelle Präferenzen und Inanspruchnahmestigmata. Veränderte Entscheidungen bei gleichbleibenden Präferenzen als Ergebnis der Reform sind also explizit berücksichtigt. Strukturelle Präferenzen und Stigma-Variablen konstant zu halten ist gerechtfertigt, denn Veränderungen von grundsätzlichem Verhalten und strukturellen Präferenzen geschehen seltener und nur im Zuge eines längerfristigen Prozesses. Sie stehen einer Reform außen vor. Die Veränderung des Inanspruchnahmeverhaltens auf Basis der Reformkonstellation ist nicht vorhersehbar. Die Nähe zu bestehenden Regelungen legt ein unverändertes (grundsätzliches) Inanspruchnahmeverhalten nahe. Für eine Änderung dessen müssten weitere Annahmen getroffen werden, ob und wie sich das Stigma verändert. Dies ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Musterhaushalte

Sämtliche Tabellen beziehen sich grundsätzlich auf alle im SOEP erfassten und auf die Gesamtbevölkerung hochgerechneten Haushalte, also auch jene ohne Kinder und Personen im Ruhestand. Dies ist vor allem für die Interpretation der Bestandszahlen wichtig. Da sich nur kindbezogene Regelungen ändern, bewegt sich das Arbeitsangebot ausschließlich bei Haushalten mit Kindern. Wir zeigen dabei Zahlen differenziert nach Paarhaushalten und Alleinerziehenden. Der Grund dafür ist, dass sich die Reformimpulse und die sich ergebenden Effektgrößen stark zwischen diesen Familientypen unterscheiden. Dies wird aus den Abbildungen 1 und 2 deutlich. Sie stellen beispielhaft die Brutto-Netto-Verläufe für verschiedene Haushaltstypen im Rechtsstand 2023/07 sowie der Kindergrundsicherung dar. Die erste Grafik zeigt Paarhaushalte mit zwei Kindern im Alter von 9 und 7 Jahren, die zweite Alleinerziehende mit einem Kind (9 Jahre), das Mindestunterhalt erhält.

Es zeigt sich, dass sich für Paarhaushalte nur Nuancen in einzelnen Einkommensabschnitten ändern. Für Alleinerziehendenhaushalte ergibt sich aufgrund der dem Kinderzuschlag folgenden Regeln zur Anrechnung von Kindeseinkommen wie Unterhalt ein deutliches Plus in dem Bereich, in dem der Haushalt im aktuellen Rechtsstand Bürgergeld bezieht. Entsprechend sind deutlich größere Effekte auf das Arbeitsangebot Alleinerziehender zu erwarten.

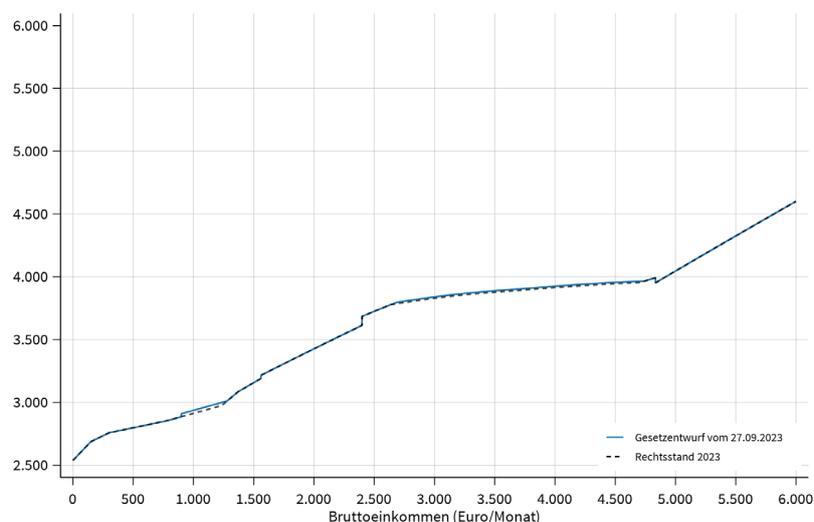


Abbildung 1: Brutto-Netto-Verlauf — Gesetzentwurf vom 6. Nov. 2023 und Rechtsstand 2023 — Ehepaar, zwei Kinder (Alter 9, 7), Einkommensanteile 67/33

Interaktionen untereinander sowie mit anderen Parametern des Modells gibt, ist dies jedoch nicht trivial und nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

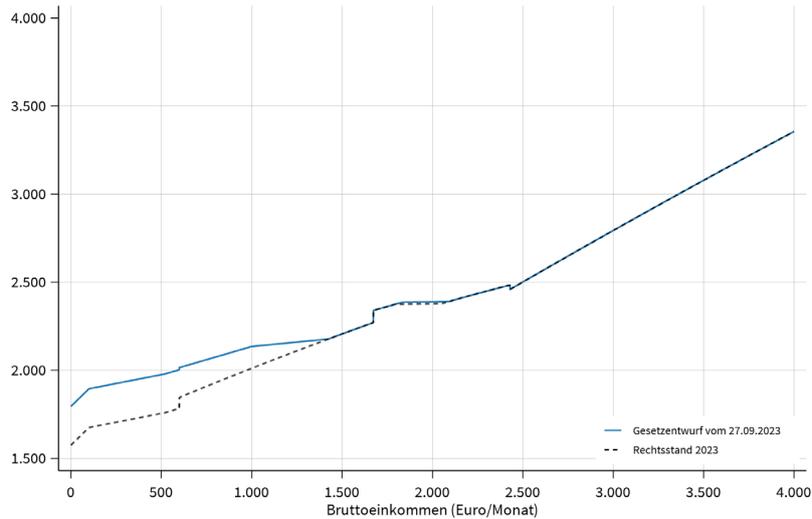


Abbildung 2: Brutto-Netto-Verlauf — Gesetzesentwurf vom 6. Nov. 2023 und Rechtsstand 2023 — Alleinerziehend, ein Kind (Alter 9), Mindestunterhalt

Für einzelne Einkommensbestandteile weist das SOEP gewisse Lücken auf. Dies gilt insbesondere für Unterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschuss, was ein allgemeines Problem in Umfragedaten darstellt. Wir gehen damit wie folgt um. Wenn Alleinerziehende bzw. in Patchwork-Haushalten lebende Eltern Kindesunterhalt oder Unterhaltsvorschuss angeben, so werden diese Zahlungen unabhängig von ihrer Höhe übernommen. Nur wenn Angaben fehlen, wird der Unterhaltsvorschuss unter der Annahme voller Inanspruchnahme simuliert. Die Modellierung ist also “einspringend”. Der Teilausschluss vom Unterhaltsvorschuss wird voll berücksichtigt. Dessen Ausweitung führt für manche Alleinerziehende dazu, dass sie ihr Arbeitsangebot erhöhen, um Unterhaltsvorschuss zu erhalten.

Ergebnisse

Wir unterscheiden in den folgenden Abschnitten nach der Wirkung auf die Arbeitsmarktpartizipation sowie die Stundenwirkung umgerechnet in Vollzeitäquivalente (bei annahmegemäß 40 Stunden pro Woche). Falls zum Beispiel ein:e Alleinerziehende:r, die bisher 10 Stunden pro Woche arbeitet, aus dem Arbeitsmarkt ausscheidet, reduziert das die Partizipation um eine Person und die Zahl der Vollzeitäquivalente um 0,25. Falls ein:e andere:r Alleinerziehende:r ihre/seine Wochenstunden von 20 auf 30 erhöht, bleibt die Partizipation unberührt, die Vollzeitäquivalente erhöhen sich um 0,25.

Partizipation am Arbeitsmarkt

Tabelle 1 zeigt die Änderung der Arbeitsmarktpartizipation für Paarhaushalte mit Kindern, Alleinerziehende, sowie die gesamte Bevölkerung. Die Ergebnisse werden getrennt nach Geschlechtern sowie für die Gesamtzahl dargestellt. Ferner zeigen wir sie einmal in absoluten Zahlen (in 1000 Personen) und einmal in Prozent, bezogen auf die jeweilig arbeitende Grundgesamtheit (also z.B. alle alleinerziehenden Frauen, die im Status quo am Arbeitsmarkt teilnehmen).

Tabelle 1: Obergrenzen für die Arbeitsmarktpartizipation

	Männer		Frauen		Gesamt	
	Veränderung in 1000	Veränderung in %	Veränderung in 1000	Veränderung in %	Veränderung in 1000	Veränderung in %
Paarhaushalte mit Kindern	-3,5	-0,05	-4,9	-0,08	-8,4	-0,06
Alleinerziehende	-0,2	-0,07	-52,5	-3,99	-52,7	-3,31
Gesamte arbeitende Bevölkerung	-3,7	-0,02	-57,4	-0,27	-61,1	-0,14

Bei Paarhaushalten mit Kindern ergeben sich Rückgänge der Arbeitsmarktpartizipation um wenige tausend Personen, sowohl bei Männern als auch bei Frauen sind es unter 0,1%. Bei männlichen Alleinerziehenden ergibt sich hinsichtlich des Anteils ein ähnliches Bild, bei Frauen liegt der Wert höher bei 4%. Da rund 85% der Alleinerziehenden Mütter sind (BMFFSF (2021)), ergibt sich insgesamt ein Rückgang der Arbeitsmarktpartizipation um 3,3% bezogen auf alle Alleinerziehende, die im Status quo am Arbeitsmarkt teilnehmen. Bezogen auf die gesamte arbeitende Bevölkerung beträgt der Rückgang 0,1% oder 61.000 Personen.

Gesamtes Arbeitsangebot

Neben dem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt kommt es noch zu kleineren Reduzierungen der Arbeitszeit bei grundsätzlichem Verbleib im Arbeitsleben. In diesem Abschnitt zeigen wir den Gesamteffekt aus Änderungen der Arbeitsmarktpartizipation und des Stundenumfangs (gemessen in Vollzeitäquivalenten). Der Aufbau von Tabelle 3 folgt demjenigen von Tabelle 1 im vorigen Abschnitt. Auch die Muster der Ergebnisse sind sehr ähnlich. Für Männer und Frauen in Paarhaushalten finden wir Rückgänge um jeweils rund 0,1%, was insgesamt äquivalent zu gut 12.000 Vollzeit arbeitenden Personen ist. Bei Alleinerziehenden sind die Effekte wieder ausgeprägter mit Rückgängen von 0,6% bei Männern und 5,1% bei Frauen; insgesamt ein Minus von 4,1% oder etwa 58.000 Personen. Der Rückgang bezogen auf die gesamte arbeitende Bevölkerung beträgt knapp 0,2%.

Tabelle 3: Obergrenzen für Vollzeitäquivalente

	Männer		Frauen		Gesamt	
	Veränderung in 1000	Veränderung in %	Veränderung in 1000	Veränderung in %	Veränderung in 1000	Veränderung in %
Paarhaushalte mit Kindern	-6,3	-0,09	-6,2	-0,13	-12,5	-0,11
Alleinerziehende	-1,8	-0,62	-56,4	-5,05	-58,2	-4,15
Gesamte arbeitende Bevölkerung	-8,2	-0,04	-62,6	-0,37	-70,7	-0,18

Kostendifferenzen

Das verringerte Arbeitsangebot schlägt sich in höheren fiskalischen Kosten nieder, da verminderte Erwerbstätigkeit zu weniger Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie höheren Transferleistungen führt. Die Reduktion des Arbeitsangebots führt vor allem zu Einnahmenausfällen bei den Sozialversicherungen, was rund 40% der Mehrkosten von 2,3 Mrd. Euro ausmacht.

Tabelle 5 zeigt die Differenzen der fiskalischen Kosten des Modells, in dem Arbeitsangebot und Inanspruchnahme endogen geschätzt werden, zu den Kosten des Modells mit konstantem Arbeitsangebot und gesetzter, "derzeitiger" Inanspruchnahme. Die Ausgangskosten finden sich im Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/9092 vom 6. November 2023. An der Zunahme der Kosten für den Unterhaltsvorschuss zeigt sich, dass einige Alleinerziehende ihr Arbeitsangebot erhöhen, um trotz der Ausweitung des Teilausschlusses weiter Unterhaltsvorschuss zu erhalten.

Tabelle 5: Obergrenzen für Differenzen zu fiskalischen Kosten im Über-Nachtmodell

	Differenz zu Über-Nacht (Mrd. €)
Einkommensteuer	0.23
Sozialversicherung	0.95
SGBXII	0.02
Wohngeld	-0.2
Bürgergeld	0.87
Kinderzuschlag	0.03
Kinderzusatzbetrag	0.35
BuT-Pauschale	0.03
Unterhaltsvorschuss	0.05
Gesamt	2.33

Limitationen und Bewertung

Ein insgesamt moderater Rückgang des Arbeitsangebots speist sich vor allem aus Änderungen bei Alleinerziehenden. Im Lichte der Analyse individueller Budgetverläufe oben ist das wenig überraschend. So orientiert sich die Kindergrundsicherung sehr nah am Status quo und veränderte Regeln betreffen vor allem Kindeseinkommen, bei dem Unterhalt den größten Posten ausmacht. In diesem Abschnitt schauen wir genauer auf einzelne Teileffekte, die zu diesen Ergebnissen führen. Zum Teil sind es die vom Kinderzuschlag übernommenen Anrechnungsregeln, weiterhin spielen jedoch die Herauslösung von Kindern aus Bedarfsgemeinschaften sowie eine ungenaue Modellierung des Inanspruchnahmeverhaltens eine Rolle.

Simulationen einzelner Komponenten zeigen, dass sich die Ergebnisse quantitativ ungefähr hälftig aus der veränderten Anrechnung von Kindeseinkommen sowie aus der Herauslösung von Kindern aus Bedarfsgemeinschaften ergeben. Für letztgenannten Effekt bildet die Steuer-Transfer-Komponente des Modells die Realität nicht präzise ab, so dass hier Arbeitsangebotseffekte überschätzt werden.

Das Problem beim Herauslösen von Kindern aus der Bedarfsgemeinschaft sind Haushalte mit vergleichsweise hohen Kindeseinkommen, die meist aus Unterhaltszahlungen oder Erwerbseinkommen stammen. In der Realität werden diese Einkommen nur angerechnet, bis der Bedarf des Kindes gedeckt ist. Ist das der Fall, fällt das Kind aus der Bedarfsgemeinschaft heraus und es kann es zum Kindergeldübertrag kommen. Im Modell hingegen wird sämtliches Kindeseinkommen zur Bedarfsdeckung der gesamten Bedarfsgemeinschaft herangezogen. Die

Bedarfsgemeinschaften sind fix, das Kind bleibt Teil der Bedarfsgemeinschaft und die Kindeseinkommen werden zu 100% auf das Bürgergeld angerechnet.⁴ Anders ausgedrückt wird im Modell sämtliches Kindeseinkommen angerechnet (also bei gedecktem Kindesbedarf auch das gesamte überschießende Einkommen bei den Eltern). In der Realität kommt es aber nur zum Kindergeldübertrag (sprich: anderes Kindeseinkommen wird nicht bei den Eltern angerechnet). Somit wird die Bürgergeldzahlung bei 0 Arbeitsstunden und Transferbezug im Rechtsstand systematisch unterschätzt: In der Realität sind die Bürgergeldzahlungen höher. Im Kindergrundsicherungsszenario ist liegt diese Unterschätzung nicht mehr vor, da die Kinder wegen der Kindergrundsicherung nicht mehr Teil der Bedarfsgemeinschaft sind. Dadurch kommt es beim Übergang vom Rechtsstand zur Kindergrundsicherung zu einem Scheinanstieg des verfügbaren Einkommens. Damit wird die Zahl der Personen, die den Arbeitsmarkt nach Einführung der Kindergrundsicherung verlassen, systematisch überschätzt.

Ein subtilerer Effekt ist, dass die im Modell zu niedrigen Bürgergeldzahlungen zu einer Verzerrung der Präferenzparameter des Arbeitsangebotsmodells führen. Im Modell ist der Konsumunterschied zwischen Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt und den verschiedenen Entscheidungen mit positiven Arbeitsstunden zu hoch. Für die Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt werden damit zu starke Präferenzen ermittelt (Freizeit wird zu attraktiv bewertet). Beobachtete positive Arbeitsstunden können daher im Modell mit zu geringen Konsumpräferenzen und/oder zu geringem Stigma erklärt werden. In der Vorhersage führt dies wiederum zu einer Überschätzung der Arbeitsangebotseffekte.

Ein Teil des Effekts, der durch Herauslösen von Kindern aus der Bedarfsgemeinschaft entsteht, ist jedoch kein Modellierungsfehler, sondern immanent im Systemwechsel, d.h., dass in der Kindergrundsicherung Kinder ohne Sonderbedarfe nie Teil der Bedarfsgemeinschaft sind. Im Rechtsstand wird Kindeseinkommen auf den Kindesbedarf angerechnet, der pro-Kopf-Wohnkosten enthält. Bei Alleinerziehenden mit einem Kind sind das 50% der Wohnkosten. Bei hohen Mieten ist der Kindesbedarf im aktuellen Rechtsstand höher als die Wohnkostenpauschale von 120 Euro in der Kindergrundsicherung. Bei hohen Mieten fällt also der Kindesbedarf in der Kindergrundsicherung geringer aus; der Bedarf des / der Alleinerziehenden fällt entsprechend höher aus und wird durch das Bürgergeld gedeckt. Wenn das Kind über mehr Einkommen verfügt, als es zur Deckung seines Kindergrundsicherungsbedarfs benötigt, wird der gesamte Haushalt finanziell bessergestellt. Da dieser Effekt nur für Haushalte im Bereich des Bürgergelds bedeutsam ist, führt er wiederum zu einem differenziellen Anstieg der Einkommen bei 0 Arbeitsstunden und Transferbezug.

Gemeinsam machen die Effekte der Unterschätzung der Bürgergeldzahlung bei 0 Arbeitsstunden im Rechtsstand einerseits und Besserstellung für Haushalte mit hohen Mieten andererseits etwa die Hälfte der Arbeitsangebotseffekte aus. Dazu kommt der Effekt durch die verzerrten Präferenzparameter, der sich nicht quantifizieren lässt.

Eine wesentliche Limitation des Entscheidungsmodells, wenn es für die Analyse des Arbeitsangebots von Alleinerziehenden verwendet wird, besteht darin, dass es rein statisch ist und somit keine zukunftsgerichteten Entscheidungskalküle abbilden kann.⁵ Zum Beispiel werden Wirkungen von Arbeitserfahrung auf die zukünftige Lohnentwicklung nicht berücksichtigt. Nach einer Auszeit ist der Lohn beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt aber typischerweise deutlich geringer. Tatsächlich zeigt sich für Alleinerziehende eine hohe und tendenziell steigende Erwerbsquote von rund 75 Prozent. Sie ist höher als die Erwerbsquote von Müttern in Paarbeziehungen. Dass Individuen niedrigere Löhne nach Auszeiten vermeiden möchten, kann das Modell aber nicht einbeziehen. Es sieht nur den unmittelbaren Effekt der Arbeitsstunden auf das Haushaltsbudget, welcher im Vergleich zu den in der Zukunft liegenden Effekten gering ist.

Ein weiterer Grund der Überschätzung der Arbeitsangebotseffekte besteht in der Modellierung der Inanspruchnahme von Bürgergeld. Empirisch nehmen deutlich mehr Personen Bürgergeld in Anspruch, die nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen, als sogenannte Aufstocker. Das Modell bildet dieses durch unterschiedliche "Stigma"-Parameter je nach Erwerbsstatus ab. Entsprechend der empirischen Muster schätzen wir ein geringeres "Stigma" für nicht erwerbstätige Bürgergeldempfängerinnen und Bürgergeldempfänger. Allerdings dürfte dies nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass unbeobachtete Faktoren es diesen Personen erschweren, am Erwerbsleben teilzunehmen (zum Beispiel schwer quantifizierbare gesundheitliche Einschränkungen, kognitive Fähigkeiten, etc.). Die Arbeitsangebotsmodelle können diese Gründe definitionsgemäß nicht berücksichtigen,

⁴Dies gilt für alle uns bekannten Mikrosimulationsmodelle, die Arbeitsangebotseffekte abbilden.

⁵Auch dies gilt für alle uns bekannten Mikrosimulationsmodelle, die Arbeitsangebotseffekte abbilden.

weil sie nicht in den Daten verzeichnet sind. Stattdessen müssen die Modelle annehmen, dass sich diese Personen aus freien Stücken gegen Arbeit entscheiden. Somit wird das Stigma von 0 Arbeitsstunden systematisch unterschätzt. Personen, die im Status quo arbeiten und durch die Reform einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt in Betracht ziehen, haben offensichtlich bessere Erwerbsmöglichkeiten, bekommen jedoch denselben "Stigma"-Parameter. Der Effekt ist, dass im Modell Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt und Bezug von Bürgergeld *für diese Personen* zu attraktiv im Vergleich zu Aufstockerszenarien ist. Dies führt wiederum zu einer Überschätzung der Arbeitsangebotseffekte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die geschätzten Arbeitsangebotseffekte in Bezug auf die Gesamtbevölkerung sehr moderat sind, bei Alleinerziehenden jedoch niedrige einstellige Prozentzahlen ausmachen können. Unser Modell überschätzt diese Effekte jedoch aus einer Reihe von Gründen, so dass die tatsächlichen Effekte noch geringer ausfallen dürften.

Stärkung von Arbeitsanreizen

Der hier dargestellte Rückgang im Arbeitsangebot kann durch eine Absenkung der Transferenzugsraten im Bürgergeld etwas kompensiert werden, wie im aktuellen Forschungsgutachten zur Verbesserung der Erwerbsanreize für das BMAS in der Grundvariante der vorgeschlagenen Reform gezeigt wurde (Peichl *et al.* (2023)). Die Absenkung der Transferenzugsraten im Bürgergeld wirkt sich indirekt auf einen geringeren Transferenzug des Kinderzusatzbetrages aus, betrifft dabei jedoch alle Haushalte, auch jene ohne Kinder. Die Arbeitsangebotseffekte unterscheiden sich stark nach Haushaltszusammensetzung. Es ergeben sich positive Arbeitsangebotseffekte insbesondere bei Alleinstehenden, Alleinerziehenden, sowie Paaren mit vielen Kindern.

Eine weitere Stärkung von Arbeitsanreizen ginge von einer Senkung der Transferenzugsrate bei der Kindergrundsicherung aus. Eine Senkung auf 25% statt 45% würde das Arbeitsangebot (Partizipation, sowie geleistete Stunden) sowohl von Paaren mit Kindern, als auch von Alleinerziehenden erhöhen, geht jedoch mit weiteren Kosten einher, die nicht durch das zusätzliche Arbeitsangebot überkompensiert würden (siehe zusätzliche Materialsammlung Peichl *et al.* (2023)).

References

BMFFSF. (2021). Allein- oder getrennterziehen – Lebenssituation, Übergänge und Herausforderungen. *Monitor Familienforschung*, 43.

Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., Hansen, E., Hebsaker, M., Necker, S., Pannier, M., Petkov, B., & Windsteiger, L. (2023). *Zur Reform der Transferenzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize* [Forschungsbericht 629]. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.