



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

**Projektbericht zum Forschungsvorhaben des
Bundesministeriums für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend**

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (Stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Dr.-Ing. Herbert Lütkestratkötter; Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber;

Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Monika Büttler; Prof. Dr. Lars P. Feld;

Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,

Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;

Prof. Dr. Nadine Riedel; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2015

Schriftleitung: Prof. Christoph M. Schmidt

Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Projektbericht zum Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

27. April 2015

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

**Projektbericht zum Forschungsvorhaben des
Bundesministeriums für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend**

27. April 2015

Projektbericht

Projektteam

Dr. Peggy Bechara, Prof. Dr. Jochen Kluge und Dr. Marcus Tamm (Projektleiter).

Das Projektteam dankt Sebastian Schmitz (FU Berlin), Dr. Tanja Kasten, Anja Rösner und Claudia Schmiedchen (RWI) für die Unterstützung bei der Arbeit.

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Verhaltenseffekte des Elterngeldes	3
3	Simulation der Refinanzierungseffekte des Elterngeldes.....	7
4	Gegenüberstellung von zusätzlichen Transferausgaben und verhaltensinduzierten Mehreinnahmen/Minderausgaben	13
5	Verhaltensänderungen bei späteren Geburtsjahrgängen.....	15
	Literaturverzeichnis.....	20

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 2.1	Verhaltenseffekte der Elterngeldeinführung	6
Tabelle 3.1	Mehr-/Mindereinnahmen und -ausgaben durch Elterngeldeinführung	12
Tabelle 4.1	Ausgaben für Erziehungs- und Elterngeld	14
Tabelle 5.1	Elterngeldbezug von Müttern	17
Schaubild 3.1	Vereinfachtes Kalkulationsschema der Lohn- und Einkommensteuer	9
Schaubild 5.1	Entwicklung der Erwerbsquote von Müttern mit Kinder unter drei Jahren.....	16
Schaubild 5.2	Anteil der Väter mit Erziehungs- bzw. Elterngeldbezug	18

1 Einleitung

Die Einführung des Elterngeldes zum 1. Januar 2007 hat die Erwerbsbeteiligung von Müttern kausal und nachhaltig verändert. Methodisch unterschiedliche Untersuchungen stellen einhellig fest, dass Mütter im ersten Jahr nach der Geburt seltener und im zweiten Lebensjahr des Kindes häufiger erwerbstätig sind als noch zu Zeiten des Erziehungsgeldes (vgl. u.a. Ergebnisse auf Basis von ex-ante Evaluationen mittels Mikrosimulationsmodellen in DIW (2012) und Ergebnisse auf Basis von ex-post Evaluationen mittels Vergleichsgruppenanalysen in Kluge und Tamm (2013) und Kluge und Schmitz (2014)). Der Rückgang der Müttererwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes spiegelt den durch das Elterngeld ermöglichten „Schonraum“ wider, die anschließende höhere Erwerbstätigkeit den verstärkten Erwerbsanreiz, der vom Elterngeld ausgeht. Kluge und Schmitz (2014) zeigen außerdem, dass die höhere Erwerbsquote von Müttern nicht nur kurzfristig im zweiten Lebensjahr des Kindes festzustellen ist, sondern auch mittelfristig bis mindestens zum fünften Lebensjahr.

Gleichzeitig hat das Instrument der Partnermonate dazu geführt, dass Väter nun deutlich häufiger ebenfalls temporär ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um sich in dieser Zeit verstärkt der Kindererziehung widmen zu können. Lag die Nutzung des Erziehungsgeldes durch Väter noch bei etwa 2,5%, nahmen bereits 15% der Väter von im Jahr 2007 geborenen Kindern Elterngeld in Anspruch (Tamm 2012). Über die Jahre hinweg stieg die Väterquote stetig; bereits 29% der Väter von im Jahr 2012 geborenen Kindern bezogen Elterngeld (Statistisches Bundesamt 2014a).

Diese Veränderungen im Arbeitsangebot von Müttern und Vätern beeinflussen die Einkommensteuerzahlungen, die Sozialversicherungsbeiträge und die Höhe der empfangenen Transferleistungen (z.B. Hartz IV). Im vorliegenden Bericht wird ermittelt, wie groß der Einfluss auf die entsprechenden staatlichen Einnahmen und Ausgaben ausfällt, wenn kurz- und mittelfristige Verhaltensänderungen der Eltern berücksichtigt werden, die kausal durch die Einführung des Elterngeldes hervorgerufen wurden. Diese Refinanzierungseffekte des Elterngeldes werden anschließend ins Verhältnis zu den zusätzlichen fiskalischen Ausgaben gesetzt, die durch den Wechsel vom Erziehungsgeld zum Elterngeld angefallen sind.

Um die entsprechenden Änderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen, wird auf Ergebnisse über Verhaltensveränderungen in Kluge und

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Schmitz (2014) zurückgegriffen. Die entsprechenden subgruppenspezifischen Effekte der Elterngeldreform auf das Arbeitsangebot von Müttern und den Transferbezug von Haushalten werden in Kapitel 2 genauer dargestellt. Sie dienen als Basis, um im Rahmen des RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells die entsprechenden Effekte auf Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Transferbezug zu bestimmen (vgl. Kapitel 3).

Die derart berechneten Refinanzierungseffekte bilden die Wirkung für die erste Generation an Elterngeldbeziehern ab, deren Kind im Jahr 2007 geboren wurde. Insgesamt zeigt sich, dass die fiskalischen Ausgaben für das Elterngeld pro Geburtsjahrgang um 1,38 Mrd. Euro über jenen für das Erziehungsgeld lagen (vgl. Kapitel 4). Im Zeitraum bis zu fünf Jahre nach der Geburt führt das durch das Elterngeld geänderte Erwerbsverhalten zu staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in Höhe von 350 Mio. Euro. Das veränderte Erwerbsverhalten bewirkt folglich eine Refinanzierung von etwa 25% der durch das Elterngeld hervorgerufenen Mehrausgaben bei der Transferleistung.

Der Bericht schließt in Kapitel 5 mit einer Darstellung der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Müttern und des Elterngeldbezugs von Vätern für jüngere Geburtsjahrgänge.

2 Verhaltenseffekte des Elterngeldes

Um den kausalen Effekt des Elterngeldes auf das Verhalten von Müttern zu messen, greifen Kluge und Schmitz (2014) auf einen Vergleichsgruppenansatz zurück. Konkret vergleichen sie das Verhalten von Müttern, deren Kind im ersten Quartal 2007 geboren wurde, mit dem Verhalten von Müttern, deren Kind im vierten Quartal 2006 geboren wurde. Während die erste Gruppe von Müttern das Elterngeld beantragen konnte, galt für die zweite Gruppe von Müttern noch die Regelung zum Erziehungsgeld. Da nicht davon auszugehen ist, dass sich das sonstige Umfeld der beiden Gruppen von Müttern innerhalb des engen Zeitfensters von maximal zwei Quartalen grundlegend geändert hat (z.B. in Bezug auf die konjunkturelle Situation zum geplanten Zeitpunkt eines beruflichen Wiedereinstiegs oder in Bezug auf die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen für Kinder des vierten Quartals 2006 und Kinder des ersten Quartals 2007), wird davon ausgegangen, dass im Verhalten zu beobachtende Unterschiede zwischen den beiden Müttergruppen den kausalen Effekt des Elterngeldes wiedergeben.

Als Grundlage für die Analysen greifen Kluge und Schmitz (2014) auf Daten des Mikrozensus der Jahre 2006 bis 2011 zurück und zeigen, dass die Erwerbstätigkeit im ersten Jahr nach der Geburt statistisch signifikant geringer und ab dem zweiten bis zum fünften Lebensjahr statistisch signifikant höher ausfällt. Zeiträume über das fünfte Lebensjahr nach der Geburt hinaus wurden bisher nicht betrachtet.

Die von Kluge und Schmitz durchgeführten Vergleiche wurden für einzelne Zeitphasen nach der Geburt und einzelne Subgruppen an Müttern differenziert durchgeführt. Aus der Vielzahl an möglichen Zuschnitten an Zeitphasen und Subgruppen wurde auf jene Vergleiche von Kluge und Schmitz zurückgegriffen, die am besten im RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells abgebildet werden können und gleichzeitig einen guten Ausgleich zwischen möglichst hohem Detailgrad und hinreichender Präzision (d.h. ausreichende Fallzahl an zugrundeliegenden Personen) ermöglicht. Für die Berechnung der Refinanzierungseffekte wurden folgende Abgrenzungen herangezogen:

- Das Verhalten wird für drei Zeitphasen getrennt bestimmt: a) Monate 3-12, b) Monate 13-36 und c) Monate 37-60 nach der Geburt
- Das Verhalten wird für drei Subgruppen an Müttern bestimmt, die nach dem höchsten Bildungsabschluss abgegrenzt sind: a) niedriger Bildungsabschluss (ISCED 1 und 2, d.h. ohne Berufsabschluss und ohne Abitur), b) mittlerer Bildungsabschluss (ISCED 3 und 4, d.h. mit Abitur und/oder mit Berufsabschluss), c) hoher Bildungsabschluss (ISCED 5 und 6, d.h. abgeschlossenes Fach-/Hochschulstudium oder Meisterausbildung)
- Als Verhaltensgröße werden die Erwerbstätigkeit der Mutter und der Transferbezug des Haushalts betrachtet. Die aktive Erwerbstätigkeit wird differenziert nach Vollzeit, Teilzeit, geringfügiger Beschäftigung und Nichterwerbstätigkeit erfasst. Als Vollzeitbeschäftigung werden alle aktiven Tätigkeiten mit über 31 Stunden pro Woche definiert, als Teilzeitbeschäftigung alle mit bis zu 31 Stunden pro Woche, die nicht geringfügig sind (d.h. beispielsweise kein Minijob sind). Der Transferbezug bildet ab, ob der Haushalt Leistungen nach Hartz IV (d.h. ALG II oder Sozialgeld) und/oder Wohngeld bezieht.

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Insgesamt liegen den Analysen 12 787 Beobachtungen von Müttern mit einem im vierten Quartal 2006 oder im ersten Quartal 2007 geborenem Kind zugrunde.

Tabelle 2.1 weist die entsprechend ermittelten Verhaltenseffekte aus.¹ Für jeden Erwerbsstatus und die Wahrscheinlichkeit eines Bezugs von Hartz IV und/oder Wohngeld sind die Veränderungen in Prozentpunkten angegeben. Exemplarisch werden die Ergebnisse für Mütter mit mittlerem Bildungsabschluss erläutert. Für Mütter mit mittlerem Bildungsabschluss zeigt sich, dass beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, in Vollzeitbeschäftigung zu sein, bei Elterngeldmüttern im ersten Jahr nach der Geburt des Kindes um 0,18 Prozentpunkte geringer ausfällt als bei Müttern, deren Kind kurz vor Einführung des Elterngeldes geboren wurde. Im zweiten und dritten Lebensjahr nach der Geburt fällt bei Müttern mit mittlerem Bildungsabschluss die Quote in Vollzeitbeschäftigung um 0,84 Prozentpunkte höher aus als in der Vergleichsgruppe und im vierten und fünften Lebensjahr nach der Geburt um etwas über einen Prozentpunkt höher. Die Wahrscheinlichkeit, nicht aktiv erwerbstätig zu sein, fällt bei Müttern mit mittlerem Bildungsabschluss (jeweils im Vergleich zu Müttern, deren Kind kurz vor Einführung des Elterngeldes geboren wurde) im ersten Lebensjahr nach der Geburt um 6,2 Prozentpunkte höher, im zweiten und dritten Lebensjahr um 4,8 Prozentpunkte geringer und im vierten und fünften Lebensjahr um 0,14 Prozentpunkte geringer aus. Im Vergleich zu Müttern, deren Kind kurz vor Einführung des Elterngeldes geboren wurde, beziehen Elterngeld-Mütter mit mittlerem Bildungsabschluss in allen drei Zeitphasen nach der Geburt seltener Hartz IV und/oder Wohngeld.

¹ Die Vergleiche kontrollieren für eventuelle Unterschiede im Alter der Mutter, im Alter des Kindes zum Befragungszeitpunkt in Monaten, in der Familienstruktur, im Umstand, ob es sich um das erste Kind der Mutter handelt und im Wohnort (hierfür werden die Bundesländer entsprechend der Nielsengebiete zu sieben Regionen zusammengefasst).

Tabelle 2.1
Verhaltens-effekte der Elterngeldeinführung
 Veränderungen in Prozentpunkten

Zeitphase	Müttererwerbstätigkeit			Transferbezug Bezug von Hartz IV/Wohngeld
	Vollzeit- beschäftigung	Teilzeit- beschäftigung	geringfügige Beschäftigung	
Mütter mit hohem Bildungsabschluss				
3-12 Monate	-2,53	-5,76	-2,25	10,54
13-36 Monate	3,00	0,95	-0,71	-3,24
37-60 Monate	-1,20	5,76	-0,14	-4,42
Mütter mit mittlerem Bildungsabschluss				
3-12 Monate	-0,18	-3,31	-2,71	6,20
13-36 Monate	0,84	3,66	0,31	-4,81
37-60 Monate	1,09	0,08	-1,03	-0,14
Mütter mit niedrigem Bildungsabschluss				
3-12 Monate	-0,39	-0,41	0,00	0,80
13-36 Monate	-1,29	0,91	0,12	0,26
37-60 Monate	-0,15	1,73	-2,09	0,51
Mütter (insgesamt)				
3-12 Monate	-0,72	-3,37	-2,38	-6,47
13-36 Monate	0,95	2,47	0,05	3,47
37-60 Monate	0,26	1,99	-1,15	1,10

Quelle: Mikrozensus 2006-2011, Vergleich von Müttern mit Geburt im ersten Quartal 2007 und Müttern mit Geburt im vierten Quartal 2006, Berechnungen von Kluge und Schmitz.

3 Simulation der Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Um die durch Verhaltensänderungen induzierten Effekte auf staatliche Einnahmen und Ausgaben zu simulieren, verwenden wir das RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell. Es bietet die Möglichkeit, auf Basis der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) die Einkommensbesteuerung und den Transferbezug auf Haushaltsebene zu modellieren und somit vielfältige Steuer- und Transfersimulationen durchzuführen.² Für das vorliegende Projekt wird das SOEP um die Daten der Erhebung „Familien in Deutschland“ (FiD) ergänzt. Bei dieser Datenbasis handelt es sich um eine Erweiterung des SOEP, die für den Zeitraum von 2010 bis 2013 zur Verfügung steht und viele für die Familienpolitik bedeutsame Teilgruppen, u.a. eine Vielzahl von Haushalten mit ab 2007 geborenen Kindern enthält.³ Alle vier im FiD verfügbaren Befragungswellen werden zusammen mit den entsprechenden Wellen des SOEP kombiniert, so dass den Simulationen der Refinanzierungseffekte die größtmögliche Datenbasis zugrunde gelegt werden kann. Dabei werden aus der 2013er Welle lediglich die retrospektiven Angaben zu einigen Einkunftsarten für 2012 entnommen.

Im Mikrosimulationsmodell stehen der Haushaltsvorstand und dessen Partner im Fokus, d.h. dass außerdem im Haushalt lebende Personen bei der Analyse der Refinanzierungseffekte keine Berücksichtigung finden. Die Simulation der Refinanzierungseffekte des Elterngeldes erfolgt getrennt für die beiden Stichproben der Mütter und Väter. Im kombinierten SOEP/FID-Datensatz umfasst die erste Stichprobe insgesamt 8 108 Mütter von ab 2007 geborenen Kindern, die für die Analyse – wie bereits in Kapitel 2 erläutert – nach ihrem Erwerbsstatus, ihrem Bildungshintergrund und der Zeitphase nach der Geburt differenziert werden.

² Mit dem RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell können die Einkommensbesteuerung sowie Steuerreformvorschläge außerdem auf Basis der Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) modelliert werden. Die realen Veranlagungsdaten in FAST ermöglichen zwar eine noch viel detailliertere Abbildung des Besteuerungsprozesses als die SOEP-Daten, beinhalten aber keine für dieses Projekt notwendigen Informationen zu den Erwerbszuständen und sozioökonomischen Merkmalen der Steuerpflichtigen. Auf einen Rückgriff auf die FAST-Daten wird daher verzichtet.

³ Für nähere Informationen zur Erhebung „Familien in Deutschland“ siehe Schröder et al. (2013).

Ausgehend von 670 000 Geburten pro Jahr⁴ und einem Betrachtungszeitraum von fünf Jahren nach der Geburt erfolgt eine nach Zeitphase und Bildungshintergrund geschichtete Hochrechnung auf eine Grundgesamtheit von 3,35 Millionen Individuen. Die zweite Stichprobe bilden 124 Väter, die zum Zeitpunkt der Befragung Elterngeld beziehen. Diese werden auf eine Grundgesamtheit von 100 500 Individuen hochgerechnet, wobei hier von 670 000 Geburten und eine Elterngeldbezugsquote der Väter von 15% ausgegangen wird.⁵

Die im kombinierten SOEP/FiD-Datensatz vorliegenden Informationen zu den verschiedenen Einkünften und erhaltenen Transferzahlungen werden genutzt, um das Steuer- und Transfersystem möglichst detailliert zu modellieren. Da die Schätzung der durch die Elterngeldeinführung ausgelösten Verhaltenseffekte für die erste Elterngeldkohorte im Jahr 2007 erfolgt, wird im Folgenden der Rechtsstand des Jahres 2007 abgebildet. Im Rahmen der Simulation werden daher die Einkünfte und Bezüge der Steuerpflichtigen unter Verwendung der Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Statistisches Bundesamt 2013) an das entsprechende Jahr angepasst. Dies bedeutet, dass sämtliche Refinanzierungssalden in Preisen des Jahres 2007 bestimmt werden.

Die Berechnung der steuerlichen Bemessungsgrundlage jedes beobachteten Haushalts erfolgt anhand des in Schaubild 3.1 dargestellten vereinfachten Kalkulationsschemas. Ausgangspunkt ist die Summe der Einkünfte, die sich aus Erwerbseinkommen, Miet- und Pachteinahmen, Einnahmen aus Zinsen und Dividenden sowie Leibrenten zusammensetzt. Nach Abzug des Altersentlastungsbetrags und des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende ergibt sich der sogenannte Gesamtbetrag der Einkünfte, der üblicherweise als Näherungsgröße für das (Haushalts)-Bruttoeinkommen verwendet wird. Davon werden Sonderausgaben (wie z.B. Kirchensteuer, Spenden)⁶ sowie die ebenfalls unter die Sonderausgaben

⁴ Laut Statistischem Bundesamt (2014b) lag die Anzahl der Lebendgeburten in Deutschland im Jahr 2007 bei 684 862. Unter Anrechnung von Mehrlingsgeburten ergibt sich eine Anzahl von etwa 670 000 niedergekommenen Frauen mit Lebendgeborenen.

⁵ Im Jahr 2007 haben gemäß Schaubild 5.2 15% der Väter Elterngeld bezogen. Die durchschnittliche Bezugsdauer betrug etwa 3 Monate.

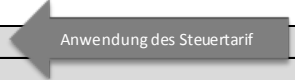
⁶ Im kombinierten SOEP/FiD-Datensatz liegen keine bzw. nur lückenhafte Angaben zu Sonderausgaben vor. Daher werden für Ausgaben wie Kirchensteuer, Spenden, Steuerbera-

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Schaubild 3.1

Vereinfachtes Kalkulationsschema der Lohn- und Einkommensteuer

Erwerbseinkommen	
+	Miet- und Pachteinnahmen
+	Einnahmen aus Zinsen und Dividenden
+	sonstige Einkünfte
=	Summe der Einkünfte
-	Altersentlastungsbetrag
-	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende
=	Gesamtbetrag der Einkünfte
-	Sonderausgaben
-	Kinderbetreuungskosten
-	Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmeranteil)
-	außergewöhnliche Belastungen
=	Einkommen
-	Kinderfreibetrag
=	zu versteuerndes Einkommen
=	tarifliche Einkommensteuer
+	hinzuzurechnendes Kindergeld
=	festzusetzende Einkommensteuer
→	festzusetzender Solidaritätszuschlag



Quelle: Eigene Darstellung.

fallenden Kinderbetreuungskosten und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung abgezogen.⁷ Die Sozialversicherungsbeiträge werden auf Basis der Erwerbseinkommen berechnet und umfassen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Unter Berücksichtigung der im Jahr 2007 gültigen Beitragssätze, Beitragsbemessungs- und Pflichtversicherungsgrenzen werden sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberbeiträge modelliert. Der Gesamtbetrag der

tungskosten nur geschätzte Beträge angesetzt (siehe Steiner et al. 2005). Alle anderen nicht explizit genannten Sonderausgaben können nicht berücksichtigt werden.

⁷ Angaben zu den Kinderbetreuungskosten sind zwar in den FID-Daten, nicht aber im SOEP enthalten, wo die Individuen nur über die in Anspruch genommene Betreuungszeit Auskunft geben. Die vorliegenden Informationen werden genutzt, um die Kinderbetreuungskosten unter Berücksichtigung von Region, Alter des Kindes, Geschwisterkindern und Betreuungszeit für die betroffenen Individuen im SOEP zu schätzen.

Einkünfte wird außerdem um außergewöhnliche Belastungen vermindert, wobei hier aufgrund der vorliegenden Informationen in den Daten lediglich außergewöhnliche Belastungen für Schwerbehinderte in Form eines Pauschbetrags sowie Ausbildungsfreibeträge berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Familienleistungsausgleichs wird die steuerliche Freistellung des Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums von Kindern entweder durch Kinderfreibeträge oder durch Kindergeld bewirkt. Ist der Steuervorteil aus dem Abzug der Kinderfreibeträge insgesamt größer als der Anspruch auf Kindergeld, werden den betreffenden Steuerpflichtigen die Freibeträge eingeräumt und mit dem Kindergeld verrechnet. Das zu versteuernde Einkommen ergibt sich demnach aus dem Einkommen abzüglich der Freibeträge für Kinder, sofern das Kindergeld nicht die günstigere Variante darstellt. Auf dessen Basis erfolgt durch Anwendung des im Jahr 2007 geltenden Einkommensteuertarifs die Berechnung der tariflichen Einkommensteuer. Dabei werden bei der Bestimmung des für die steuerpflichtigen Einkünfte maßgeblichen Steuersatzes auch die steuerfreien, dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Einkünfte wie ALG I, Mutterschaftsgeld und Elterngeld berücksichtigt. Bei der Ermittlung der Steuerschuld von verheirateten, in einem Haushalt lebenden Ehepaaren wird das sogenannte Ehegattensplitting angewandt, d.h. das gemeinsam zu versteuernde Einkommen wird halbiert und die durch Anwendung des Steuertarifs ermittelte Steuerschuld verdoppelt. Auf Basis der Einkommensteuer, die unter Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen festzusetzen wäre, erfolgt die Berechnung des Solidaritätszuschlags. Dieser stellt zusammen mit der festzusetzenden Einkommensteuer sowie den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung die durch die betrachteten Haushalte generierten staatlichen Einnahmen dar.

Bei der Berechnung der staatlichen Ausgaben werden analog zur Bestimmung der Verhaltenseffekte nur die von den Haushalten empfangenen Transferzahlungen Hartz IV und/oder Wohngeld berücksichtigt, wobei hier die Angaben zur Höhe der jeweiligen Transferbezüge den Informationen der SOEP/FiD-Daten entnommen werden.

Um die durch die Verhaltensänderungen der Mütter induzierten Effekte auf staatliche Mehr- und Mindereinnahmen sowie -ausgaben zu simulieren, werden in einem ersten Schritt, entsprechend des zuvor dargestellten Schemas, die Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge sowie die erhaltenen Transferleistungen im Szenario mit Elterngeld berechnet und auf die Grundgesamtheit

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

hochgerechnet. In einem zweiten Schritt werden die Hochrechnungsfaktoren entsprechend der geschätzten Verhaltensänderungen für die einzelnen nach Erwerbsstatus, Bildungshintergrund und Zeitphasen gegliederten Gruppen an das Szenario vor Elterngeldeinführung angepasst (vgl. Tabelle 2.1). Wenn beispielsweise durch das Elterngeld im zweiten und dritten Jahr nach der Geburt bei Müttern mit mittlerem Bildungsabschluss die Quote der Vollzeitbeschäftigung um 0,84 Prozentpunkte gestiegen ist, lag sie vor Einführung Elterngeldes entsprechend niedriger und der Hochrechnungsfaktor für diese Subgruppe wird zur Darstellung der Situation vor Einführung des Elterngeldes entsprechend verringert. Unter Verwendung der auf diese Weise angepassten Hochrechnungsfaktoren werden die Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Transferbezüge im Szenario vor Elterngeldeinführung simuliert. Der subgruppenspezifische Refinanzierungseffekt ergibt sich dann durch den Vergleich der Einnahmen und Ausgaben in beiden Szenarien.

Für die Stichprobe der Elterngeld beziehenden Väter wird für die Simulation der staatlichen Mindereinnahmen ein alternatives Vorgehen gewählt. Ihre Verhaltensänderungen wurden nicht in Kluge und Schmitz (2014) betrachtet und sind nach bisherigen Erkenntnissen nur direkt während des Elterngeldbezugs relevant (Kluge und Tamm 2013). Daher wird unterstellt, dass alle der nun temporär beziehenden und daher nicht aktiv erwerbstätigen Väter im Szenario vor Elterngeldeinführung den aktiv Erwerbstätigen angehört hätten, wenn Sie im Zeitraum vor der Geburt aktiv erwerbstätig waren. Für die Berechnung des jährlichen Erwerbseinkommens wird daher im Szenario mit Elterngeld angenommen, dass 15% der Väter jeweils 3 Monate Elterngeld und 9 Monate Erwerbseinkommen beziehen.⁸ Die Berechnung des jährlichen Erwerbseinkommens im Szenario vor Elterngeldeinführung erfolgt unter der Annahme, dass alle jene Väter in der Stichprobe, die einen Elterngeldbezug aufweisen, ohne die Elterngeldregelung 12 Monate ein Erwerbseinkommen bezogen hätten. Für beide Szenarien werden die Einkommensteuer und Sozialabgaben ermittelt und auf die Grundgesamtheit hochgerechnet. Der sich durch einen Vergleich ergebende Saldo spiegelt den Effekt der Verhaltensänderung der Männer auf die staatlichen Einnahmen wider.

⁸ Da sich die Väter zum Befragungszeitpunkt in Elternzeit und nicht in Erwerbstätigkeit befinden, werden die Angaben zum Erwerbseinkommen dem Jahr vor oder nach Elterngeldbezug entnommen.

Tabelle 3.1
Mehr-/Mindereinnahmen und -ausgaben durch Elterngeldeinführung
 Angaben in Mio. Euro

Zeitphase	Saldo in Einnahmen			Saldo in Ausgaben	Summe
	EST	Soli	SV	Transfer	
Mütter					
3-12 Monate	-55,74	-2,24	-181,13	-55,36	-183,74
13-36 Monate	72,05	2,89	331,27	-98,67	504,88
37-60 Monate	29,25	0,98	154,60	-127,70	312,48
gesamt	45,56	1,58	304,74	-281,74	633,62
Väter					
gesamt	-111,40	-5,97	-165,79		-283,15
Summe					
gesamt	65,84	-4,38	138,95	-281,74	350,74

Quelle: SOEP/FiD 2010-2013, eigene Berechnungen. Vergleich der staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Szenario mit Elterngeld und im Szenario vor Elterngeldeinführung. Abk.: EST – Einkommensteuer; Soli – Solidaritätszuschlag; SV – Sozialversicherungsbeiträge.

Tabelle 3.1 weist die entsprechend simulierten Refinanzierungseffekte des Elterngeldes sowohl insgesamt als auch getrennt für Mütter und Väter aus. Für Mütter ergeben sich im ersten Lebensjahr nach der Geburt durch den Rückgang der Erwerbstätigkeit nach Einführung des Elterngeldes bei Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen Mindereinnahmen in Höhe von rund 240 Mio. Euro. Gleichzeitig sinken durch die geringere Inanspruchnahme von Hartz IV und Wohngeld die staatlichen Ausgaben um etwa 55 Mio. Euro, was in einem Saldo an Mindereinnahmen von etwa 184 Mio. Euro resultiert. Im zweiten und dritten Lebensjahr nach der Geburt sind durch die verstärkte Erwerbstätigkeit und geringeren Transferbezüge der Mütter die staatlichen Einnahmen im Szenario mit Elterngeld um 504 Mio. Euro höher als im Szenario vor der Elterngeldeinführung. Für Mütter im vierten und fünften Lebensjahr nach der Geburt ergeben sich qualitativ ähnliche, quantitativ aber abgeschwächte Refinanzierungseffekte. Insgesamt führen die Einführung des

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Elterngeldes und die dadurch hervorgerufenen Verhaltensanpassungen der Mütter zu staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in Höhe von 633 Mio. Euro in den ersten fünf Jahren nach der Geburt.

Bei den Vätern des Geburtsjahrgangs 2007 schlägt sich die durch etwa 15% der Väter im Durchschnitt dreimonatige Inanspruchnahme des Elterngeldes in staatlichen Mindereinnahmen von etwa 283 Mio. Euro nieder. Damit beläuft sich der gesamte Refinanzierungseffekt des Elterngeldes durch die Verhaltensänderungen von Müttern und Vätern auf insgesamt 350 Mio. Euro in den ersten fünf Jahren nach der Geburt des Kindes.

4 Gegenüberstellung von zusätzlichen Transferausgaben und verhaltensinduzierten Mehreinnahmen/Minderausgaben

Tabelle 4.1 gibt für die Jahre 2004 bis 2014 einen Überblick über die tatsächlichen Ausgaben für Erziehungs- und Elterngeld. Beim Erziehungsgeld ist ein Sinken der Ausgaben über die Jahre hinweg festzustellen, insbesondere ab dem Jahr 2007 als das Erziehungsgeld auszulaufen begann. Beim Elterngeld steigen die Ausgaben hingegen über die Jahre hinweg an.

Das Jahr 2006 stellt das letzte Jahr dar, in dem eine vollständige Kohorte an Erziehungsgeldkindern erfasst ist. In diesem Jahr lagen die Ausgaben für das Erziehungsgeld bei 2,8 Mrd. Euro. Beim Elterngeld hingegen stellt 2008 das erste Jahr dar, das die Ausgaben einer vollständigen Kohorte an Elterngeldkindern erfasst. Im Jahr 2008 lagen die Ausgaben für das Elterngeld bei etwa 4,2 Mrd. Euro. In Anlehnung an die Ermittlung der Verhaltens- und Refinanzierungseffekte, die Eltern aus 2006 und Eltern aus 2007 gegenüberstellt, werden daher die Erziehungsgeldausgaben in 2006 jenen für die Elterngeldausgaben in 2008 gegenübergestellt. Demensprechend lassen sich durch die Einführung des Elterngeldes zusätzliche direkte fiskalische Kosten in Höhe von etwa 1,38 Mrd. Euro ableiten.

Diesen 1,38 Mrd. Euro an zusätzlichen Ausgaben für das Elterngeld können die in Kapitel 3 bestimmten Refinanzierungseffekte in Höhe von 350 Mio. Euro gegenübergehalten werden. Sie stellen die durch die Elterngeldeinführung

Tabelle 4.1
Ausgaben für Erziehungs- und Elterngeld
 Ausgaben in Mrd. Euro

Jahr	Erziehungsgeld	Elterngeld
2004	3,061	
2005	2,873	
2006	2,801	
2007	1,997	1,709
2008	0,579	4,185
2009	0,001	4,450
2010		4,582
2011		4,708
2012		4,824
2013		5,105
2014		5,676

Quelle: BMFSFJ.

verhaltensinduzierten Einflüsse auf staatliche Einnahmen (Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge) und Ausgaben (Hartz IV und Wohngeld) dar. Dementsprechend kann festgehalten werden, dass sich für den ersten Jahrgang an Elterngeldkindern etwa 25% der zusätzlichen Ausgaben für das Elterngeld durch entsprechende staatliche Mehreinnahmen und Minderausgaben in den ersten fünf Jahren nach der Geburt der Kinder selbst finanziert haben. Da auch über das fünfte Lebensjahr hinaus davon auszugehen ist, dass Mütter mit ab 2007 geborenem Kind häufiger erwerbstätig sind als Mütter mit vor 2007 geborenem Kind, kann davon ausgegangen werden, dass sich auf längere Frist ein zusätzlicher Teil der Mehrausgaben für das Elterngeld selbst trägt.

Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass bei der Ermittlung der Refinanzierungseffekte nur die direkte Wirkung auf das Arbeitsangebot berücksichtigt wurde, nicht jedoch weitere Wirkungskanäle. Es ist beispielsweise nicht unwahrscheinlich, dass die schnellere Rückkehr der Mütter in den Arbeitsmarkt einen positiven Effekt auf den erzielten Stundenlohn hat, da längere Erwerbsunterbrechungen in der Regel mit anschließenden Nachteilen bei Lohn und Karriereausichten einhergehen (vgl. Beblo und Wolf 2002). Dies würde zu einer weiteren Erhöhung des Refinanzierungseffektes führen. Des Weiteren muss angemerkt

werden, dass das den Analysen zugrundeliegende RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells zwar eine differenzierte und detaillierte Abbildung des Steuer- und Transfersystems ermöglicht, die den Analysen zugrundeliegenden Beobachtungszahlen im SOEP/FiD (und auch im Mikrozensus für die Ermittlung der Verhaltenseffekte) jedoch eher gering sind, so dass die ermittelten Refinanzierungseffekte mit statistischer Unsicherheit behaftet sind und daher tatsächlich höher oder geringer ausfallen können.

5 Verhaltensänderungen bei späteren Geburtsjahrgängen

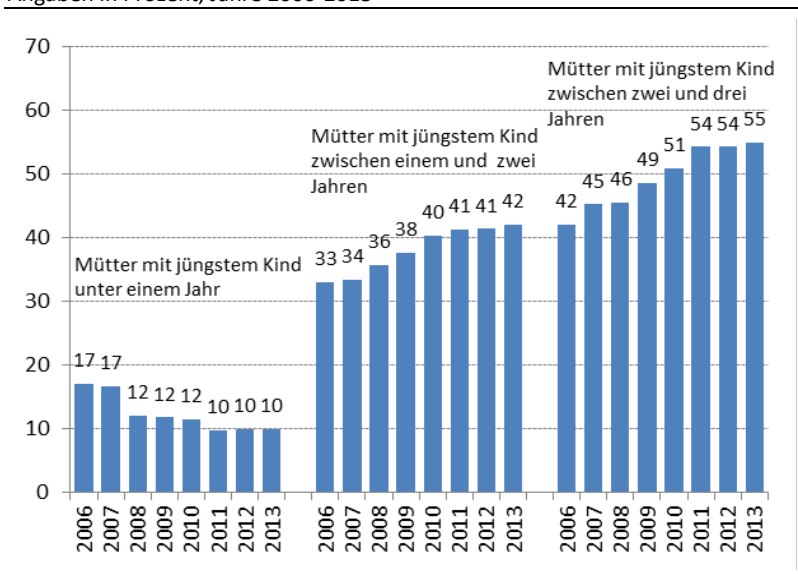
Die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Verhaltens- und Refinanzierungseffekte beziehen sich ausschließlich auf Personen der ersten Kohorte an Eltern, die vom Elterngeld betroffen waren. Für spätere Geburtsjahrgänge können diese Effekte nicht ohne weiteres als konstant angenommen werden. Gleichzeitig ist es nicht möglich, in ähnlich überzeugender Weise wie für die erste Kohorte an Elterngeldeltern Verhaltenseffekte zu identifizieren, die kausal auf das Elterngeld zurückzuführen sind. In diesem Kapitel werden daher lediglich Trends in der Müttererwerbstätigkeit und im Elterngeldbezug der Väter aufgezeigt und mögliche Implikationen für entsprechende Refinanzierungseffekte angedeutet.

Das Schaubild 5.1 zeigt den Anteil der erwerbstätigen Mütter nach dem Alter des jüngsten Kindes für die Jahre 2006 bis 2013. Für Mütter mit jüngstem Kind zwischen einem und zwei Jahren ist über die Jahre hinweg ein deutlicher Anstieg zu erkennen, zwischen 2009 und 2011 beispielsweise um 3 Prozentpunkte. Ähnliche Anstiege sind auch bei Müttern mit jüngstem Kind zwischen zwei und drei Jahren ersichtlich. Dies lässt darauf schließen, dass die Familienpolitik insgesamt einen nachhaltigen Wandel bei der Erwerbstätigkeit junger Mütter erreicht hat. Es ist jedoch nicht möglich, differenziert zu bestimmen, zu welchem Anteil dieser Anstieg der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern späterer Geburtsjahrgänge auf das Elterngeld, auf den Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, auf die veränderte konjunkturelle Situation oder sonstige Faktoren zurückzuführen ist. Dass die Einführung des Elterngeldes zumindest einen Teil des weiteren Anstiegs der Müttererwerbstätigkeit bewirkt hat, scheint jedoch plausibel. Bei den Geburtsjahrgängen nach 2007 dürfte der Effekt auf die staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben, der durch die Verhaltensänderung von Müttern bedingt wird, folglich höher ausfallen als für den Geburtsjahrgang 2007.

Schaubild 5.1

Entwicklung der Erwerbsquote von Müttern mit Kinder unter drei Jahren

Angaben in Prozent, Jahre 2006-2013



Quelle: Mikrozensus-Sonderauswertung s14225, Berechnung Prognos AG. Die Erwerbsquoten beziehen sich auf die ausgeübte Erwerbstätigkeit und umfassen neben aktiv Erwerbstätigen auch Personen, die normalerweise einer bezahlten Tätigkeit nachgehen, diese zum Zeitpunkt der Befragung aber wegen Urlaub, Kurzarbeit, Streik oder beruflicher Aus- und Fortbildung nicht ausgeübt haben.

Da das Elterngeld nicht nur für die Zeit nach der Geburt andere Anreize setzt als das Erziehungsgeld, sondern auch für die Zeiten vor einer Geburt, wird der Refinanzierungseffekt gegebenenfalls bei Geburtsjahrgängen nach 2007 weiter verstärkt. Im Gegensatz zum Erziehungsgeld hängt die Höhe des Elterngeldes vom individuell erhaltenen Erwerbseinkommen im letzten Jahr vor der Geburt ab und setzt damit den Anreiz, im Jahr vor der Geburt ein möglichst hohes Erwerbsein-

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

Tabelle 5.1
Elterngeldbezug von Müttern

Geburtsjahrgang	Anteil erwerbstätig vor der Geburt in % (Mütter)	Anteil mit 2 oder mehr Kindern im Haushalt in % (Mütter)	Durchschnittlicher monatlicher Elterngeldbezug in Euro (Mütter)
2007	52,7	43,2	k. A.
2008	55,3	42,5	615
2009	58,6	44,8	641
2010	61,0	46,4	664
2011	65,7	45,4	683
2012	67,1	46,2	701

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014a) und frühere Jahrgänge.

kommen zu erzielen.⁹ Tabelle 5.1 zeigt, dass die Erwerbsquote von Frauen vor der Geburt bei Geburtsjahrgängen nach 2007 stetig gestiegen ist ebenso wie die durchschnittliche Höhe des monatlichen Elterngeldes. Zwar kann auch bei diesen Entwicklungen nicht differenziert werden, zu welchem Anteil dieser Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen vor der Geburt auf das Elterngeld und welcher Anteil auf andere Faktoren zurückzuführen ist, sie geben jedoch Anhalt dafür, dass eine entsprechende Verhaltensanpassung bereits vor der Geburt stattgefunden haben könnte.¹⁰ Eine Zunahme der Erwerbstätigkeit vor der Geburt

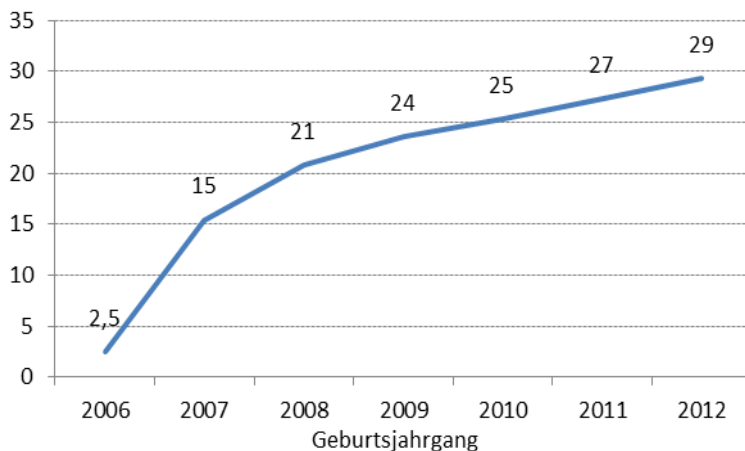
⁹ Da das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) erst kurz vor Inkrafttreten beschlossen wurde, sind derartige Verhaltenseffekte auf die Erwerbstätigkeit vor der Geburt bei Müttern mit einer Geburt im ersten Quartal 2007 weitestgehend ausgeschlossen.

¹⁰ Das Erwerbsverhalten vor der Geburt wird maßgeblich durch die bisherige Kinderzahl beeinflusst. Daher könnte der Anstieg in der Erwerbstätigkeit vor der Geburt theoretisch durch einen höheren Anteil an Erstgebärenden bedingt sein, die vor der Geburt im Durchschnitt häufiger erwerbstätig sind als Frauen, die bereits Kinder haben. Aus Tabelle 5.1 wird jedoch ersichtlich, dass der Anstieg in der Erwerbstätigkeit vor der Geburt keinesfalls auf eine Zunahme von Erstgeburten zurückzuführen ist. Die Elterngeldstatistik enthält zwar keine Auskünfte über die bisherige Anzahl an Geburten einer Mutter, sondern nur über die Anzahl der Kinder im Haushalt. Da über die Jahre hinweg ein Anstieg des Anteils an Elterngeldbezieherinnen mit zwei oder mehr Kindern im Haushalt (inklusive des Kindes für das Elterngeld bezogen wird) festzustellen ist, kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Erstgebärenden unter den Elterngeldbezieherinnen eher zurückgegangen ist.

Schaubild 5.2

Anteil der Väter mit Erziehungs- bzw. Elterngeldbezug

Nach Geburtsjahrgang des Kindes, Angaben in Prozent, Geburtsjahrgang 2006
Erziehungsgeldbezug, ab 2007 Elterngeldbezug



Quelle: Tamm (2012) sowie Statistisches Bundesamt (2014a) und frühere Jahrgänge.

würde ebenfalls zu einer Erhöhung des durch das Elterngeld induzierten Refinanzierungseffektes beitragen und erklärt zum Teil den weiteren Anstieg der Ausgaben für das Elterngeld in den Jahren nach 2008 (vgl. Tabelle 4.1).

Bei Vätern ist für Geburtsjahrgänge nach 2007 ein deutlicher Trend hin zu einer stärkeren Nutzung des Elterngeldes festzustellen (vgl. Schaubild 5.2). Lag die Bezugsquote für Väter mit im Jahr 2007 geborenem Kind noch bei 15%, erreichte sie bei Vätern mit im Jahr 2012 geborenem Kind bereits 29%. Diese Zunahme der Elterngeldnutzung durch Väter führt neben einer direkten Kostenzunahme bei den Ausgaben für das Elterngeld außerdem zu zusätzlichen Mindereinnahmen des Staates bei Einkommensteuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträgen. Diese wirken einer Refinanzierung entgegen.

Eine Aussage darüber, wie sich die unterschiedlichen Trends bei Müttern und Vätern von Geburtsjahrgängen nach 2007 in der Summe auf die Refinanzie-

Fiskalische Refinanzierungseffekte des Elterngeldes

rungsquote auswirken, kann aufgrund der angesprochenen Problematik einer Vermischung der durch das Elterngeld induzierten Verhaltenseffekte mit den Auswirkungen anderer kontemporärer Entwicklungen nicht getroffen werden.

Literaturverzeichnis

Beblo, M. und E. Wolf (2002), Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71(1): 83-94.

DIW (2012), Elterngeld Monitor. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 61.

Kluge, J. und S. Schmitz (2014), Social Norms and Mothers' Labor Market Attachment. The Medium-run Effects of Parental Benefits. Ruhr Economic Papers #481.

Kluge, J. und M. Tamm (2013), Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: Evidence from a natural experiment. Journal of Population Economics 26(3): 983-1005.

Schröder, M., R. Siegers und K. Spieß (2013), Familien in Deutschland – FiD. Schmollers Jahrbuch 133(4): 595-606.

Statistisches Bundesamt (2013), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR), Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18, Reihe 1.4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014a) Statistik zum Elterngeld: Beendete Leistungsbezüge für im Jahr 2012 geborene Kinder – Jahresergebnisse. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014b), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Natürliche Bevölkerungsbewegung. Fachserie 1, Reihe 1.1. Wiesbaden.

Steiner, V., P. Haan und K. Wrohlich (2005), Dokumentation des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells STSM 1999-2002. Schmollers Jahrbuch 133(4): 595-606.

Tamm, M. (2012), Elterngeld – wie geht es danach weiter? In F. Becker-Stoll et al. (Hrsg.), Expertisen zum Achten Familienbericht „Zeit für Familie“. München: ifo Institut, 91-113.