

Kinderzuschlag und Midijob-Gleitzone

Welche Anreiz- und Verteilungswirkungen haben verschiedene Reformoptionen?

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hat untersucht, wie sich Reformen der sogenannten Gleitzone („Midijobs“) und des Kinderzuschlags auf die Einkommen privater Haushalte und die öffentlichen Finanzen auswirken. Auch die Wirkungen der von der Regierungskoalition tatsächlich auf den Weg gebrachten Veränderungen können dadurch abgeschätzt werden.



Die Abgabenbelastung von kleinen und mittleren Einkommen ist in Deutschland im internationalen Vergleich recht hoch. Nach Berechnungen der OECD liegt sie für Geringverdiener nur in Belgien und Ungarn noch höher. Der überwiegende Teil der Abgabenlast ist auf vergleichsweise hohe Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen, die Einkommensteuer spielt dagegen kaum eine Rolle.

Geringere Sozialabgaben auf niedrige Einkommen

Mit der sogenannten Gleitzone (§ 20 Abs. 2, SGB IV) besteht seit 2003 eine Regelung, die geringe Arbeitseinkommen von der vollen Beitragspflicht entlastet. Die von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Beiträge zur Sozialversicherung steigen zwischen 450 und 850 Euro („Midijobs“) progressiv an. Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, die Gleitzone auszuweiten. Mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung

hat der Bundestag am 28. November 2018 beschlossen, die Gleitzone in einen „Übergangsbereich“ umzuwandeln und bis auf 1.300 Euro im Monat auszuweiten. Diese Gesetzesänderung wird am 1. Juli 2019 in Kraft treten.

Gradueller Transferentzug statt „Abbruchkante“

Neben Steuern und Sozialabgaben wirkt sich auch der Bezug von Sozialtransfers auf die verfügbaren Nettoeinkommen von Haushalten mit niedrigem Einkommen aus. Zu den wichtigsten Transfers zählen neben der Grundsicherung (SGB II) das Wohngeld und der Kinderzuschlag.

Der Kinderzuschlag wurde eingeführt, damit Haushalte mit Kindern, die zwar über eigenes, aber nicht ausreichendes Einkommen verfügen, nicht auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind. Bei der gesetzlichen Definition des Kinderzuschlags wurde bisher allerdings nicht auf einen

systematischen (glatten) Transferentzug geachtet. Das heißt, dass der Anspruch auf den Kinderzuschlag sofort vollständig entfällt, sobald das Haushaltseinkommen zur Bedarfsdeckung ausreicht. Ein höheres Bruttoeinkommen führt bei Überschreiten der sogenannten Höchsteinkommengrenze deshalb zu einem niedrigeren Nettoeinkommen (nach Abgaben und Transfers). Ökonomen sprechen dabei von einer „effektiven Grenzbelastung von mehr als 100 Prozent“.

Das Problem: Bei Grenzbelastungen von mehr als 100 Prozent lohnen sich zusätzliche Anstrengungen nicht. Hohe Transferentzugsraten mindern die Anreize, mehr zu arbeiten. Wenn vom zusätzlich verdienten Bruttoeinkommen am

Ende effektiv nichts oder kaum mehr zur Verfügung steht, lohnt es sich nicht, länger zu arbeiten oder einen besser bezahlten Job anzunehmen.

Um dieses Problem anzugehen, ist im Koalitionsvertrag festgehalten, dass die „Abbruchkante“ beseitigt wird und die Transferleistung bei steigendem Einkommen zukünftig langsamer auslaufen soll. Ergänzend wurde ein Prüfauftrag zur besseren Abstimmung von Kinderzuschlag, Wohngeld und Kindesunterhalt formuliert.

Mit dem Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags

Simulationsmodell und Methodik

Das im Gutachten verwendete Modell ist ein Mikrosimulationsmodell, welches auf Haushaltsebene zunächst das 2018 geltende Steuer- und Transfersystem abbildet. Der Rechtsstand wurde auf Basis bereits vereinbarter Änderungen hinsichtlich der Wiedereinführung der Parität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf 2,5 Prozent und der Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitrages auf 3,05 Prozent modifiziert. Neben Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag werden zudem Sozialversicherungsbeiträge und Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag berücksichtigt. Dies ermöglicht die Abbildung weitreichender Wechselwirkungen innerhalb des Steuer- und Transfersystems in der empirischen Analyse.

Als Datenbasis dient die 2016er Welle des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), einer repräsentativen Haushaltsbefragung mit 18.000 Beobachtungen, darunter 8.500 Familien. In einem ersten Schritt werden für jeden Haushalt in der Stichprobe die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben sowie die Höhe der wichtigsten Sozialtransfers (Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld) auf Basis der im SOEP enthaltenen Informationen zu Einkommen, Erwerbstätigkeit, Wohnsituation und Haushaltszusammensetzung errechnet.

Zur Abschätzung der Arbeitsangebotswirkungen wird ein diskretes Nutzenmaximierungsmodell verwendet, das die Arbeitsangebotsentscheidung von Haushalten als Wahl zwischen Arbeitszeitkategorien darstellt. Eine Anpassung der Arbeitsnachfrage durch Firmen als Reaktion auf ein verändertes Arbeitsangebot wird hier nicht modelliert. Die implizite Annahme ist daher, dass die Arbeitsnachfrage voll elastisch ist und sich ein gesteigertes Angebot vollständig in Beschäftigung umsetzt. Bei einem aufnahmefähigen Arbeitsmarkt, wie es ihn derzeit vielerorts in Deutschland gibt, erscheint eine kurzfristige Übersetzung dieser Angebotseffekte in Beschäftigungseffekte plausibel.

Die Ergebnisse von Mikrosimulationsstudien variieren in Abhängigkeit der Datengrundlage sowie der konkreten Modellierung von Daten und gesetzlichen Regelungen. Simulationsergebnisse sind immer mit Unsicherheit behaftet. Die Unsicherheit resultiert aus dem Stichprobenfehler und aus fehlerhaften bzw. unvollständigen Angaben der Befragten. Bei Simulationen mit Verhaltensreaktionen kommt die Unsicherheit aus der Schätzung von Verhaltensmodellen hinzu.

Für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stand bei dem hier verwendeten Modell im Vordergrund, Anreiz- und Verteilungseffekte von Reformvorschlägen abzubilden. Einnahmen- und Ausgabeneffekte auf die öffentlichen Haushalte wurden nicht vertieft betrachtet. Die Simulationen stellen keine Planungsgrundlage für konkrete Gesetzgebungsvorhaben dar.

und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe („Starke-Familien-Gesetz“, Kabinettsbeschluss vom 9. Januar 2019) wird nun die „Abbruchkante“ beseitigt. Ab dem 1. Januar 2020 wird zusätzliches Erwerbseinkommen der Eltern den Kinderzuschlag durchgängig um 45 Prozent (bis 50 Prozent) mindern; er entfällt jedoch nicht mehr auf einen Schlag bei Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze.

Gutachten auf Basis eines Mikrosimulationsmodells

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) hat gemeinsam mit dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) die beschriebenen Reformen anhand eines Mikrosimulationsmodells (vgl. Kasten) im Auftrag des BMWi bewertet. Neben statischen Entlastungs- und Aufkommenswirkungen konzentriert sich die Analyse insbesondere auf Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Transfersystem sowie dynamische Verhaltensanpassungen. Die Wirkung der Reformen auf Erwerbsanreize und folglich das Arbeitsangebot privater Haushalte ist hierbei von besonderem Interesse. Die Einbeziehung solcher Verhaltensänderungen ist für die mittelfristige Bewertung fiskalischer Kosten und Verteilungswirkungen von Bedeutung. Das Gutachten hat alternative Reformoptionen unabhängig von konkreten Gesetzentwürfen analysiert.

Reform der „Midijobs“

Untersucht wurden drei leicht unterschiedliche Varianten der Ausweitung der Gleitzone. In der Basisvariante wurde die Gleitzone, wie nunmehr in dem Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen, nach oben hin ausgedehnt. In den beiden weiteren Varianten wurden zusätzlich die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Beginn der Gleitzone gesenkt: Im ersten Fall wurden alle Arbeitnehmerbeiträge, im zweiten Fall lediglich die Rentenversicherungsbeiträge auf null gesetzt. Derzeit werden bei einem Monatslohn von 450,01 Euro bereits knapp über 10 Prozent Sozialabgaben für Arbeitnehmer fällig. Durch niedrigere Eingangssätze würde die Entlastung höher ausfallen. Ein Eingangssatz von null würde zudem eine stetige Zunahme der Arbeitnehmerbeiträge beim Wechsel aus einem Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bewirken. Aktuell führt ein geringfügiges Überschreiten der Minijob-Grenze zu einem Verlust an Nettoeinkommen.

Nach den Simulationsergebnissen zur Basisvariante werden Bezieher kleinerer Arbeitseinkommen bei den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von jährlich ca. 600 Millionen Euro gegenüber dem Status quo entlastet. In gleicher Höhe entstehen Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungen. Dabei sind Veränderungen des Arbeitsangebots bzw. der Beschäftigung (s. Kasten) berücksichtigt. Pro Person beträgt der maximale Entlastungsbetrag im Vergleich zur noch geltenden Rechtslage knapp 280 Euro im Jahr. Die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung sind gering. Hierbei macht sich bemerkbar, dass von der Maßnahme alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Arbeitseinkommen von bis zu 1.300 Euro im Monat profitieren, unabhängig von weiteren Einkünften (zum Beispiel aus Kapitalanlagen) und unabhängig vom Haushaltseinkommen, das zum Beispiel durch Einkünfte eines weiteren Verdieners sehr viel höher liegen kann. Die Reform stärkt somit im Midijob-Bereich unter anderem auch die Arbeitsanreize für Zweitverdiener in Paarhaushalten. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, entfallen auf die untersten drei Dezile der Einkommensverteilung weniger als 50 Prozent der gesamten Entlastung, sowohl absolut als auch relativ ist die Entlastungswirkung für die einkommensschwächsten Haushalte aber am größten.

Das angebotene Arbeitsvolumen insgesamt bleibt in der Basisvariante voraussichtlich unverändert. Zwar führt die Entlastung dazu, dass einige Personen zusätzlich in den Arbeitsmarkt eintreten. Auf der anderen Seite reduzieren bereits Beschäftigte ihr Arbeitsangebot; insgesamt ungefähr im gleichen Umfang. Wie vertiefte Analysen mit dem Mikrosimulationsmodell zeigen, handelt es sich dabei um einen Kreuzeffekt in Paarhaushalten (die Mehrarbeit eines Partners bewirkt eine Reduzierung des Arbeitsangebots des anderen Partners). Die Maßnahme wirkt somit auf eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeitszeit(en) von (Ehe-) Partnern hin, ohne dabei eine Zunahme des gesamten Arbeitsangebotes zu verursachen.

Die Analyse der zwei weitergehenden Optionen zeigt, dass eine stärkere Entlastung in der Gleitzone qualitativ zu gleichen Effekten führen würde. Die Mindereinnahmen der Sozialversicherungen und somit die fiskalischen Kosten würden allerdings deutlich höher ausfallen (doppelt bzw. mehr als dreifach so hoch), ohne für den Arbeitsmarkt insgesamt spürbare Effekte in Form eines höheren Arbeitsangebots zu entfalten.

Reform des Kinderzuschlags

Beim Kinderzuschlag wurden zunächst zwei Szenarien analysiert. In der ersten Variante wurde lediglich die sogenannte Höchstinkommengrenze abgeschafft (Beseitigung der „Abbruchkante“). In der zweiten Variante wurde zusätzlich eine Erhöhung des Kinderzuschlags untersucht. Bei beiden Varianten wurden zudem Veränderungen der Inanspruchnahme simuliert.

Heute beziehen etwa 95.000 Haushalte einen Kinderzuschlag. Anspruchsberechtigt sind jedoch deutlich mehr Haushalte. Die Schätzungen für die Inanspruchnahme – also den Anteil der berechtigten Haushalte, die die Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen – liegen zwischen 30 und 40 Prozent. Demnach gibt es schätzungsweise zwischen 240.000 und 320.000 anspruchsberechtigte Haushalte mit 650.000 bis 870.000 Kindern. Ausgehend von der im Simulationsmodell für den Status quo geschätzten Inanspruchnahme von 38 Prozent wurden die Ergebnisse auch für Quoten von 50, 75 und 100 Prozent berechnet.

In einem zweiten, methodisch innovativen Teil berechneten die Gutachter zahlreiche „Kreuzszenarien“. Die Idee

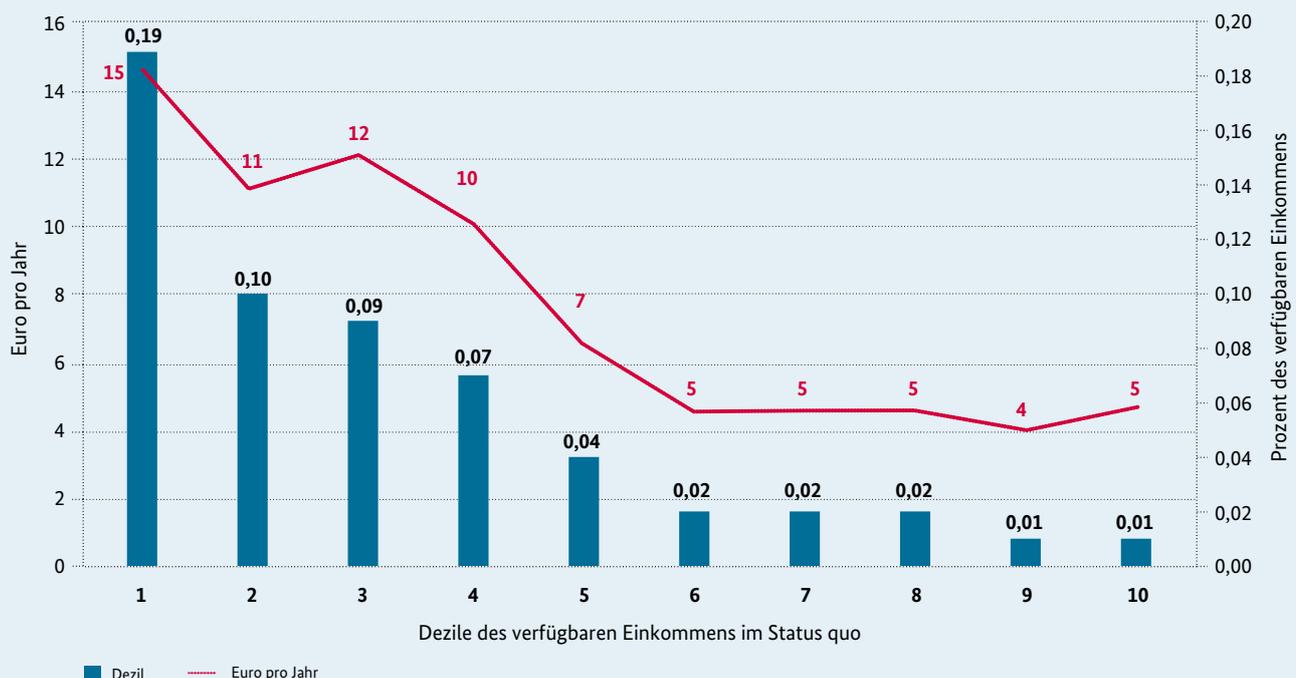
hierbei ist, Veränderungen von als relevant identifizierten Politikparametern systematisch zu untersuchen. Im vorliegenden Fall bedeutet dies konkret drei unterschiedliche Höhen des Kinderzuschlags und fünf verschiedene Anrechnungsraten für das Einkommen der Eltern. Zudem wurde der Beginn der Abschmelzung des Kinderzuschlags in drei Stufen variiert. Insgesamt ergaben sich so 45 verschiedene Szenarien.

Anspruchsberechtigte

Die Beseitigung der „Abbruchkante“ führt zu einer deutlichen Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten um ca. 40.000 Haushalte. Nach den Berechnungen von ZEW und IZA würde die Beseitigung der „Abbruchkante“ in Kombination mit einem Anstieg der Inanspruchnahmequote auf 50 Prozent die Zahl der zusätzlichen Empfänger von 40.000 auf knapp 90.000 Haushalte erhöhen. Im Fall einer kompletten Inanspruchnahme würden 270.000 zusätzliche Haushalte Kinderzuschlag beziehen.

Mit jeder Erhöhung des Kinderzuschlags nimmt der Kreis der Anspruchsberechtigten zu. Wie die Simulationsergeb-

Abbildung 1: Verteilungseffekte einer Ausweitung der Gleitzone



Lesebeispiel: Im 1. Dezil – bei den 10% der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen – steigt das durchschnittliche Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Ausweitung der Gleitzone um 15 Euro bzw. 0,19 Prozent im Jahr.

Quelle: ZEW/IZA. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens (Haushaltsäquivalenzeinkommen) im Status quo.

nisse zeigen, gibt es in Deutschland relativ viele Familien mit einem Einkommen, das bei einer entsprechenden Erhöhung zu einem Anspruch auf Kinderzuschlag führen würde. Allerdings handelt es sich dabei um betragsmäßig kleine Ansprüche.

Hoher fiskalischer Selbstfinanzierungseffekt – geringe Ausweitung des Arbeitsangebots

Die Belastungen für den Bundeshaushalt fallen in den Varianten mit konstanter Inanspruchnahmequote daher vergleichsweise niedrig aus. Die Beseitigung der „Abbruchkante“ kostet den Bund statisch betrachtet, das heißt ohne Anpassungen beim Arbeitsangebot, voraussichtlich 50 Millionen Euro im Jahr.

Die Veränderung des Arbeitsangebots ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive aufgrund des engen Kreises von Anspruchsberechtigten allerdings ebenfalls gering: Bei Abschaffung der „Abbruchkante“ in Verbindung mit einer deutlichen Erhöhung des Kinderzuschlags ergibt sich in bestimmten Konstellationen ein Plus von 5.000 Vollzeitäquivalenten. Der attraktiver ausgestaltete Kinderzuschlag

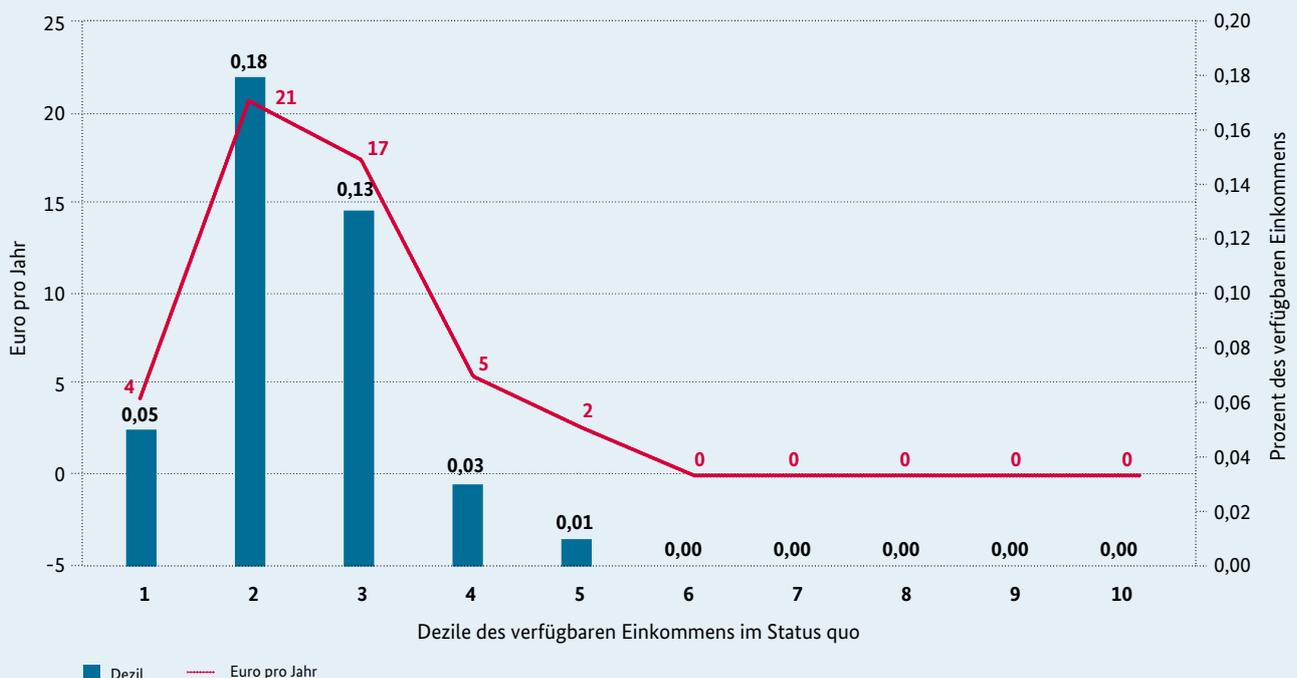
würde den Berechnungen zufolge eine kleine Gruppe von Nicht-Erwerbstätigen zum Angebot von vielen Arbeitsstunden anregen. Dagegen ließe er das Angebot derer, die bereits beschäftigt sind, weitgehend unverändert.

Verteilungseffekte

Da der Kinderzuschlag nur von einer relativ kleinen Gruppe von Haushalten bezogen wird, fallen die Verteilungswirkungen der untersuchten Maßnahmen sehr klein aus (vgl. Abbildung 2). Betrachtet man nur die Empfänger der Leistung, dann sind die Einkommenswirkungen der beiden Szenarien aber durchaus beträchtlich. Die Haushalte, die durch die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze neu in Bezug von Kinderzuschlag kommen, erfahren einen Einkommenszuwachs in Höhe von durchschnittlich 1.168 Euro pro Jahr.

Da sich die Einkommenswirkungen in Grenzen halten, ändern sich auch Verteilungsmaße wie der Gini-Koeffizient, der Quotient aus dem Einkommen des 90. und des 10. Perzentils und die Armutsrisikoquote kaum. Die Ungleichheit der Einkommen wird nicht spürbar verringert.

Abbildung 2: Verteilungseffekte eines veränderten Kinderzuschlags



Lesebeispiel: Im 1. Dezil – bei den 10% der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen – steigt das durchschnittliche Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Abschaffung der „Abbruchkante“ und die Erhöhung um 4 Euro bzw. 0,05 Prozent im Jahr.

Quelle: ZEW/IZA. Dezile des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens (Haushaltsäquivalenzeinkommen) im Status quo.

Die Armutsgefährdung von Familien reduziert sich im Zuge der untersuchten Reformvarianten, wenn auch in geringem Umfang. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, profitieren vor allem Haushalte im zweiten und dritten Dezil der Einkommensverteilung. In der oberen Hälfte der Einkommensverteilung kommt es zu keinen Einkommenszuwächsen.

Die Analyse der Kreuzszenarien zeigt die Spannbreite möglicher Wirkungen verschiedener Parameterkonstellationen auf. Insgesamt legen die Ergebnisse nahe, dass bei den Zielen Armutsvermeidung und Stärkung der Arbeitsanreize keine großen Trade-Offs bestehen. Szenarien, die eine relativ starke Armutsminderungswirkung haben, heben tendenziell auch die Arbeitsanreize stärker an.

Fazit

Die Entlastung von niedrigen Einkommen bei den Sozialabgaben und die Veränderungen beim Kinderzuschlag werden voraussichtlich zwar nur zu geringen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung führen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot dürfte sich durch diese Maßnahmen aber insgesamt geringfügig erhöhen. Die Maßnahmen bewirken in erster Linie eine finanzielle Verbesserung der betroffenen Haushalte. Während die Effekte des Kinderzuschlags auf einen relativ engen Bereich der Einkommensverteilung begrenzt sind, führt die Ausweitung der Gleitzone – bei einer Betrachtung der Haushaltseinkommen – über alle Einkommensgruppen hinweg zu geringen Erhöhungen der verfügbaren Einkommen, die im unteren Bereich der Verteilung allerdings am stärksten ausfallen.

Auch die Änderungen des Kinderzuschlags, wie im „Starke-Familien-Gesetz“ vorgesehen, entlasten Familien im entsprechenden Einkommensbereich. Mit der Beseitigung der „Abbruchkante“ wird ein Fehlanreiz des Steuer-Transfer-Systems beseitigt. Die Absenkung der Transferentzugsrate um fünf Prozentpunkte stärkt die Arbeitsanreize zusätzlich. Durch die unveränderte Abschmelzung des Wohngeldes, das viele Familien neben dem Kinderzuschlag beziehen, bestehen jedoch nach wie vor hohe effektive Grenzbelastungen von teilweise bis zu 100 Prozent. Wissenschaftler und internationale Institutionen wie die OECD empfehlen vor diesem Hintergrund weitergehende Verbesserungen der Arbeitsanreize über eine zusätzliche Senkung der marginalen Abgabenbelastung der Bezieher von geringen Einkommen.

Kontakt: Dr. Alexandra Effenberger, Referat für
Wirtschaftspolitische Analysen
Dr. Michael Feil, Referat für Wirtschaftspolitische
Fragen des Arbeitsmarktes und der Sozialordnung