



Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Fehlanreize, Reformoptionen und
ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum

Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Fehlanreize, Reformoptionen und
ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum

Erstellt vom

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
Prof. Dr. Andreas Peichl (ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München)
Florian Buhlmann (ZEW)
Max Löffler (Universität zu Köln)

Unter Mitarbeit von

Maximilian Blömer (ifo Institut)
Dr. Holger Stichnoth (ZEW)

Im Auftrag der

Bertelsmann Stiftung

August 2017

Abstract

Das deutsche Steuer- und Transfersystem wird immer wieder als wachstums- und anreizfeindlich kritisiert. Die politische Debatte dreht sich dabei vor allem um den sogenannten Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif. Diese Studie hat das Zusammenwirken der verschiedenen Komponenten des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems in der Bundesrepublik Deutschland untersucht. Dabei wird deutlich, dass die Debatte um den Mittelstandsbauch von viel größeren Fehlanreizen im Gesamtsystem ablenkt.

Im ersten Schritt unserer Analyse führen wir eine umfassende Untersuchung der Anreizwirkungen im Status quo durch. Im zweiten Schritt analysieren wir mögliche Reformmaßnahmen, die darauf abzielen, das Steuer- und Transfersystem anreizkompatibler zu gestalten. Drittens quantifizieren wir die Auswirkungen der Maßnahmen im Hinblick auf Beschäftigung, Saldo der öffentlichen Haushalte und Verteilung der Einkommen der Privathaushalte. Dabei werden ex ante sowohl statische Effekte berechnet – also ohne Verhaltensanpassung – als auch Effekte unter Berücksichtigung längerfristiger Anpassungen von Arbeitsangebot, Löhnen und Arbeitsnachfrage. Alle Berechnungen in diesem Gutachten werden mit dem Mikrosimulationsmodell des ZEW durchgeführt. Der Rechtsstand im Status quo ist der des Jahres 2016.

Als zentrales Maß, um die Anreizwirkung des Steuer- und Transfersystems in Deutschland zu beurteilen, nutzen wir die effektive Grenzbelastung. Diese gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros wieder abgegeben werden müsste – sei es durch Transferentzug im Sozialbereich, durch Einkommensteuern oder als Beitrag zur Sozialversicherung.

Anhand von Musterhaushalten zeigen wir, dass die effektive Grenzbelastung für viele Einkommensschichten im Gegensatz zum Grenzsteuersatz in der Einkommensteuer

nicht progressiv verläuft: Die Grenzbelastung nimmt teilweise mit steigendem Einkommen sogar leicht ab. Beispielsweise liegt die effektive Grenzbelastung eines Ehepaares mit zwei Kindern, bei dem nur ein Ehepartner verdient, bei einem Bruttoeinkommen von 40.000 Euro bei ca. 45 Prozent. Hingegen liegt die Grenzbelastung bei einem Bruttoeinkommen von 90.000 Euro nur bei etwas mehr als 35 Prozent. Ursache dafür sind insbesondere die Beitragsbemessungsgrenzen in der Kranken- und Rentenversicherung sowie die Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und Kindergeld.

Zudem ist die Grenzbelastung für Bezieher von Transferleistungen sehr hoch. Teilweise verlieren Haushalte sogar bei einem höheren Verdienst verfügbares Einkommen, da der ausgelöste Transferentzug das zusätzlich erzielte Einkommen übersteigt. Um das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem anreizkompatibler zu gestalten und einen Beitrag zu inklusivem Wachstum zu leisten, haben wir verschiedene Reformoptionen umrissen, die gezielt Sprungstellen des Steuer- und Transfersystems beseitigen und auf die Steigerung der Erwerbsanreize abzielen. Die Szenarien werden anhand von drei Zielen und Kriterien bewertet: (i) Steigerung der individuellen Beschäftigungsanreize, (ii) ausgeglichene öffentliche Haushalte und (iii) keine Zunahme der Einkommensungleichheit.

Um die Auswirkungen dieser Reformen in der Praxis abschätzen zu können, haben wir die Reformen auf der Grundlage eines repräsentativen Bevölkerungsdatensatzes simuliert – dem Sozio-oekonomischen Panel – und mit Blick auf die Beschäftigungs-, Verteilungs- und Budgeteffekte untersucht.

Die Tabelle zeigt die wichtigsten Ergebnisse im Überblick. Während im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum die Abflachung des Mittelstandsbauchs am besten abschneidet, sind hier die Verteilungswirkungen leicht

negativ. Eine solche Reform wäre zudem mit substanziellen Einnahmeverlusten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Im Hinblick auf das Ziel inklusiven Wachstums müssten entsprechend weitere Maßnahmen ergriffen werden, – zum Beispiel die Anhebung des Spitzensteuersatzes –, um ungewünschte Verteilungswirkungen zu mildern. Darüber hinaus werden die unteren beiden Dezile der Einkommensverteilung mit einer solchen Maßnahme kaum erreicht. Die durchschnittliche äquivalenzgewichtete Entlastungswirkung liegt bei etwa 0 Euro für das unterste Dezil und bei etwa 40 Euro für das zweite Dezil. Zum einen, weil noch keine Steuern gezahlt werden und zum anderen, weil geringere Steuerzahlungen gleichzeitig zu geringeren Transferzahlungen führen. Zum Vergleich: Das oberste Dezil würde äquivalenzgewichtet um rund 1.253 Euro entlastet. Die Äquivalenzgewichtung erfolgt auf Basis der modifizierten OECD-Skala.

Die Integration von Arbeitslosengeld II (ALG II), Wohngeld und Kinderzuschlag in eine universale Transferleistung mit einer konstanten Transferentzugsrate von 60 Prozent sowie die Umstellung des Ehegattensplittings auf ein Realsplitting schneiden in Bezug auf das Ziel möglichst inklusiven Wachstums am besten ab. Sie führen zu Beschäftigungszuwächsen bei gleichzeitig leichter Reduktion der Einkommensungleichheit. Die Einführung eines Realsplittings würde sich zudem moderat positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Eine konstante Transferentzugsrate von 60 Prozent würde nicht nur zu einem Einkommens- und Beschäftigungszuwachs gerade in den unteren und mittleren Einkommensbereichen führen, sondern durch die Integration von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag auch einen geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten.

| Reformszenario | Beschäftigungseffekte | Gini-Koeffizient | Fiskalische Wirkungen |
|------------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|
| 1 Transferentzugsrate 60 Prozent | 137.700 | -0,003 | -8,35 |
| 2 Transferentzugsrate 70 Prozent | 66.700 | 0,000 | -0,57 |
| 3 Transferentzugsrate 80 Prozent | 42.000 | 0,002 | 0,96 |
| 4 Vereinfachung Wohngeld | -300 | 0,000 | -0,06 |
| 5 Vereinfachung Kinderzuschlag | 1.900 | 0,000 | -0,11 |
| 6 Abschaffung Solidaritätszuschlag | 80.800 | 0,004 | -14,08 |
| 7 Abflachung Mittelstandsbauch | 223.300 | 0,004 | -37,28 |
| 8 Realsplitting | 27.300 | -0,002 | 5,59 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Beschäftigungseffekte, die Verteilungseffekte und den fiskalischen Gesamteffekt der verschiedenen Reformszenarien nach Lohn- und Beschäftigungsanpassung aus. Die Spalte „Beschäftigungseffekte“ bemisst den Beschäftigungseffekt in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenstunden. Die Spalte „Gini-Koeffizient“ zeigt die Veränderung des Gini-Koeffizienten. Die Spalte „Fiskalische Wirkungen“ weist die fiskalischen Gesamtkosten bzw. -erlöse in Milliarden Euro aus.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

Abstract

The German tax and transfer system is continually criticized for being hostile to growth and for producing adverse incentives. In this regard, the political debate revolves primarily around the so-called middle-class bulge in income-tax rates. This study examines the interactions of various components of the tax, contribution and transfer system in Germany. In the process, it becomes clear that the debate over the middle-class bulge distracts from much more critical perverse incentives in the overall system.

In the first step of our analysis, we conduct a comprehensive survey of the incentive effects within the status quo. In the second step, we analyze possible reform measures designed to reshape the tax and transfer system so as to produce more positive incentives. Third, we quantify the effects of the measures with regard to employment, public-budget balances and the distribution of income across private households. Here, ex ante and static effects are calculated – thus, without behavioral adjustments – as well as effects that take account of long-term labor-supply, wage and labor-demand adaptations. All calculations in this report are carried out using the ZEW microsimulation model. The legal framework defining the status quo refers to the year 2016.

As the primary measure for assessing the incentive effect of the tax and transfer system in Germany, we use the effective marginal tax rate. This indicates what percentage of each additionally earned euro the recipient must relinquish – whether through the withdrawal of social-welfare benefits, through income taxes or through social-insurance contributions.

On the basis of sample households, we show that the effective marginal burden for many income segments, contrary to the marginal tax rate in the income-tax

schedule, is not progressive. In some cases, the marginal burden even decreases slightly along with rising income. For example, the effective marginal burden of a married couple with two children with only one earning spouse, with a gross income of €40,000, is about 45 percent. However, the marginal burden for a gross income of €90,000 is only about 35 percent. This is particularly due to the income ceilings for health and pension insurance, as well as to the “mostfavored tax test” (Günstigerprüfung) between the child allowance and child benefit.

In addition, the marginal burden is very high for transfer-benefit recipients. Some households even see their overall disposable income decline as they earn more, because the withdrawal of transfer income thus triggered exceeds the additional income received. In order to reshape the tax, contribution and transfer system to be more compatible with positive incentives, and to make a contribution to inclusive growth, we have outlined a number of reform options designed to eliminate discontinuities in the tax and transfer system, and which aim at increasing employment incentives. The scenarios are assessed on the basis of three goals and criteria: (i) an increase in individual employment incentives, (ii) balanced public budgets and (iii) no increases in income inequality.

In order to enable an assessment of these reforms' practical effects, we simulated the reforms using a representative population data set – the German Socio-Economic Panel (SOEP) – and examined them with special attention to employment, distribution and budgetary effects.

The table shows an overview of the most important results. While flattening the middle-class bulge performs best with regard to employment growth, the distribution effects here are slightly negative. Such a reform would also be associated with a substantial public-revenue loss. With regard to the goal of inclusive growth, additional measures would

accordingly have to be taken – for example, an increase in the top tax rate – in order to mitigate unwanted distributional effects. In addition, the bottom two income-distribution deciles would largely be left untouched by such a measure. The average equivalence-weighted effect with regard to burden relief would be close to €0 for the lowest decile, and about €40 for the second-lowest decile. For the first group, this is because no tax is paid at these levels, and for the second, because lower tax payments simultaneously lead to lower transfer payments. In comparison, the top decile would see equivalence-weighted relief of about €1,253. The equivalence weighting is based on the modified OECD scale.

The integration of type 2 unemployment benefits (also known as Hartz IV), the housing allowance and the child supplementary benefit into a universal transfer benefit with a constant transfer withdrawal rate of 60 percent as well as the conversion of the (currently practiced) spousal tax splitting (Ehegattensplitting) to a rate based on relative shares of household income (Realsplitting), performs best with regard to the goal of the most inclusive growth possible. These measures lead simultaneously to employment growth and to a small reduction in income inequality. The introduction of the alimony tax-splitting rate would also have a moderately positive effect on tax revenues. A constant transfer withdrawal rate of 60 percent would not only lead to growth in income and employment in the lower- and middle-income segments, but would also mean lower administrative expenditure by integrating the basic income payment, housing allowance and supplementary child benefit.

| Reform scenario | Employ. effects | Gini coefficient | Fiscal effects |
|-------------------------------------|-----------------|------------------|----------------|
| 1 60% transfer withdrawal rate | 137,700 | -0.003 | -8.35 |
| 2 70% transfer withdrawal rate | 66,700 | 0.000 | -0.57 |
| 3 80% transfer withdrawal rate | 42,000 | 0.002 | 0.96 |
| 4 Housing allowance simplification | -300 | 0.000 | -0.06 |
| 5 Child supplement simplification | 1,900 | 0.000 | -0.11 |
| 6 Abolition of solidarity surcharge | 80,800 | 0.004 | -14.08 |
| 7 Flattening of middle-class bulge | 223,300 | 0.004 | -37.28 |
| 8 Cap on income-splitting | 27,300 | -0.002 | 5.59 |

Note: The table shows the employment effects, distributional effects and overall fiscal effects of the various reform scenarios after wage and employment adjustments have taken place. The employment effects column measures the employment effects in number of individuals employed full-time, working 40-hour weeks. The Gini coefficient column shows the change in the Gini coefficient. The fiscal effects column indicates the overall fiscal cost or benefit in billions of euros.
Source: ZEW microsimulation model v. 3.2.0

Inhalt

| | | | | | |
|----------|--|-----------|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 9 | 5 | Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung | 35 |
| 1.1 | Gliederung | 10 | 5.1 | Beschäftigungswirkungen | 35 |
| | | | 5.2 | Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen | 37 |
| | | | 5.3 | Verteilungswirkungen | 38 |
| 2 | Methodisches Vorgehen | 12 | 5.4 | Fiskalische Wirkungen | 40 |
| 2.1 | Mikrosimulation des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems | 12 | 6 | Zusammenfassung und Fazit | 41 |
| 2.2 | Definition von Musterhaushalten | 13 | | Abbildungen und Tabellen | 43 |
| 3 | Anreiz- und Belastungswirkungen im Status quo | 15 | | Literatur | 45 |
| 3.1 | Single-Haushalt | 15 | | Anhang | 46 |
| 3.2 | Alleinerziehender mit einem Kind | 17 | A | Einkommensverteilung in Deutschland | 46 |
| 3.3 | Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 20 | B | Reformszenarien für alternative Haushaltstypen | 48 |
| 3.4 | Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern | 21 | | | |
| 3.5 | Zweitverdiener-Paar ohne Kinder | 23 | | | |
| 3.6 | Zweitverdiener-Paar mit zwei Kindern | 24 | | | |
| 4 | Reformoptionen für inklusives Wachstum | 27 | | | |
| 4.1 | Szenarien im Überblick | 27 | | | |
| 4.2 | Szenarien 1 bis 3 – Transferentzugsrate 60, 70 oder 80 Prozent | 28 | | | |
| 4.3 | Szenario 4 – Vereinfachung des Wohngelds | 29 | | | |
| 4.4 | Szenario 5 – Vereinfachung des Kinderzuschlags | 30 | | | |
| 4.5 | Szenario 6 – Abschaffung des Solidaritätszuschlags | 30 | | | |
| 4.6 | Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs | 31 | | | |
| 4.7 | Szenario 8 – Realsplitting | 33 | | | |

1 Einleitung

Das deutsche Steuer- und Transfersystem wird immer wieder als wachstums- und anreizfeindlich kritisiert. OECD und EU-Kommission bemängeln regelmäßig die hohe Belastung von Zweitverdienern sowie kleiner und mittlerer Einkommen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.¹ Auch in der politischen Debatte ist der vergleichsweise hohe Steuern- und Abgabenkeil ein Dauerthema. Unter dem Schlagwort des sogenannten „Mittelstandsbauchs“ wird in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft seit Jahrzehnten über eine grundlegende Reform des Steuer- und Abgabensystems diskutiert.²

Ein zentrales Maß für die Anreizwirkung eines Steuer- und Transfersystems ist die effektive Grenzbelastung, die angibt, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros wieder abgegeben werden müsste – sei es durch Transferentzug im Sozialbereich, durch Einkommensteuern oder als Beitrag zur Sozialversicherung. Seit der deutschen Wiedervereinigung wurden zwar mehrfach sowohl die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer gesenkt als auch die Steuerfreibeträge angehoben. Dennoch zeichnet sich das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem in Deutschland noch immer durch eine vergleichsweise schnell ansteigende Belastung mittlerer Einkommen aus (OECD 2017; Peichl, Pestel und Sieglöcher 2013).

Im unteren Einkommensbereich liegen die Transferentzugsraten durch die Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei 80 bis 100 Prozent. Während sich der Einkommensteuertarif durch einen stark progressiven Verlauf auszeichnet, wächst die effektive Grenzbelastung jenseits der Grundsicherung kaum noch mit den Einkommen. Auch für Zweitverdiener ergibt sich

ein ähnliches Bild. Nach anfänglich günstigen Konditionen im Bereich des Minijobs steigt die Belastung sprunghaft und oszilliert dann weitgehend unabhängig von der Höhe des zusätzlichen Einkommens um einen festen Betrag.

Die Grenzbelastung im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem pendelt über weite Strecken zwischen 40 und 50 Prozent und fällt an den Beitragsbemessungsgrenzen von Kranken- und Pflege- sowie Arbeitslosen- und Rentenversicherung stark ab. Die progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs ist bei Betrachtung der marginalen Gesamtbelastung kaum noch spürbar, wie Abbildung 1 für einen Single-Haushalt verdeutlicht.

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Reformvorschläge vorgelegt, die den Abgabenkeil im unteren Bereich deutlich senken wollten – besonders prominent etwa von Paul Kirchhof vor der Bundestagswahl 2005 oder von der FDP vor der Wahl 2009. Zuletzt legte die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung von CDU/CSU im Sommer 2016 ein umfassendes Steuerkonzept vor.³ Der Fokus dieser Vorschläge lag in der Regel auf der Stärkung individueller Beschäftigungsanreize durch Entlastungen im Einkommensteuertarif.

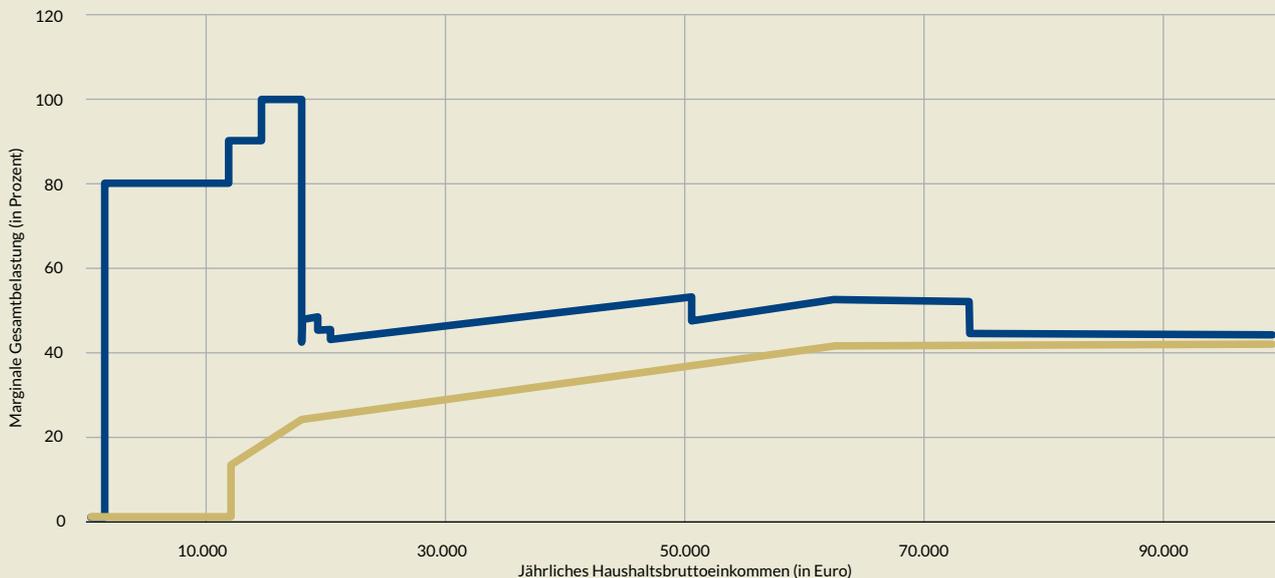
Neben den Anreizwirkungen müssen mögliche Reformen aber auch die Wirkung auf die Steuereinnahmen und die Einkommensverteilung im Blick behalten. Eine Senkung der Spitzensteuersätze etwa könnte die Leistungsanreize und auch die Nettoeinkommen für Spitzenverdiener steigern. Das Ziel eines möglichst inklusiven Wachstums wird damit jedoch kaum erreicht. Mit keiner der bis dato vorgeschlagenen Reformen konnten positive Beschäftigungs-

1 So z. B. im Rahmen der Veröffentlichung des Berichts OECD (2017). *Taxing Wages 2017*. OECD Publishing, Paris. Siehe auch Europäische Kommission (2016). *Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016*. Brüssel.

2 Vgl. dazu etwa N. Pestel u. a. (2016). „Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17 (3): 264–275.

3 Siehe P. Kirchhof (2003). *Einkommensteuergesetzbuch: Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*. Heidelberg, sowie FDP (2009). *Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei, und Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung von CDU/CSU (2016). Einfacher, leistungs- und familienfreundlicher – MIT-Konzept für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen*.

ABBILDUNG 1: Marginale Abgabenquoten eines Single-Haushalts



— Effektive Grenzbelastung — Grenzsteuersatz

Hinweis: Die Grafik zeigt in blau die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Abgaben und Transferentzug bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Die gelbe Linie zeigt zum Vergleich die Grenzbelastung durch Lohn- und Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer). Die Grenzbelastung durch Steuern wird berechnet als Veränderung der Steuerzahlung relativ zur Veränderung des zu versteuernden Einkommens.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

und Verteilungswirkungen bei gleichzeitig neutralem Aufkommenseffekt erzielt werden.⁴

Ziel dieses Projekts ist es, verschiedene Reformoptionen für ein inklusives Wachstum zu entwerfen und zu diskutieren. Die Szenarien sollen dabei drei Ziele und Kriterien miteinander verbinden: (i) eine Steigerung der individuellen Beschäftigungsanreize, (ii) ausgeglichene öffentliche Haushalte und (iii) keine Zunahme der Einkommensungleichheit.

Um diese Ziele zu erreichen, muss – anders als in vorherigen Reformvorschlägen – das Zusammenspiel von Einkommensteuer, Sozialabgaben und Transfersystem berücksichtigt werden. In Vorarbeiten haben wir gezeigt, dass eine Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben im Hinblick auf diese drei Kriterien möglich ist.⁵ Vernachlässigt wurde darin das Transfersystem. Im Hinblick auf inklusives

Wachstum sind jedoch insbesondere die Effekte im unteren Einkommensbereich interessant. Internationale Untersuchungen zeigen zudem, dass fiskalische und sozialpolitische Reformen vor allem einen Effekt haben, wenn sie die Anreize zur *Arbeitsaufnahme* stärken.⁶ In diesem Projekt sollen deshalb das Transfersystem in die Betrachtung einbezogen und verschiedene Reformszenarien für Steuer-, Abgaben- und Transfersystem zur Steigerung inklusiven Wachstums entwickelt werden.

1.1 Gliederung

Das vorliegende Gutachten gliedert sich in sechs Kapitel. Nach der Einleitung geben wir in Kapitel 2 einen Einblick in das methodische Vorgehen in diesem Gutachten und speziell in das ZEW-Mikrosimulationsmodell, das wir für alle Darstellungen und Berechnungen in diesem Gutachten verwenden.

Den ersten Schritt unserer Analyse stellt eine umfassende Untersuchung der Anreizwirkungen im Status quo dar.

4 Vgl. D. Neumann et al. (2009). „Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 89 (12): 805–812, und M. Löffler et al. (2012b). „Einfach ist nicht immer gerecht: Eine Mikrosimulationsstudie der Kirchhof-Reform für die Einkommensteuer“. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 80 (4): 147–160.

5 Siehe dazu den Aufsatz von M. Löffler et al. (2012a). „Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13 (3): 196–213.

6 Vgl. O. Bargain, K. Orsini und A. Peichl (2014). „Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results“. *The Journal of Human Resources* 49 (3): 723–838.

Während einzelne Regelungen auch außerhalb des Fachpublikums bekannt sein dürften, ist das Zusammenspiel der verschiedenen Berechnungsgrundlagen und Tarife von Einkommensteuer, Sozialabgaben und sozialen Sicherungsleistungen nur schwer zu durchschauen. In Kapitel 3 beleuchten wir daher ausführlich zuerst die Interaktionen zwischen den verschiedenen Komponenten und analysieren die sich daraus ergebenden Anreizwirkungen anhand ausgewählter Haushaltstypen.

Im zweiten Schritt analysieren wir mögliche Reformmaßnahmen, die darauf abzielen, Sprungstellen in der Grenzbelastung und andere anreizfeindliche Regelungen bei Einkommensteuer, Sozialabgaben und Transferleistungen zu beseitigen. Wir beschreiben die einzelnen Maßnahmen in Kapitel 4. Das Ziel der Szenarien ist es, die oben genannten Ziele und Kriterien zu erfüllen und Eckpunkte etwaiger Reformen für inklusives Wachstum zu umreißen.

Drittens quantifizieren wir die Auswirkungen der Maßnahmen im Hinblick auf Beschäftigung, Saldo der öffentlichen Haushalte und Verteilung der Einkommen der Privathaushalte. Kapitel 5 simuliert die Reformoptionen und schätzt die Wirkung der Maßnahmen auf die Gesamtbevölkerung. Hierbei werden die Arbeitsmarkteffekte, die Verteilungswirkung und die Wirkung auf die öffentlichen Haushalte analysiert.

Wir schließen das Gutachten in Kapitel 6 mit einem kurzen Fazit.

2 Methodisches Vorgehen

Für alle Berechnungen in diesem Gutachten verwenden wir das Mikrosimulationsmodell des ZEW. Dies betrifft insbesondere die Darstellung des Zusammenwirkens der verschiedenen Steuer-, Abgaben- und Transferregelungen, die Analyse der Anreizwirkungen im derzeitigen deutschen Steuer- und Transfersystem, die Präsentation möglicher Reformoptionen sowie die ausführliche Analyse der Arbeitsmarkt-, Verteilungs- und Budgeteffekte bei Umsetzung der Reformbausteine. Im Folgenden erläutern wir die technischen Grundlagen und das methodische Vorgehen des Modells.

2.1 Mikrosimulation des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems

Das ZEW-Mikrosimulationsmodell erlaubt es, umfassend die Auswirkungen von Veränderungen im Steuer- und Transfersystem abzuschätzen.⁷ Dabei stehen insbesondere die folgenden drei Komponenten im Zentrum:

- die Höhe, die Veränderung und die Verteilung der Löhne und verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland,
- die öffentlichen Haushalte, d. h. das Aufkommen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die Kosten staatlicher Transferleistungen,
- individuelle Arbeitsanreize und die Beschäftigungsentwicklung.

7 Exemplarische Anwendungen finden sich in den Aufsätzen von C. Fuest et al. (2015). „Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer – Verteilungs- und Aufkommenswirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 95 (5): 319–324 und M. Blömer et al. (2017). „Kinderfreibeträge in der Sozialversicherung – Verteilungs- und Aufkommenswirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 97 (4): 266–271. Ein Überblick über Simulationsmodelle im Allgemeinen findet sich bei A. Peichl (2009). „Simulationsmodelle zur *ex ante* Evaluation von Steuerreformen“. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58 (1): 127–154. Das ZEW-Mikrosimulationsmodell im besonderen wird in M. Löffler et al. (2014). „Documentation IZAΨMOD v3.0: the IZA policy simulation model“. *IZA Discussion Paper* 8553 beschrieben.

Im Modell bilden wir das deutsche Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand 2016 nach. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und weiterer gesetzlicher Regelungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen gemäß des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet.

In diesem Gutachten illustrieren wir zunächst anhand ausgewählter Musterhaushalte das Zusammenspiel der verschiedenen Steuer-, Sozialabgaben- und Transfers im Status quo (siehe Kapitel 2.2 für genauere Darstellungen der Musterhaushalte). Besonderes Augenmerk legen wir auf die resultierenden Erwerbsanreize. Im nächsten Schritt skizzieren wir anhand eines ausgewählten Musterhaushalts mögliche Bausteine für Steuer-, Abgaben- und Transferreformen hin zu inklusivem Wachstum.

Im dritten Schritt gehen wir über die deskriptive Analyse des bestehenden Rechtsstands und der Reformoptionen hinaus und betrachten die Anreiz-, Verteilungs-, Beschäftigungs- und Budgetwirkungen der entwickelten Maßnahmen. Zu diesem Zweck modellieren wir explizit Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt. Das ZEW-Mikrosimulationsmodell ermöglicht eine *Ex-ante*-Abschätzung von Reformauswirkungen sowohl statisch ohne Verhaltens-effekte („Morning after“-Effekt), als auch unter Berücksichtigung längerfristiger Anpassungen von Arbeitsangebot, Löhnen und Arbeitsnachfrage. Wir berechnen die Reformauswirkungen zu beiden Zeitpunkten.

Als Datengrundlage für die Simulation dient das Befragungsjahr 2012 des Sozio-oekonomischen Panels.⁸ Die repräsentative Bevölkerungsstichprobe umfasst mehr als

8 Die von uns verwendeten Daten sind verfügbar als Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (2015). *Daten für die Jahre 1984–2013, Version 30*. doi: 10.5684/soep.v30.

20.000 Personen in rund 11.000 Haushalten.⁹ Wir nutzen die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung und schreiben alle Einkommensangaben mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fort. Um mögliche Verhaltens- und Beschäftigungsanpassungen aufgrund von Steuerreformen zwischen dem Erhebungsjahr und dem Status quo zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren.

Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Analog dazu werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können wir sowohl die Gesamteffekte auf das Staatsbudget als auch die Auswirkungen für jeden einzelnen Haushalt analysieren.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmaximierungsmodell.¹⁰ Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen verschiedenen Arbeitszeitkategorien modelliert. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen für einzelne Arbeitszeitkategorien, sodass es zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize.

Die meisten Mikrosimulationsmodelle berücksichtigen nur die Anpassung des Arbeitsangebotes aufgrund des veränderten Nettoeinkommens und abstrahieren von Arbeitsnachfrageeffekten. Eine solche Vereinfachung ist allerdings nur unter sehr restriktiven Annahmen an die Arbeitgeberseite zulässig. Das ZEW-Mikrosimulationsmodell verfügt daher über ein eigenes Arbeitsnachfragemodul, das es ermöglicht, auch die über die mittlere Frist hinausgehenden Wirkungen nach Anpassung der Arbeitsnachfrage und des Lohnes zu simulieren.¹¹

9 Eine ausführliche Einführung in den Datensatz findet sich bei G. G. Wagner, J. R. Frick und J. Schupp (2007). „The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements“. *Schmollers Jahrbuch* 127 (1): 139–169.

10 Wir orientieren uns dabei an van Soest, A. (1995). „Structural Models of Family Labor Supply – A Discrete Choice Approach“. In: *The Journal of Human Resources* 30 (1): 63–88.

11 Eine ausführliche Beschreibung des implementierten Verfahrens findet sich im Aufsatz von A. Peichl und S. Siegloch (2012). „Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models“. *Labour Economics* 19 (1): 129–138.

Zusätzlich zu den mittels Mikrosimulation analysierten Beschäftigungswirkungen im Rahmen eines partiellen Gleichgewichtsmodells am Arbeitsmarkt können auch gesamtwirtschaftliche, allgemeine Gleichgewichtseffekte einer Reform von Interesse sein. Ob, inwieweit und in welcher Form es zu solchen Effekten kommen wird, hängt von der konkret simulierten Maßnahme ab.

2.2 Definition von Musterhaushalten

Wir beleuchten in diesem Gutachten die verschiedenen Komponenten des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems sowohl im Status quo als auch für verschiedene Reformmaßnahmen. Dabei legen wir einen besonderen Fokus auf das Zusammenspiel der einzelnen gesetzlichen Regelungen und die resultierenden Erwerbsanreize. Um die Darstellung so konkret wie möglich zu gestalten, präsentieren wir die verschiedenen Systeme anhand von sechs ausgewählten Musterhaushalten, die typischen Haushalts- bzw. Familienkonstellationen in Deutschland nachempfunden sind:¹²

- 1 **Single-Haushalt:** Als ersten Musterhaushalt modellieren wir eine alleinlebende Person im Alter von 30 Jahren. Sie zahlt eine monatliche Miete in Höhe von 334 Euro und 56 Euro Heizkosten.
- 2 **Alleinerziehender mit einem Kind:** Der zweite Musterhaushalt nimmt einen alleinerziehenden 30-jährigen Elternteil mit einem Kind zwischen drei und sechs Jahren an. Er zahlt 387 Euro Miete und 86 Euro Heizkosten.
- 3 **Alleinverdiener-Paar:** Als drittes konstruieren wir einen Zwei-Personen-Haushalt mit verheiratetem, kinderlosem Paar. Ein Partner nimmt per Annahme nicht am Erwerbsleben teil. Sie zahlen ebenfalls 387 Euro Miete und 86 Euro Heizkosten.
- 4 **Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern:** In Ergänzung zum kinderlosen Paar modellieren wir ein Ehepaar mit zwei Kindern (jeweils ein Kind zwischen drei und sechs bzw. sieben und 16 Jahren). Auch in diesem Fall nimmt ein Partner nicht am Erwerbsleben teil. Zusammen zahlen sie 546 Euro Miete und 110 Euro Heizkosten.
- 5 **Zweitverdiener-Paar ohne Kinder:** Als Abwandlung des dritten Musterhaushalts simulieren wir einen Haushalt, in dem beide Partner erwerbstätig sind. Wir treffen die Annahme, dass ein Partner 25 Prozent und der andere
- 12 Die steuerlichen Regelungen unterscheiden nicht zwischen Männern und Frauen, die präsentierten Ergebnisse sind daher unabhängig von der Geschlechterkonstellation im Haushalt.

Partner 75 Prozent des Haushaltseinkommens beiträgt.¹³ Die Konstellation ermöglicht es, die Zweitverdiener-Perspektive zu illustrieren. Miet- und Heizkosten sind analog zu den Kosten der dritten Musterhaushaltskonstellation gewählt.

- 6 **Zweitverdiener-Paar mit Kindern:** In Ergänzung modellieren wir als sechsten Haushalt eine Konstellation mit Ehepaar und zwei Kindern, in dem erneut beide Partner erwerbstätig sind und im Verhältnis von 3:1 zum Haushaltseinkommen beitragen. Miet- und Heizkosten des Haushalts entsprechen den Werten des vierten Musterhaushalts.

In allen Fällen nehmen wir an, dass der Musterhaushalt in einer Wohnung älteren Baujahrs in einer Region in den alten Bundesländern wohnt, die preislich zum deutschen Mittelfeld gehört. Die Mietkosten sind absichtlich gering gewählt, um im Transferbereich realistische Wohnkosten zu verwenden, denn nur dort beeinflussen sie das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen nach Steuern, Abgaben und Transfers (jedoch vor Mietzahlung). Sie entsprechen den laut Wohngeldgesetz maximal angemessenen Beträgen für Regionen der Mietstufe 3 und sind nur für die Darstellung der Musterhaushalte relevant.

Per Annahme verfügen die Musterhaushalte weder über Vermögen in steuerlich relevanter Höhe noch über Gewinn-, Kapital- oder sonstige Einkünfte. Die einzige Einkommensquelle sind Lohneinkünfte. Wir abstrahieren zudem von besonderen Ausnahmetatbeständen, Sonderausgaben, Werbungskosten etc., die über die gesetzlichen Pauschalen hinausgehen.

¹³ Dies entspricht in etwa dem Durchschnitt der im SOEP angegebenen Einkommensverhältnisse für Paare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind.

3 Anreiz- und Belastungswirkungen im Status quo

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Anreiz- und Belastungswirkungen der gesetzlichen Regelungen im Status quo für verschiedene Musterhaushalte dar. Wir illustrieren dazu für jeden Haushaltstyp den Verlauf der marginalen Belastung durch (i) Steuern, (ii) Sozialabgaben und (iii) Transferentzug sowie die Zusammensetzung des verfügbaren Nettoeinkommens im Vergleich zum Bruttoverdienst.¹⁴ Wir messen die Erwerbsanreize an der Grenzbelastung des Einkommens, die angibt, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros abgegeben werden müsste – sei es durch Transferentzug, als Steuer oder als Beitrag zur Sozialversicherung – und welcher Anteil das verfügbare Nettoeinkommen steigern würde.¹⁵ Die Zerlegung des verfügbaren Nettoeinkommens in die verschiedenen Komponenten ermöglicht zudem einen genaueren Blick in die institutionellen Details und das Wechselspiel der einzelnen gesetzlichen Regelungen.

3.1 Single-Haushalt

Abbildung 2 stellt in blau den Verlauf der effektiven Grenzbelastung für einen Single-Haushalt ohne Kinder in Abhängigkeit vom jährlichen Bruttoeinkommen dar. Die Häufigkeitsverteilung (siehe rechte Skala) zeigt, dass mehr als zehn Prozent der Single-Haushalte über keinerlei Einkünfte verfügen.

¹⁴ Die von uns konstruierten Musterhaushalte sind sehr homogen und vereinfacht gewählt, um ausschließlich die Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Tarifverläufe zu illustrieren. Während wir in diesem Bericht etwa von unterschiedlich hohen Sonderausgaben abstrahieren, steigen in der Realität die Abzüge vom Gesamtbetrag der Einkünfte mit steigendem Einkommen, sodass die effektive Steuerbelastung hoher Einkommen auch dadurch gesenkt würde. Siehe dazu den Aufsatz von S. Bach, G. Corneo und V. Steiner (2013). „Effective Taxation of Top Incomes in Germany“. *German Economic Review* 14 (2): 115–137.

¹⁵ Aus Gründen der besseren Darstellung abstrahieren wir vom schrittweisen, treppenartigen Verlauf des Transferentzugs bei Wohngeld und Kinderzuschlag, der durch gesetzlich festgelegte Rundungen entsteht. Dieser stufenförmige Verlauf führt beim Transferentzug zu erheblichen Sprungstellen, die wir in den folgenden Grafiken nicht darstellen, da diese Sprungstellen, anders als andere, absolut nur einen kleinen Betrag umfassen.

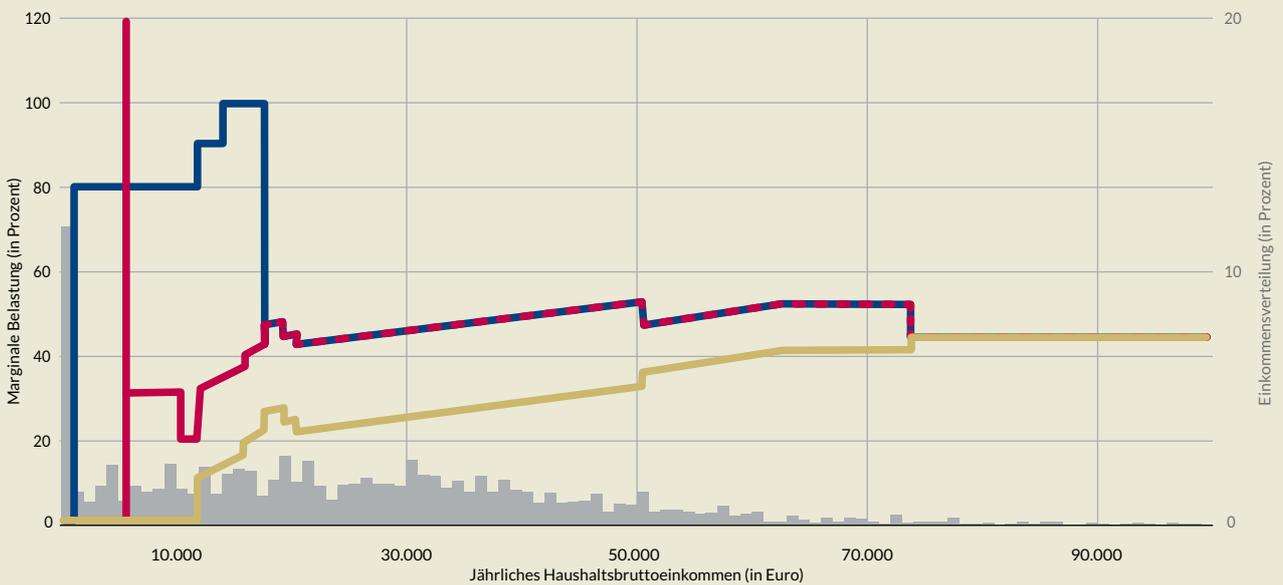
Für einen Single wird ein Bruttoeinkommen von bis zu 1.200 Euro jährlich (100 Euro pro Monat) nicht auf den ALG-II-Anspruch angerechnet. Entsprechend liegt die daraus resultierende effektive marginale Grenzbelastung bei 0 Prozent. Übersteigt das jährliche Einkommen 1.200 Euro, werden die ALG-II-Bezüge für jeden Euro, den die Person brutto mehr verdient, um 80 Cent reduziert. Die effektive Grenzbelastung steigt daher sprunghaft von 0 auf 80 Prozent.

Dies bleibt so bis zu einem Einkommen von 12.000 Euro (1.000 Euro monatlich) und überdeckt damit auch das Einsetzen der Sozialversicherungspflicht für Löhne oberhalb von 450 Euro monatlich (in der Abbildung 2 deutlich sichtbar durch den sprunghaften Anstieg der in rot abgetragenen Grenzbelastung durch Steuern und Sozialabgaben). Während mit Überschreiten dieser Grenze also auch arbeitnehmerseitig Sozialabgaben anfallen, wird zum Ausgleich nur noch ein geringerer Teil des Lohns mit dem ALG-II-Anspruch verrechnet. Gleiches gilt für den Beginn der Steuerpflicht (die gelb markierten Grenzsteuersätze setzen ein). Im Bereich von 12.000 bis 14.400 Euro liegt die effektive marginale Gesamtbelastung durch ALG-II-Entzug für einen Single bei 90 Prozent.

Für jährliche Bruttoeinkommen zwischen 14.400 und 17.700 Euro steigt die marginale Gesamtbelastung auf 100 Prozent. Jeder zusätzlich verdiente Euro erhöht zwar das Haushaltsbrutto, gleichzeitig werden aber in gleicher Höhe die ALG-II-Bezüge gekürzt, sodass sich das verfügbare Einkommen nicht ändert.

Für Bruttoeinkommen oberhalb von 17.700 Euro kann dieser Musterhaushalt keine Transferzahlungen mehr beziehen. Die nachfolgenden Unstetigkeiten werden durch das Steuersystem bzw. durch die Beitragszahlungen zur Sozialversicherung verursacht (rote Kurve). Der diskontinuierliche Anstieg der Grenzbelastung bei ca. 17.800 Euro wird durch den schrittweisen Beginn der Solidaritätszuschlagserhebung erklärt. Die Abbruchkante bei etwa 19.400 Euro entsteht,

ABBILDUNG 2: Effektive Grenzbelastung Single-Haushalt

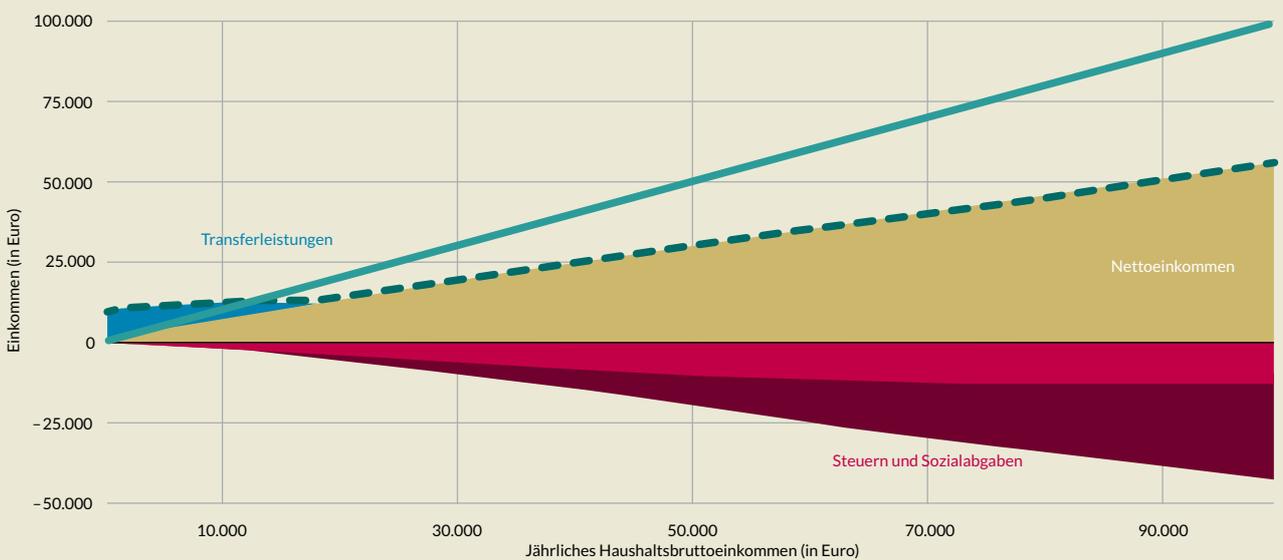


— Einkommensteuer, Sozialversicherung und Transfer — Einkommensteuer und Sozialversicherung — Einkommensteuer — Häufigkeit (rechte Skala)

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer und Sozialabgaben sowie die Grenzbelastung, die nur durch Steuern verursacht wird, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Vertikale Balken zeigen die Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in Prozent des jeweiligen Haushaltstyps.
Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 3: Einkommenskomponenten Single-Haushalt



Steuern und Sozialabgaben: ■ Einkommensteuer ■ Sozialversicherungsbeiträge
Transferleistungen: ■ Wohngeld ■ Arbeitslosengeld II ■ Kinderzuschlag ■ Kindergeld
Nettoeinkommen ■ Verfügbares Einkommen ■ Brutto

Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens nach Komponenten bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Netto bezeichnet das Nettoeinkommen nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und Verfügbares Einkommen das verfügbare Nettoeinkommen nach Verrechnung aller Komponenten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

weil der Zuwachs in den Solidaritätszuschlagszahlungen nach einer anfänglichen Einführungsphase mit gesonderten Steigerungsraten für höhere Einkommen konstant bleibt. Der nächste, etwas kleinere Sprung bei ca. 20.400 Euro wird durch die Regelungen zum steuerlichen Abzug von Vorsorgeaufwendungen verursacht. Bis knapp unter 20.400 Euro Bruttojahreslohn übersteigt die Pauschale für sonstige Vorsorgeaufwendungen, die für einen Single maximal 1.900 Euro beträgt, die tatsächlichen Ausgaben. Mit Erreichen dieses Grenzwertes werden statt der konstanten Pauschale nun die gezahlten Beiträge zur Pflege- und Krankenversicherung abgesetzt (abzüglich einer vierprozentigen Pauschale für Krankengeldleistungen). Dadurch steigt die Steuerzahlung für höhere Einkommen weniger stark, was ein abruptes Sinken der Grenzbelastung bewirkt.

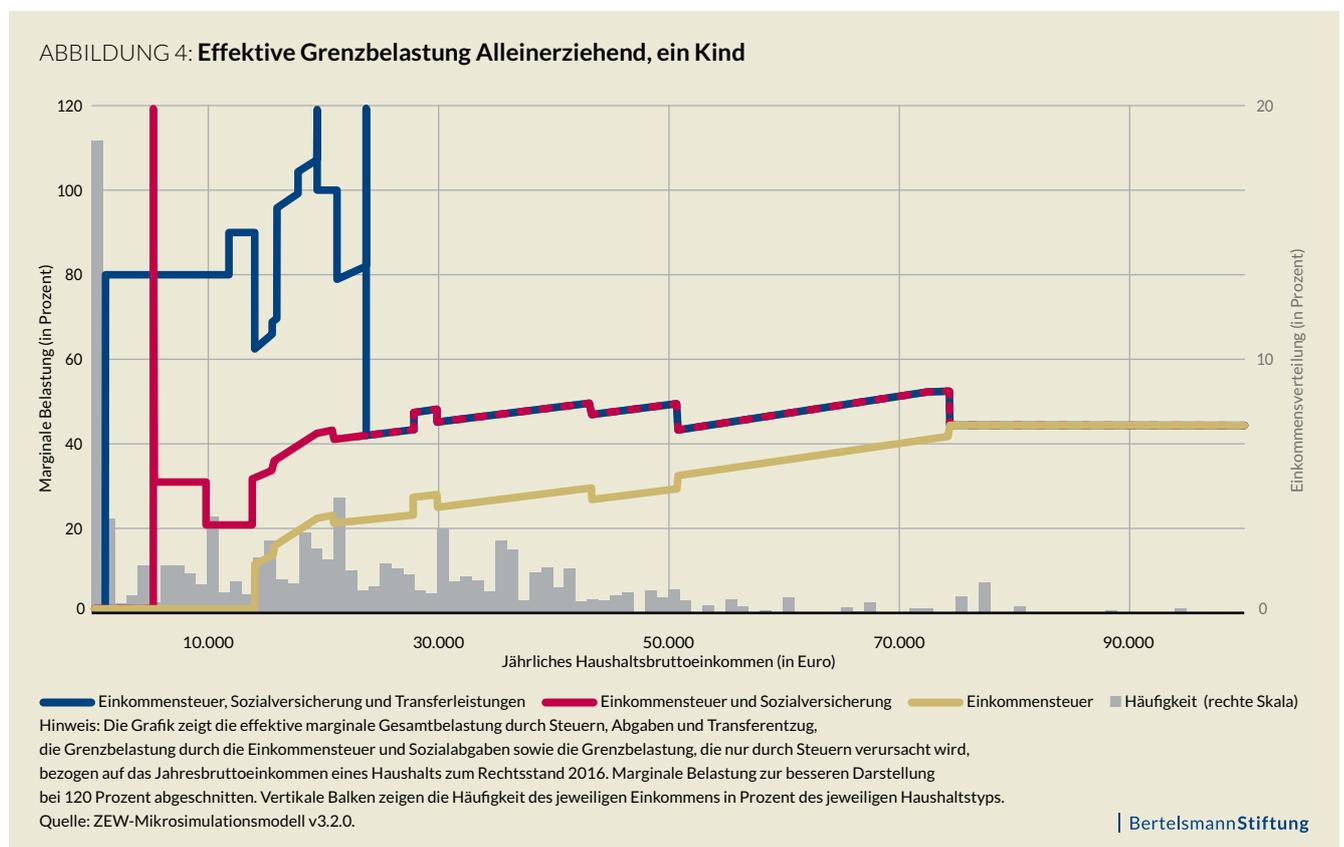
Die vorletzte Sprungstelle wird durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Krankenversicherung bei ca. 50.900 Euro verursacht. Die im grauen Histogramm (und auf der rechten Achse) abgetragene Häufigkeitsverteilung in Abbildung 2 verdeutlicht, dass nur ein geringer Anteil der Single-Haushalte über höhere Einkommen verfügt. Der Rückgang der Grenzbelastung bei etwa 74.400 Euro wird durch das Erreichen der Beitragsbemes-

sungsgrenze zur Rentenversicherung verursacht. Von diesem Einkommen an wird die marginale Belastung vollständig durch die Grenzsteuersätze erklärt (gelbe Kurve).

Abbildung 3 zeigt ergänzend den Verlauf des verfügbaren Einkommens für einen Single-Haushalt in Abhängigkeit des jährlichen Bruttoeinkommens, zerlegt in die einzelnen Einkommenskomponenten. Um vom jeweiligen Brutto zum verfügbaren Einkommen (gekennzeichnet durch die gestrichelte Linie als Summe aller Komponenten) zu gelangen, werden die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge abgezogen (daher im negativen Bereich) und etwaige Transferzahlungen wie ALG II, Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag hinzuaddiert. Für einen Single-Haushalt steigt das verfügbare Einkommen, solange er sich im Transferbezug befindet, wenn überhaupt, nur langsam an.

3.2 Alleinerziehender mit einem Kind

Abbildung 4 stellt den Verlauf der marginalen Gesamtbelastung in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für einen Haushalt mit einem alleinerziehenden Elternteil und einem Kind dar. Die Häufigkeitsverteilung auf der rechten Achse



zeigt, dass knapp 20 Prozent der Alleinerziehenden-Haushalte mit einem Kind im SOEP über keinerlei Einkommen verfügen.

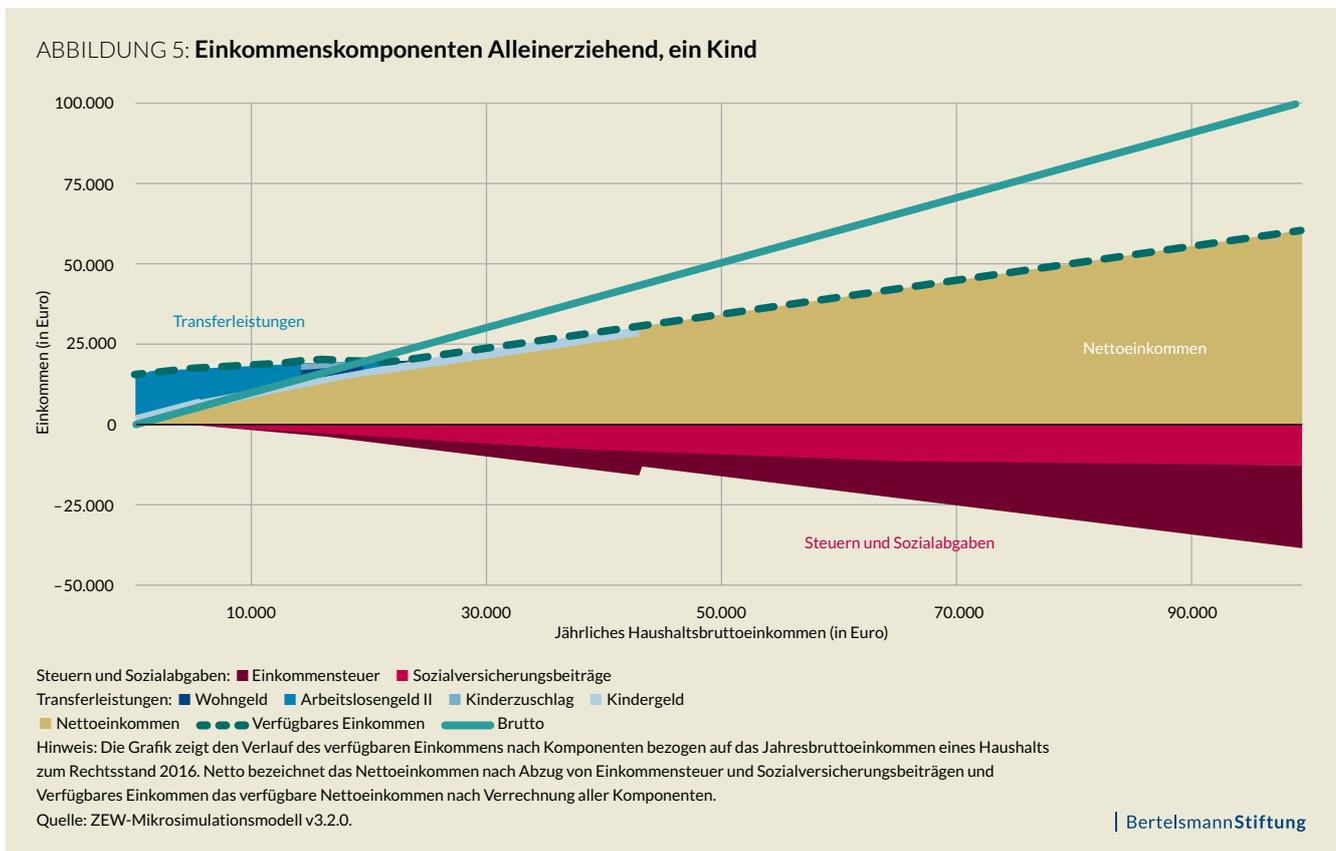
Ähnlich wie beim Single wird ein Einkommen von weniger als 1.200 Euro jährlich nicht auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet. Einkommen darüber führen zunächst zu einer marginalen Gesamtbelastung von 80 Prozent und ab ca. 12.000 Euro zu einer Grenzbelastung von 90 Prozent. Auch für Alleinerziehende zeigt sich, dass der ALG-II-Transferentzug die Sozialversicherungspflicht (siehe Einsetzen der roten Kurve bei 5.400 Euro) ausgleicht und zu leistende Sozialabgaben durch geringeren Transferentzug kompensiert werden.

Bei einem Einkommen von etwa 14.100 Euro übersteigen Kinderzuschlag und Wohngeld den Arbeitslosengeld-II-Anspruch und werden gemäß der Vorrangregel statt der Grundsicherung gezahlt. Hintergrund der gesetzlichen Vorrangprüfung ist, dass immer erst vorgelagerte Sozialleistungen bezogen werden müssen, wenn sich so der Bezug von Arbeitslosengeld II vermeiden lässt. Die marginale Gesamtbelastung sinkt dadurch für Einkommen oberhalb dieser Schwelle drastisch auf etwa 66 Prozent.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit zeigen wir in der Grafik nicht, dass sich mit dem Beginn der Lohnsteuerpflicht ebenfalls bei etwa 14.100 Euro kurzzeitig sogar eine negative Grenzsteuerrate ergibt. Nach §16 WoGG können mit Beginn der Steuerzahlung zusätzlich pauschal zehn Prozent vom Jahreseinkommen abgezogen werden, bevor die Einkünfte auf den Transferanspruch angerechnet werden. Dies führt zu einem sprunghaften Anstieg der Wohngeldzahlung, obwohl womöglich nur ein Euro Lohnsteuer zu zahlen wäre. Abbildung 5 verdeutlicht diesen Sprung zusätzlich: Parallel zum Einsetzen der Steuerpflicht (gelbe Kurve in Abbildung 4) springt der Wohngeldanspruch leicht, aber merklich an.

Bei ca. 15.800 Euro steigt die Grenzbelastung um etwa zwei Prozentpunkte an. Ursache ist das Erreichen der Obergrenze für Kranken- und Arbeitslosenversicherung bei den Vorsorgeaufwendungen. Pauschal können für beide Versicherungen mindestens zwölf Prozent vom Bruttojahreslohn abgesetzt werden, maximal jedoch 1.900 Euro. Als Folge steigen die Vorsorgeaufwendungen zunächst langsamer im Bruttolohn und die Grenzbelastung nimmt zu.

Der folgende sprunghafte Anstieg der Grenzsteuerrate auf über 90 Prozent erklärt sich durch den beginnenden Trans-



ferentzug beim Kinderzuschlag (ab ca. 16.100 Euro). Bei einem Einkommen von etwa 18.000 Euro steigt die Grenzbelastung sprunghaft auf über 100 Prozent. Ursache ist eine veränderte Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag, die sich in einer Steigerung der Transferentzugsrate niederschlägt. Ab einem Bruttoeinkommen von etwa 19.600 Euro besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag mehr, weshalb die Kinderzuschlagszahlung schlagartig entfällt. Entsprechend springt die Grenzbelastung abrupt auf weit über 100 Prozent. Der daraus resultierende Verlust an verfügbarem Einkommen ist in Abbildung 5 gut zu erkennen. Eine direkte Folge daraus ist, dass der ALG-II-Anspruch den Wohngeldanspruch übersteigt und deshalb nun wieder vorrangig ALG II bezogen wird. Damit verbunden ist jedoch auch eine Transferentzugsrate von 100 Prozent. Bei einem Einkommen von etwa 21.400 Euro fällt wiederum der Wohngeldanspruch höher aus, der Anspruch auf ALG II entfällt, dafür kann Wohngeld bezogen werden und die Grenzbelastung fällt wieder auf ca. 80 Prozent.

Bei einem Einkommen von ca. 23.800 Euro fällt der Wohngeldanspruch auf unter zehn Euro pro Monat und wird deshalb komplett gestrichen. Erneut verursachen die gesetz-

lichen Regelungen eine Grenzbelastung von weit mehr als 100 Prozent.

Mit Einsetzen der Solidaritätszuschlagszahlungen, die für diesen Haushaltstyp ab ca. 28.200 Euro anfallen, ergibt sich der dafür typische Hügel bei der Grenzbelastung, welcher bei einem Einkommen von ca. 30.000 Euro wieder abflacht. Bei einem Jahreseinkommen von etwa 43.000 Euro ergibt die vom Finanzamt automatisch durchgeführte Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und Kindergeld, dass es ab diesem Einkommen für den Haushalt vorteilhaft ist, die steuerliche Freistellung des Existenzminimums des Kindes in Form eines Freibetrags zu gewähren. Dadurch nimmt die effektive Grenzbelastung abrupt ab.

Nur wenige im SOEP befragte Alleinerziehenden-Haushalte mit einem Kind verfügen überhaupt über Einkommen oberhalb dieser Schwelle, entsprechend flach verläuft die Häufigkeitsverteilung in der Abbildung. Die letzten beiden Sprünge erklären sich wie beim Single-Haushalt (siehe Abbildung 2) durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenzen zur gesetzlichen Krankenkasse (ca. 50.900 Euro) bzw. Rentenversicherung (74.400 Euro).

ABBILDUNG 6: Effektive Grenzbelastung Alleinverdiener-Paar ohne Kinder



— Einkommensteuer, Sozialversicherung und Transferleistungen — Einkommensteuer und Sozialversicherung — Einkommensteuer — Häufigkeit (rechte Skalla)

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer und Sozialabgaben sowie die Grenzbelastung, die nur durch Steuern verursacht wird, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Vertikale Balken zeigen die Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in Prozent des jeweiligen Haushaltstyps.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

3.3 Alleinverdiener-Paar ohne Kinder

Abbildung 6 zeigt den Verlauf der effektiven marginalen Belastung in Abhängigkeit vom Bruttojahreseinkommen für ein Paar ohne Kinder, bei dem nur ein Haushaltsmitglied erwerbstätig ist. Die gezeigte Häufigkeitsverteilung bezieht sich auf sämtliche im SOEP befragten Paare ohne Kinder und ist unabhängig von der Einkommenssituation. Es ist erkennbar, dass gut fünf Prozent der befragten kinderlosen Paarhaushalte über keinerlei Einkünfte verfügen und der Großteil der Haushalte breit über die übrigen Einkommensklassen verteilt ist.

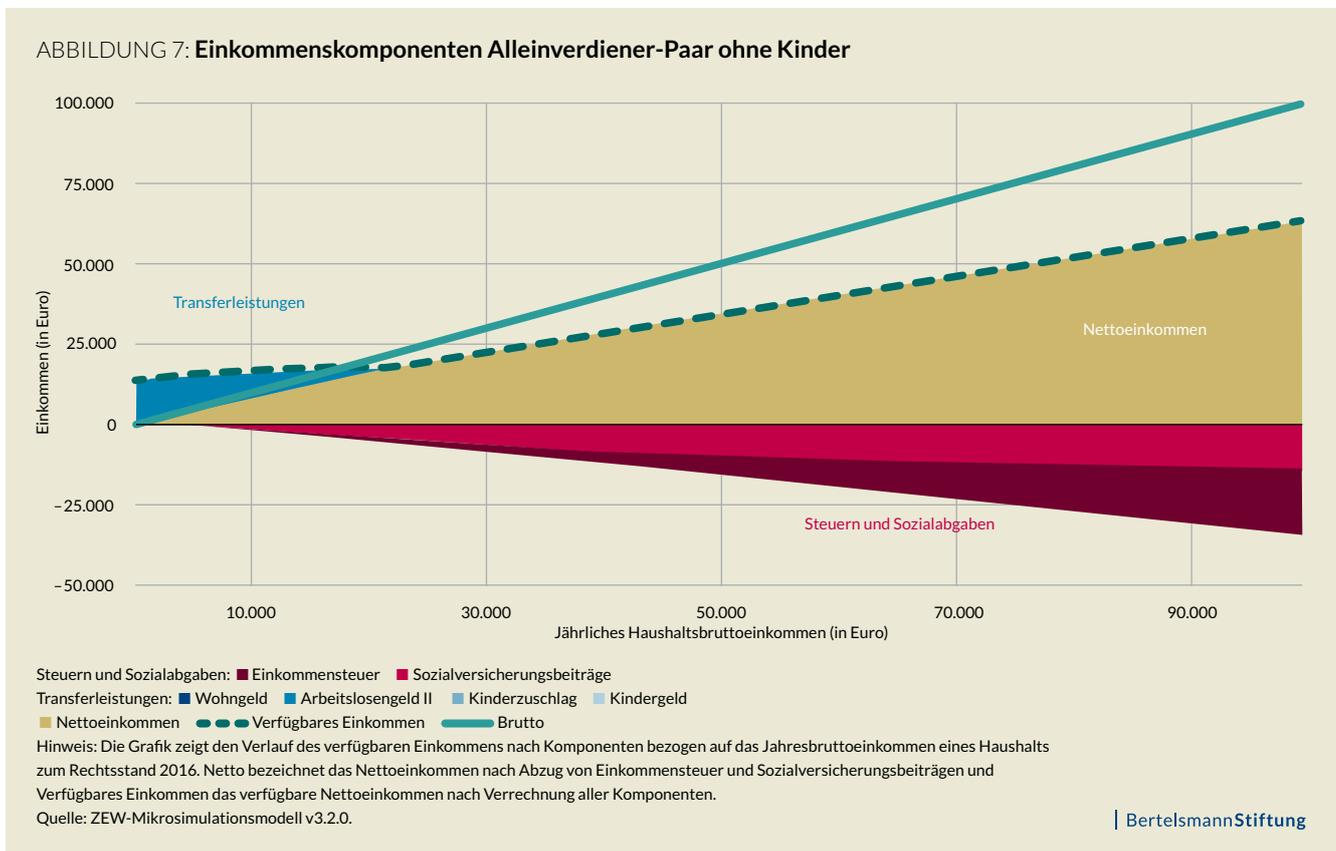
Wie in den vorangegangenen Grafiken zeigt sich, dass die effektive Grenzbelastung für die ersten 1.200 Euro Bruttojahreseinkommen bei 0 Prozent liegt, da die ersten 100 Euro monatlich nicht auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet werden. Anschließend liegt die Transferentzugsrate wie bei den vorherigen Musterhaushalten bei 80 Prozent und steigt ab 12.000 Euro Jahresverdienst auf 90 Prozent. Das sprunghafte Einsetzen der Sozialversicherungspflicht (rote Kurve) wird auch für den Paarhaushalt durch den Transferentzug aufgefangen. Bei einem Jahresverdienst zwischen 14.000 und ca. 22.300 Euro liegt die marginale

Gesamtbelastung durch den Transferentzug sogar bei 100 Prozent.

Ab einem Einkommen von etwa 22.400 Euro muss dieser Haushalt Einkommensteuer zahlen (erkennbar am initialen Anstieg der gelben Kurve). Deshalb erhöht sich ähnlich wie beim alleinerziehenden Haushalt die Wohngeldzahlung sprunghaft, sie übersteigt nun den ALG-II-Anspruch und wird deshalb vorrangig bezahlt.¹⁶ Die Grenzbelastung sinkt bis zum Ende des Wohngeldanspruchs auf ungefähr 70 Prozent. Beim unmittelbar folgenden Auslaufen des Wohngeldanspruchs kommt es erneut zu einer Grenzbelastung von mehr als 100 Prozent, da Wohngeldansprüche von weniger als zehn Euro monatlich nicht ausgezahlt werden (siehe die Diskussion oben).

Nach Ende der Transferansprüche bei ca. 23.200 Euro liegt die marginale Gesamtbelastung zunächst bei etwa 30 Prozent. Aufgrund des progressiven Tarifverlaufs in der Einkommensteuer nimmt sie mit höherem Einkommen lang-

16 Wir verzichten zur besseren Darstellung erneut darauf, die an dieser Stelle eigentlich negative Grenzbelastung zu zeigen. Durch den sprunghaften Anstieg des Wohngelds erhöht sich das verfügbare Einkommen stärker als das Bruttoeinkommen.



sam zu. Bei Erreichen der maximal absetzbaren Pauschale für Krankenversicherungsbeiträge bei den Vorsorgeaufwendungen (ca. 31.700 Euro) springt die Grenzbelastung um zwei Prozentpunkte nach oben.

Mit Einsetzen der Solidaritätszuschlagszahlungen bei etwa 34.400 Euro ergibt sich erneut der hierfür typische Buckel im Tarifverlauf. Dieser flacht bei etwa 37.600 Euro wieder ab. Bei einem Jahresbrutto von ca. 40.800 Euro übersteigen die tatsächlichen Aufwendungen des Haushalts für die Krankenversicherung die Pauschale der Vorsorgeaufwendungen und werden stattdessen von der Steuer abgesetzt. Die marginale Belastung fällt daher auf ungefähr 44 Prozent.

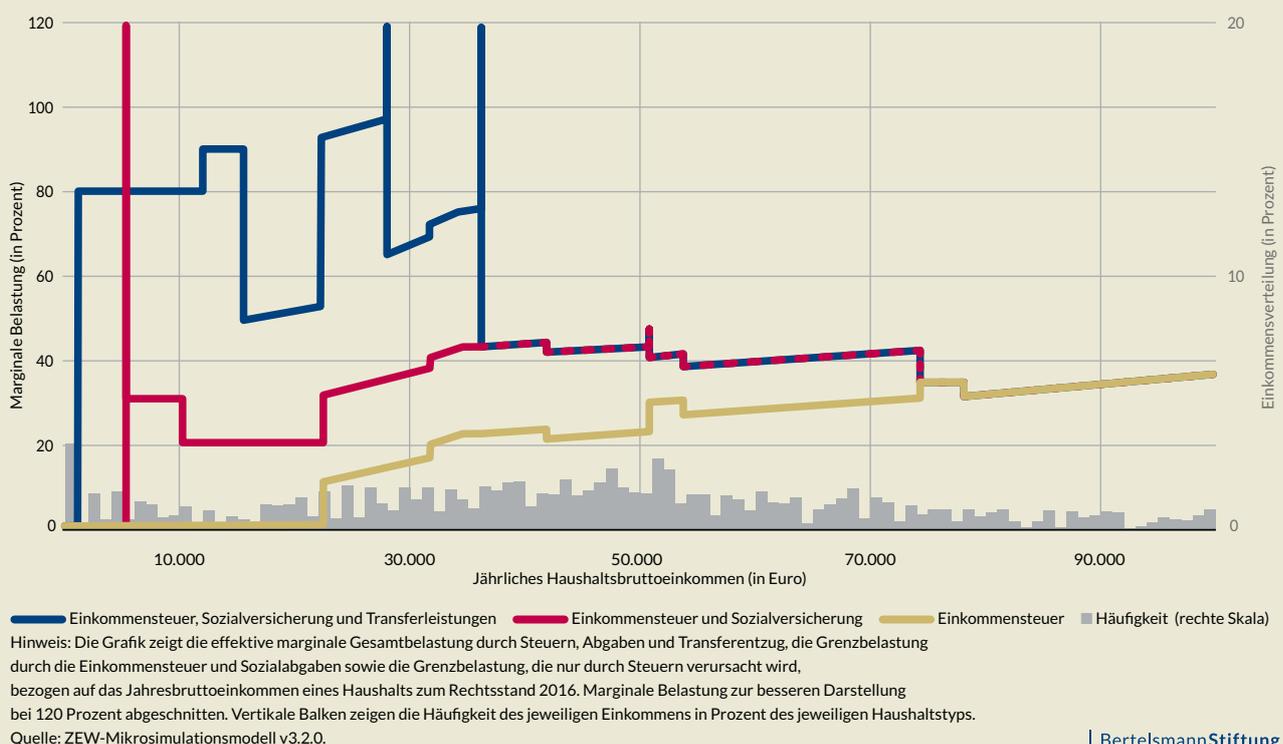
Die Beitragsbemessungsgrenze für Krankenversicherungsbeiträge wird bei ca. 50.900 Euro erreicht. Die letzte Stufe wird wie beim Single-Haushalt ohne Kinder (siehe Abbildung 2) durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (74.400 Euro) verursacht. Abbildung 7 zeigt die Zusammensetzung des verfügbaren Einkommens nach Komponenten.

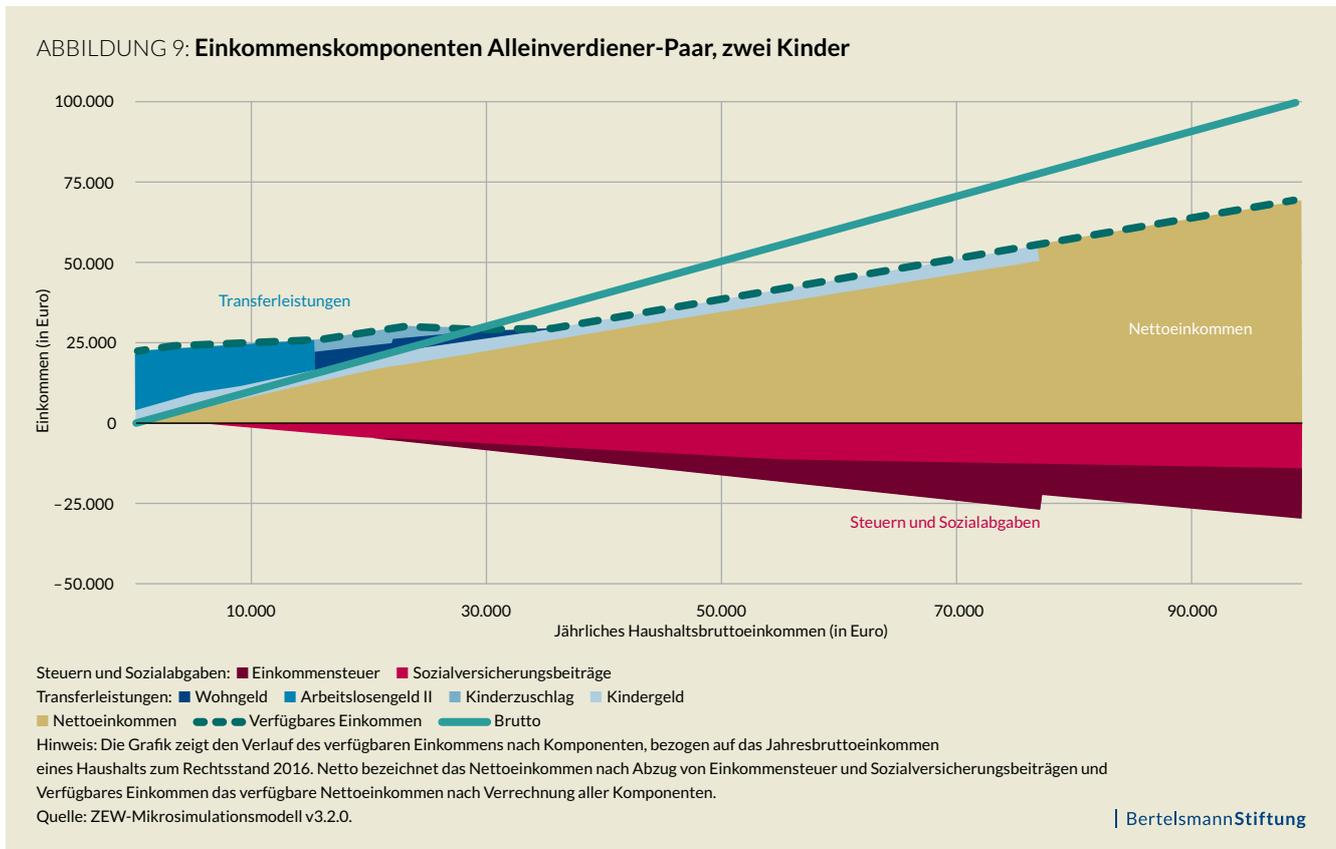
3.4 Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern

Abbildung 8 zeigt den Verlauf der marginalen Gesamtbelastung für ein Paar mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom Bruttojahreseinkommen. Erneut streckt sich die am unteren Rand dargestellte Häufigkeitsverteilung der Paarhaushalte breit über alle Einkommensklassen. Im Vergleich zu Paaren ohne Kinder verfügt ein größerer Teil der hier betrachteten Haushalte über positive Einkünfte.

Die ersten beiden Sprungstellen entsprechen den ersten beiden Sprüngen für einen Haushalt ohne Kinder (siehe Abbildung 6) und werden durch die Entzugsraten beim Arbeitslosengeld II verursacht. Im Gegensatz zum Fall ohne Kinder springt der Transferentzug durch ALG II nicht auf 100 Prozent, da vorher die Vorrangprüfung zwischen Grundsicherungsanspruch und Anspruch auf Leistungen aus Kinderzuschlag und Wohngeld einsetzt. Erneut zeigt sich an dieser Stelle, dass die Vorrangprüfung in der Sozialgesetzgebung nicht nur mit veränderter administrativer Zuständigkeit einhergeht, sondern auch andere Transferentzugsraten und Anreizwirkungen mit sich bringt. Für den Haushalt ist es in diesem Bereich sowohl absolut als auch marginal vorteilhaft aus dem ALG-II-Bezug auszusteigen

ABBILDUNG 8: Effektive Grenzbelastung Alleinverdiener-Paar, zwei Kinder





und stattdessen Kinderzuschlag und Wohngeld zu beantragen. Für diesen Musterhaushalt liegt die Grenze bei ca. 15.700 Euro.

Für höhere Einkommen beträgt die Grenzbelastung dann ungefähr 50 Prozent, da zunächst nur das Wohngeld mit höheren Einkommen verrechnet und schrittweise entzogen wird. Mit dem einsetzenden Transferentzug im Kinderzuschlag für Jahreseinkommen ab etwa 22.400 Euro steigt die Grenzsteuerrate zunächst auf 92 Prozent. Ebenfalls in diesem Bereich beginnt die Einkommensteuerpflicht. Wie anhand von Abbildung 4 erläutert, führt dies zunächst zu einem sprunghaften Anstieg des Wohngeldanspruchs. In der Folge wird die marginale Belastung erneut kurzfristig negativ (vgl. Abbildung 9).¹⁷ Für höhere Einkommen liegt die Grenzbelastung dann bei mehr als 95 Prozent, da zusätzlich zum Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag auch Einkommensteuer gezahlt werden muss. Für Bruttoeinkommen von ungefähr 28.100 Euro wird die Obergrenze beim Kinderzuschlag überschritten, weshalb dieser schlagartig entfällt und die Grenzbelastung wieder deutlich die Marke von 100 Prozent übersteigt. Dieser plötzliche Ent-

zug führt auch zu einem signifikanten Rückgang des verfügbaren Einkommens, wie in Abbildung 9 zu sehen ist. Anschließend fällt die Grenzbelastung auf ca. 60 bis 70 Prozent.

Bei etwa 31.670 Euro wird der maximale pauschal absetzbare Betrag für Krankenversicherungsbeiträge von 1.900 Euro pro Person bei den Vorsorgeaufwendungen erreicht, erneut springen die Grenzsteuersätze leicht an. Schon bei leicht höherem Einkommen von etwa 36.300 Euro ergibt sich die nächste Unstetigkeit, die erneut durch das plötzliche Auslaufen des Wohngelds verursacht wird. Die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen für die Krankenversicherung überschreiten ab ca. 42.000 Euro die Pauschale und können stattdessen abgesetzt werden. Dadurch sinkt die Grenzbelastung um etwa zwei Prozentpunkte.

Die Unstetigkeit bei ca. 50.600 Euro wird durch das Einsetzen der Solidaritätszuschlagszahlungen verursacht. Der dafür typische Hügel ist hier allerdings kaum zu erkennen, da die Einführung des Zuschlags zu großen Teilen durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze (etwa 50.900 Euro) in der gesetzlichen Krankenversicherung überlagert wird. Die schrittweise Einführung endet bei ca. 53.900 Euro, wodurch sich der dortige Sprung erklärt. Die vorletzte

¹⁷ Wir verzichten zur besseren Darstellung erneut darauf, die negative Grenzbelastung zu zeigen.

Stufe wird durch das Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (74.400 Euro) verursacht – erneut fallen die drei in der Abbildung dargestellten Kurven ab diesem Einkommen zusammen, da die effektive Grenzbelastung fortan lediglich durch die marginalen Steuerzahlungen bestimmt wird. Die letzte Stufe bei 78.000 Euro resultiert aus der Günstigerprüfung beim Kindergeld – von dieser Stelle an ist der Kinderfreibetrag lohnenswert für den Haushalt.

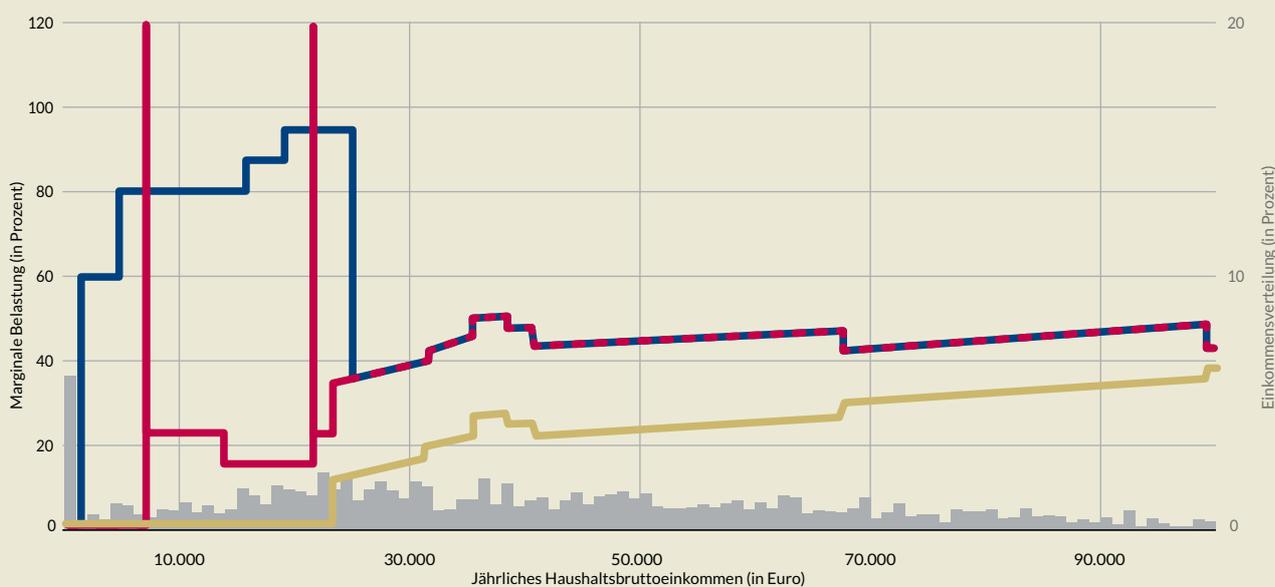
3.5 Zweitverdiener-Paar ohne Kinder

Die beiden bisher dargestellten Paar-Haushalte gehen von einem Alleinverdiener-Kontext aus. Im Unterschied dazu wird für den Musterhaushalt in Abbildung 10 die Annahme getroffen, dass beide Partner erwerbstätig sind. Konkret nehmen wir an, dass das Bruttoeinkommen im Verhältnis von 3:1 variiert. Steigt das Haushaltseinkommen in der Grafik also um 100 Euro, dann nehmen wir an, dass der Hauptverdiener jährlich 75 Euro, der Nebenverdiener 25 Euro mehr verdient. Wie erwähnt, zeigen wir zur Einordnung der Bedeutung einzelner Sprungstellen die gleiche Einkommensverteilung wie in Abbildung 6, d. h. die Häufigkeits-

verteilung kinderloser Paare – unabhängig davon, ob einer, beide oder kein Partner über Einkünfte verfügen.

Die Grenzbesteuerung liegt bei 0 Prozent, bis der Erstverdiener mehr als 1.200 Euro im Jahr verdient. Dies ist für diesen speziellen Haushaltstyp ab einem Haushaltsbruttoeinkommen von 1.600 Euro der Fall, da das Einkommensverhältnis zwischen beiden Partnern laut Annahme konstant ist. Ab diesem Punkt wird das Einkommen des Erstverdieners zu 80 Prozent auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet, während das Einkommen des Zweitverdieners noch unterhalb von 100 Euro im Monat liegt und somit anrechnungsfrei bleibt. Beides zusammengenommen resultiert in einer Grenzbelastung von 60 Prozent. Diese steigt auf 80 Prozent, sobald der Zweitverdiener ebenfalls mehr als 100 Euro monatlich verdient. Steigt das Einkommen des Erstverdieners über 1.000 Euro im Monat, werden von jedem zusätzlich verdienten Euro 90 Cent auf den ALG-II-Anspruch angerechnet. Da der Zweitverdiener noch weniger als 1.000 Euro verdient, werden von dessen Einkommen lediglich 80 Prozent angerechnet. Das Resultat ist eine Grenzbelastung des Haushalts von 87,5 Prozent. Sobald das Einkommen des Erstverdieners vollständig angerechnet wird (etwa 19.200 Euro), springt die Grenz-

ABBILDUNG 10: Effektive Grenzbelastung Paar ohne Kinder (Verhältnis 3:1)

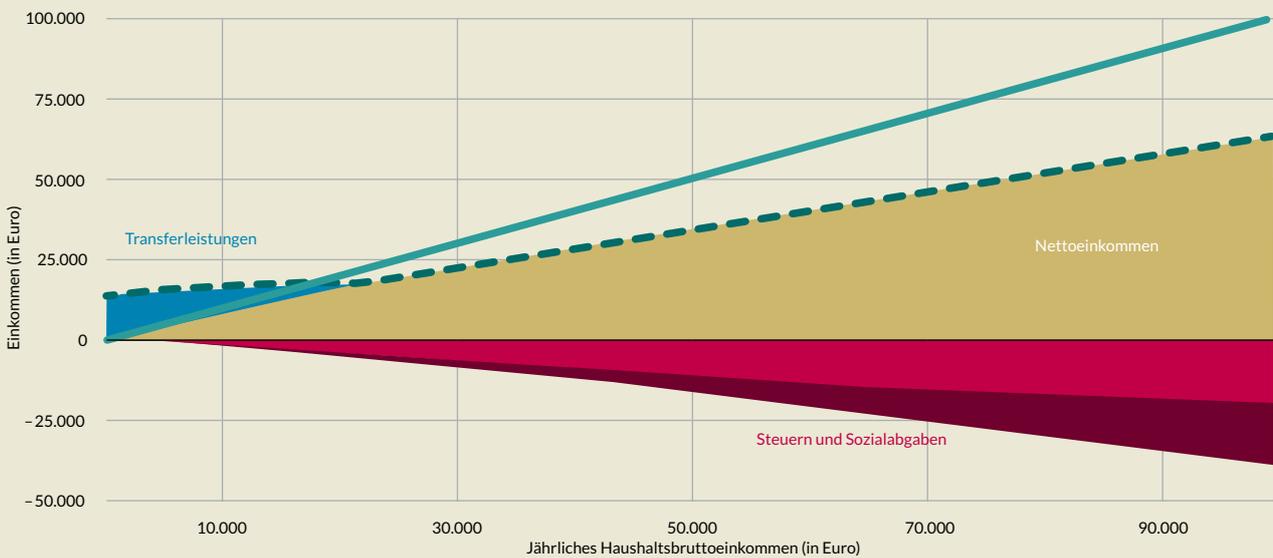


— Einkommensteuer, Sozialversicherung und Transferleistungen — Einkommensteuer und Sozialversicherung — Einkommensteuer — Häufigkeit (rechte Skala)

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer und Sozialabgaben sowie die Grenzbelastung, die nur durch Steuern verursacht wird, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Vertikale Balken zeigen die Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in Prozent des jeweiligen Haushaltstyps.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

ABBILDUNG 11: Einkommenskomponenten Paar ohne Kinder (Verhältnis 3:1)



Steuern und Sozialabgaben: ■ Einkommensteuer ■ Sozialversicherungsbeiträge
 Transferleistungen: ■ Wohngeld ■ Arbeitslosengeld II ■ Kinderzuschlag ■ Kindergeld
 ■ Nettoeinkommen ■ Verfügbares Einkommen ■ Brutto

Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens nach Komponenten, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Netto bezeichnet das Nettoeinkommen nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und Verfügbares Einkommen das verfügbare Nettoeinkommen nach Verrechnung aller Komponenten.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

BertelsmannStiftung

belastung auf 95 Prozent. Wie in den vorherigen Haushaltskonstellationen überdeckt der Transferentzug im ALG II damit das Ende der Abgabefreiheit und das Einsetzen der Sozialversicherungspflicht beim Eintritt in die Gleitzone (für diesen Haushalt bei einem jährlichen Bruttoeinkommen von 7.200 Euro). Durch die gewählte Haushaltskonstellation, in der mit steigendem Haushaltseinkommen anteilig beide Partner mehr verdienen, überdeckt der Transferentzug das Minijobende nun gleich zweimal (erneut bei einem gemeinsamen Jahresbrutto von 21.600 Euro).

Ab einem Brutto von etwa 25.100 Euro verliert der Musterhaushalt seinen Transferanspruch und die Grenzbelastung sinkt auf ca. 40 Prozent. Bei einem Einkommen von etwa 31.700 Euro steigt der Grenzsteuersatz leicht an, da die maximal absetzbare Pauschale bei den Vorsorgeaufwendungen überschritten wird. Der Hügel in der Grenzbelastung zwischen etwa 35.400 und 38.700 Euro wird durch den Solidaritätszuschlag verursacht. Die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen überschreiten ab ca. 40.800 Euro die Pauschale und können stattdessen abgesetzt werden, wodurch die Grenzsteuerrate erneut sinkt. Zusätzlich verlässt der Zweitverdiener hier die Gleitzone. Im Midijob-Bereich setzt der Beitrag zur Sozialversicherung verhältnismäßig stark

ein. Mit dem Verlassen dieser Zone sinkt der marginale Sozialversicherungsbeitrag für den Arbeitnehmer und bleibt fortan bis zu den Beitragsbemessungsgrenzen konstant bei etwa 20 Prozent.

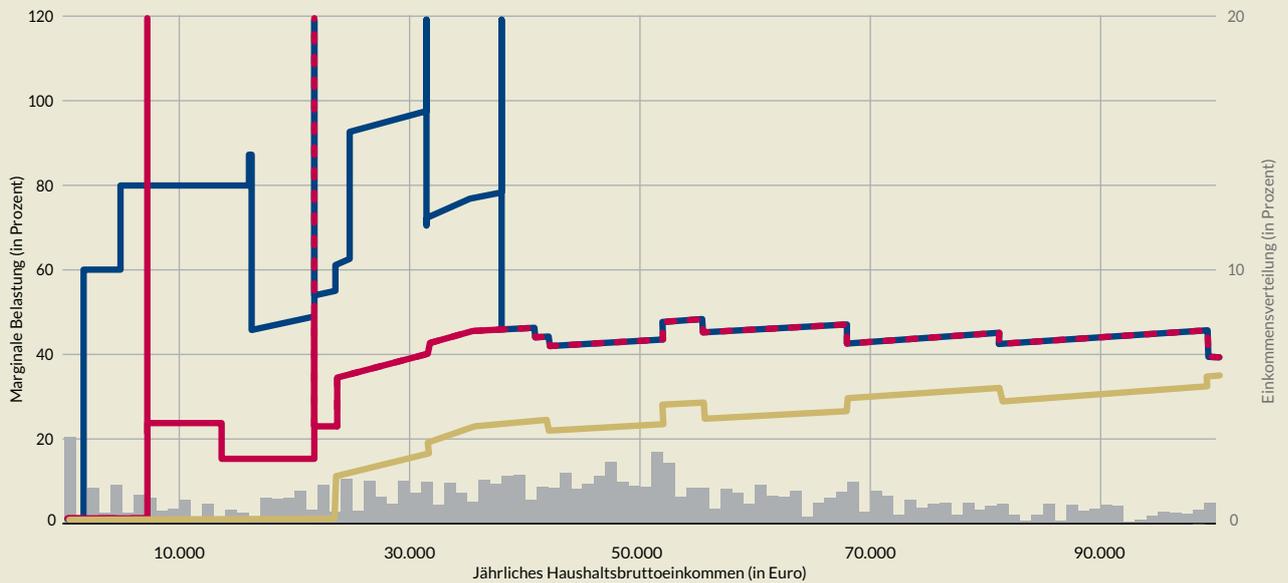
Die letzten beiden Sprünge in Abbildung 10 entstehen, sobald das Einkommen des Erstverdieners die Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- bzw. der Rentenversicherung überschreitet. Die marginale Gesamtbelastung durch Transferentzug, Sozialabgaben und Steuern (blaue Kurve) speist sich mit steigendem Einkommen immer stärker aus dem Steuertarif (gelbe Kurve). Abbildung 11 zeigt die Zusammensetzung des verfügbaren Haushaltseinkommens für dieses Doppelverdiener-Paar.

3.6 Zweitverdiener-Paar mit zwei Kindern

Abschließend und ergänzend zum Zweitverdiener-Paar ohne Kinder stellen wir in Abbildung 12 den Verlauf der effektiven Grenzbelastung für ein Doppelverdiener-Paar mit zwei Kindern dar.

Die ersten drei Sprünge erfolgen analog zu den ersten Sprüngen in Abbildung 10. Ab einem Einkommen von

ABBILDUNG 12: Effektive Grenzbelastung Paar, zwei Kinder (Verhältnis 3:1)



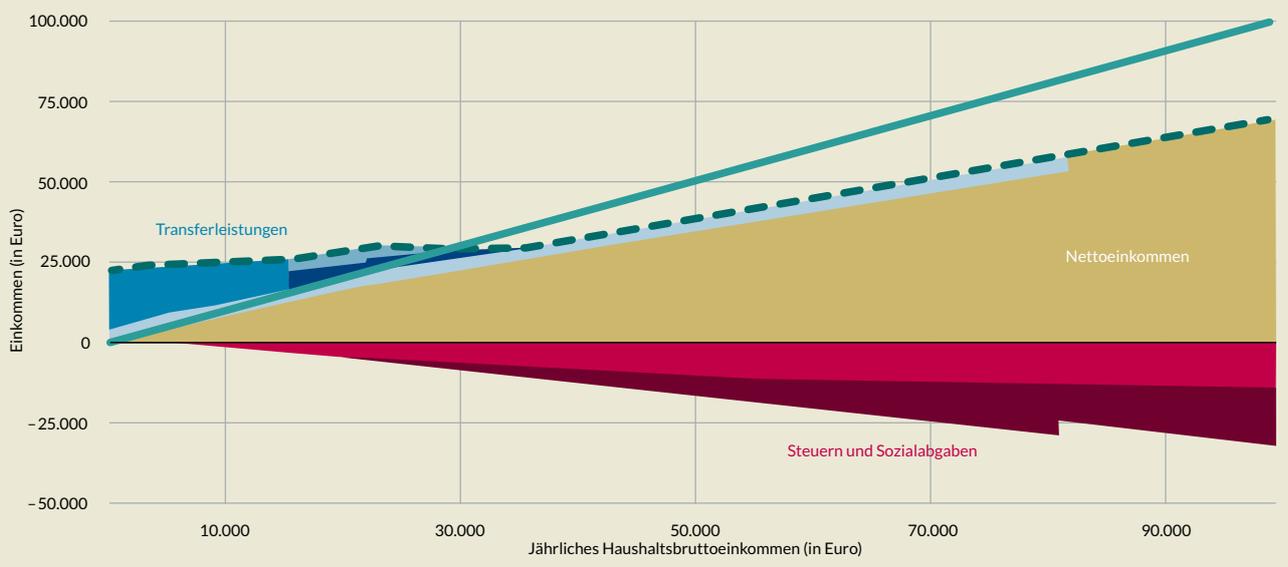
— Einkommensteuer, Sozialversicherung und Transferleistungen
 — Einkommensteuer und Sozialversicherung
 — Einkommensteuer
 █ Häufigkeit (rechte Skala)

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastungen durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer und Sozialabgaben sowie die Grenzbelastung, die nur durch Steuern verursacht wird, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Vertikale Balken zeigen die Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in Prozent des jeweiligen Haushaltstyps.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13: Einkommenskomponenten Paar, zwei Kinder (Verhältnis 3:1)



■ Steuern und Sozialabgaben: ■ Einkommensteuer ■ Sozialversicherungsbeiträge
■ Transferleistungen: ■ Wohngeld ■ Arbeitslosengeld II ■ Kinderzuschlag ■ Kindergeld
■ Nettoeinkommen — Verfügbares Einkommen — Brutto

Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens nach Komponenten, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen eines Haushalts zum Rechtsstand 2016. Netto bezeichnet das Nettoeinkommen nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und Verfügbares Einkommen das verfügbare Nettoeinkommen nach Verrechnung aller Komponenten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

16.300 Euro wechselt der Haushalt aus der Grundsicherung in den Kinderzuschlags- und Wohngeldbezug, als Folge sinkt die marginale Gesamtbelastung auch für diesen Haushaltstyp um mehr als die Hälfte. Auch in dieser Haushaltskonstellation überschreitet der Zweitverdiener die Minijob-Grenze bei einem Einkommen von 21.600 Euro, weshalb die Grenzbelastung zunächst auf weit mehr als 100 Prozent springt. Ursache dafür sind die Sozialversicherungsbeiträge des Zweitverdieners, die von 0 auf ca. 50 Euro im Monat springen. Dieser Effekt wird zwar durch den ebenfalls sprunghaften Anstieg der Wohngeldzahlungen gemildert. Anders als während des ALG-II-Bezugs wird der Haushalt aber nicht vollständig kompensiert (vgl. die Sprungstellen der blauen und der roten Kurven für die vorherigen Haushaltstypen).

Im Anschluss liegt die Grenzbelastung bei 54 Prozent. Bei Einkünften von ca. 23.400 Euro beginnt die Steuerpflicht. Als Folge steigt wie beim Alleinverdiener-Paar zunächst das verfügbare Einkommen, da der Wohngeldanspruch schlagartig zunimmt und die Grenzbelastung negativ wird (in der Grafik ausgeblendet). Anschließend steigt die Grenzbelastung durch die Steuer auf etwa 60 Prozent. Mit dem beginnenden Kinderzuschlagsentzug bei ungefähr 24.800 Euro wächst die Grenzbelastung auf mehr als 90 Prozent. Mit Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag steigt die Grenzbelastung auf weit mehr als 100 Prozent an. Anschließend fällt sie kurz auf 70 Prozent und steigt dann wie beim Zweitverdiener-Paar ohne Kinder durch das Erreichen der maximal absetzbaren Pauschale bei den Vorsorgeaufwendungen auf 72 Prozent. Die letzte Sprungstelle, bei der die Grenzbelastung auf mehr als 100 Prozent steigt, entsteht durch das Auslaufen des Wohngeldanspruchs bei ungefähr 37.800 Euro. Fortan ist die blaue Kurve der marginalen Gesamtbelastung wieder deckungsgleich mit der rot markierten Grenzbelastung aus Sozialabgaben und Einkommensteuer.

Nachdem auch der Zweitverdiener die Gleitzone verlassen hat (ab etwa 40.800 Euro), fällt die Grenzbelastung auf ca. 44 Prozent. Die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen für die Krankenversicherung überschreiten für Einkommen ab 42.000 Euro die Pauschale und können stattdessen abgesetzt werden. Dies geschieht hier bei leicht höherem Einkommen als beim Vergleichshaushalt ohne Kinder (siehe Abbildung 10), da ein kinderloses Paar laut Sozialgesetzbuch leicht höhere Beiträge zur Pflegeversicherung zahlt (§ 55 Abs. 1 SGB XI). Bei 51.800 Euro beginnt der für den Solidaritätszuschlag typische Hügel in der Grenzbelastung. Die letzten drei Sprungstellen werden respektive durch die Beitragsbemessungsgrenze bei der gesetzlichen Kranken-

versicherung, die Günstigerprüfung beim Kindergeld und die Beitragsbemessungsgrenze bei der Rentenversicherung verursacht.

4 Reformoptionen für inklusives Wachstum

Die Analyse im vorherigen Kapitel hat gezeigt, dass das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem aufgrund der Interaktion der einzelnen Komponenten über zahlreiche Sprungstellen verfügt. In diesem Kapitel skizzieren wir acht Reformoptionen, die die wichtigsten Sprungstellen des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems und die daraus resultierenden negativen Erwerbsanreize beseitigen sollen. Zuerst geben wir einen kurzen Überblick über die Szenarien. Anschließend diskutieren wir die Szenarien im Vergleich zum Status quo beispielhaft anhand eines Alleinverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern.

4.1 Szenarien im Überblick

Die nachstehende Liste gibt einen Überblick über die acht Reformszenarien:

- 1–3 In den Reformszenarien 1 bis 3 evaluieren wir die Integration des Kinderzuschlags, des Wohngelds und des ALG II in eine universale Transferzahlung, sodass die Vorrangprüfung stets zugunsten des Grundsicherungsbezugs ausfallen würde. Gleichzeitig legen wir eine konstante Transferentzugsrate von 60 Prozent im ersten Szenario, 70 Prozent in Szenario 2 und 80 Prozent im dritten Szenario fest, mit der wir die bisherigen, einkommensabhängigen Regelungen mit Raten zwischen 0 und 100 Prozent ersetzen.
- 4 Im vierten Reformszenario simulieren wir eine Reform des Wohngelds. Gemäß der derzeitigen Rechtslage wird der Wohngeldanspruch auf volle Euro gerundet und für Ansprüche unter zehn Euro monatlich nicht mehr ausgezahlt (§ 19, § 21 WoGG). Im Reformszenario hingegen wird das Wohngeld nicht länger gerundet und zukünftig auch für Ansprüche von weniger als zehn Euro pro Monat ausgezahlt.
- 5 Im fünften Szenario reformieren wir den Kinderzuschlag, der aktuell erst ab einer Mindesteinkommensgrenze gezahlt und zum Ende hin stufenartig mit dem Einkommen gekürzt wird. Nach Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze wird kein Kinderzuschlag mehr gezahlt (§ 6a BKGG). In Reformvariante 5 schaffen wir die Mindest- und Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags ab und wenden statt des stufenartigen Entzugs eine konstante Transferentzugsrate von 50 Prozent an.
- 6 Für die sechste Reformoption schaffen wir den Solidaritätszuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer ersatzlos ab.
- 7 Im siebten Reformszenario flachen wir den Mittelstandsbau ab, indem wir den Steuertarif linearisieren. In den Tarifzonen des aktuellen Einkommensteuertarifs steigt der Grenzsteuersatz ab dem Grundfreibetrag von 8.652 Euro besonders stark und wächst dann für Einkommen bis zu einem zu versteuerndem Einkommen von 53.665 Euro deutlich langsamer. In diesem Szenario gibt es nur eine linear-progressive Zone zwischen Eingangs- und Spitzensteuersatz, in der der Grenzsteuersatz konstant steigt.
- 8 Im achten Reformvorschlag ersetzen wir das Ehegattensplitting durch ein sogenanntes Realsplitting mit übertragbarem Höchstbetrag. Im Unterschied zum Status quo werden die Ehegatten grundsätzlich individuell besteuert, der Erstverdiener kann aber bis zu 13.805 Euro seines zu versteuernden Einkommens auf den Zweitverdiener übertragen. Der maximal übertragbare Betrag orientiert sich am derzeitigen Unterhaltsrecht für geschiedene oder getrennt lebende Ehegatten (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG).

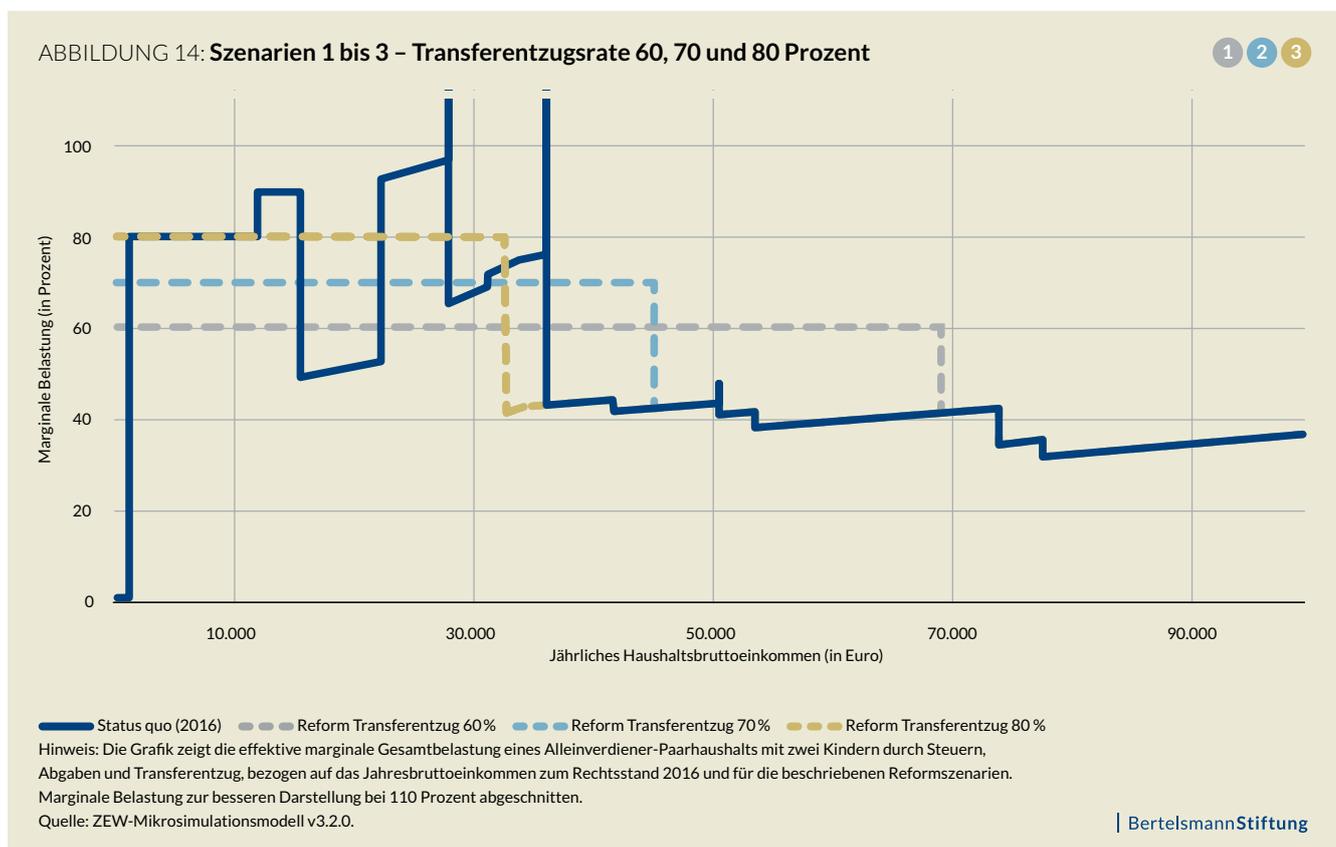
In der weitergehenden Analyse konzentrieren wir uns auf die eben genannten Reformszenarien, da sie entweder wie in den Fällen 1 bis 3 die Transferentzugsraten reduzieren und oder wie in den Szenarien 4 bis 6 durch das Steuer- und Transfersystem verursachte Sprungstellen gezielt beseitigen. Szenario 7 wurde ausgewählt, da es für breite Einkommensschichten die Grenzbelastung senkt. Szenario 8 reduziert im Vergleich zum Status quo die Grenzbelastung für den Zweitverdiener. Dies ist insbesondere relevant für Paare, bei denen der Erstverdiener ein hohes Einkommen hat. Auf diesem Weg kann das Realsplitting zu einer gleichmäßigeren Arbeitsmarktpartizipation beitragen.

4.2 Szenarien 1 bis 3 – Transferentzugsrate 60, 70 oder 80 Prozent

Die größte Vereinfachung der Anreizregeln im Transferbereich ließe sich durch die Integration des Kinderzuschlags, des Wohngelds und des ALG II in eine universale Transferzahlung erreichen. Da die Sozialgesetzgebung aktuell eine Vorrangprüfung zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) und Wohngeld und Kinderzuschlag (die sogenannten vorgelagerten Leistungen) vorsieht, würde eine Integration der Instrumente dazu führen, dass viele Haushalte länger im ALG-II-Bezug verbleiben könnten, als dies heute der Fall ist. Die hohen Transferentzugsraten (80 bis 100 Prozent) machen den Verbleib in der Grundsicherung derzeit wenig attraktiv, weshalb wir parallel zur Integration der vorgelagerten Leistungen eine konstante Transferentzugsrate von 60 Prozent (bzw. 70 und 80 Prozent in den Szenarien 2 und 3) ab dem ersten verdienten Euro festschreiben. Die niedrigeren Transferentzugsraten beim ALG-II-Bezug mildern gleichzeitig den Verlust an verfügbarem Einkommen, der sich durch eine bloße Integration für bisherige Empfängerhaushalte ergeben würde.

Abbildung 14 zeigt am Beispiel eines Paarhaushalts mit Alleinverdiener und zwei Kindern die beschriebenen Reformszenarien im Vergleich zum Status quo (blaue Kurve). Es ist unmittelbar ersichtlich, dass die Reformen sämtliche Sprungstellen im Transferbereich beseitigen würden. Sogar einige der Sprungstellen außerhalb der Sozialgesetzgebung, die im Status quo durch einzelne steuerliche Regelungen zustandekommen, werden in den Reformszenarien absorbiert, weil über einen längeren Bereich und auch für höhere Einkommen noch ALG II gezahlt würde.

Der Einkommensbereich, in dem Ansprüche auf Transferleistungen bestehen, hängt wesentlich von der Transferentzugsrate ab. Im Status quo besteht ein solcher Anspruch für diesen Musterhaushalt bis zu einem Einkommen von 36.300 Euro. Mit einer Transferentzugsrate von 80 Prozent würde der Transferanspruch bereits bei einem Einkommen von 33.100 Euro enden (gelbe Kurve), während er für Transferentzugsraten von 70 oder 60 Prozent erheblich auf bis zu 45.300 Euro bzw. 69.200 Euro ausgeweitet würde (hellblaue bzw. graue Kurve). In der Realität dürften Ansprüche auf Transferzahlungen bei so hohen Einkommen allerdings eher hypothetischer Natur sein, da der ALG-II-



Anspruch zusätzlich voraussetzt, dass der Haushalt nur über ein geringes Vermögen verfügt. Nach Auslaufen der Transferansprüche unterscheiden sich die drei Reformszenarien nicht mehr vom Status quo und die vier Kurven sind deckungsgleich.

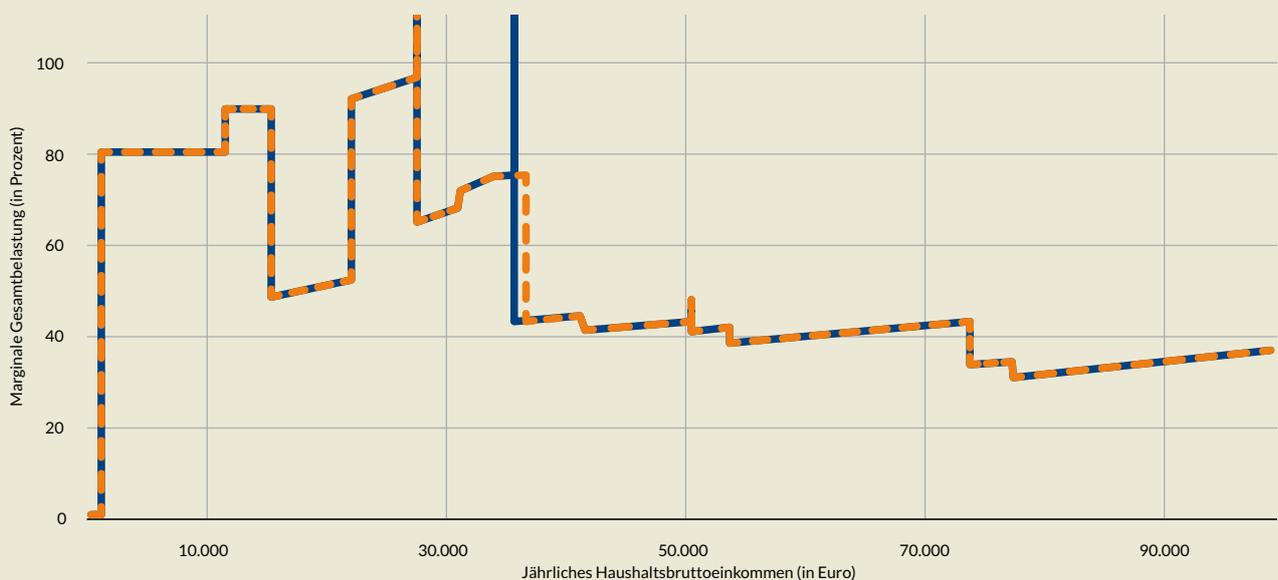
4.3 Szenario 4 – Vereinfachung des Wohngelds

Eine weniger umfassende Reform zur Vereinfachung der Anreizregeln wäre eine Vereinfachung des Wohngelds. Kern des untersuchten Reformszenarios ist eine Glättung der Wohngeldzahlungen. Sowohl beim Transferentzug als auch beim Auslaufen des Wohngeldanspruchs ersetzen wir dazu die bisherigen Stufen- und Wegfallregelungen durch einen kontinuierlichen Entzug der Leistung. Abbildung 15 vergleicht die von uns vorgeschlagene Wohngeldreform mit den Regelungen im Status quo für einen exemplarisch ausgewählten Musterhaushalt mit einem Alleinverdiener-Paar und zwei Kindern.

Als Ergebnis der Reform verschwindet die zentrale Sprungstelle, die im Status quo durch das plötzliche Auslaufen des Wohngelds bei Einkommen von etwa 36.300 Euro verursacht wurde. Der Wohngeldanspruch besteht nun auch noch bei leicht höherem Einkommen als im Status quo, da im Reformszenario auch dann noch Wohngeld gezahlt wird, wenn der Anspruch auf weniger als zehn Euro monatlich fällt. Während dieser Musterhaushalt im Status quo ab einem Einkommen von etwa 36.300 Euro keinen Wohngeldanspruch mehr hatte, besteht der Anspruch nach der Reform bis zu einem Einkommen von 36.600 Euro. Aus Gründen der besseren Darstellung haben wir für die Präsentation der Musterhaushalte bereits im Status quo auf die Berechnung des stufenweisen Transferentzugs verzichtet. Dieser Unterschied zwischen Status quo und Reformoption ist daher aus der Abbildung nicht ersichtlich.

Während die Reform die Anreizwirkungen im Transferbereich transparenter gestaltet, ist offen, inwiefern Wohngeldauszahlungen in Höhe weniger Euro monatlich zu erhöhten Bürokratiekosten führen würden. Der Prüfaufwand jedoch dürfte nicht erheblich steigen, da bereits heute zu prüfen ist, ob der Anspruch ober- oder unterhalb der Grenze von zehn Euro liegt.

ABBILDUNG 15: Szenario 4 – Vereinfachung des Wohngelds



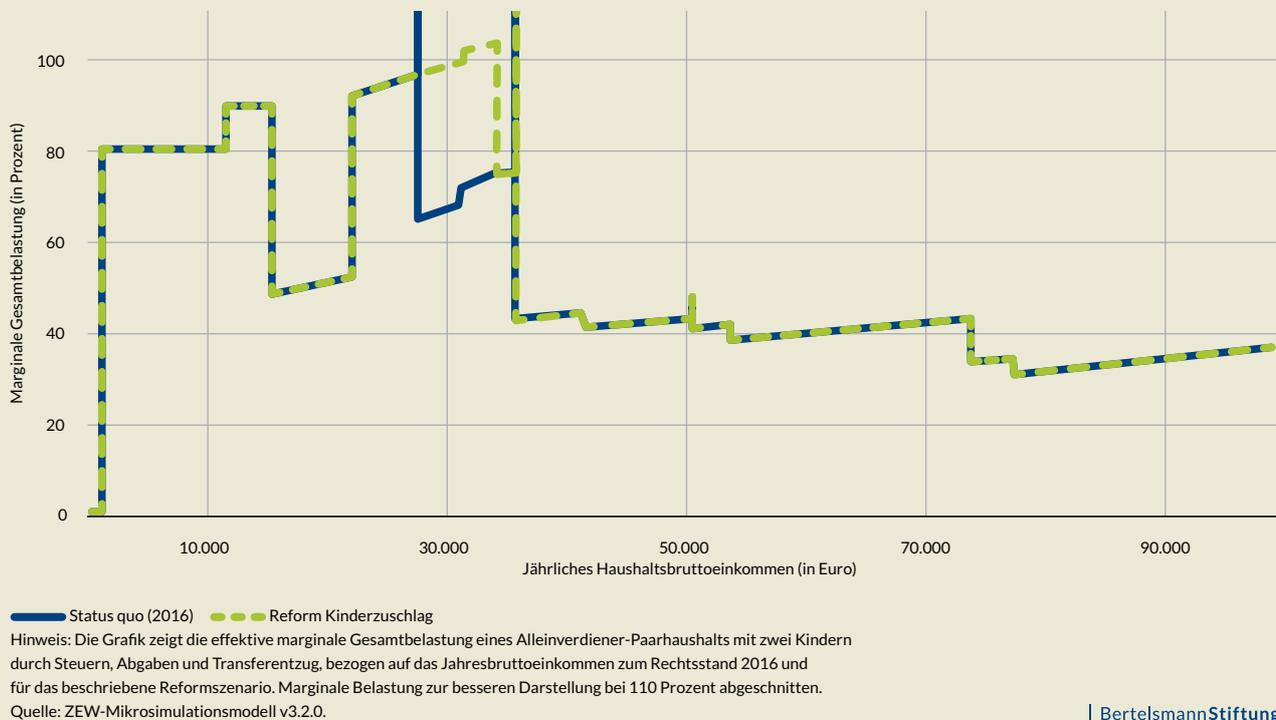
— Status quo (2016) — Reform Wohngeld

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 110 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 16: Szenario 5 – Vereinfachung des Kinderzuschlags



| BertelsmannStiftung

4.4 Szenario 5 – Vereinfachung des Kinderzuschlags

Analog zur Reform des Wohngelds in Szenario 4 schaffen wir in Szenario 5 die Mindest- und Höchstehinkommensgrenze sowie den stufenweisen Transferentzug beim Kinderzuschlag ab.¹⁸ Abbildung 16 stellt den Verlauf der marginalen Gesamtbelastung des Reformszenarios im Vergleich zum Status quo für einen Paarhaushalt mit Alleinverdiener und zwei Kindern dar.

Der starke Ausschlag, der durch das abrupte Auslaufen des Kinderzuschlags im Status quo verursacht wurde, verschwindet mit der Reform. Da wir außer den Anspruchs- und Entzugsregelungen nichts an den gesetzlichen Regelungen geändert haben, bleibt die marginale Grenzbelastung in diesem Einkommensbereich mit zum Teil mehr als 100 Prozent dennoch sehr hoch. Beim verfügbaren Einkommen ergibt sich jedoch eine klare Besserstellung für den Musterhaushalt. Der Anspruch auf Kinderzuschlag, der im Status

quo wegen der Höchstehinkommensgrenze bereits bei einem Einkommen von etwa 28.100 Euro auslief, würde nach der Reform bis zu einem Einkommen von 34.400 Euro bestehen. Die Reform vermeidet damit den abrupten Entzug des Kinderzuschlags gemäß der derzeitigen Rechtslage. In Abbildung 16 ist der verlängerte Transferanspruch durch den Unterschied zwischen der grünen und blauen Kurve und den im Gegenzug ebenfalls verlängerten Transferentzug zu erkennen.

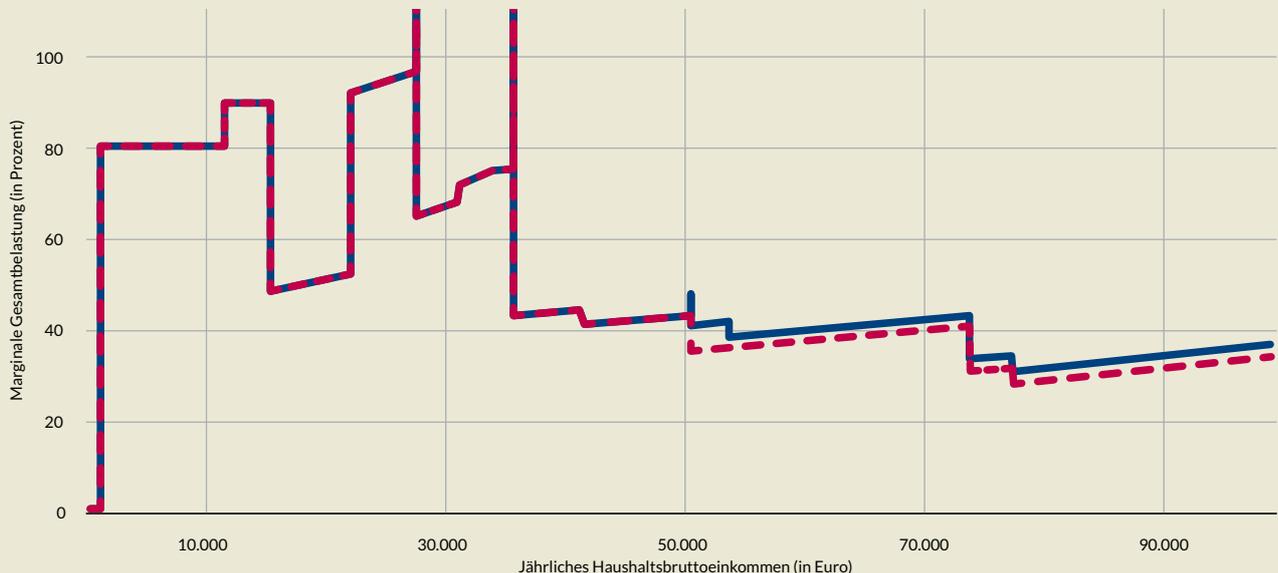
4.5 Szenario 6 – Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Die Zukunft des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus steht unabhängig von der Debatte über Erwerbsanreize und den Mittelstandsbauch des deutschen Steuer- und Abgabensystems seit vielen Jahren auf der politischen Agenda. Dabei wurden in der Vergangenheit verschiedene Vorschläge diskutiert. Während Gegner des Zuschlags auf eine baldige Abschaffung pochen, wurde mehrfach vorgeschlagen, den Solidaritätszuschlag in den eigentlichen Tarifverlauf zu integrieren. Während eine Abschaffung zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe führen würde, stellt sich

¹⁸ Letzteres ist wie auch beim Wohngeldentzug in Szenario 4 aus der Grafik nicht ersichtlich, da wir zur besseren Darstellung schon im Status quo vom treppenförmigen Verlauf des Transferentzugs beim Kinderzuschlag abstrahieren.

ABBILDUNG 17: Szenario 6 – Abschaffung des Solidaritätszuschlags

6



— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 110 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

eine Integration in den Steuertarif schwieriger dar, als von den Befürwortern vermutet.¹⁹

In Szenario 6 simulieren wir die ersatzlose Streichung des Solidaritätszuschlags auf die Lohn- und Einkommensteuer. In Abbildung 17 ist gut zu sehen, dass der für den Solidaritätszuschlag charakteristische Hügel im Grenzverlauf der Gesamtbelastung mit der Abschaffung des Zuschlags entfällt. Folgerichtig liegt die Grenzsteuerrate im Reformszenario (rote Kurve) für Einkommen oberhalb von 50.600 Euro jährlich auch merklich unter der marginalen Belastung im Status quo (blaue Kurve). Gleichzeitig wird deutlich, dass unter den Paaren nur diejenigen Haushalte mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen oberhalb dieser Schwelle von einer Streichung des Solidaritätszuschlags profitieren könnten. Von der Analyse etwaiger staatlicher Leistungskürzungen aufgrund der Mindereinnahmen sehen wir in diesem Gutachten ab.

19 Siehe dazu die Beiträge von S. Stöwhase und M. Teuber (2014). „Ist eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif möglich?“. *Wirtschaftsdienst* 94 (12): 879–886, und C. Fuest et al. (2015). „Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer – Verteilungs- und Aufkommenswirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 95 (5): 319–324.

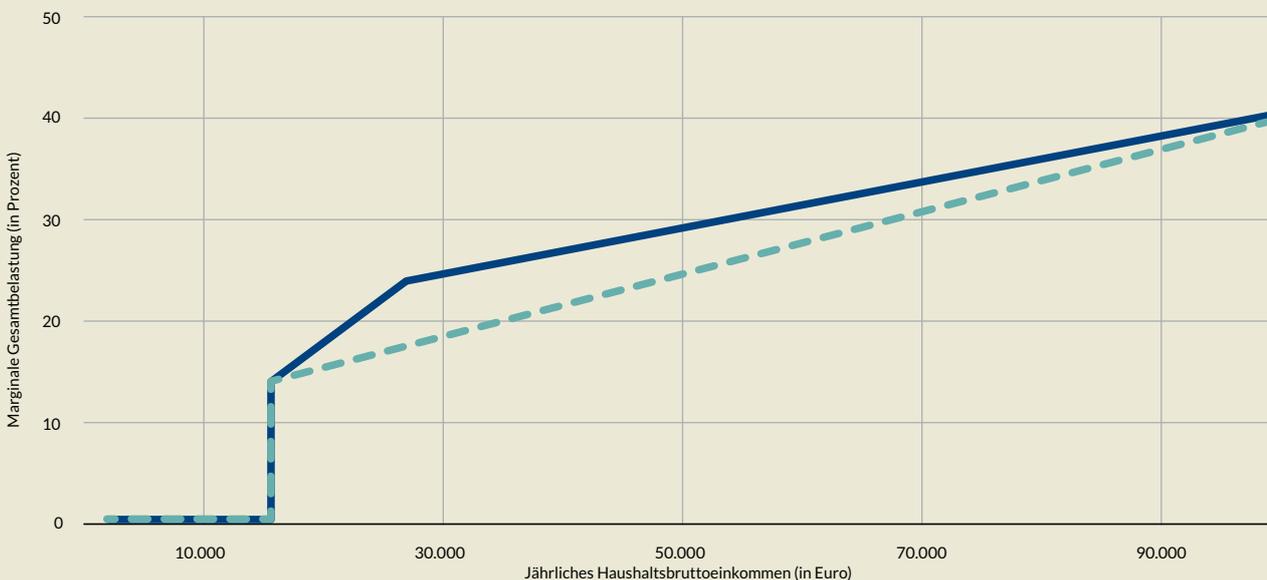
4.6 Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs

In der Diskussion über die hohe Abgabenquote in Deutschland wird regelmäßig auch die Abflachung des so genannten Mittelstandsbauchs im Einkommensteuertarif gefordert.²⁰ In Szenario 7 betrachten wir eine solche Reformation, umgesetzt durch einen linear-progressiven Tarifverlauf zwischen Eingangs- und Spitzensteuersatz.

Abbildung 18 zeigt den tariflichen Verlauf der Einkommensteuer, bezogen auf das zu versteuernde Einkommen für einen Alleinverdiener-Paar-Haushalt ohne Kinder (die blaue Kurve markiert den Status quo). Gut zu sehen ist der Knick im Verlauf der Grenzsteuerrate bei einem zu versteuernden Einkommen von etwa 27.400 Euro, der gemeinhin auch als Mittelstandsbauch bezeichnet wird. Durch die in der roten Kurve abgetragene Reformation 7 verschwindet der schnelle Anstieg der Grenzsteuersätze und damit der Mittel-

20 Siehe dazu N. Pestel et al. (2016). „Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17 (3): 264–275 und M. Beznoska, C. Fuest und T. Schaefer (2016). „Wirkungen einer Beseitigung des Mittelstandsbauchs‘ im Einkommensteuertarif“. *Wirtschaftsdienst* 96 (9): 655–659.

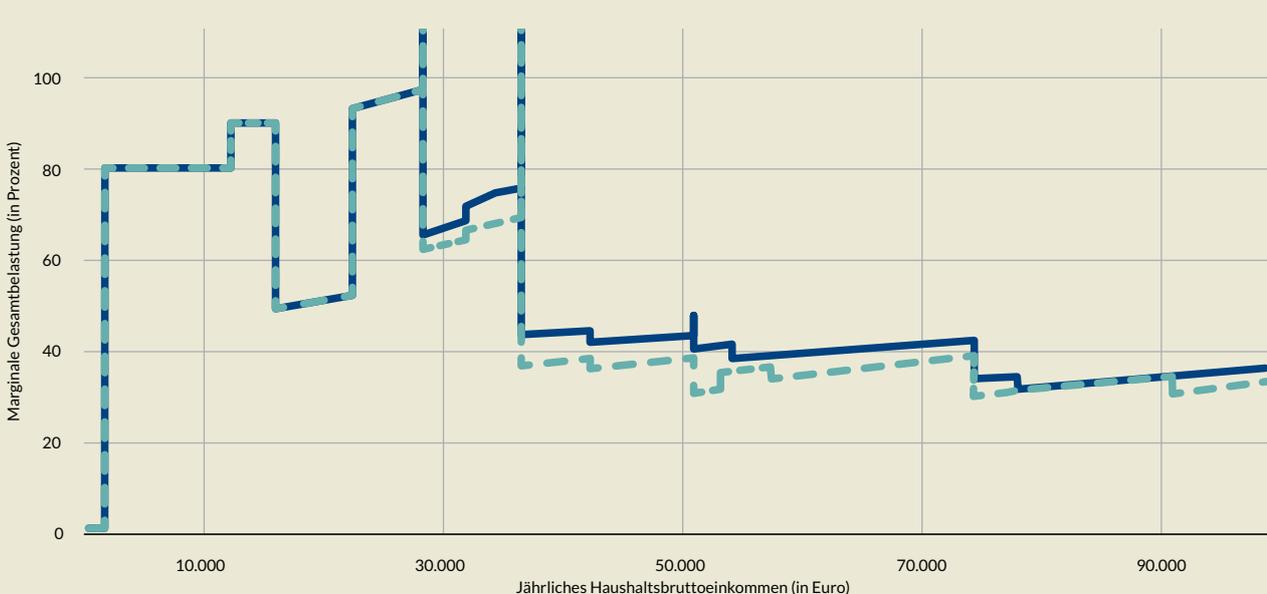
ABBILDUNG 18: Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs: Steuertarif



— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch
 Hinweis: Die Grafik zeigt die Grenzbelastung durch Steuern eines Alleinverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, bezogen auf das zu versteuernde Einkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 19: Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs



— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch
 Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts mit zwei Kindern durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 110 Prozent abgeschnitten.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

standsbauch. Für Einkommen von weniger als 27.400 Euro verläuft der Grenzsteuersatz im Reformszenario flacher, während er für Einkommen von mehr als 27.400 Euro stärker steigt als im Status quo. Mit Erreichen der obersten Progressionszone und des Spitzensteuersatzes unterscheidet sich die Reformvariante nicht mehr vom Status quo.²¹

Während Abbildung 18 allein den Tarifverlauf der Einkommensteuer relativ zum zu versteuernden Einkommen abträgt, zeigt Abbildung 19 analog zu den bisherigen Abbildungen die marginale Gesamtbelastung, bezogen auf das Bruttoeinkommen. Für niedrige Einkommen steigt die marginale Belastung im Reformszenario zunächst weniger stark als im Status quo – die grüne Kurve liegt entsprechend unterhalb der blauen Kurve des Status quo. Teilweise wird der Effekt einer Abflachung noch durch den Transferentzug überlagert. Ab einem Bruttoeinkommen von etwa 34.200 Euro²² wächst die Grenzbelastung im Reformszenario zwar stärker als im Status quo, insgesamt betrachtet

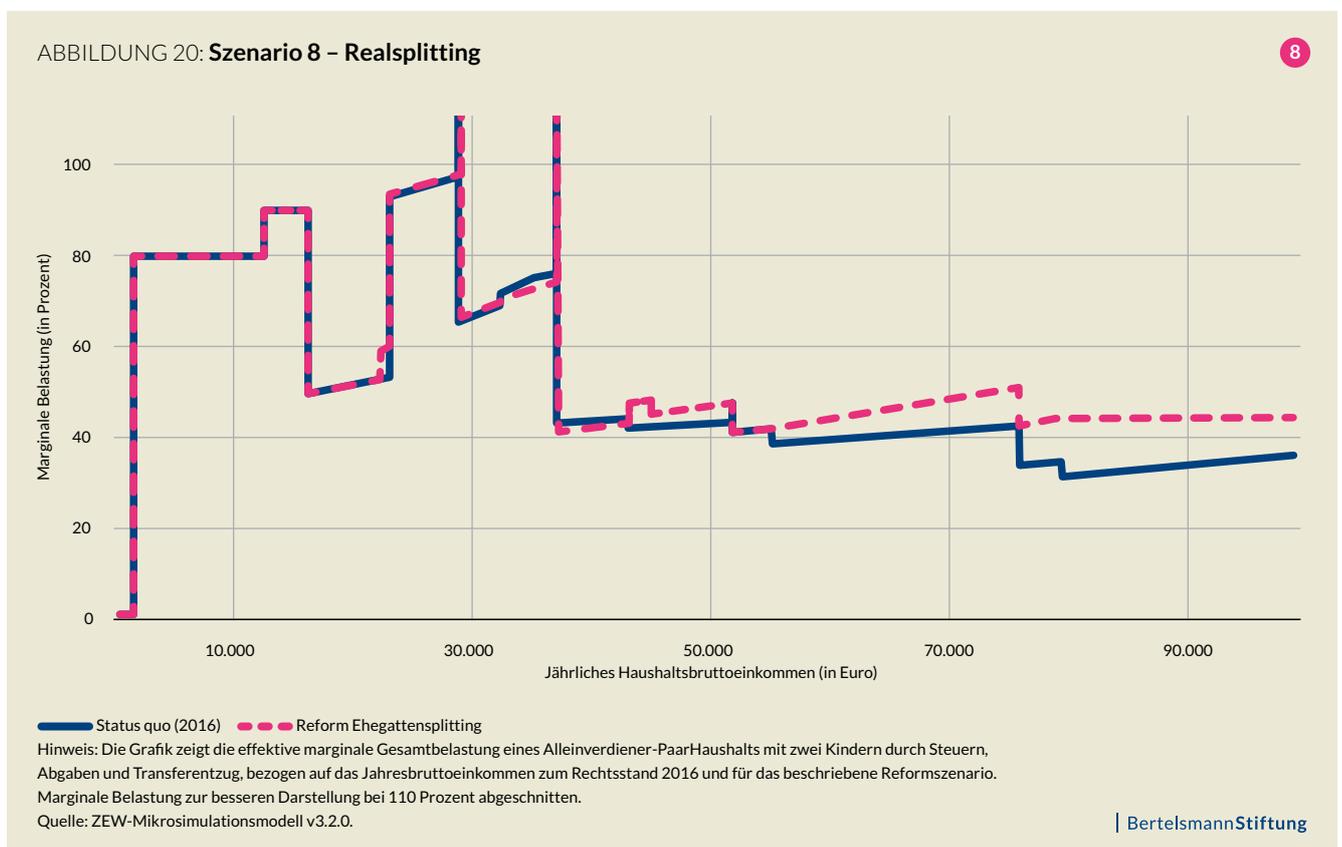
21 In der Abbildung nicht abgetragen ist der als Reichensteuer bekannte Einkommensteuerzuschlag für zu versteuernde Einkommen oberhalb von 254.447 Euro jährlich für einzeln veranlagte Steuerpflichtige (bzw. 508.894 Euro bei Zusammenveranlagung).

22 Entspricht für diesen Modellhaushalt einem zu versteuernden Einkommen von ca. 27.400 Euro.

verläuft die Grenzbelastung nach Abflachung des Mittelstandsbauchs jedoch trotzdem unterhalb der marginalen Belastung im Status quo. Diese Entlastung zieht sich bis zum Einsetzen des Spitzensteuersatzes bei Bruttoeinkommen von mehr als 131.600 Euro (zur einheitlichen Darstellung in dieser Grafik nicht mehr abgebildet). Von dieser Grenze an sind die Grenzbelastungen im Status quo und im betrachteten Reformszenario erneut deckungsgleich. Durch die Reform sinkt die absolute Steuerlast für alle steuerpflichtigen Haushalte (auch für solche oberhalb des Spitzensteuersatzes), weshalb zum einen der Solidaritätszuschlag später einsetzt und zum anderen die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag erst bei höheren Einkommen zugunsten der steuerlichen Entlastung ausfällt. Entsprechend verschiebt sich nicht nur das Niveau der Grenzbelastung, sondern auch der Verlauf einzelner steuerrechtlich bedingter Sprungstellen im Bereich oberhalb von 34.200 Euro (siehe Abbildung 19).

4.7 Szenario 8 – Realsplitting

Abbildung 20 zeigt abschließend die Grenzbelastung des Status quo im Vergleich zu einem Reformszenario, bei



dem das Ehegattensplitting durch ein Realsplitting ersetzt wurde. Für diesen Musterhaushalt verlaufen die Grenzbelastungen im Status quo und im Reformszenario im unteren Einkommensbereich zunächst identisch. Dies ändert sich mit Beginn der Steuerschuld. Diese tritt im Reformszenario trotz eines übertragbaren Freibetrags von 13.805 Euro früher ein (ab ca 21.600 Euro), da der nichtverdienende Partner keine Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen und ähnliches steuerlich geltend machen kann. Daraus resultiert für einen Alleinverdiener-Paar-Haushalt eine höhere Steuerlast für das gegebene Bruttoeinkommen. Folglich erfolgt der Entzug des Kinderzuschlags erst bei leicht höherem Einkommen als im Status quo, und der für die Einführung des Solidaritätszuschlags typische Hügel entsteht bei niedrigerem Einkommen. Die kleineren, durch die Vorsorgeaufwendungen verursachten Sprungstellen wirken sich nicht mehr auf die Grenzbelastung aus, da sie für diesen Haushaltstyp schon in einem Einkommensbereich auftreten, der nicht der Einkommensteuer unterliegt.

Ab einem Bruttoeinkommen von 33.700 Euro kann der Alleinverdiener in diesem Haushalt kein zusätzliches zu versteuerndes Einkommen mehr auf seinen Partner übertragen, da der Freibetrag ausgeschöpft ist. Aber erst in der mittleren Progressionszone im Status quo bei 34.300 Euro beginnt die Grenzbelastung im Reformszenario stärker zu steigen als im Status quo.

Für Einkommen oberhalb der schrittweisen Einführung des Solidaritätszuschlags im Status quo (größer 53.900 Euro) liegt die marginale Belastung im Reformszenario immer oberhalb der des Status quo. Der Kinderfreibetrag wird für diesen Haushaltstyp nicht mehr gewährt, da dem Alleinverdiener aufgrund der individuellen Besteuerung nur noch ein Kind angerechnet wird und die Steuerersparnis aus einem Kinderfreibetrag nicht das Kindergeld für zwei Kinder übersteigt. Daraus ergibt sich, dass selbst nach Erreichen des Spitzensteuersatzes im Status quo die Grenzbelastung für diesen Haushaltstyp im Reformszenario höher ist.

5 Hochrechnung auf die Gesamtbevölkerung

Im folgenden Abschnitt simulieren wir die beschriebenen Reformszenarien auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels und schätzen die Wirkungen der Reformvorschläge auf die Gesamtbevölkerung. Wir präsentieren die Ergebnisse im Hinblick auf zwei unterschiedliche Zeithorizonte. Zum einen quantifizieren wir den rein statischen Effekt, der sich aus den Reformen ergibt, der aber noch nicht berücksichtigt, dass eine Reform auch das Arbeitsangebot, die Löhne und das Beschäftigungsniveau beeinflussen kann. Zum anderen präsentieren wir die Ergebnisse unter Berücksichtigung dieser indirekten Effekte.

Wir untersuchen daher zunächst die Arbeitsmarkteffekte der Reformszenarien und analysieren erst im Anschluss die Auswirkungen auf die Einkommen der privaten Haushalte und die Einkommensverteilung in der Gesellschaft sowie abschließend die fiskalischen Wirkungen für die öffentlichen Haushalte.

5.1 Beschäftigungswirkungen

Tabelle 1 zeigt die von uns simulierten Beschäftigungswirkungen der acht Reformszenarien unter Berücksichtigung von Arbeitsangebotseffekten und resultierenden Lohnänderungen. Dahinter steht die Idee, dass etwa eine Reform, die höhere Einkommen stärker entlastet, eine Steigerung der eigenen Arbeitszeit attraktiver machen würde. Die Ausweitung des aggregierten Arbeitsangebots stünde jedoch einer unveränderten Arbeitsnachfrage gegenüber. Im Ergebnis würde sich mittelfristig eine Lohnanpassung einstellen, um Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage wieder in ein Gleichgewicht zu bringen.

Die Reformszenarien 1 bis 5, die jeweils Vereinfachungen im Transferbereich simulieren, würden das Beschäftigungsniveau und die Partizipation am Arbeitsmarkt fast durchweg steigern. Die Reformszenarien 1 bis 3, in denen die Transferentzugsrate im ALG-II-Bereich 60, 70 bzw. 80 Prozent beträgt, würden das Beschäftigungsniveau (in Stunden

gemessen) durchweg steigern. Allerdings gilt: je höher die Transferentzugsrate, desto weniger zusätzliche Beschäftigung. Im Szenario mit einer Transferentzugsrate von 80 Prozent sinkt daher die in Köpfen gemessene Arbeitsmarktpartizipation sogar um 41.500 Personen, wohingegen die in Stunden gemessene Beschäftigung noch um 42.000 Vollzeitäquivalente wachsen würde. Mit einer solchen Reform und einer Transferentzugsrate von 80 Prozent konfrontiert, würden sich also manche Erwerbstätige dafür entscheiden, ihre Arbeitszeit auszuweiten, wohingegen andere sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Insbesondere kleine Hinzuverdienste im ALG-II-Bereich, die heute bis zu 100 Euro monatlich von jeglichen Steuern, Abgaben und Transferentzug ausgenommen sind, werden bei einer konstanten Entzugsrate von 80 Prozent deutlich unattraktiver. In der Summe überwiegt aber der Effekt durch die Ausweitung der Arbeitszeit.

TABELLE 1: Beschäftigungseffekte der Reformszenarien

| Reformszenario | Vollzeit-äquivalente | Arbeitsmarktpartizipation |
|------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| 1 Transferentzugsrate 60 Prozent | 137.700 | 87.200 |
| 2 Transferentzugsrate 70 Prozent | 66.700 | 14.000 |
| 3 Transferentzugsrate 80 Prozent | 42.000 | -41.500 |
| 4 Vereinfachung Wohngeld | -300 | 200 |
| 5 Vereinfachung Kinderzuschlag | 1.900 | 3.100 |
| 6 Abschaffung Solidaritätszuschlag | 80.800 | 30.100 |
| 7 Abflachung Mittelstandsbauch | 223.300 | 102.600 |
| 8 Realsplitting | 27.300 | 41.400 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Beschäftigungseffekte der verschiedenen Reformszenarien aus. Die Spalte „Vollzeitäquivalente“ bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenstunden. Die Spalte „Arbeitsmarktpartizipation“ gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung (bzw. in die Erwerbslosigkeit) wechseln.
Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

TABELLE 2: Verteilungswirkungen der Reformszenarien ohne Beschäftigungsanpassung

| Einkommensdezile (in %) | 1 Transferentzugsrate 60 Prozent | | 2 Transferentzugsrate 70 Prozent | | 3 Transferentzugsrate 80 Prozent | | 4 Vereinfachung Wohngeld | | 5 Vereinfachung Kin- derzuschlag | | 6 Abschaffung Solidaritäts- zuschlag | | 7 Abflachung Mittelstands- bauch | | 8 Real- splitting | |
|-------------------------|--|-------------|--|--------------|--|--------------|--------------------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|-------------------------|--------------|
| | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % |
| armstes Dezil | 20 | 0,22 | -51 | -0,58 | -120 | -1,36 | 2 | 0,02 | 1 | 0,02 | 2 | 0,02 | 18 | 0,21 | -1 | -0,01 |
| 10-20 | 32 | 0,25 | -68 | -0,55 | -161 | -1,29 | 1 | 0,01 | 9 | 0,07 | 8 | 0,07 | 85 | 0,68 | -8 | -0,06 |
| 20-30 | 58 | 0,4 | -7 | -0,04 | -65 | -0,45 | 0 | 0,00 | 5 | 0,04 | 19 | 0,13 | 168 | 1,15 | -11 | -0,08 |
| 30-40 | 22 | 0,13 | -13 | -0,08 | -43 | -0,26 | 0 | 0,00 | 5 | 0,03 | 37 | 0,22 | 238 | 1,43 | -14 | -0,08 |
| 40-50 | 14 | 0,07 | -5 | -0,03 | -22 | -0,12 | 0 | 0,00 | 1 | 0,00 | 64 | 0,34 | 353 | 1,86 | -23 | -0,12 |
| 50-60 | 10 | 0,05 | -2 | -0,01 | -13 | -0,06 | 0 | 0,00 | 1 | 0,00 | 103 | 0,48 | 504 | 2,35 | -42 | -0,20 |
| 60-70 | 5 | 0,02 | -1 | 0,00 | -6 | -0,02 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 155 | 0,63 | 654 | 2,68 | -65 | -0,27 |
| 70-80 | 2 | 0,01 | -1 | 0,00 | -4 | -0,01 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 248 | 0,87 | 880 | 3,10 | -145 | -0,51 |
| 80-90 | 1 | 0,00 | -1 | 0,00 | -2 | -0,01 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 419 | 1,21 | 1184 | 3,43 | -294 | -0,85 |
| Reichstes Dezil | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | -1 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1257 | 2,13 | 1530 | 2,59 | -598 | -1,01 |
| Gesamt | 16 | 0,07 | -15 | -0,06 | -44 | -0,18 | 0 | 0,00 | 2 | 0,01 | 231 | 0,96 | 561 | 2,34 | -120 | -0,50 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Verteilungseffekte der verschiedenen Reformszenarien ohne Berücksichtigung von Beschäftigungs- und Lohnanpassungen aus. Für jedes Szenario ist die absolute und die relative Veränderung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens pro Einkommensdezil ausgewiesen. Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

TABELLE 3: Verteilungswirkungen der Reformszenarien mit Beschäftigungsanpassung

| Einkommensdezile (in %) | 1 Transferentzugsrate 60 Prozent | | 2 Transferentzugsrate 70 Prozent | | 3 Transferentzugsrate 80 Prozent | | 4 Vereinfachung Wohngeld | | 5 Vereinfachung Kin- derzuschlag | | 6 Abschaffung Solidaritäts- zuschlag | | 7 Abflachung Mittelstands- bauch | | 8 Real- splitting | |
|-------------------------|--|-------------|--|--------------|--|--------------|--------------------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|-------------------------|--------------|
| | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % | Euro | in % |
| armstes Dezil | 87 | 0,99 | -48 | -0,54 | -166 | -1,89 | 4 | 0,04 | 4 | 0,04 | -4 | -0,05 | -4 | -0,05 | -6 | -0,06 |
| 10-20 | 169 | 1,36 | -44 | -0,36 | -207 | -1,66 | 3 | 0,02 | 18 | 0,15 | -6 | -0,05 | 38 | 0,30 | -21 | -0,17 |
| 20-30 | 225 | 1,54 | 25 | 0,17 | -75 | -0,51 | 0 | 0,00 | 10 | 0,07 | 1 | 0,01 | 120 | 0,82 | -27 | -0,19 |
| 30-40 | 115 | 0,69 | 2 | 0,01 | -36 | -0,22 | -1 | -0,01 | 6 | 0,03 | 22 | 0,13 | 191 | 1,14 | -32 | -0,19 |
| 40-50 | 38 | 0,20 | -16 | -0,08 | -21 | -0,11 | -1 | 0,00 | 0 | 0,00 | 52 | 0,27 | 301 | 1,59 | -47 | -0,25 |
| 50-60 | -44 | -0,20 | -33 | -0,15 | -24 | -0,11 | -2 | -0,01 | -2 | -0,01 | 94 | 0,44 | 449 | 2,09 | -66 | -0,31 |
| 60-70 | -130 | -0,53 | -48 | -0,20 | -39 | -0,16 | 0 | 0,00 | -2 | -0,01 | 146 | 0,60 | 581 | 2,38 | -92 | -0,38 |
| 70-80 | -149 | -0,53 | -37 | -0,13 | -39 | -0,14 | -1 | 0,00 | -1 | 0,00 | 241 | 0,85 | 781 | 2,75 | -173 | -0,61 |
| 80-90 | -155 | -0,45 | -47 | -0,13 | -56 | -0,16 | -1 | 0,00 | -1 | 0,00 | 415 | 1,20 | 1043 | 3,02 | -300 | -0,87 |
| Reichstes Dezil | -153 | -0,26 | -64 | -0,11 | -87 | -0,15 | -1 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1245 | 2,11 | 1253 | 2,12 | -556 | -0,94 |
| Gesamt | 0 | 0,00 | -31 | -0,13 | -75 | -0,31 | 0 | 0,00 | 3 | 0,01 | 220 | 0,92 | 475 | 1,99 | -132 | -0,55 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Verteilungseffekte der verschiedenen Reformszenarien unter Berücksichtigung von Beschäftigungs- und Lohnanpassungen aus. Für jedes Szenario ist die absolute und die relative Veränderung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens pro Einkommensdezil ausgewiesen. Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

Während die beschriebene Vereinfachung des Wohngelds in Szenario 4 zu einem geringfügigen Rückgang von etwa 300 Vollzeitäquivalenten führen würde, hätte eine Vereinfachung des Kinderzuschlags mit einem Beschäftigungszuwachs von grob 1.900 Vollzeitäquivalenten leicht positive Effekte (Szenario 5). Die ökonomisch positivsten Auswirkungen hätte jedoch eine Integration beider Sozialleistungen in Verbindung mit einer einheitlichen Transferentzugsrate von 60 Prozent im ALG-II-Bereich. Die in Szenario 1 simulierte Änderung der Sozialgesetzgebung würde zu einem Beschäftigungsplus von ca. 137.700 Vollzeitäquivalenten führen. Gemäß unserer Simulation würden etwa 87.200 Personen zusätzlich am Erwerbsleben teilnehmen.

Auch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Szenario 6 hätte spürbar positive Auswirkungen auf die Beschäftigung (ca. 80.800 Vollzeitäquivalente) und die Arbeitsmarktpartizipation (ca. 30.100 Personen). Die Abflachung des Mittelstandsbauchs in Szenario 7 führt zu den größten Beschäftigungseffekten: Die in Vollzeitäquivalenten gemessene Stundenzahl steigt um ca. 223.300, während etwa 102.600 Personen mehr am Arbeitsmarkt teilnehmen würden.

Auch der Übergang von der aktuellen Zusammenveranlagung zum so genannten Realsplitting zwischen zwei Ehepartnern (Szenario 8) führt zu einem merklichen Beschäftigungszuwachs, wobei die Arbeitsmarktpartizipation stärker wächst (ca. 41.400 Personen) als die in Vollzeitäquivalenten gemessene Beschäftigung (ca. 27.300 Vollzeitäquivalente).

5.2 Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen

In den Tabellen 2 und 3 präsentieren wir die durchschnittliche Veränderung des äquivalenzgewichteten verfügbaren Einkommens nach Dezilen der Einkommensverteilung.²³ Tabelle 2 zeigt die statischen Ergebnisse ohne Berücksichtigung der potenziellen Arbeitsangebotsausweitung und möglicher Lohn- und Beschäftigungseffekte („Morning after“-Effekt). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Ergebnisse, nachdem der Arbeitsmarkt zu einem neuen Gleichgewicht gefunden hat.

²³ Wir nutzen die modifizierte OECD-Skala zur Äquivalenzgewichtung. Danach erhält die erste Person im Haushalt ein Gewicht von 1, jede weitere Person im Haushalt, die älter als 14 Jahre alt ist, ein Gewicht von 0,5 und alle Personen, die jünger als 14 Jahre sind, ein Gewicht von 0,3.

Ein Teil der Reformen steigert das verfügbare Einkommen der Haushalte durchweg (Szenarien 1 und 4 bis 7, d. h. eine einheitliche Transferentzugsrate von 60 Prozent, die Vereinfachung bei Wohngeld und Kinderzuschlag, die Abschaffung des Solidaritätszuschlags und die Abflachung des Mittelstandsbauchs). Der andere Teil der Reformen schmälert das verfügbare Einkommen für alle Dezile (Szenarien 2, 3 und 8, d. h. Transferentzugsraten von 70 bzw. 80 Prozent und der Übergang zum Realsplitting).

Im ersten Szenario würden im Durchschnitt die Haushalte in allen Dezilen gewinnen. Dies liegt daran, dass nur Haushalte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 1.200 Euro einen Verlust an verfügbarem Einkommen hinnehmen müssten. Alle übrigen würden von der einheitlichen Transferentzugsrate in Höhe von 60 Prozent profitieren oder wären nicht von der Reform betroffen. Im Durchschnitt der gesamten Gesellschaft würden Haushalte 16 Euro oder 0,07 Prozent an Einkommen hinzugewinnen, wobei die unteren Einkommensgruppen besonders profitieren würden.

Im zweiten Szenario hingegen würden Haushalte aus allen Dezilen im Schnitt leicht an Einkommen verlieren. Ursache dafür ist zum einen, dass der Arbeitslosengeld-II-Anspruch aufgrund der konstanten Transferentzugsrate in diesem Szenario schon ab dem ersten verdienten Euro für jeden zusätzlichen Euro um 70 Cent abnimmt. Dies betrifft alle Hinzuverdiener im ALG-II-Bereich. Zum anderen gibt es kurz vor dem Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags einen Einkommensbereich, in dem Haushalte leicht schlechter gestellt werden als im Status quo, da sie wegen des gleichzeitigen Wegfalls von Wohngeld und Kinderzuschlag in diesem Szenario auf die Grundversicherung angewiesen sind. Für die einkommensstärkere Hälfte der Haushalte ergäbe sich kaum eine Änderung.

In Szenario 3 würden die Haushalte deutlich mehr verfügbares Einkommen verlieren als in Szenario 2. Durch die Transferentzugsrate in Höhe von 80 Prozent würde der Transferbereich früher als in den ersten beiden Szenarien und früher als im Status quo enden, weshalb einige Haushalte in den unteren Einkommensdezilen einen Einkommensverlust im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage hinnehmen müssten. Zusätzlich würden sich auch die Einkommensverluste bei Haushalten erhöhen, die bereits bei einer Transferentzugsrate von 70 Prozent in Szenario 2 Einkommen verloren hätten. Während das unterste Fünftel der Haushalte in Szenario 2 schon Einkommenseinbußen von etwa 0,6 Prozent verbuchen müsste, wachsen diese in Szenario 3 auf durchschnittlich etwa 1,3 Prozent des verfügbaren Einkommens.

Die Szenarien 4 und 5 würden das verfügbare Einkommen der Haushalte nur geringfügig verändern. Die Vereinfachungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag beseitigen also anreizfeindliche Sprungstellen und komplexe Stufenfunktionen bei den Transferzahlungen, hätten statisch betrachtet jedoch nur geringe Auswirkungen auf das durchschnittliche Haushaltsbudget. Erwartungsgemäß sind die Effekte im unteren Einkommensbereich zumindest leicht sichtbar, während sich für höhere Einkommensdezile keine Veränderung zeigt.

Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlag in Szenario 6 hätte durchweg positive Effekte auf die verfügbaren Einkommen aller Einkommensgruppen. Wie zu erwarten, fielen die Effekte am stärksten für hohe Einkommen aus, da der Solidaritätszuschlag ein prozentualer Aufschlag auf die Einkommensteuer ist und somit insbesondere jene Haushalte entlastet würden, die im Status quo hohe Einkommensteuerzahlungen leisten. Ähnliches gilt für Szenario 7 und die Abflachung des Mittelstandsbauchs: Hier würden zwar auch geringere Einkommen entlastet, jedoch steigt die absolute Entlastung bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes mit dem Bruttoeinkommen und höhere Einkommen würden entsprechend stark profitieren.

Die Abkehr vom Ehegattensplitting in Szenario 8 würde in die entgegengesetzte Richtung wirken. Die Ergebnisse zeigen, dass die Zusammenveranlagung im Status quo insbesondere eine Entlastung für Haushalte mit hohem Einkommen darstellt. Der Übergang zu einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag in Höhe von gut 13.805 Euro würde zwar im Schnitt alle Einkommensgruppen negativ betreffen, einkommensstärkere Haushalte würden jedoch deutlich stärker herangezogen. Während Haushalte im untersten Einkommensdezil im Schnitt 0,01 Prozent ihres Einkommens (1 Euro) verlieren würden, müssten Haushalte im einkommensstärksten Dezil durchschnittlich 556 Euro oder 0,94 Prozent abgeben.

Tabelle 3 zeigt die durchschnittliche Veränderung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach Lohn- und Beschäftigungsanpassungen. Insgesamt sind die qualitativen Ergebnisse weitgehend vergleichbar, auch wenn es im Einzelnen zu Abweichungen kommt. Es zeigt sich, dass die Szenarien mit besonders hohen Beschäftigungseffekten (Szenarien 1 bis 3 sowie 6 und 7) nun eine entgegengesetzt wirkende Lohnanpassung zur Folge haben. Bei gleicher Arbeitsnachfrage führt eine starke Ausweitung des Arbeitsangebots zu einem spürbaren Rückgang der Löhne in den betroffenen Arbeitsmarktsegmenten. Im Ergebnis können deshalb auch Änderungen im Transferbereich wie die Abschaffung von

Integration des Kinderzuschlags, des Wohngelds und des ALG II in eine universale Transferzahlung sowie die Einführung einer konstanten Transferentzugsrate in den Szenarien 1 bis 3 negative Auswirkungen auf das Haushaltsbudget in den oberen Einkommensdezilen haben. Bei den das Steuersystem betreffenden Szenarien 6 und 7 wird der positive Effekt durch die Lohnanpassung etwas gemildert.

5.3 Verteilungswirkungen

In diesem Abschnitt zeigen wir die Auswirkungen der von uns simulierten Reformoptionen auf drei zentrale Ungleichheitsmaße: den Gini-Koeffizienten, das P90/P10-Maß²⁴ und die Armutsquote. Die Ergebnisse finden sich in Tabelle 4.

Alle acht simulierten Szenarien haben nur sehr geringen Einfluss auf die Verteilungsmaße. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass es sich um vergleichsweise geringfügige Eingriffe handelt. Es sind dennoch Unterschiede erkennbar. So verringern die Reformszenarien 1, 4, 5 und 8 tendenziell die Ungleichheit, während die Reformszenarien 2, 3, 6 und 7 die Einkommensungleichheit leicht steigern. Da durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags höhere Einkommen stärker entlastet werden als niedrige, ergibt sich durch Szenario 6 eine leichte Zunahme der Ungleichheitsmaße. In Bezug auf die Polarisierung der Einkommensverteilung (P90/P10-Quote) schneiden die Abflachung des Mittelstandsbauchs in Szenario 7 und die Einführung einer konstanten Transferentzugsrate von 80 Prozent in Szenario 3 am schlechtesten ab. Dem könnte bei der Abflachung des Mittelstandsbauchs zum Beispiel durch einen höheren Spitzensteuersatz entgegengewirkt werden.

Den positivsten Effekt auf die dargestellten Verteilungsmaße haben die Einführung einer konstanten ALG-II-Transferentzugsrate von 60 Prozent und die Umstellung des Ehegattensplittings auf ein Realsplitting. Bei einer Transferentzugsrate von 60 Prozent würde nach Lohn- und Beschäftigungsanpassung die Armutsquote um 0,6 Prozentpunkte zurückgehen, das P90/P10-Maß um 0,045 Punkte sinken und der Gini-Koeffizient der Haushaltseinkommen um 0,003 Punkte abnehmen.

24. Dieses Maß gibt an, über welches äquivalenzgewichtete Einkommen das einkommensstärkste Zehntel der Gesellschaft in Relation zum ärmsten Zehntel der Gesellschaft verfügt.

TABELLE 4: Veränderung von Armuts- und Ungleichheitsmaßen (in Prozentpunkten)

| Maß | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|--|--|--|--|--------------------------------|--|--|--------------------------------------|--------------------|
| | Transfer- entzugsrate 60 Prozent | Transfer- entzugsrate 70 Prozent | Transfer- entzugsrate 80 Prozent | Verein- fachung Wohngeld | Verein- fachung Kin- derzuschlag | Abschaffung Solidaritäts- zuschlag | Abflachung Mittelstands- bauch | Real- splitting |
| Ohne Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen | | | | | | | | |
| Gini | 0,000 | 0,001 | 0,002 | 0,000 | 0,000 | 0,004 | 0,004 | -0,002 |
| P90/P10 | -0,003 | 0,038 | 0,072 | 0,000 | -0,002 | 0,051 | 0,097 | -0,027 |
| Armutsquote | -0,001 | 0,002 | 0,007 | 0,000 | 0,000 | 0,002 | 0,006 | -0,001 |
| Unter Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen | | | | | | | | |
| Gini | -0,003 | 0,000 | 0,002 | 0,000 | 0,000 | 0,004 | 0,004 | -0,002 |
| P90/P10 | -0,045 | 0,035 | 0,102 | -0,003 | -0,004 | 0,053 | 0,099 | -0,025 |
| Armutsquote | -0,006 | 0,001 | 0,008 | 0,000 | -0,001 | 0,002 | 0,007 | -0,001 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung üblicher Verteilungsmaße durch die verschiedenen Reformszenarien aus. Für jedes Szenario ist die Veränderung mit und ohne Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungseffekten ausgewiesen.
Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

TABELLE 5: Fiskalische Effekte auf den Staatshaushalt (in Milliarden Euro)

| Maß | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|--|--|--|--|--------------------------------|--|--|--------------------------------------|--------------------|
| | Transfer- entzugsrate 60 Prozent | Transfer- entzugsrate 70 Prozent | Transfer- entzugsrate 80 Prozent | Verein- fachung Wohngeld | Verein- fachung Kin- derzuschlag | Abschaffung Solidaritäts- zuschlag | Abflachung Mittelstands- bauch | Real- splitting |
| Ohne Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen | | | | | | | | |
| Einkommensteuer | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -13,55 | -30,36 | 7,63 |
| Sozialversicherung | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Transferzahlungen | -0,94 | 0,78 | 2,37 | -0,03 | -0,1 | 0,00 | -2,01 | -1,35 |
| Gesamt | -0,94 | 0,78 | 2,37 | -0,03 | -0,1 | -13,55 | -32,37 | 6,28 |
| Unter Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungsanpassungen | | | | | | | | |
| Einkommensteuer | -2,61 | -0,87 | -0,89 | -0,02 | -0,01 | -13,86 | -33,31 | 7,16 |
| Sozialversicherung | -1,79 | -0,37 | -0,58 | -0,02 | 0,01 | -0,19 | -1,93 | -0,18 |
| Transferzahlungen | -3,95 | 0,66 | 2,44 | -0,03 | -0,11 | -0,02 | -2,04 | -1,39 |
| Gesamt | -8,35 | -0,57 | 0,96 | -0,06 | -0,11 | -14,08 | -37,28 | 5,59 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung zentraler fiskalischer Budgetgrößen durch die verschiedenen Reformszenarien aus. Für jedes Szenario ist die Veränderung mit und ohne Berücksichtigung von Lohn- und Beschäftigungseffekten ausgewiesen.
Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

5.4 Fiskalische Wirkungen

Tabelle 5 zeigt die fiskalischen Auswirkungen der acht simulierten Reformszenarien auf die öffentlichen Haushalte. Erneut zeigen wir im oberen Teil der Tabelle die Effekte ohne Berücksichtigung möglicher Lohn- und Beschäftigungsanpassungen. Im unteren Teil finden sich die Ergebnisse unter Berücksichtigung dynamischer Anpassungen.

Der Soforteffekt der ersten Reformoptionen 1 bis 5 im Transferbereich ist mit Ausnahme von Szenario 3 nahe 0. In Szenario 3 mit der Abschaffung von Wohngeld und Kinderzuschlag sowie der Einführung einer konstanten Transferentzugsrate von 80 Prozent ergibt sich ein fiskalisches Plus von etwa 2,4 Milliarden Euro pro Jahr. Größere fiskalische Auswirkungen haben die Reformoptionen im Steuersystem. Die Abflachung des Mittelstandsbauchs etwa würde die öffentlichen Kassen ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen jährlich knapp 32 Milliarden kosten. Im Gegensatz dazu ließen sich durch den Übergang von der Zusammenveranlagung zum Realsplitting Mehreinnahmen in Höhe von sechs Milliarden Euro erzielen.

Die Berücksichtigung der Anreizwirkungen und mittelfristig resultierenden Lohn- und Beschäftigungseffekte hat zusätzliche Auswirkungen auf das Staatsbudget. Reformszenario 1 würde in der dynamischen Betrachtung wegen sinkender Löhne zu einem relevanten Minderaufkommen von mehr als acht Milliarden Euro jährlich führen. Auch die Budgeteffekte der Szenarien 2 und 3 fallen nach Berücksichtigung der Arbeitsmarktwirkungen negativer aus. Insgesamt betrachtet, senken die mittelfristig einsetzenden Effekte auf dem Arbeitsmarkt die durch die Reformszenarien entstehenden Mehreinnahmen und erhöhen die Mehraufwendungen.

Im Lichte der erheblichen fiskalischen Kosten der zwei Steuerentlastungsszenarien 6 und 7 – Einnahmeverluste in Höhe von 14 bzw. 38 Milliarden Euro bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags bzw. der Abflachung des Mittelstandsbauchs – relativieren sich die positiven Auswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen und die stark positiven Beschäftigungseffekte.

6 Zusammenfassung und Fazit

In diesem Gutachten haben wir die Anreizwirkung des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems untersucht. Ein Schwerpunkt lag dabei auf dem Zusammenwirken der verschiedenen Komponenten des komplexen Gesamtsystems.

Es hat sich gezeigt, dass die effektive Grenzbelastung für breite Einkommensschichten erheblich von den bekannten Tarifverläufen, etwa dem Einkommensteuertarif, abweicht. Allgemein fällt auf, dass die marginale Belastung durch den Transferentzug gerade im unteren Einkommensbereich sehr hoch ist, typischerweise zwischen 80 und 100 Prozent. Nach Auslaufen der Transferansprüche oszilliert die effektive Grenzbelastung durch Steuern und Abgaben weitgehend zwischen 40 und 60 Prozent. Dabei gilt entgegen der gängigen Intuition sogar, dass die Belastung mit steigendem Bruttoeinkommen eher leicht abnimmt. Ursache dafür sind insbesondere die Beitragsbemessungsgrenzen in der Kranken- und Rentenversicherung sowie die Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und Kindergeld. Immer wieder kommt es sogar zu Sprungstellen im verfügbaren Einkommen, so dass sich Mehrarbeit (in geringem Ausmaß) in einigen Fällen nicht lohnt, da der ausgelöste Transferentzug das zusätzlich erzielte Einkommen übersteigt.

Um das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem anreizkompatibler zu gestalten und einen Beitrag zu inklusivem Wachstum zu leisten, haben wir verschiedene Reformoptionen umrissen, die gezielt Sprungstellen des Steuer- und Transfersystems beseitigen und auf die Steigerung der Erwerbsanreize abzielen.

Um die Auswirkungen dieser Reformen in der Praxis abschätzen zu können, haben wir die Reformen auf der Grundlage eines repräsentativen Bevölkerungsdatensatzes simuliert und mit Blick auf die Beschäftigungs-, Verteilungs- und Budgeteffekte untersucht. Tabelle 6 zeigt die wichtigsten Ergebnisse im Überblick. Während im Hinblick auf das Beschäftigungswachstum die Abflachung des Mittelstandsbauchs am besten abschneidet, sind hier die

Verteilungswirkungen leicht negativ. Eine solche Reform wäre zudem mit substanziellen Einnahmeverlusten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Im Hinblick auf das Ziel inklusiven Wachstums müssten entsprechend weitere Maßnahmen ergriffen werden – zum Beispiel die Anhebung des Spitzensteuersatzes –, um ungewünschte Verteilungswirkungen zu mildern.

Die Senkung der ALG-II-Transferentzugsrate auf 60 Prozent bei gleichzeitiger Integration von Wohngeld und Kinderzuschlag sowie die Umstellung des Ehegattensplittings

TABELLE 6: Reformauswirkungen im Überblick

| Reformszenario | Beschäftigungseffekte | Gini-Koeffizient | Fiskalische Wirkungen |
|------------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|
| 1 Transferentzugsrate 60 Prozent | 137.700 | -0,003 | -8,35 |
| 2 Transferentzugsrate 70 Prozent | 66.700 | 0,000 | -0,57 |
| 3 Transferentzugsrate 80 Prozent | 42.000 | 0,002 | 0,96 |
| 4 Vereinfachung Wohngeld | -300 | 0,000 | -0,06 |
| 5 Vereinfachung Kinderzuschlag | 1.900 | 0,000 | -0,11 |
| 6 Abschaffung Solidaritätszuschlag | 80.800 | 0,004 | -14,08 |
| 7 Abflachung Mittelstandsbauch | 223.300 | 0,004 | -37,28 |
| 8 Realsplitting | 27.300 | -0,002 | 5,59 |

Hinweis: Die Tabelle weist die Beschäftigungseffekte, die Verteilungseffekte und den fiskalischen Gesamteffekt der verschiedenen Reformszenarien nach Lohn- und Beschäftigungsanpassung aus. Die Spalte „Beschäftigungseffekte“ bemisst den Beschäftigungseffekt in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenstunden. Die Spalte „Gini-Koeffizient“ zeigt die Veränderung des Gini-Koeffizienten. Die Spalte „Fiskalische Wirkungen“ weist die fiskalischen Gesamtkosten bzw. -erlöse in Milliarden Euro aus.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

auf ein Realsplitting schneiden in Bezug auf das Ziel möglichst inklusiven Wachstums am besten ab. Sie führen zu Beschäftigungszuwächsen bei gleichzeitig leichter Reduktion der Einkommensungleichheit. Die Einführung eines Realsplittings würde sich zudem moderat positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Die Einführung einer konstanten Transferentzugsrate im Sozialbereich würde nicht nur zu einem Einkommens- und Beschäftigungszuwachs gerade in den unteren Einkommensbereichen führen, sondern durch die Integration von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag auch einen geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten.

Abbildungen

Abbildungen

| | | | |
|---|----|--|----|
| Abbildung 1: Marginale Abgabenquoten eines Single-Haushalts | 10 | Abbildung 20: Szenario 8 – Realsplitting | 33 |
| Abbildung 2: Effektive Grenzbelastung Single-Haushalt | 16 | Abbildung 21: Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens | 46 |
| Abbildung 3: Einkommenskomponenten Single-Haushalt | 16 | Abbildung 22: Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Haushaltstypen | 47 |
| Abbildung 4: Effektive Grenzbelastung Alleinerziehend, ein Kind | 17 | Abbildung 23: Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Haushaltstypen für Haushalte mit positivem Bruttoeinkommen | 47 |
| Abbildung 5: Einkommenskomponenten Alleinerziehend, ein Kind | 18 | Abbildung 24: Szenario 1 bis 3 – Single-Haushalt | 48 |
| Abbildung 6: Effektive Grenzbelastung Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 19 | Abbildung 25: Szenario 1 bis 3 – Alleinerziehend mit einem Kind | 49 |
| Abbildung 7: Einkommenskomponenten Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 20 | Abbildung 26: Szenario 1 bis 3 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 49 |
| Abbildung 8: Effektive Grenzbelastung Alleinverdiener-Paar, zwei Kinder | 21 | Abbildung 27: Szenario 1 bis 3 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 50 |
| Abbildung 9: Einkommenskomponenten Alleinverdiener-Paar, zwei Kinder | 22 | Abbildung 28: Szenario 1 bis 3 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 50 |
| Abbildung 10: Effektive Grenzbelastung Paar ohne Kinder (Verhältnis 3:1) | 23 | Abbildung 29: Szenario 4 – Single-Haushalt | 51 |
| Abbildung 11: Einkommenskomponenten Paar ohne Kinder (Verhältnis 3:1) | 24 | Abbildung 30: Szenario 4 – Alleinerziehend mit einem Kind | 52 |
| Abbildung 12: Effektive Grenzbelastung Paar, zwei Kinder (Verhältnis 3:1) | 25 | Abbildung 31: Szenario 4 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 52 |
| Abbildung 13: Einkommenskomponenten Paar, zwei Kinder (Verhältnis 3:1) | 25 | Abbildung 32: Szenario 4 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 53 |
| Abbildung 14: Szenarien 1 bis 3 – Transferentzugsrate 60, 70 und 80 Prozent | 28 | Abbildung 33: Szenario 4 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 53 |
| Abbildung 15: Szenario 4 – Vereinfachung des Wohngelds | 29 | Abbildung 34: Szenario 5 – Single-Haushalt | 54 |
| Abbildung 16: Szenario 5 – Vereinfachung des Kinderzuschlags | 30 | Abbildung 35: Szenario 5 – Alleinerziehend mit einem Kind | 55 |
| Abbildung 17: Szenario 6 – Abschaffung des Solidaritätszuschlags | 31 | Abbildung 36: Szenario 5 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 55 |
| Abbildung 18: Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs: Steuertarif | 32 | Abbildung 37: Szenario 5 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 56 |
| Abbildung 19: Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs | 32 | Abbildung 38: Szenario 5 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 56 |
| | | Abbildung 39: Szenario 6 – Single-Haushalt | 57 |
| | | Abbildung 40: Szenario 6 – Alleinerziehend mit einem Kind | 58 |
| | | Abbildung 41: Szenario 6 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 58 |

| | |
|---|----|
| Abbildung 42: Szenario 6 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 59 |
| Abbildung 43: Szenario 6 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 59 |
| Abbildung 44: Szenario 7 – Single-Haushalt | 60 |
| Abbildung 45: Szenario 7 – Alleinerziehend mit einem Kind | 61 |
| Abbildung 46: Szenario 7 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 61 |
| Abbildung 47: Szenario 7 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 62 |
| Abbildung 48: Szenario 7 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 62 |
| Abbildung 49: Szenario 8 – Single-Haushalt | 63 |
| Abbildung 50: Szenario 8 – Alleinerziehend mit einem Kind | 64 |
| Abbildung 51: Szenario 8 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder | 64 |
| Abbildung 52: Szenario 8 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 65 |
| Abbildung 53: Szenario 8 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1 | 65 |

Tabellen

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Beschäftigungseffekte der Reformszenarien | 35 |
| Tabelle 2: Verteilungswirkungen der Reformszenarien ohne Beschäftigungsanpassung | 36 |
| Tabelle 3: Verteilungswirkungen der Reformszenarien mit Beschäftigungsanpassung | 36 |
| Tabelle 4: Veränderung von Armuts- und Ungleichheitsmaßen (in Prozentpunkten) | 39 |
| Tabelle 5: Fiskalische Effekte auf den Staatshaushalt (in Milliarden Euro) | 39 |
| Tabelle 6: Reformauswirkungen im Überblick | 41 |

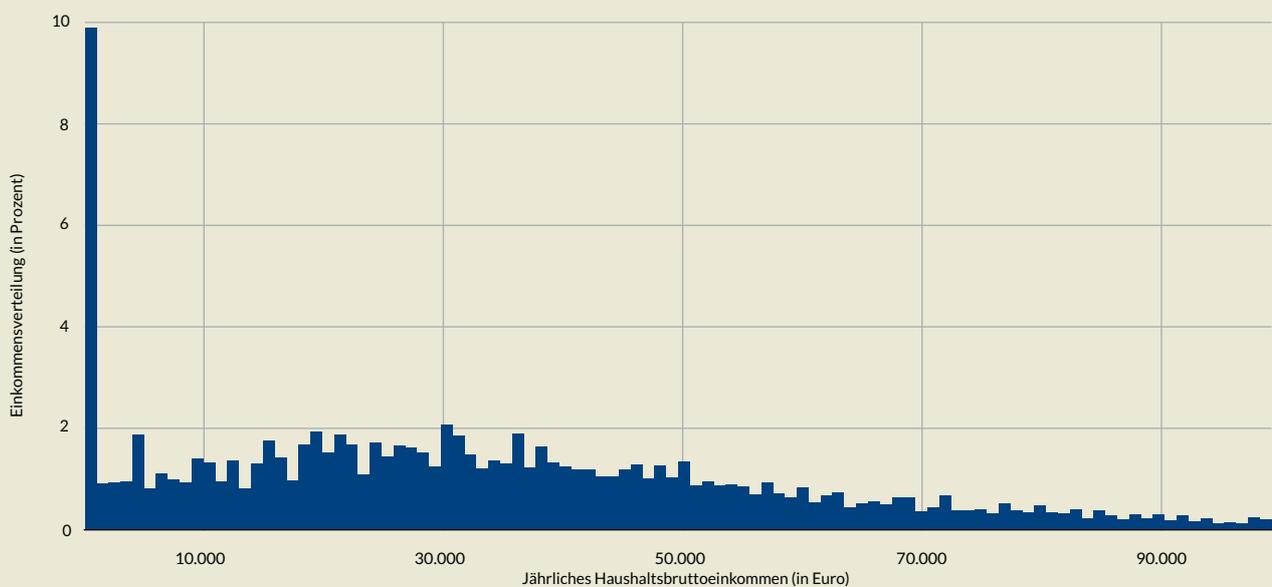
Literatur

- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2013). „Effective Taxation of Top Incomes in Germany“. *German Economic Review* 14 (2). 115–137.
- Bargain, O., K. Orsini und A. Peichl (2014). „Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results“. *The Journal of Human Resources* 49 (3). 723–838.
- Beznoska, M., C. Fuest und T. Schaefer (2016). „Wirkungen einer Beseitigung des ‚Mittelstandsbauchs‘ im Einkommensteuertarif“. *Wirtschaftsdienst* 96 (9). 655–659.
- Blömer, M., F. Buhlmann, M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2017). „Kinderfreibeträge in der Sozialversicherung – Verteilungs- und Aufkommenswirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 97 (4). 266–271.
- Europäische Kommission (2016). *Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016*. Brüssel.
- FDP (2009). *Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei*.
- Fuest, C., M. Löffler, A. Peichl und H. Stichnoth (2015). „Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer – Verteilungs- und Aufkommenswirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 95 (5). 319–324.
- Kirchhof, P. (2003). *Einkommensteuergesetzbuch: Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*. Heidelberg.
- Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglösch (2012a). „Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 13 (3). 196–213.
- Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, H. Schneider und S. Sieglösch (2012b). „Einfach ist nicht immer gerecht: Eine Mikrosimulationsstudie der Kirchhof-Reform für die Einkommensteuer“. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 80 (4). 147–160.
- Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, S. Sieglösch und E. Sommer (2014). „Documentation IZAΨMOD v3.0: the IZA policy simulation model“. *IZA Discussion Paper* 8553.
- Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung von CDU/CSU (2016). *Einfacher, leistungs- und familienfreundlicher – MIT-Konzept für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen*.
- Neumann, D., A. Peichl, H. Schneider und S. Sieglösch (2009). „Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen“. *Wirtschaftsdienst* 89 (12). 805–812.
- OECD (2017). *Taxing Wages 2017*. OECD Publishing. Paris.
- Peichl, A. (2009). „Simulationsmodelle zur *ex ante* Evaluation von Steuerreformen“. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 58 (1). 127–154.
- Peichl, A., N. Pestel und S. Sieglösch (2013). „Ist Deutschland wirklich so progressiv? Einkommensumverteilung im europäischen Vergleich“. *DIW Vierteljahrshefte* 82 (1). 111–127.
- Peichl, A. und S. Sieglösch (2012). „Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models“. *Labour Economics* 19 (1). 129–138.
- Pestel, N., R. Schnabel, S. Sieglösch, E. Sommer und A. Spemann (2016). „Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17 (3). 264–275.
- Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (2015). *Daten für die Jahre 1984–2013, Version 30*. doi: 10.5684/soep.v30.
- Stöwhase, S. und M. Teuber (2014). „Ist eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif möglich?“. *Wirtschaftsdienst* 94 (12). 879–886.
- van Soest, A. (1995). „Structural Models of Family Labor Supply – A Discrete Choice Approach“. *The Journal of Human Resources* 30 (1). 63–88.
- Wagner, G. G., J. R. Frick und J. Schupp (2007). „The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements“. *Schmollers Jahrbuch* 127 (1). 139–169.

Anhang

A Einkommensverteilung in Deutschland

ABBILDUNG 21: **Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens**



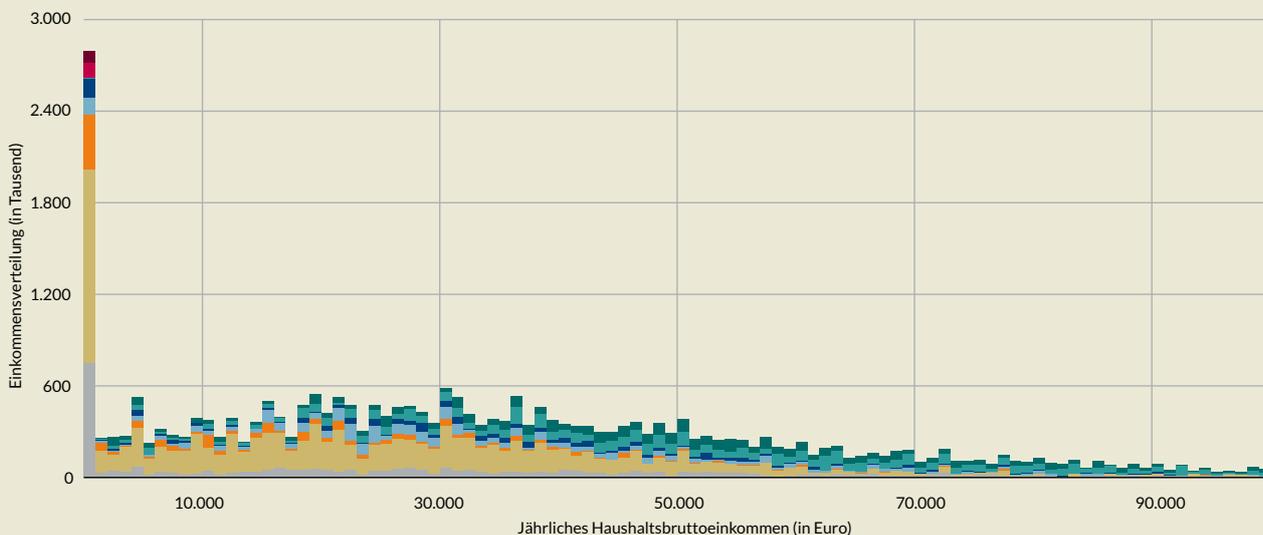
■ Haushaltsbruttoeinkommen

Hinweis: Die Grafik zeigt die Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in Prozent aller Haushalte. Die Breite eines Balkens entspricht 1.000 Euro. Die Verteilung wird über Haushalte berechnet, bei denen mindestens ein Mitglied im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren ist und deren Bruttoeinkommen zwischen 0 und 100.000 Euro lag.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

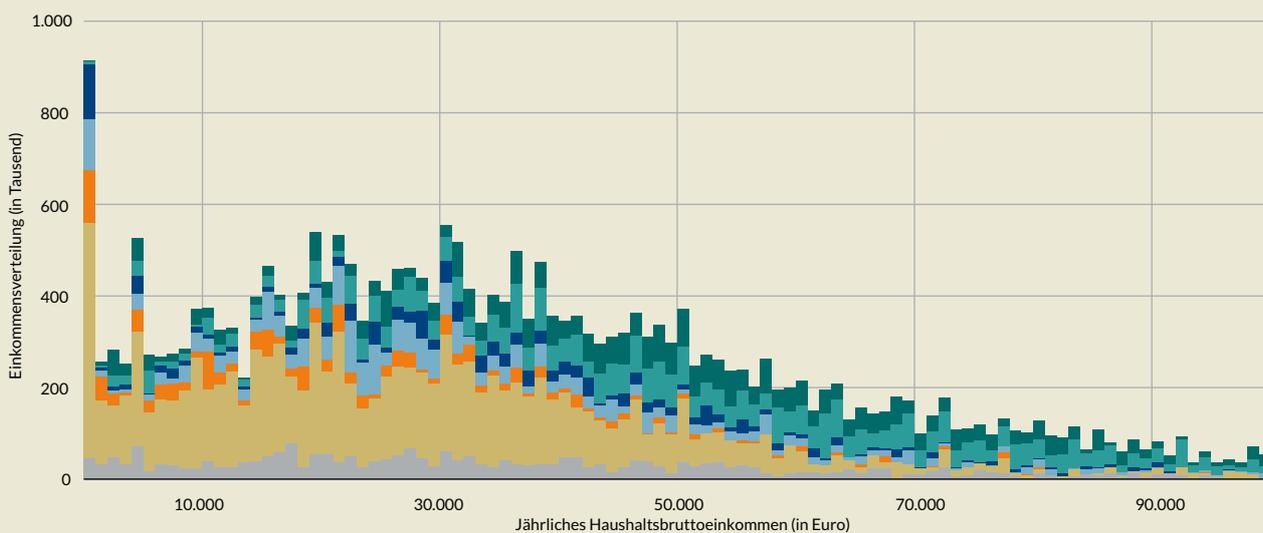
ABBILDUNG 22: Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Haushaltstypen



■ Paar ohne Einkommen mit Kindern ■ Paar ohne Einkommen und ohne Kinder ■ Zweitverdiener-Paar mit Kindern ■ Zweitverdiener-Paar ohne Kinder
■ Alleinverdiener-Paar mit Kindern ■ Alleinverdiener Paar ohne Kinder ■ Alleinerziehend mit Kindern ■ Single-Haushalt ■ Andere Haushaltstypen
 Hinweis: Die Grafik differenziert nach verschiedenen Haushaltstypen die absolute Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in 1.000 Haushalten. Die Breite eines Balkens entspricht 1.000 Euro. Die Verteilung wird über Haushalte berechnet, bei denen mindestens ein Mitglied im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren ist und dessen Bruttoeinkommen zwischen 0 und 100.000 Euro lag.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 23: Verteilung des Haushaltsbruttoeinkommens nach Haushaltstypen für Haushalte mit positivem Bruttoeinkommen



■ Zweitverdiener-Paar mit Kindern ■ Zweitverdiener-Paar ohne Kinder ■ Alleinverdiener-Paar mit Kindern ■ Alleinverdiener Paar ohne Kinder
■ Alleinerziehend mit Kindern ■ Single-Haushalt ■ Andere Haushaltstypen
 Hinweis: Die Grafik differenziert nach verschiedenen Haushaltstypen die absolute Häufigkeit des jeweiligen Einkommens in 1.000 Haushalten. Die Breite eines Balkens entspricht 1.000 Euro. Die Verteilung wird über Haushalte berechnet, bei denen mindestens ein Mitglied im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren ist und deren Bruttoeinkommen zwischen einem und 100.000 Euro lag.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B Reformszenarien für alternative Haushaltstypen

B.1 Szenarien 1 bis 3 – Transferentzugsrate 60, 70 oder 80 Prozent

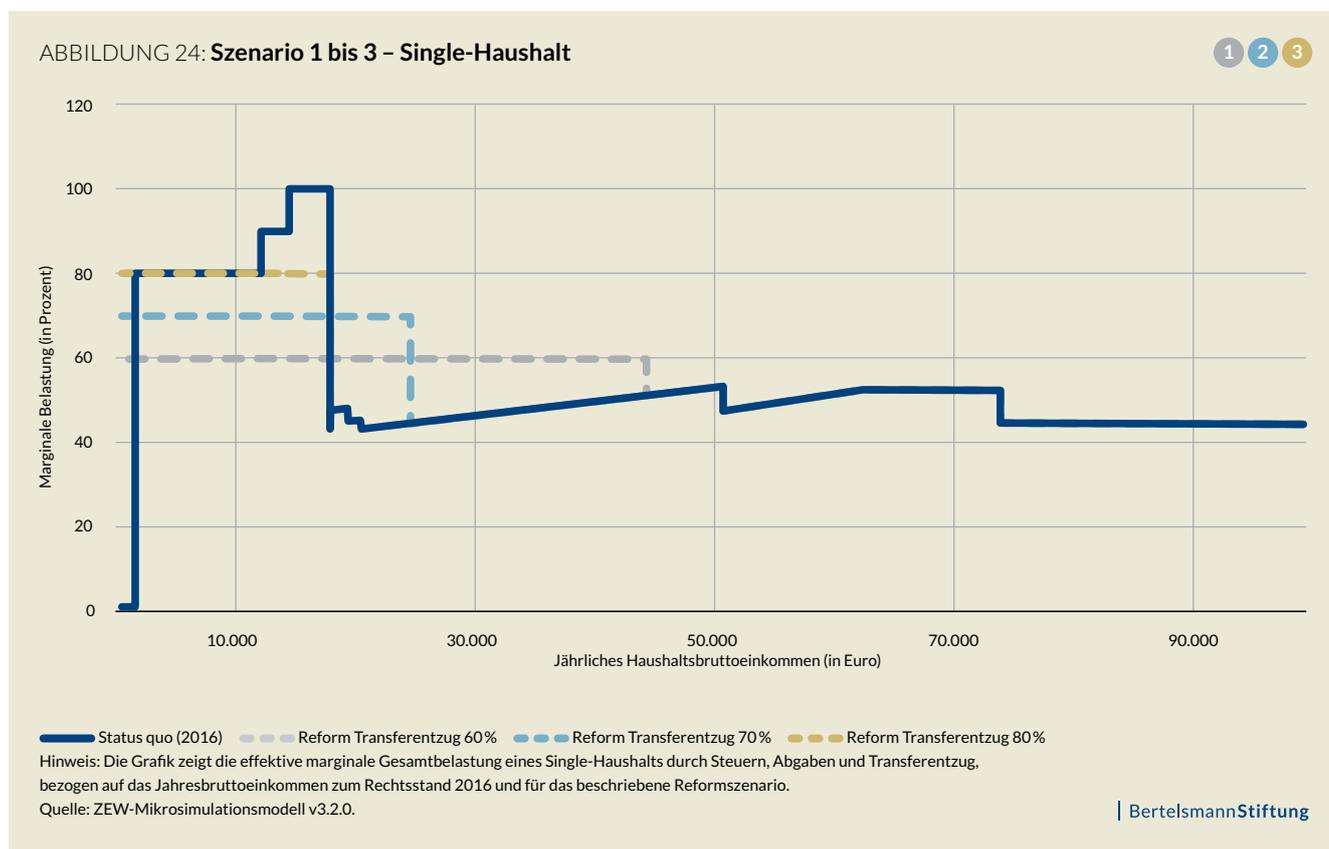
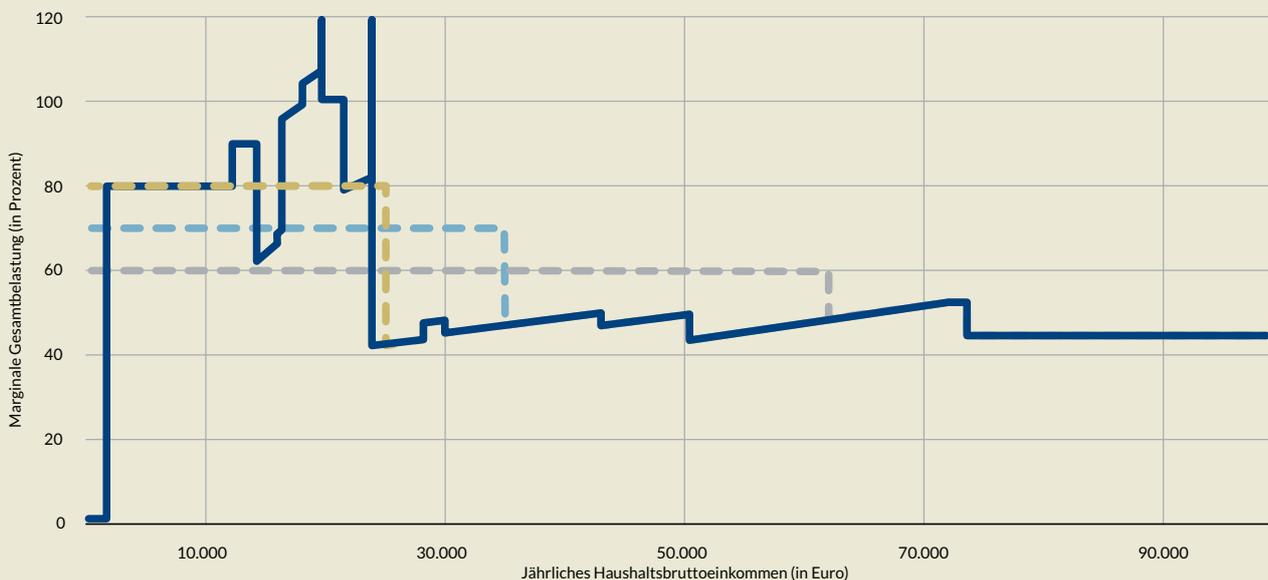


ABBILDUNG 25: Szenario 1 bis 3 – Alleinerziehend mit einem Kind

1 2 3



— Status quo (2016) — Reform Transferentzug 60% — Reform Transferentzug 70% — Reform Transferentzug 80%

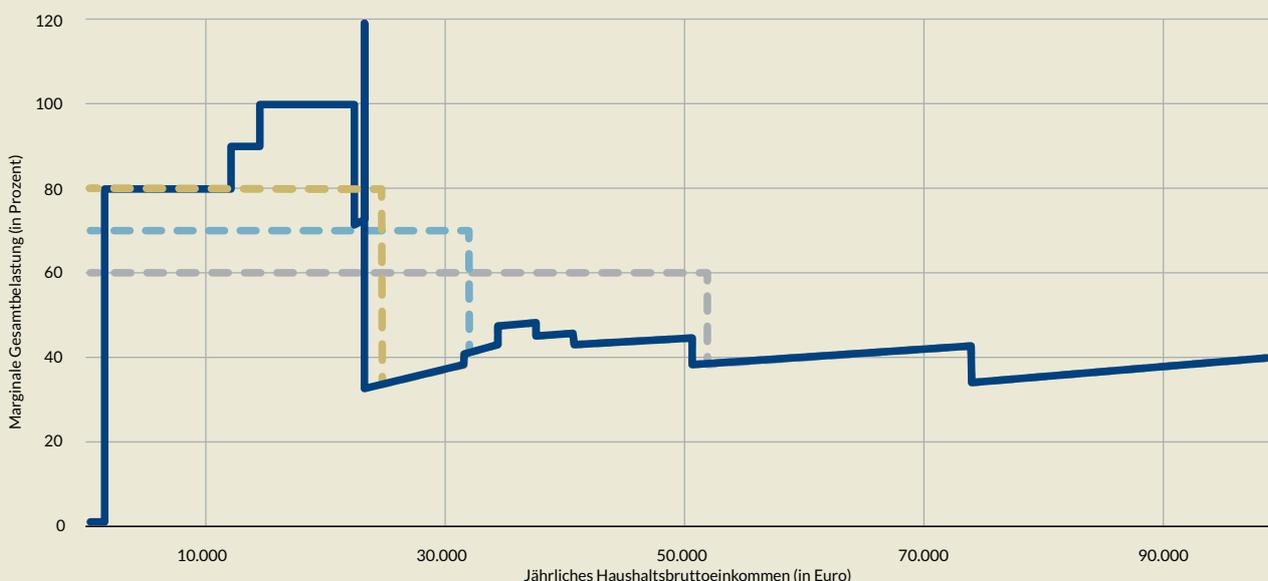
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 26: Szenario 1 bis 3 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder

1 2 3



— Status quo (2016) — Reform Transferentzug 60% — Reform Transferentzug 70% — Reform Transferentzug 80%

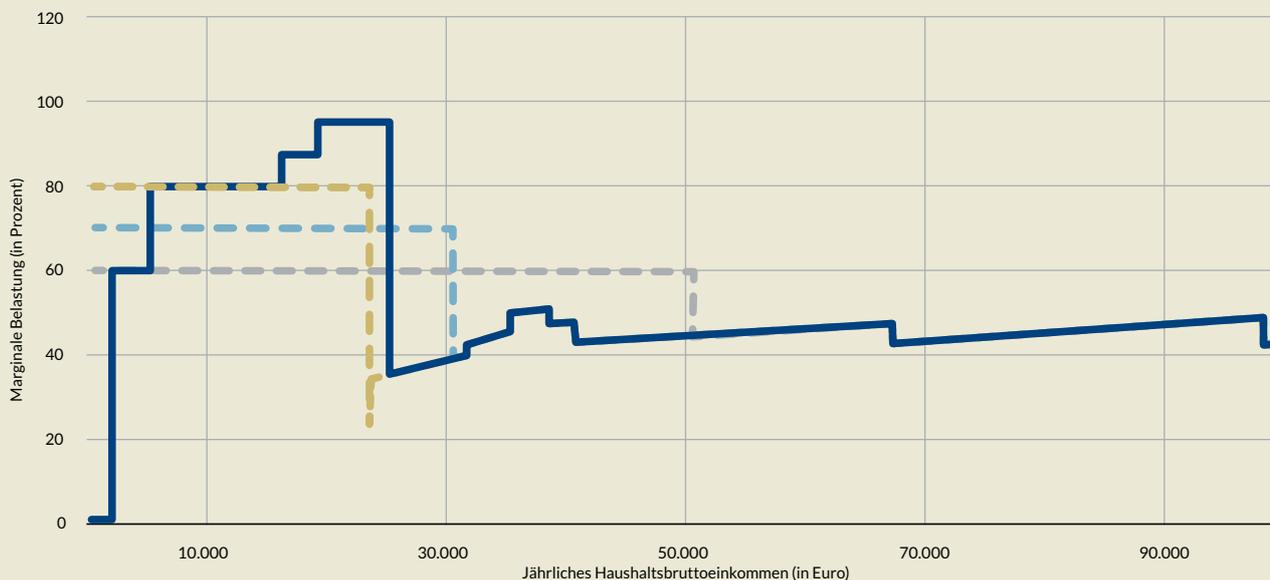
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 27: Szenario 1 bis 3 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

1 2 3



— Status quo (2016) - - Reform Transferenzug 60% - - Reform Transferenzug 70% - - Reform Transferenzug 80%

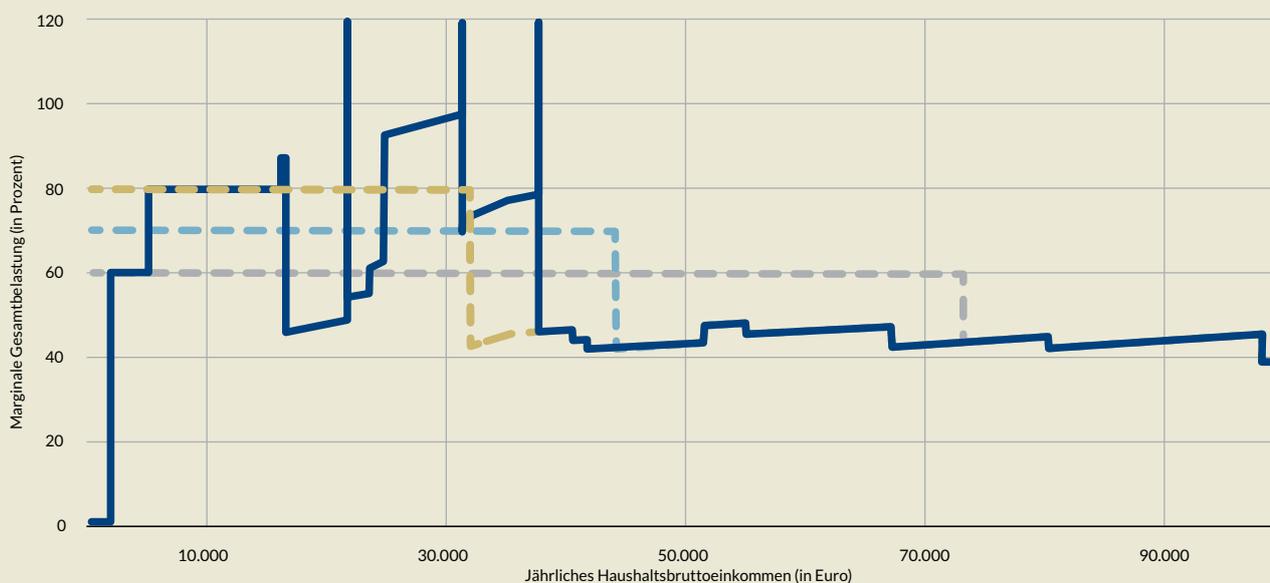
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferenzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 28: Szenario 1 bis 3 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

1 2 3



— Status quo (2016) - - Reform Transferenzug 60% - - Reform Transferenzug 70% - - Reform Transferenzug 80%

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferenzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B.2 Szenario 4 – Vereinfachung des Wohngelds

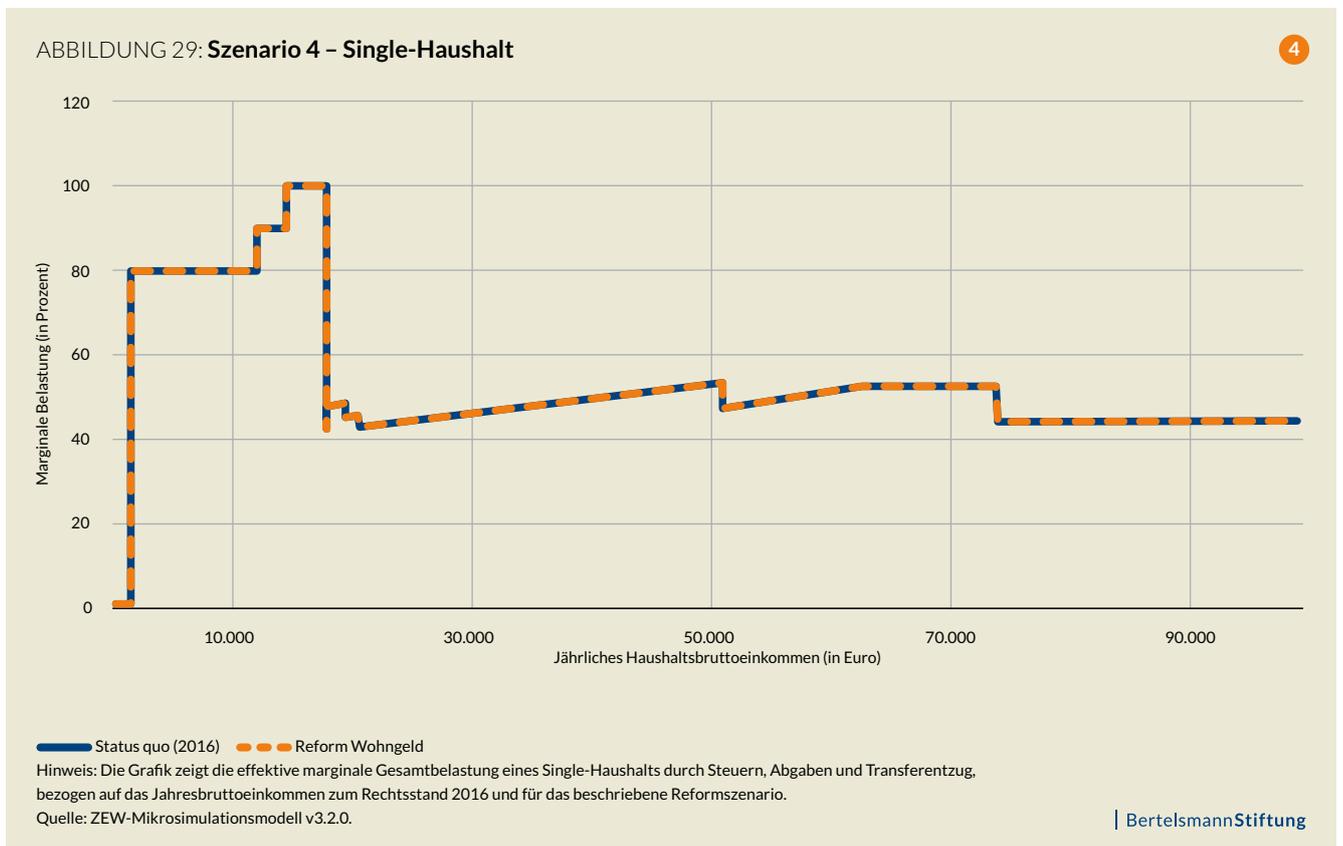
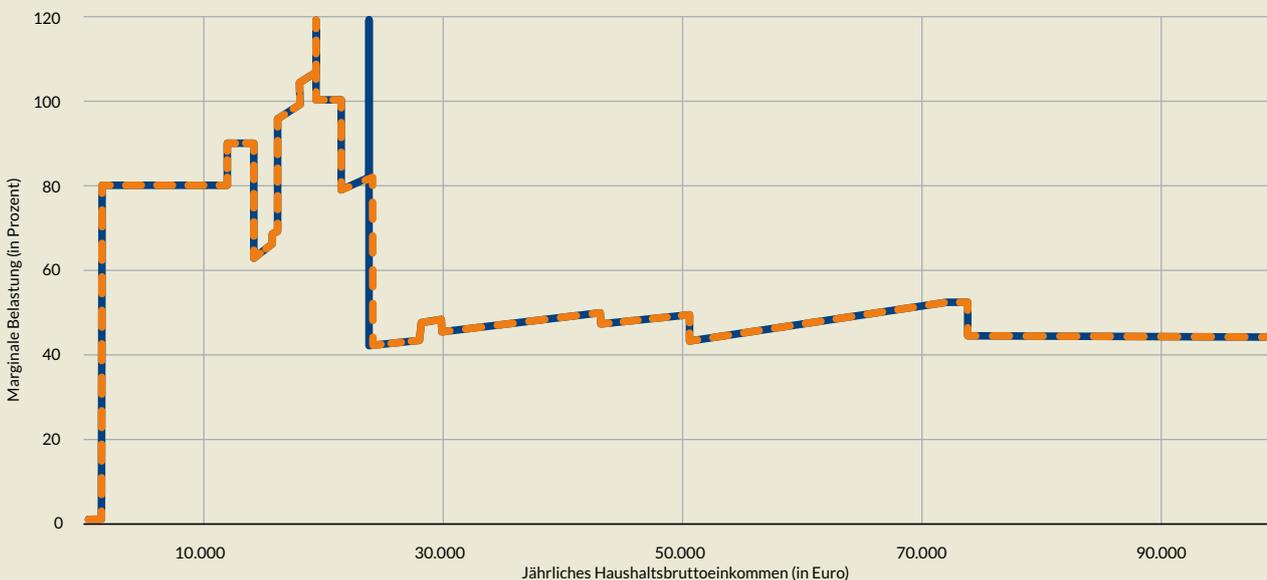


ABBILDUNG 30: Szenario 4 – Alleinerziehend mit einem Kind



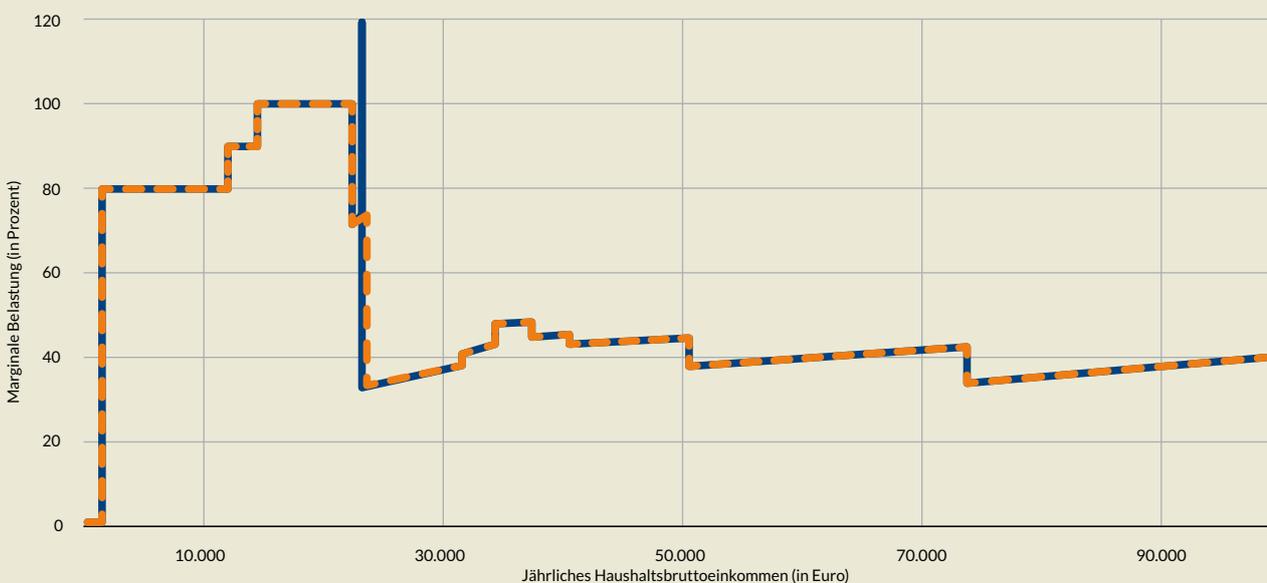
— Status quo (2016) - - - Reform Wohngeld

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 31: Szenario 4 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder



— Status quo (2016) - - - Reform Wohngeld

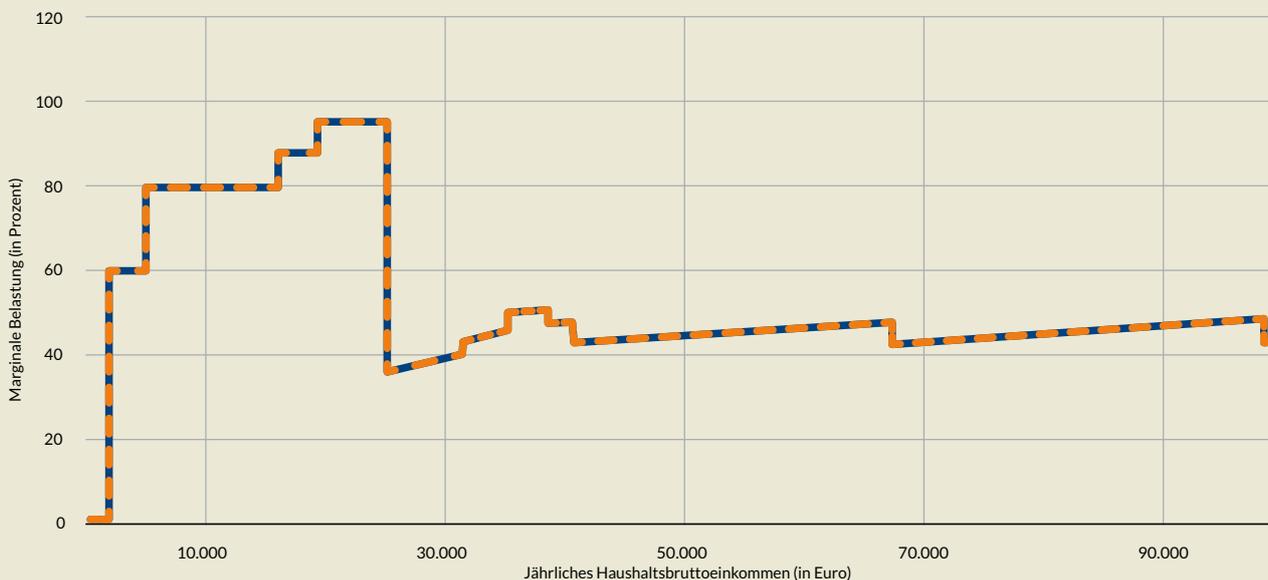
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 32: Szenario 4 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

4



— Status quo (2016) - - - Reform Wohngeld

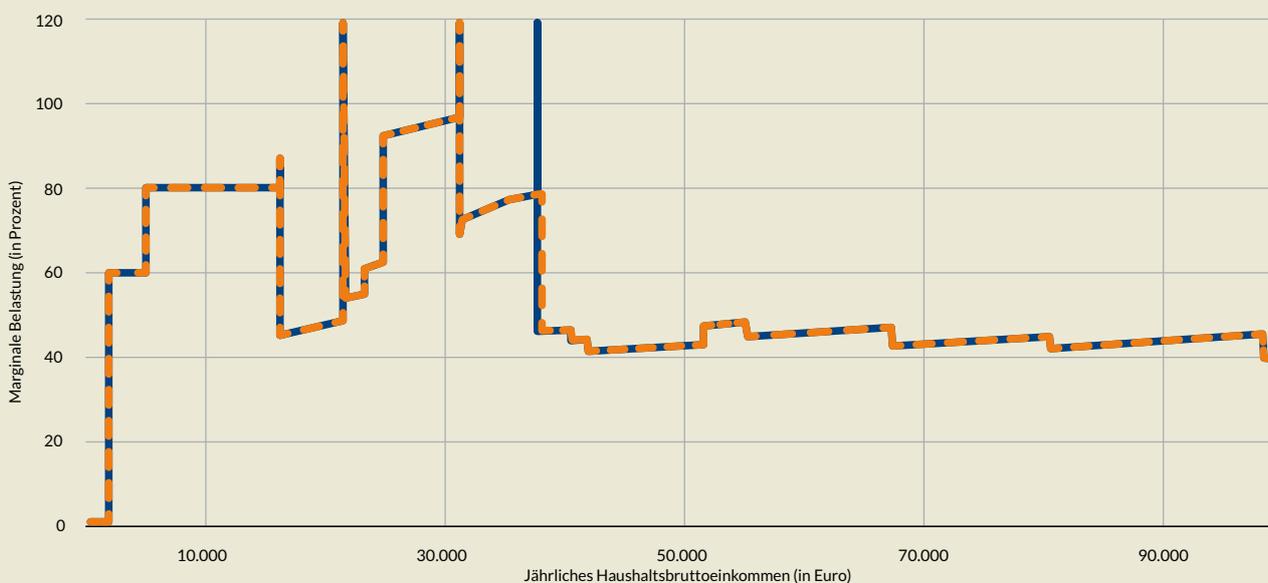
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 33: Szenario 4 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

4



— Status quo (2016) - - - Reform Wohngeld

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B.3 Szenario 5 – Vereinfachung des Kinderzuschlags

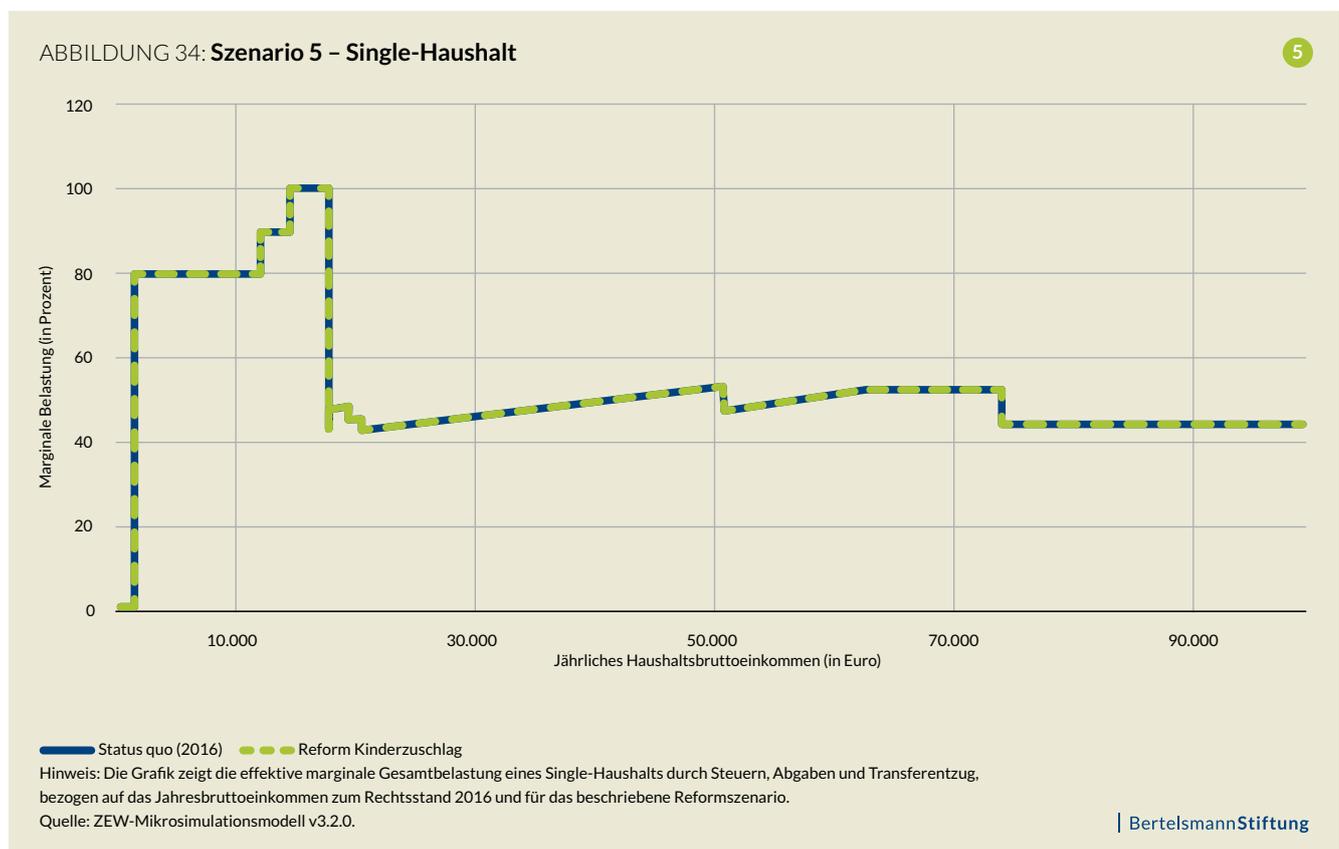
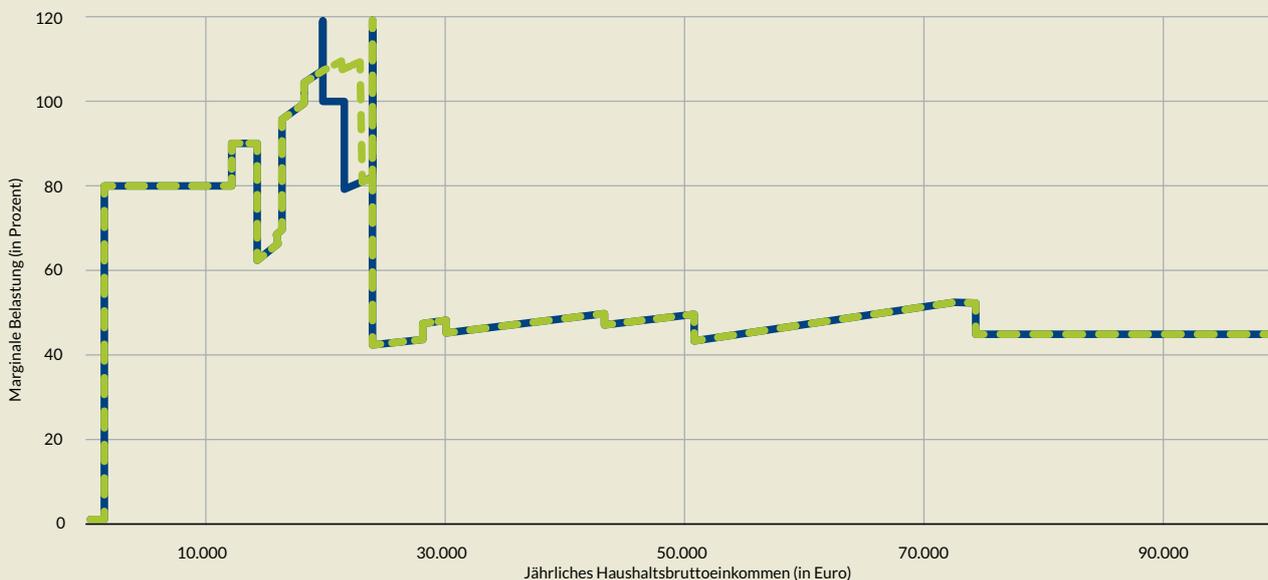


ABBILDUNG 35: Szenario 5 – Alleinerziehend mit einem Kind

5



— Status quo (2016) - - - Reform Kinderzuschlag

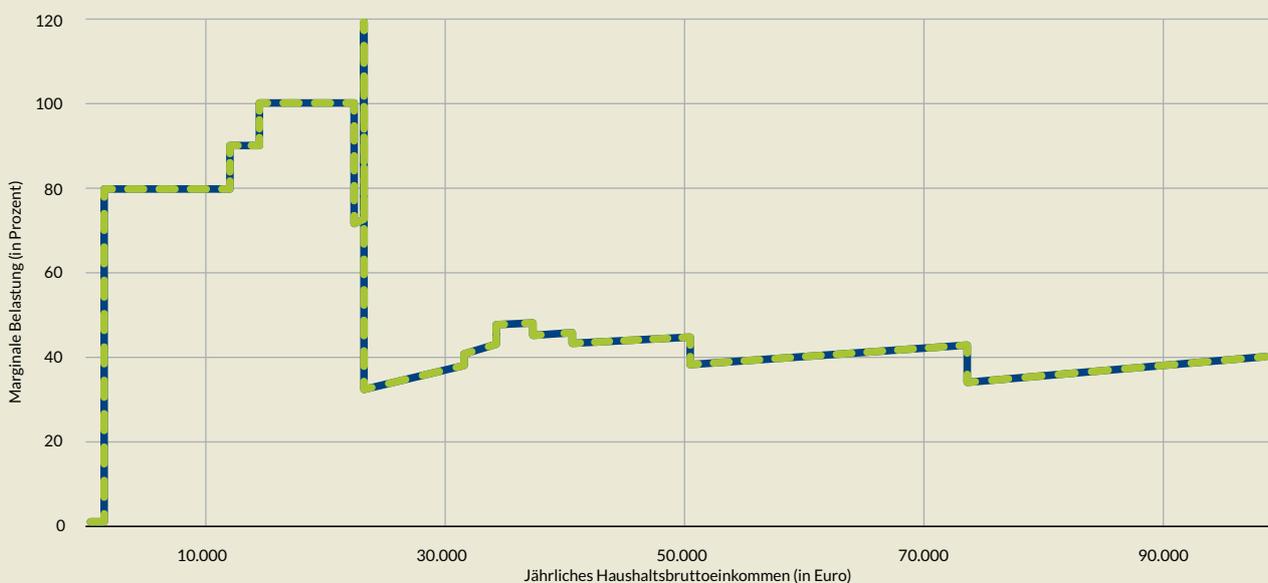
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 36: Szenario 5 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder

5



— Status quo (2016) - - - Reform Kinderzuschlag

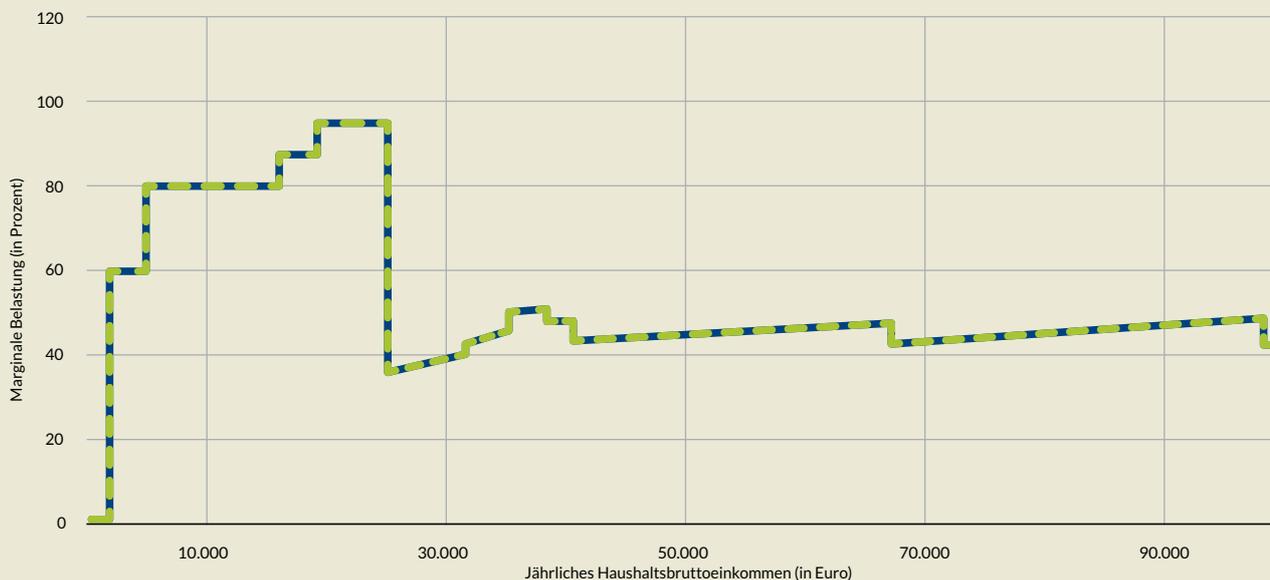
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 37: Szenario 5 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

5

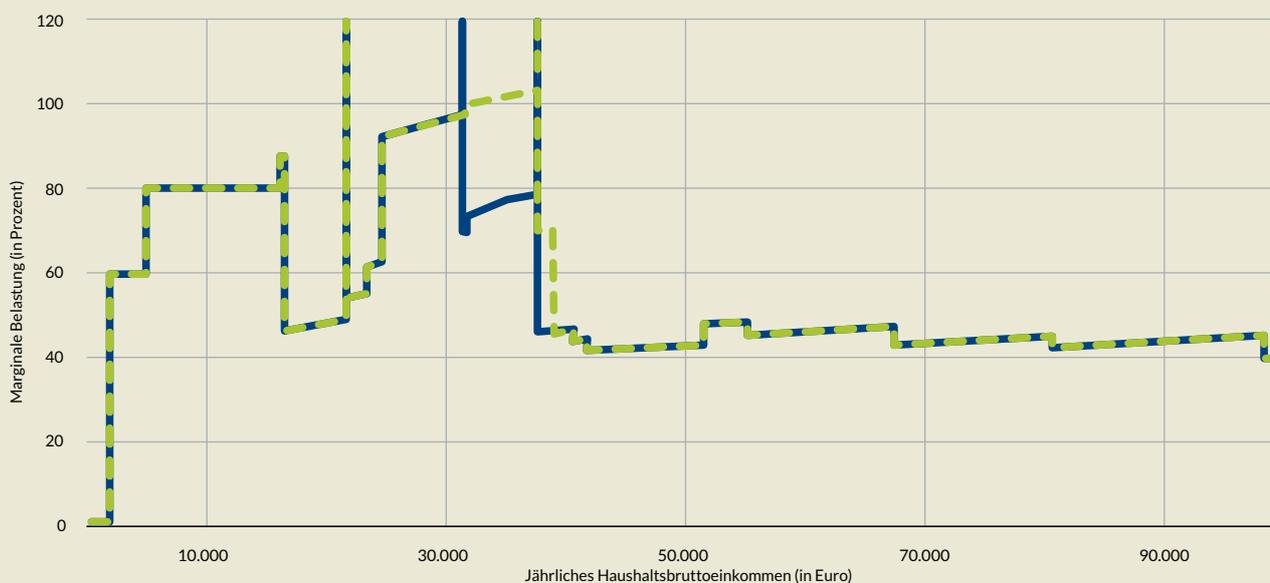


— Status quo (2016) - - - Reform Kinderzuschlag
 Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 38: Szenario 5 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

5



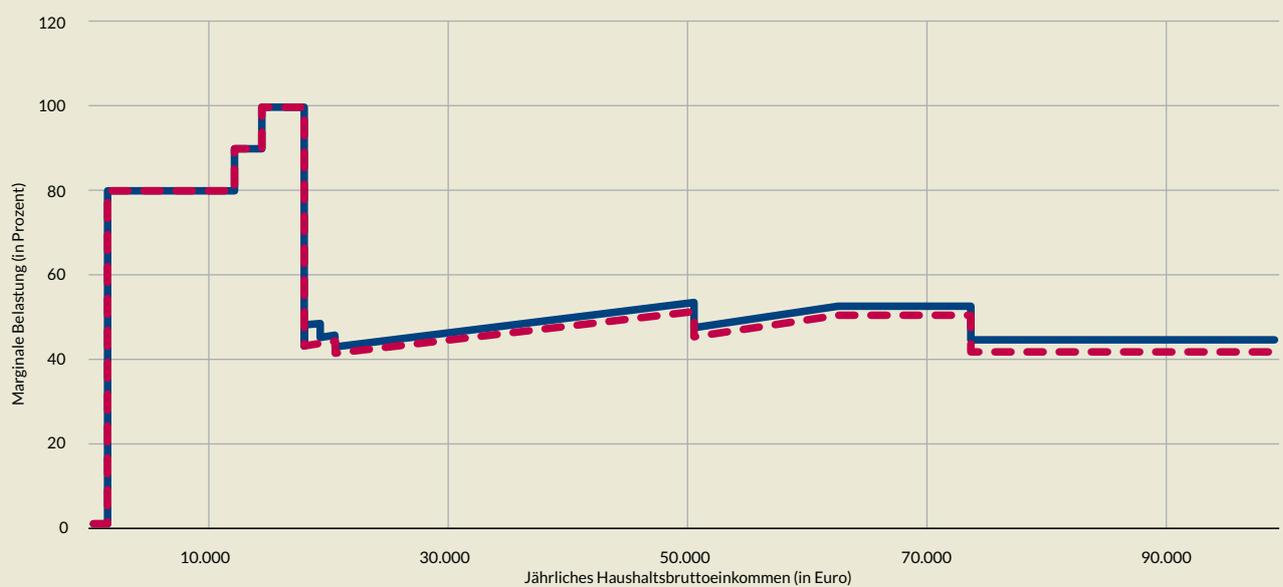
— Status quo (2016) - - - Reform Kinderzuschlag
 Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B.4 Szenario 6 – Abschaffung des Solidaritätszuschlags

ABBILDUNG 39: Szenario 6 – Single-Haushalt

6



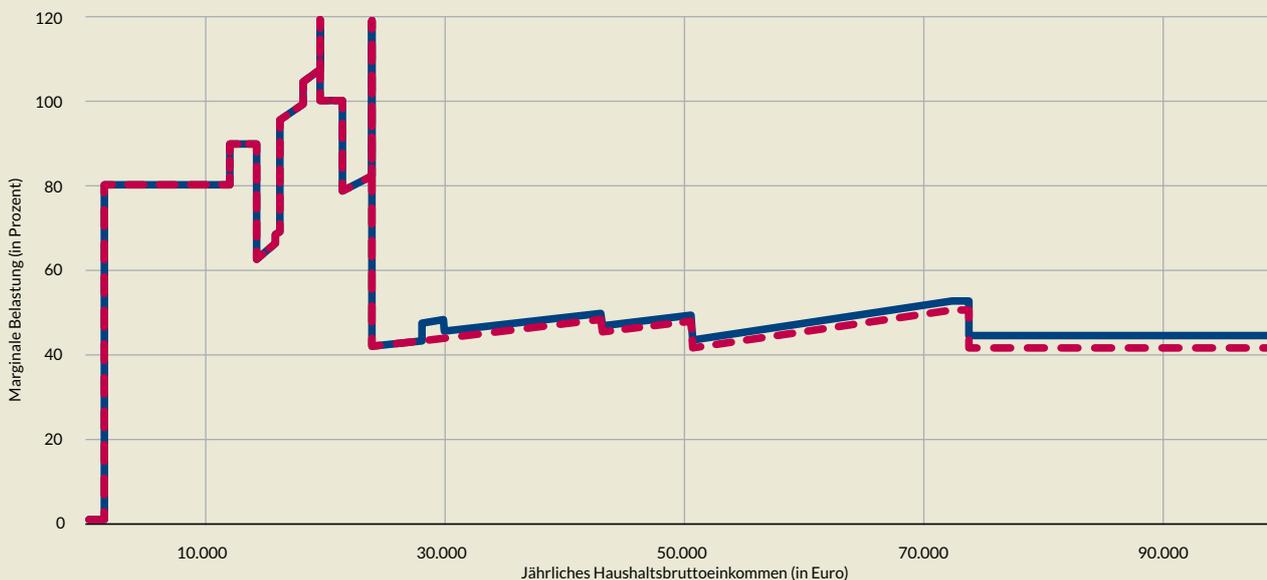
— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Single-Haushalts durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 40: Szenario 6 – Alleinerziehend mit einem Kind



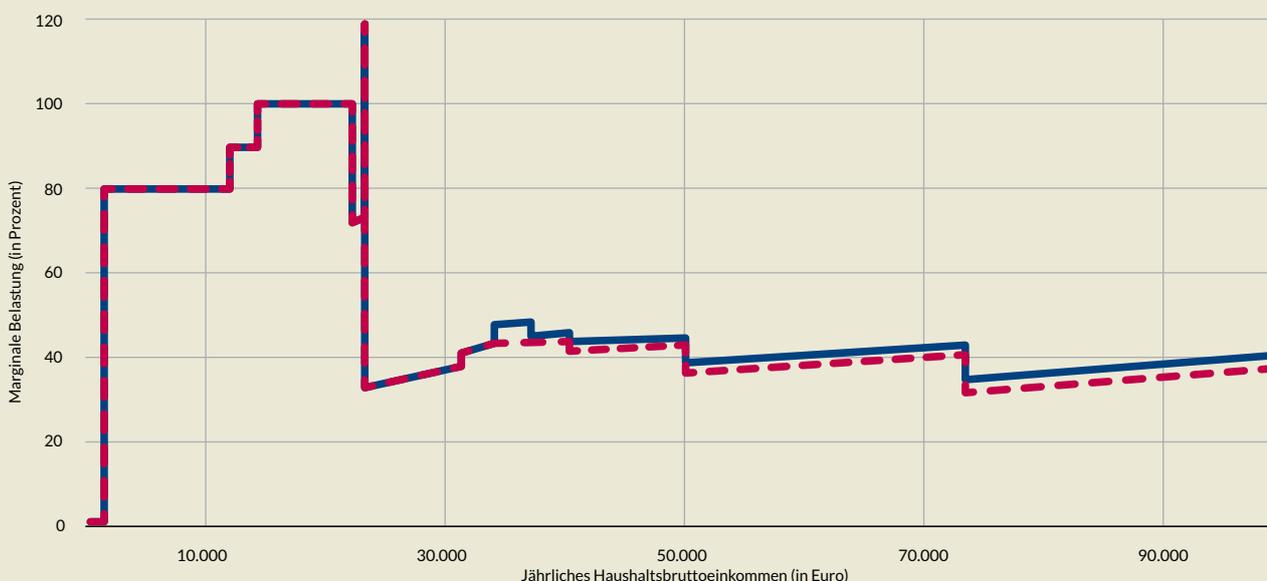
— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 41: Szenario 6 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder



— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

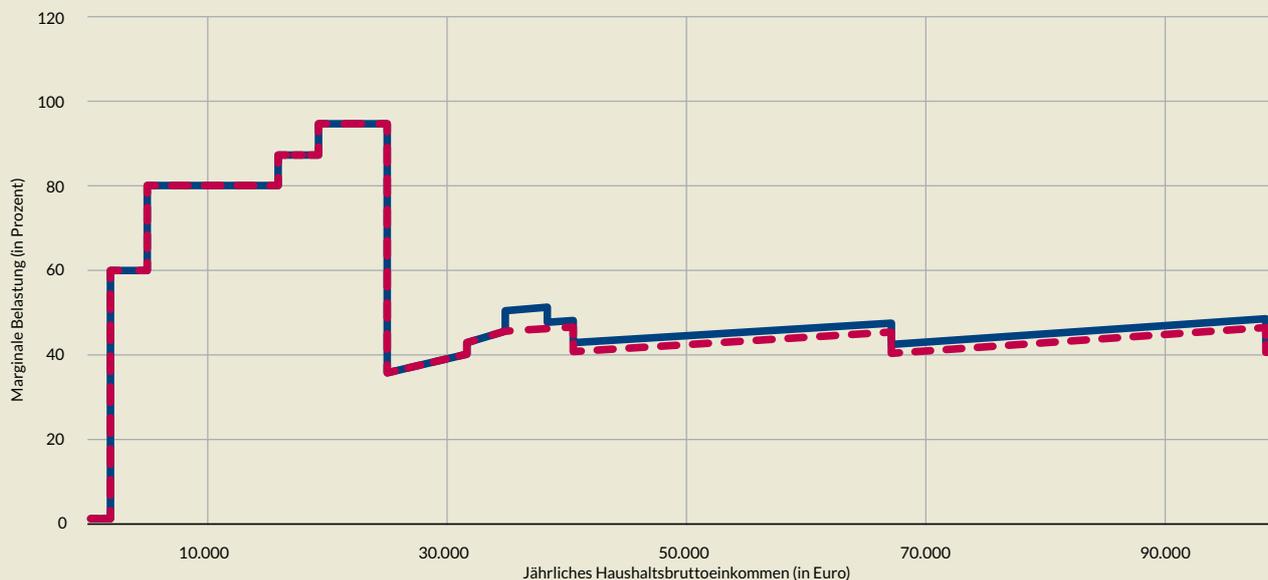
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 42: Szenario 6 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

6



— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

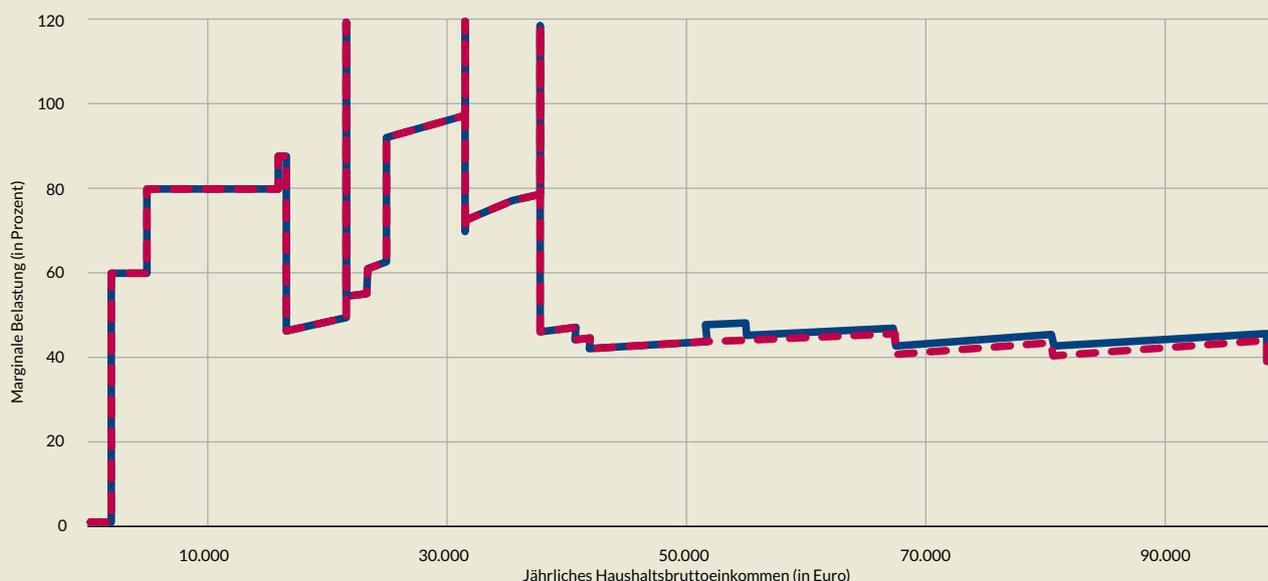
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 43: Szenario 6 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

6



— Status quo (2016) - - - Reform Solidaritätszuschlag

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B.5 Szenario 7 – Abflachung des Mittelstandsbauchs

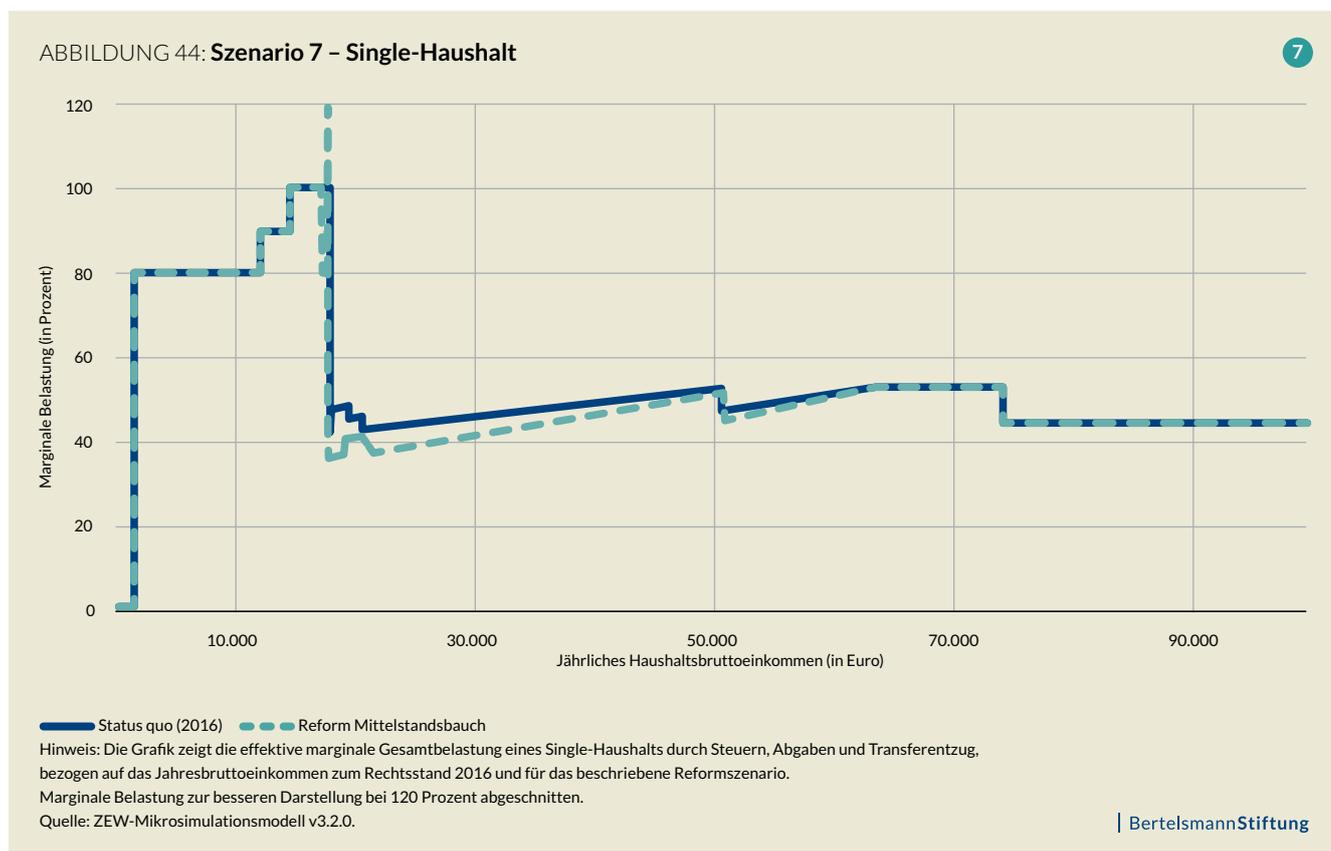
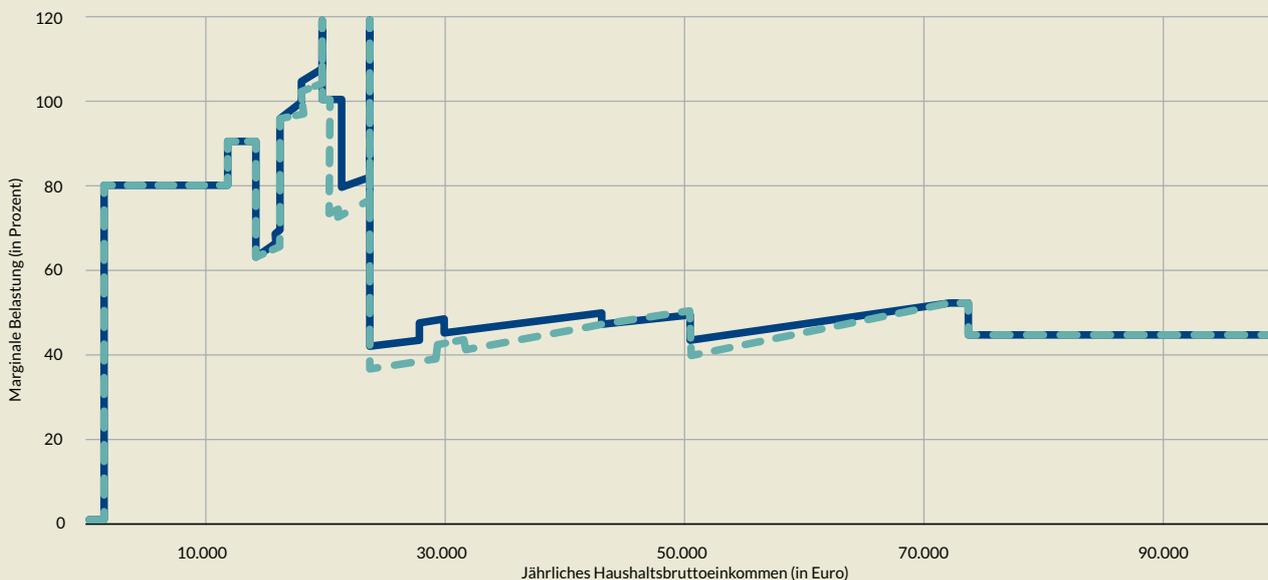


ABBILDUNG 45: Szenario 7 – Alleinerziehend mit einem Kind

7



— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch

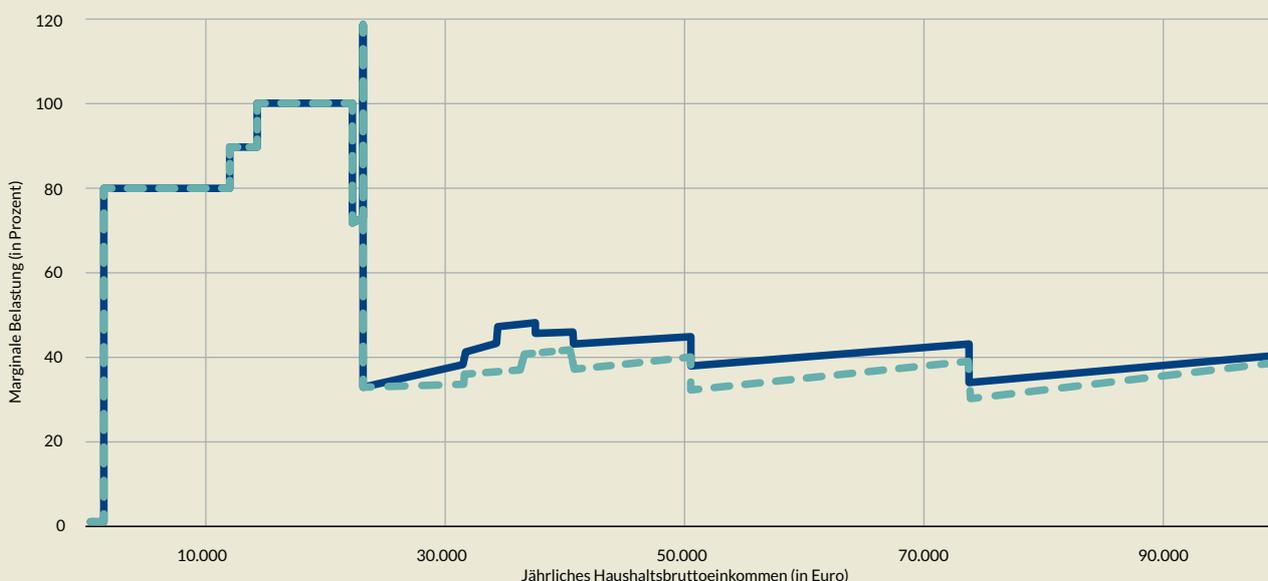
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 46: Szenario 7 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder

7



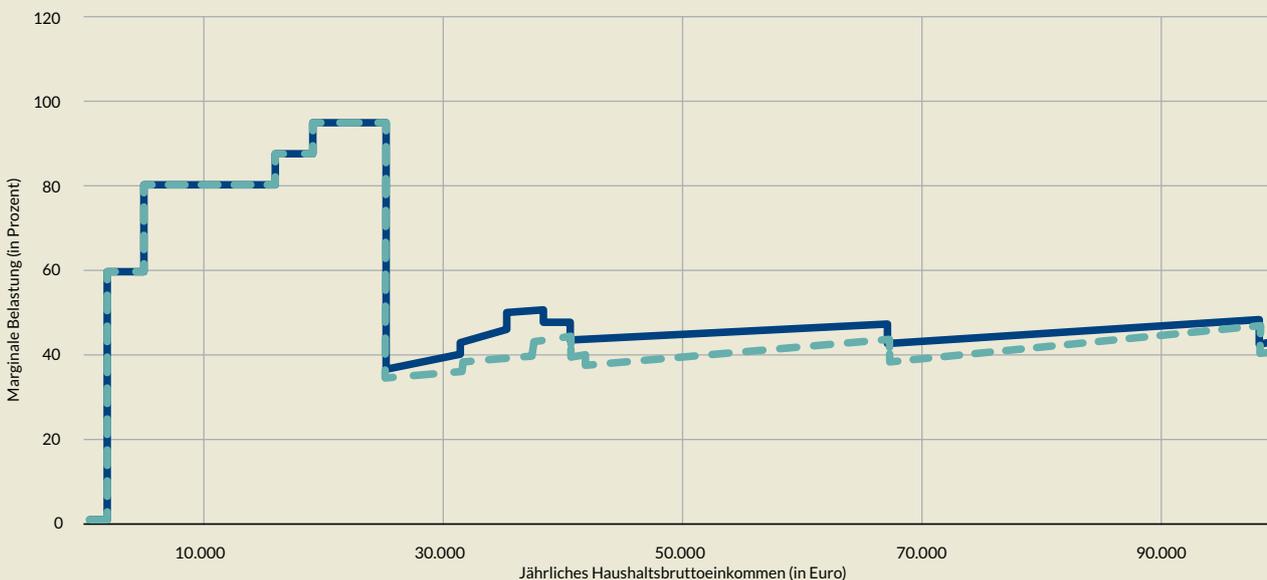
— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

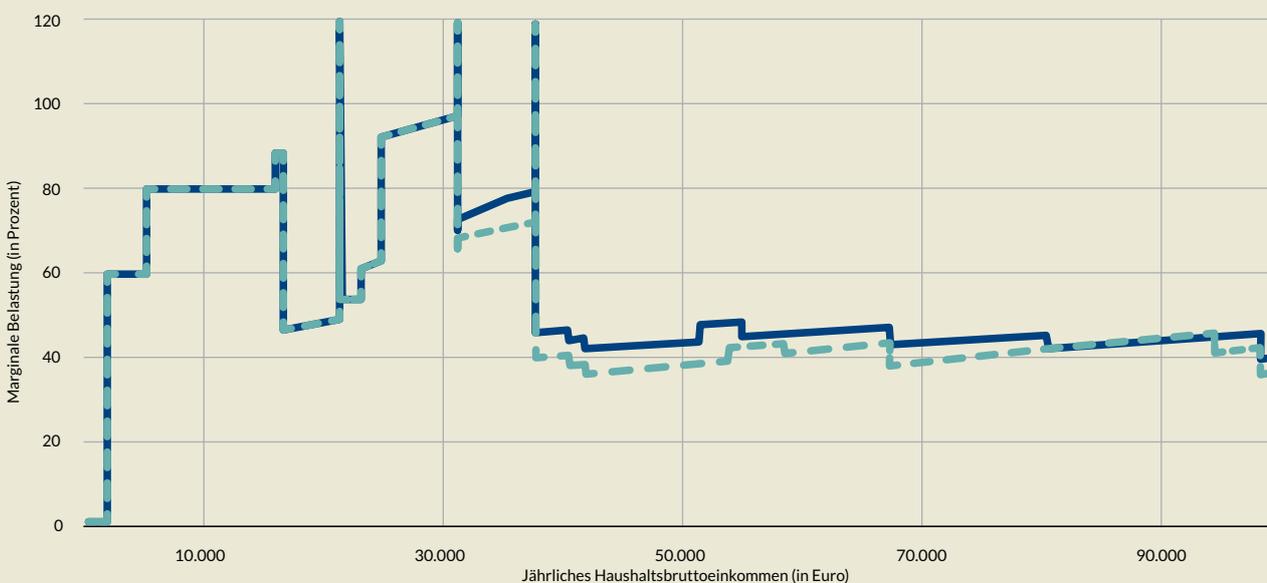
ABBILDUNG 47: Szenario 7 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1



— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch
 Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 48: Szenario 7 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1



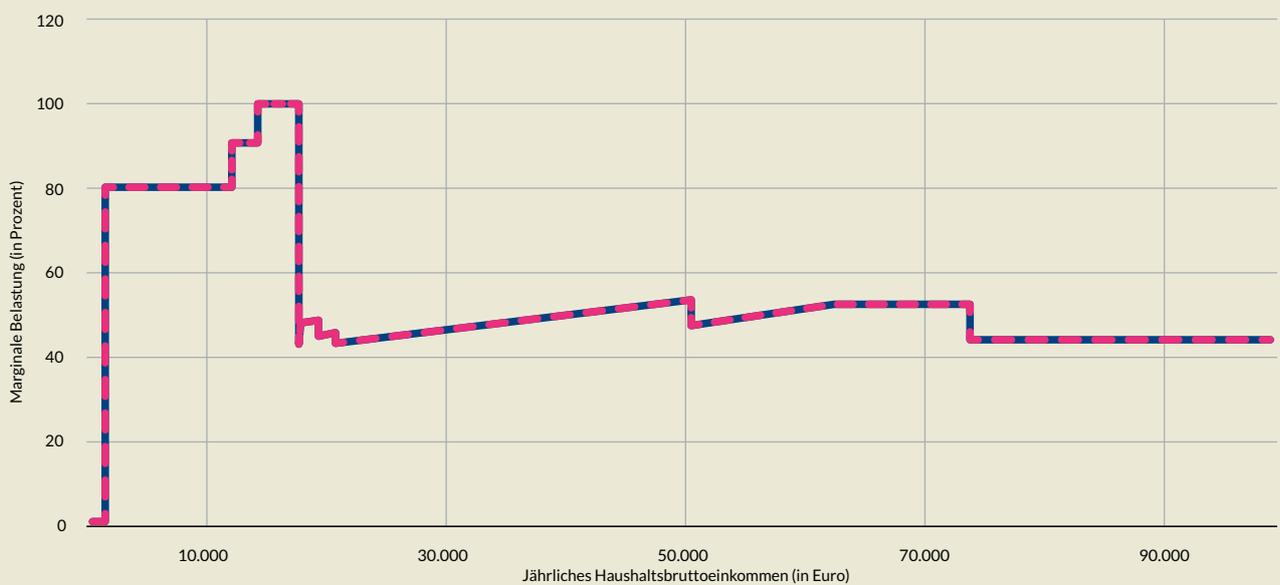
— Status quo (2016) - - - Reform Mittelstandsbauch
 Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.
 Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

B.6 Szenario 8 – Realsplitting

ABBILDUNG 49: Szenario 8 – Single-Haushalt

8



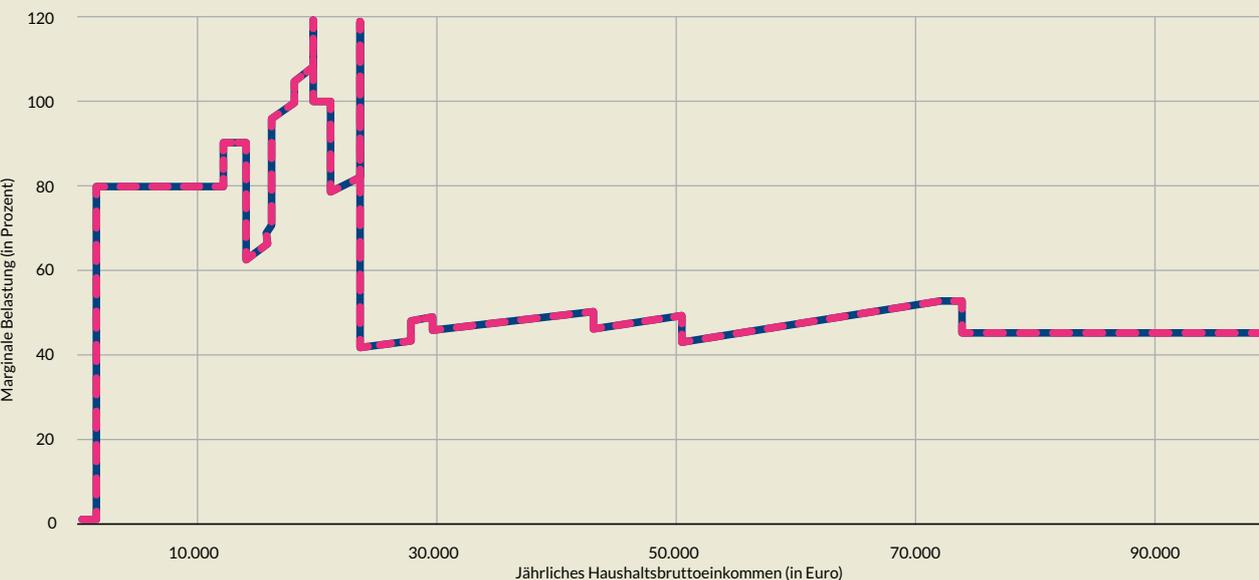
— Status quo (2016) — Reform Ehegattensplitting

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Single-Haushalts durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 50: Szenario 8 – Alleinerziehend mit einem Kind



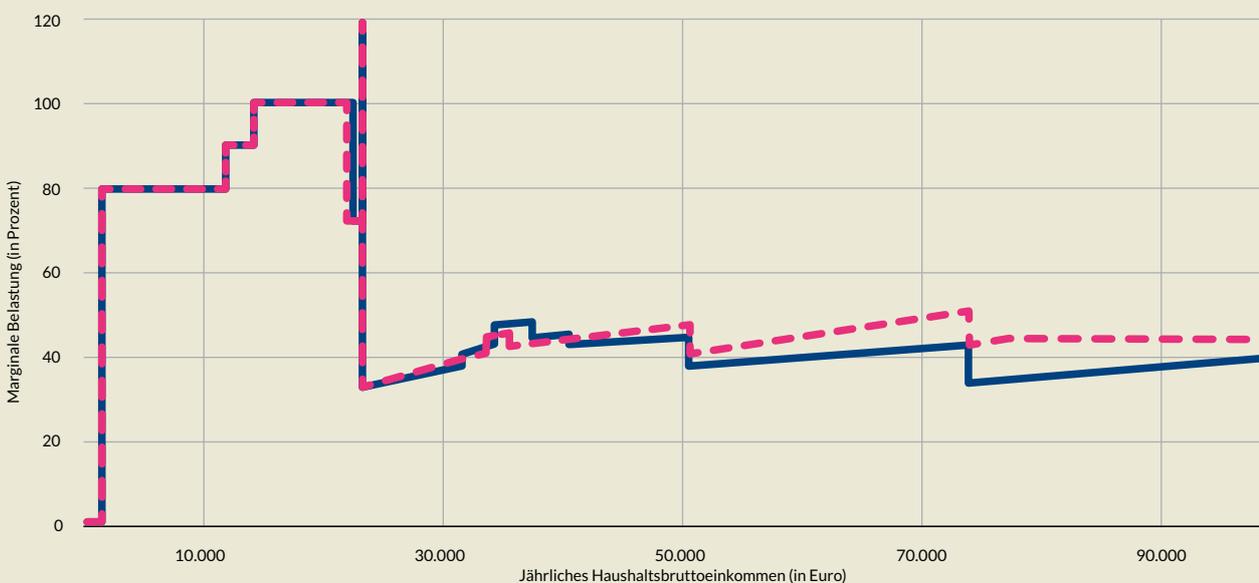
— Status quo (2016) - - - Reform Ehegattensplitting

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinerziehenden-Haushalts mit einem Kind durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 51: Szenario 8 – Alleinverdiener-Paar ohne Kinder



— Status quo (2016) - - - Reform Ehegattensplitting

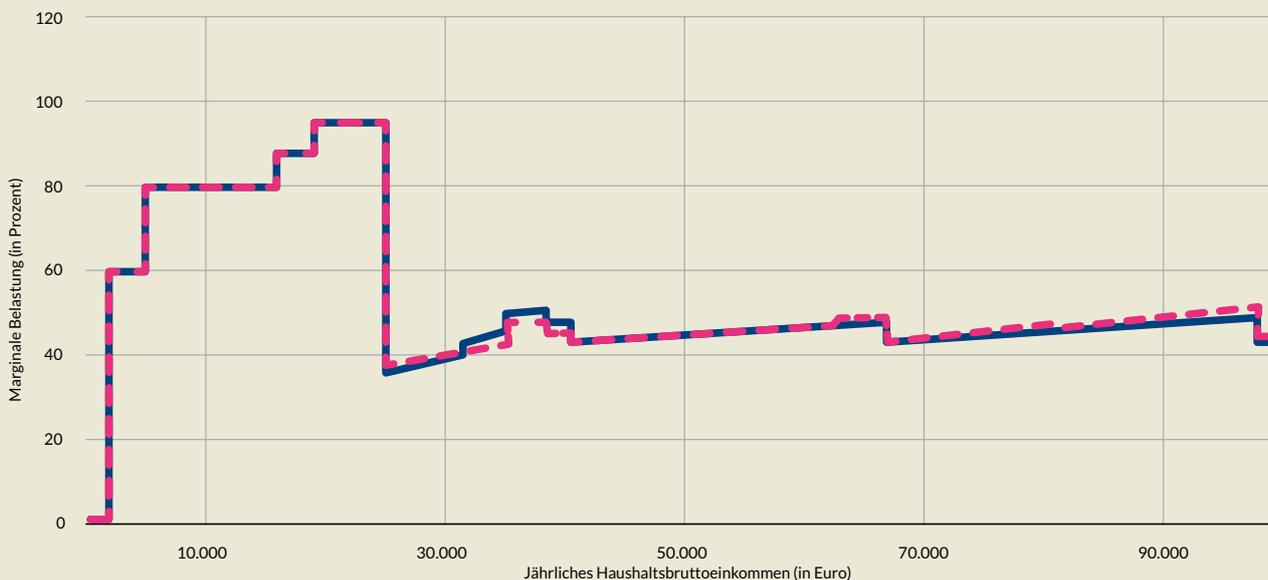
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Alleinverdiener-Paar-Haushalts ohne Kinder durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 52: Szenario 8 – Paar ohne Kinder, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

8



— Status quo (2016) - - - Reform Ehegattensplitting

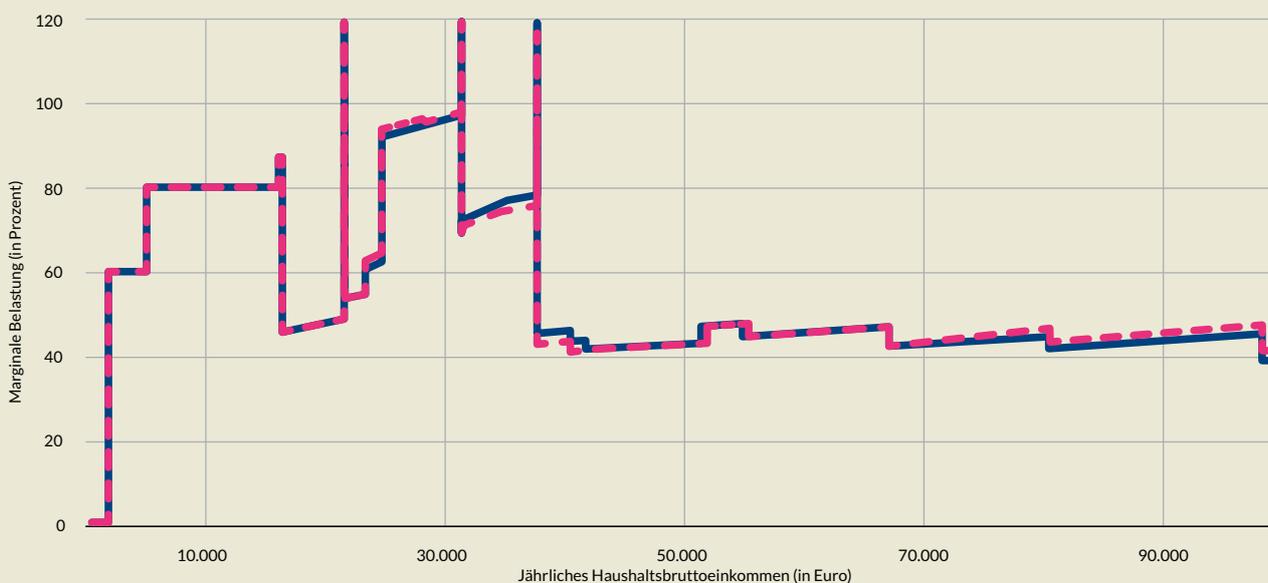
Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts ohne Kinder, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt, durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 53: Szenario 8 – Paar mit zwei Kindern, Aufteilung der Einkommensanteile 3:1

8



— Status quo (2016) - - - Reform Ehegattensplitting

Hinweis: Die Grafik zeigt die effektive marginale Gesamtbelastung eines Zweitverdiener-Paarhaushalts mit zwei Kindern, dessen Einkommensverhältnis immer 3:1 beträgt durch Steuern, Abgaben und Transferentzug, bezogen auf das Jahresbruttoeinkommen zum Rechtsstand 2016 und für das beschriebene Reformszenario. Marginale Belastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten.

Quelle: ZEW-Mikrosimulationsmodell v3.2.0.

| BertelsmannStiftung

Die Serie „Inklusives Wachstum für Deutschland“



Band 1:
Wachstum im Wandel.
Zehn Konfliktfelder wirtschaftlichen und sozialen Wandels in Deutschland



Band 6:
Neue Gründer hat das Land! Immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund gründen Unternehmen in Deutschland. Das ist gut so.



Band 11:
Ökonomische Resilienz: Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?



Band 2:
Das Potenzial der heterogenen Gesellschaft nutzen. Migrantenunternehmen als Motor inklusiven Wachstums



Band 7:
Schulden- und Investitionsregel: Zwei Seiten einer Medaille?!



Band 12:
„Building Resilience“ Ein Vergleich von acht OECD-Ländern



Band 3:
Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum



Band 8:
Ein Staatsfonds für Deutschland? Grundüberlegungen und internationale Vorbilder



Band 13:
Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen



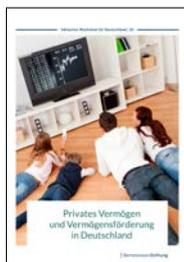
Band 4:
Zukunftswirksame Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs



Band 9:
Grundbedürfnisse und Teilhabe in Deutschland: Wer kann sich was leisten? Veränderungen von Einkommen und Konsumausgaben



Band 5:
Migrantenunternehmen in Deutschland zwischen 2005 und 2014. Ausmaß, ökonomische Bedeutung, Einflussfaktoren und Förderung



Band 10:
Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland

Unsere Ziele

„Inklusives Wachstum für Deutschland“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „Nachhaltig Wirtschaften“ der Bertelsmann Stiftung. Deutschland geht es aktuell wirtschaftlich gut. Doch das Wachstum der letzten Jahre ist nicht inklusiv: Ungleichheiten zwischen Menschen, Generationen und Regionen nehmen zu. Um das Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft fit für die Zukunft zu machen, muss neu über den Zusammenhang zwischen Wachstum und gesellschaftlicher Teilhabe nachgedacht werden. Die Reihe trägt mit Analysen, Konzepten und Empfehlungen zu dieser notwendigen Debatte bei.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Inclusive Growth

[www.bertelsmann-stiftung.de/
inklusives-wachstum](http://www.bertelsmann-stiftung.de/inklusives-wachstum)

Blog: New Perspectives on Global Economic Dynamics

<http://ged-project.de>

Sustainable Governance Indicators

www.sgi-network.org

Twitter: [https://twitter.com/
BertelsmannSt](https://twitter.com/BertelsmannSt)

Facebook: [www.facebook.com/
BertelsmannStiftung](http://www.facebook.com/BertelsmannStiftung)

Impressum

© August 2017,
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Manuela Barišić
Bertelsmann Stiftung
[manuela.barisic@
bertelsmann-stiftung.de](mailto:manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de)

Autoren

Prof. Dr. Andreas Peichl
Florian Buhlmann
Max Löffler

Unter Mitarbeit von

Maximilian Blömer
Dr. Holger Stichnoth

Redaktionelle Unterstützung

Sabrina Even

Lektorat

Sibylle Reiter

Grafikdesign

Dietlind Ehlers, Bielefeld

Bildnachweis

Getty Images / iStockphoto /
Sezeryadigar

ISSN 2365-8991

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Manuela Barišić
Programm Nachhaltig Wirtschaften
Telefon +49 5241 81-81480
manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de