



Policy Brief #2017/04

Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem wird immer wieder als wachstums- und anreizfeindlich kritisiert. Dabei dreht sich die politische Debatte vor allem um den sogenannten „Mittelstandsbauch“ im Einkommensteuertarif. Wird das System in Gänze betrachtet, zeigt sich, dass die Debatte um den Mittelstandsbauch von viel größeren Fehlanreizen im Gesamtsystem ablenkt.

OECD und EU-Kommission bemängeln regelmäßig die hohe Belastung von Zweitverdienern sowie kleiner und mittlerer Einkommen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (OECD 2017; Europäische Kommission 2016). 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 Steuersystems diskutiert (Pestel et al. 2016). Auch in der anhaltenden Diskussion um mehr „inklusives Wachstum“ ist die Frage nach einem „gerechten“ Steuer- und Sozialsystem, das zu mehr Beschäftigung und damit zu mehr Wachstum und einem gleichzeitigen Abbau von Ungleichheiten beitragen kann, eine wesentliche (BMWi 2017).

Ein zentrales Maß für die Anreizwirkung eines Steuer- und Transfersystems ist die effektive Grenzbelastung. Sie 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.

Seit der deutschen Wiedervereinigung wurden zwar mehrfach sowohl die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer gesenkt als auch die Steuerfreibeträge angehoben. Dennoch ist das Steuer-, Abgaben- und Transfersystem in Deutschland noch immer durch eine vergleichsweise schnell ansteigende Belastung kleinerer und mittlerer Einkommen gekennzeichnet (OECD 2017; Peichl, Pestel und Siegloch 2013).

Während der Einkommensteuertarif durch einen stark progressiven Verlauf geprägt ist, wächst die effektive Grenzbelastung jenseits der Grundversicherung 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 pendelt über weite Strecken zwischen 40 und 50 Prozent und fällt an den Beitragsbemessungsgrenzen von Kranken- und Pflegeversicherung sowie Arbeitslosen- und Rentenversicherung stark ab. Die progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs ist bei Betrachtung der marginalen Gesamtbelastung kaum noch spürbar.

Anreiz- und Belastungswirkungen im Status quo

Um die Anreiz- und Belastungswirkungen im Status quo darzustellen, wird im Folgenden der Verlauf der marginalen Belastung durch (i) Einkommensteuer, (ii) Sozialabgaben und (iii) Transferentzug beispielhaft für die Haushaltstypen „Single-Haushalt“ und „Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern“ illustriert. Dazu werden die Erwerbsanreize an der Grenzbelastung des jährlichen Haushaltsbruttoeinkommens gemessen, die angibt, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros abgegeben werden müsste – sei es durch Transferentzug, als Einkommensteuer oder als Beitrag zur Sozialversicherung.

Single-Haushalt

Abbildung 1 stellt in blau den Verlauf der effektiven Grenzbelastung für einen Single-Haushalt in Abhängigkeit vom jährlichen Bruttoeinkommen dar. Die Häufigkeitsverteilung (rechte Skala) zeigt, dass mehr als zehn Prozent der Single-Haushalte über keinerlei Einkünfte verfügen.

Für einen Single wird ein Bruttoeinkommen von bis zu 1.200 Euro jährlich (100 Euro pro Monat) nicht auf den Arbeitslosengeld-II-Anspruch (ALG II) angerechnet. Entsprechend liegt die daraus resultierende effektive marginale Grenzbelastung

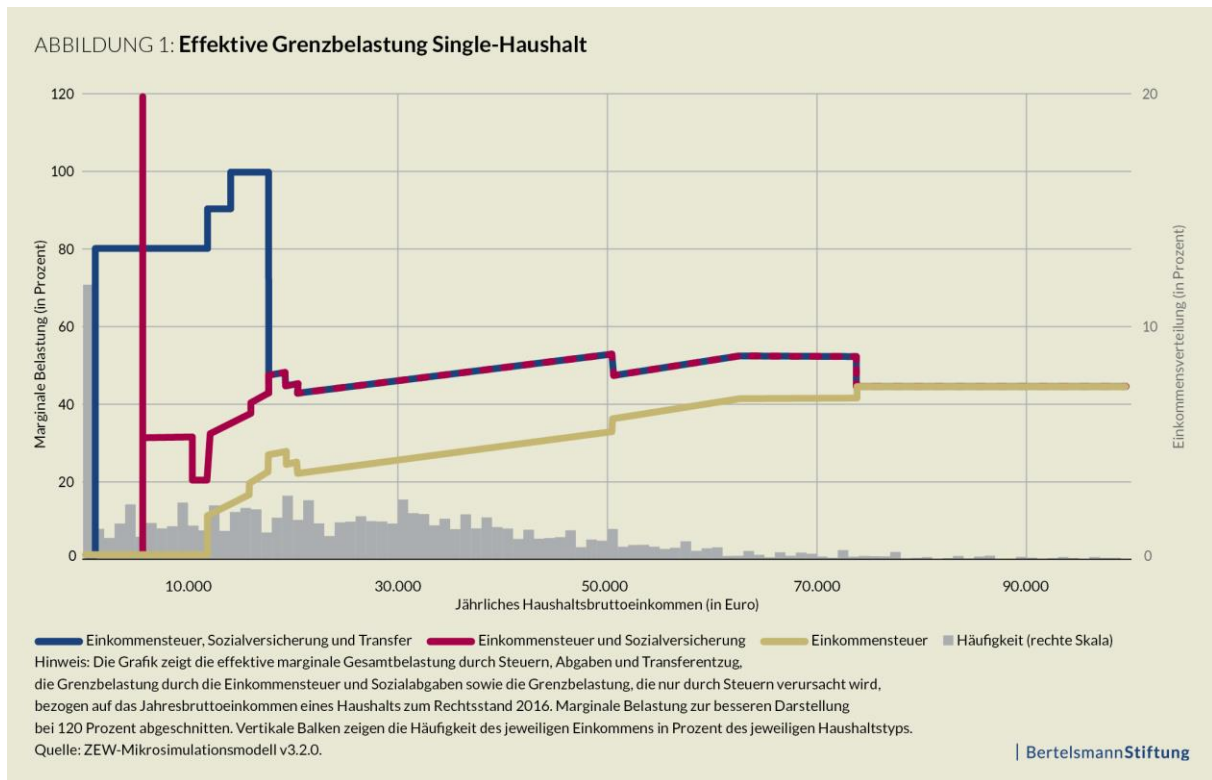
bei 0 Prozent. Übersteigt das jährliche Einkommen 1.200 Euro, werden die ALG-II-Bezüge für jeden Euro, den dieser Haushalt brutto mehr verdient, um 80 Cent reduziert. Die effektive Grenzbelastung steigt daher sprunghaft von 0 auf 80 Prozent. Dies bleibt so bis zu einem Einkommen von 12.000 Euro und überdeckt damit auch das Einsetzen der Sozialversicherungspflicht für Einkommen oberhalb von 450 Euro monatlich (in Abbildung 1 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 Einkommens 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 Haushaltsbruttoeinkommen, 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 beziehungsweise 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, 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 Bruttojahreseinkommen 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 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 Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung verursacht. Von diesem Einkommen an wird die marginale Belastung vollständig durch die Grenzsteuersätze erklärt (gelbe Kurve).

Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern

Abbildung 2 zeigt den Verlauf der marginalen Gesamtbelastung für ein verheiratetes Alleinverdiener-Paar mit zwei Kindern. Die am unteren Rand dargestellte Häufigkeitsverteilung verdeutlicht, dass sich dieser Paarhaushalt breit über alle Einkommensklassen erstreckt.

Die ersten beiden Sprungstellen werden durch die Entzugsraten beim ALG II verursacht. Anders als beim Single-Haushalt 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 (ab ca. 15.700 Euro). Für den Haushalt ist es in diesem Bereich sowohl absolut als auch marginal vorteilhaft, aus dem ALG-II-Bezug auszusteigen und stattdessen Kinderzuschlag und Wohngeld zu beantragen.

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 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. In diesem Bereich beginnt ebenfalls die Einkommensteuerpflicht.

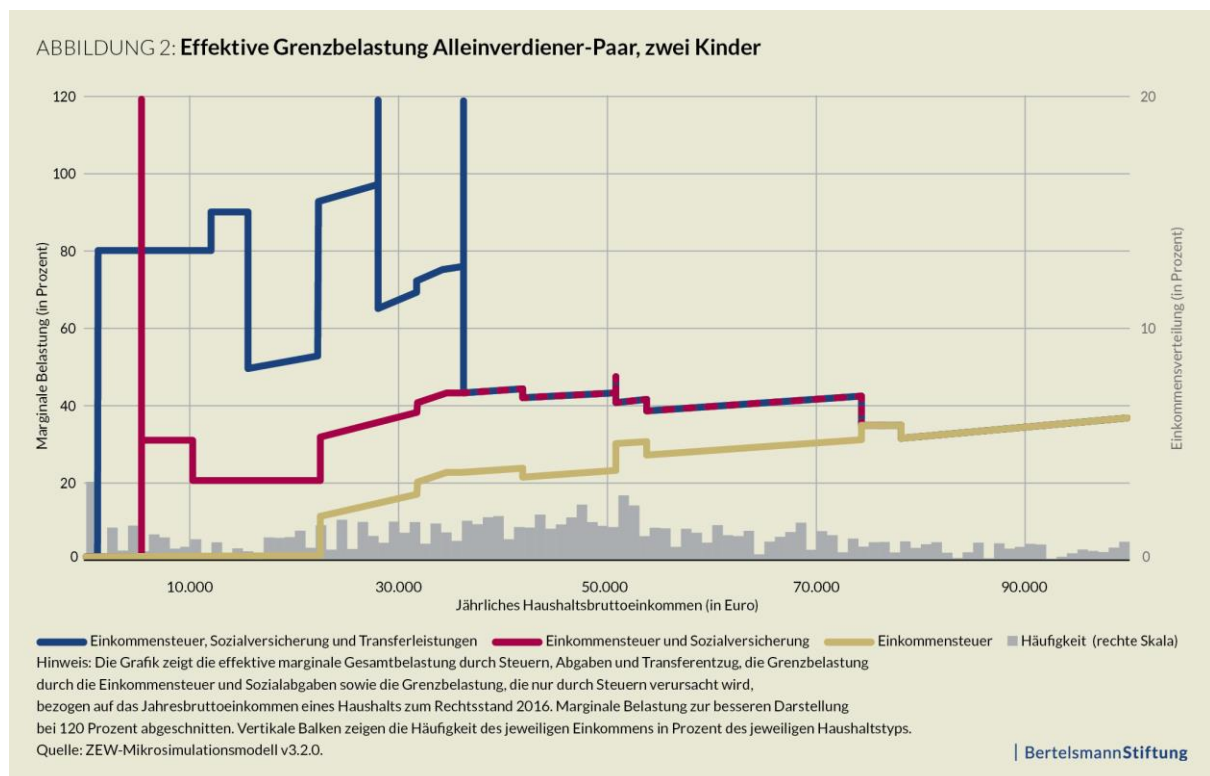
Wie in Abbildung 2 dargestellt, führt dies zunächst zu einem sprunghaften Anstieg des Wohngeldanspruchs. In der Folge wird die marginale Belastung erneut kurzfristig negativ. Für höhere Einkommen liegt die Grenzbelastung dann bei mehr als 95 Prozent, da zusätzlich zum Entzug von Wohngeld und Kinderzuschlag 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. 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 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.



Reformoptionen für inklusives Wachstum

Vor dem Hintergrund hoher Grenzbelastungen und ihrer sprunghaften Anstiege sollen folgende Reformszenarien diskutiert werden, da sie entweder wie in den Fällen (1) bis (3) die Transferentzugsraten reduzieren und oder wie in den Szenarien (4) bis (6) verursachte Sprungstellen gezielt beseitigen. Szenario (7) wurde ausgewählt, da es für breite Einkommenschichten 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.

Szenarien im Überblick

(1) bis (3): In diesen Reformszenarien wird die Integration von Kinderzuschlag, Wohngeld und ALG II in eine abgestimmte Transferzahlung evaluiert, sodass die Vorrangprüfung stets zugunsten des Grundsicherungsbezugs ausfallen würde. Gleichzeitig wird beim ALG II eine konstante Transferentzugsrate von 60 Prozent im ersten Szenario, 70 Prozent im zweiten Szenario und 80 Prozent im dritten Szenario festgelegt, mit der wir die bisherigen, einkommensabhängigen Regelungen mit Raten zwischen 0 und 100 Prozent ersetzen.

(4) Im vierten Szenario wird eine Reform des Wohngelds simuliert: 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 wird der Kinderzuschlag, der aktuell erst ab einer Mindesteinkommensgrenze gezahlt und zum Ende hin stufenartig mit dem Einkommen gekürzt wird, reformiert. Nach Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze wird kein Kinderzuschlag mehr gezahlt (§ 6a BKGG, Bundeskindergeldgesetz). Darüber hinaus werden die Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen des Kinderzuschlags abgeschafft und statt des stufenartigen Entzugs wird eine

konstante Transferentzugsrate von 50 Prozent festgesetzt.

(6) Im sechsten Reformszenario wird der Solidaritätszuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer ersatzlos abgeschafft.

(7) Im siebten Reformszenario wird der Mittelstandsbauch abgeflacht, indem der Steuertarif linearisiert wird. 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. Im Reformszenario gibt es nur eine linear-progressive Zone zwischen Eingangs- und Spitzensteuersatz, in der der Grenzsteuersatz konstant steigt.

(8) Im achten Reformvorschlag wird das Ehegattensplitting durch ein sogenanntes Realsplitting mit übertragbarem Höchstbetrag ersetzt. Im Unterschied zum Status quo werden die Ehegatten grundsätzlich individuell besteuert, der Erstverdiener kann jedoch 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, Einkommensteuergesetz).

Makroökonomische Effekte der Reformszenarien

Um die Auswirkungen dieser Reformen in der Praxis abschätzen zu können, werden die Reformen auf der Grundlage eines repräsentativen Bevölkerungsdatensatzes simuliert und mit Blick auf die Beschäftigungs-, Verteilungs- und Budgeteffekte untersucht. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Ergebnisse im Überblick.

Beschäftigungswirkungen

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 konstant 60, 70 bzw. 80 Prozent beträgt, würden das Beschäftigungsniveau 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, 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.

Während die beschriebene Vereinfachung des Wohngelds in Szenario (4) zu einem geringfügigen Rückgang von etwa 300 Vollzeitäquivalenten führen würde, hätte eine Vereinfachung des Kinderzuschlags in Szenario (5) mit einem Beschäftigungszuwachs von grob 1.900 Vollzeitäquivalenten leicht positive Effekte. Die ökonomisch positivsten Auswirkungen hätte jedoch eine Integration des Kinderzuschlags, des Wohngelds sowie des ALG II in Verbindung mit einer konstanten Transferentzugsrate von 60 Prozent.

Die in Szenario (1) simulierte Änderung der Sozialgesetzgebung würde zu einem Beschäftigungsplus von ca. 137.700 Vollzeitäquivalenten führen. Gemäß der Simulation würden etwa 87.200 Personen zusätzlich am Erwerbsleben teilnehmen.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Szenario (6) hätte ebenfalls 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 mit 223.300 Vollzeitäquivalenten zu den größten Beschäftigungseffekten, während etwa 102.600 Personen mehr am Arbeitsmarkt teilnehmen würden.

Auch der Übergang von der aktuellen Zusammenveranlagung zum sogenannten Realsplitting zwischen zwei Ehepartnern führt zu einem merklichen Beschäftigungszuwachs, wobei

TABELLE 1: 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.

die Arbeitsmarktpartizipation stärker wächst (ca. 41.400 Personen) als die in Vollzeitäquivalenten gemessene Beschäftigung (ca. 27.300 Vollzeitäquivalente).

Verteilungswirkungen

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 in 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 Transfer-

entzugsrate von 80 Prozent in Szenario (3) am schlechtesten ab.

So würden bei einer Abflachung des Mittelstandsbauchs die unteren beiden Dezile der Einkommensverteilung kaum erreicht: Die durchschnittliche äquivalenzgewichtete Entlastungswirkung läge bei etwa 0 Euro für die untersten 10 Prozent und bei etwa 57 Euro für die untersten 20 Prozent der Einkommensverteilung. Zum einen, weil noch keine Steuern gezahlt werden und zum anderen, weil geringere Steuerzahlungen gleichzeitig zu geringeren Transferzahlungen führen. Das oberste Dezil würde äquivalenzgewichtet um rund 1.255 Euro entlastet. Solchen ungewünschten Verteilungswirkungen könnte zum Beispiel mit der Anhebung des Spitzensteuersatzes entgegengewirkt werden.

Den positivsten Effekt auf die Verteilung haben die Einführung einer konstanten 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.

Fiskalische Wirkungen

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 Milli-

arden Euro bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags bzw. der Abflachung des Mittelstandsbauchs – relativieren sich die positiven Auswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen und die stark positiven Beschäftigungseffekte. Die Umstellung des Ehegattensplittings auf ein Realsplitting könnte dagegen Mehreinnahmen von 5,59 Milliarden Euro generieren.

Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass die effektive Grenzbelastung für breite Einkommensschichten erheblich von den bekannten Tarifverläufen, etwa dem Einkommensteuertarif, abweicht und alles andere als progressiv ist. Allgemein fällt auf, dass die marginale Belastung durch den Transferentzug gerade im unteren Einkommensbereich sehr hoch ist, typischerweise zwischen 80 und 100 Prozent. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, die Verläufe der Grenzbelastung insgesamt zu glätten, systembedingte Sprungstellen zu beseitigen und Anreize für ein Mehr an Erwerbsarbeit und Lohnzuwachs zu setzen – insbesondere für untere Einkommensgruppen. Dabei gilt es, Steuern, Sozialabgaben und Transfers so abzustimmen, dass sich Erwerbsarbeit in jedem Fall lohnt.

Um das Leistungsfähigkeitsprinzip im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem zu stärken und einen Beitrag zu inklusivem Wachstum zu leisten, wurden verschiedene Reformoptionen umrissen, die gezielt Sprungstellen des Steuer- und Transfersystems beseitigen und auf die Steigerung der Erwerbsanreize abzielen. Die verbesserte Integration von Kindergeld, Wohngeld und ALG II, gepaart mit einer konstanten Transferentzugsrate auf 60 Prozent, sowie die Umstellung des Ehegattensplittings auf ein Realsplitting schneiden in Bezug auf das Ziel, inklusives Wachstum zu erreichen, am besten ab. Sie führen zu Beschäftigungszuwächsen bei gleichzeitig leichter Reduktion der Einkommensungleichheit. Die Umstellung auf ein Realsplitting, das die Grenzbelastung für den Zweitverdiener mindert – insbesondere für Frauen und Mütter – würde sich zudem moderat positiv auf die Steuereinnahmen auswirken. Die Einführung einer konstanten Transferentzugsrate von 60 Prozent im Sozialbereich würde nicht nur zu einem Einkommens-

und Beschäftigungszuwachs gerade in den unteren Einkommensbereichen führen, sondern durch die verbesserte Integration von Grundsicherung, Wohngeld und Kinderzuschlag auch einen geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten.

Dabei ist ein integriertes Steuer-, Abgaben- und Transfersystem keine Utopie – es gibt zahlreiche Beispiele aus anderen Ländern. So sind in Dänemark Sozialabgaben und Einkommensteuer integriert, im Vereinigten Königreich gibt es seit 2013 eine einheitliche Transferzahlung (*universal tax credit*), in zahlreichen Ländern gibt es durch „working tax credits“ (negative Einkommensteuerzahlungen für Geringverdiener) teilweise abgestimmte Systeme.

Ausführliche Studie

- Peichl, A., F. Buhlmann und M. Löffler (2017). *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Literatur

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2017). Deutschland – stark und gerecht! Ein Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum. Berlin.
- Europäische Kommission (2016). *Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016*. Brüssel.
- OECD (2017). *Taxing Wages 2017*. OECD Publishing. Paris.
- Peichl, A., N. Pestel und S. Sieglöcher (2013). „Ist Deutschland wirklich so progressiv? Einkommensumverteilung im europäischen Vergleich“. *DIW Vierteljahreshefte* 82 (1). 111–127.
- Pestel, N., R. Schnabel, S. Sieglöcher, E. Sommer und A. Spermann (2016). „Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17 (3). 264–275.

V. i. S. d. P.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Stefan Empter
Telefon: +49 5241 81-81137
stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de

Andreas Esche
Telefon: +49 5241 81-81333
andreas.esche@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Getty Images / iStockphoto /
Sezeryadigar

Autoren | Kontakt

Prof. Dr. Andreas Peichl

Leiter des ifo Zentrums für Konjunkturforschung
und Befragungen in München
peichl@ifo.de

Florian Buhlmann

Forschungsgruppe Internationale Verteilungs-
analysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim
florian.buhlmann@zew.de

Max Löffler

Center for Macroeconomic Research
Universität zu Köln
max.loeffler@wiso.uni-koeln.de

Manuela Barišić

Programm Nachhaltig Wirtschaften
Bertelsmann Stiftung
manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: 05241 81-81480

ISSN: 2191-2459