

IZA Standpunkte Nr. 21

**Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung
und das Bürgergeld:
Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen**

Dirk Neumann
Andreas Peichl
Hilmar Schneider
Sebastian Siegloch

November 2009

Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen

Dirk Neumann

Universität zu Köln und IZA

Andreas Peichl

IZA, Universität zu Köln und ISEK

Hilmar Schneider

IZA und DIW Berlin

Sebastian Siegloch

IZA und Universität zu Köln

IZA Standpunkte Nr. 21
November 2009

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe "IZA Standpunkte" veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen

Die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen sind das beherrschende Thema der ersten Wochen nach Amtsantritt der neuen Bundesregierung. Die vorliegende Studie enthält eine Simulation der mutmaßlichen Effekte einer Umsetzung des von der FDP vorgeschlagenen Stufentarifs und Bürgergelds auf den Arbeitsmarkt, der damit verbundenen fiskalischen Effekte und der zu erwartenden Verteilungswirkungen. Unsere Analyse zeigt, dass eine Gesamtreform, die alle Einkommensgruppen besser stellt, zwangsläufig zu Lasten der öffentlichen Haushalte geht. Rechnerisch ergeben sich fiskalische Kosten in Höhe von 86 Milliarden Euro pro Jahr. Da auch die Beschäftigungswirkungen nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten sind, ist von der Einführung eines dreistufigen Steuersystems in Kombination mit einem Bürgergeld aus ökonomischer Sicht abzuraten. Betrachtet man den Steuerreformvorschlag separat, so ergeben sich positive Beschäftigungseffekte und geringere fiskalische Kosten. Allerdings sind diese mit etwa 86.000 Euro pro neu geschaffenen Vollzeitarbeitsplatz dennoch unverhältnismäßig hoch. Hinzu kommen nicht unproblematische Verteilungswirkungen zugunsten höherer Einkommen. Die geschilderten Wirkungen sind nicht von der konkreten Ausgestaltung des Reformvorschlages abhängig, sondern eher konzeptioneller Art. Sie würden auch dann in ähnlicher Weise zutage treten, wenn der FDP-Vorschlag in veränderter Form umgesetzt würde.

JEL-Codes: D31, H24, I38

Schlagworte: Steuerreform, Stufentarif, Bürgergeld, Mikrosimulation, Arbeitsangebot

Kontaktadresse:

Hilmar Schneider
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: schneider@iza.org

Einleitung

Die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen sind das beherrschende Thema der ersten Wochen nach Amtsantritt der neuen Bundesregierung. Dazu heißt es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, dass die Einführung eines Stufentarifs „möglichst zum 01.01.2011“ beschlossen werden solle, wobei „Zahl und Verlauf der Stufen“ noch entwickelt werden müssten.¹ Obwohl vage formuliert und mit dem Zusatz "möglichst" versehen, hat das Versprechen der Steuererleichterungen eine breite öffentliche Debatte ausgelöst. Insbesondere die Finanzierbarkeit einer solchen großen Reform des Einkommensteuerrechtes wird dabei thematisiert.

Für eine Bewertung der möglichen Effekte einer Steuerreform ist es unabdingbar, deren konkrete Ausgestaltung zu kennen. Da der Koalitionsvertrag derartige Details nicht enthält, basieren die folgenden Berechnungen auf dem Reformvorschlag, der im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 von der FDP vorgelegt wurde. Er eignet sich als Referenzkonzept zur Analyse der Einführung eines Stufentarifs in der Einkommensteuer. Zusätzlich betrachten wir die möglichen Wirkungen einer Bündelung aller bisherigen steuerfinanzierten Sozialtransfers zu einem Bürgergeld, dem zweiten Kernelement des wirtschaftspolitischen Programms der Freien Demokraten.² Im Koalitionsvertrag findet sich dazu die Absicht, „die vielfältigen und kaum noch überschaubaren steuerfinanzierten Sozialleistungen darauf hin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine Zusammenfassung möglich ist“.

Die vorliegende Studie enthält eine Simulation der mutmaßlichen Auswirkungen einer Umsetzung der genannten Reformelemente auf dem Arbeitsmarkt, der damit verbundenen fiskalischen Effekte und der zu erwartenden Verteilungswirkungen. Die Simulation basiert auf einem empirisch fundierten mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell, das Verhaltensänderungen aufgrund veränderter Einkommen abbildet.

Das FDP-Reformkonzept: Stufentarif bei der Einkommensteuer und Bürgergeld

Der FDP-Vorschlag zur Neugestaltung der Einkommensbesteuerung sieht konkret einen dreistufigen Steuertarif vor: Oberhalb eines erhöhten Grundfreibetrages von 8.004 Euro gilt ein Eingangsteuersatz von 10 Prozent, zwischen 20.000 Euro und 50.000 Euro ein mittlerer Steuersatz von 25 Prozent und oberhalb von 50.000 Euro schließlich ein Spitzensteuersatz von 35 Prozent. Die in 2007 eingeführte Reichensteuer wird abgeschafft. Ziel des Vorschlags ist es, die nach geltendem Rechtssystem mit jedem weiteren verdienten Euro steigende Grenzsteuerbelastung durch einen stufenförmigen Verlauf zu ersetzen und dadurch Negativanreize insbesondere bei der Entscheidung hinsichtlich einer Ausweitung der Arbeitsstunden zu verringern. Ferner soll der erhöhte Grundfreibetrag von 8.004 Euro nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Kinder gelten, was faktisch eine Anhebung des derzeitigen Kinderfreibetrages von 6.024 Euro bedeutet. Für Familien, die den Freibetrag aufgrund zu geringen Einkommens nicht nutzen können³, soll das Kindergeld auf 200 Euro pro Kind und Monat angehoben werden.⁴ Flankiert

¹ Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009.

² Vgl. FDP: Die Mitte stärken. - Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei, März 2009; FDP: Die gerechte Steuer: Einfach, niedrig und sozial. Das Nettokonzept der FDP, Beschluss vom 59. Ordentlichen Bundesparteitag, Juni 2008; Pinkwart et al.: Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht, Ergebnisbericht der Kommission Bürgergeld - Negative Einkommensteuer (KöBüNE), Mai 2005.

³ Hierbei kommt die sog. Günstigerprüfung zur Anwendung, die vom Finanzamt durchgeführt wird. Sie vergleicht den Vorteil aus dem Abzug der Kinderfreibeträge von der Bemessungsgrundlage mit dem Kindergeld. Die für den Haushalt günstigere Variante wird schließlich zu Grunde gelegt.

⁴ Erste in diese Richtung gehende Entlastungen sind von der schwarz-gelben Bundesregierung bereits beschlossen worden. So soll zum 01.01.2010 das Kindergeld um 20 Euro steigen und der Kinderfreibetrag auf 7.008 Euro erhöht werden (Kabinettsbeschluss vom 09.11.2009).

werden diese Neuerungen durch eine Änderung des Werbungskostenabzuges bei Einkünften aus nicht-selbständiger Arbeit. So sollen 2 Prozent des Bruttolohnes als Aufwendungspauschale abgezogen werden können, jedoch mindestens 200 Euro und maximal 2.000 Euro. Die komplizierten Regelungen zur Teilabziehbarkeit von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben würden gemäß dem FDP-Vorschlag durch die volle Abziehbarkeit sämtlicher vom Arbeitnehmer gezahlten Sozialversicherungsbeiträge abgelöst.⁵

Der zweite zentrale Aspekt des FDP-Vorschlages ist die Einführung eines Bürgergeldes. Dieses soll die bestehenden steuerfinanzierten Transferzahlungen, namentlich das Arbeitslosengeld II (ALG II) einschließlich der Leistungen für Wohnen und Heizung, das Sozialgeld, die Grundsicherung, die Sozialhilfe (ohne Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen), den Kinderzuschlag und das Wohngeld in einer einzigen Transferleistung zusammenfassen. Die Leistung soll grundsätzlich pauschaliert gewährt werden, wobei der durchschnittliche Bürgergeldanspruch eines Alleinstehenden ohne Kinder im Bundesdurchschnitt von der FDP mit 662 Euro pro Monat veranschlagt wird. Kinder sollen einen eigenen Bürgergeldanspruch erhalten, der aber geringer ausfallen soll. Die grundlegende Bedarfsorientierung wird ebenso beibehalten wie die Berechnung der Ansprüche auf Grundlage von Bedarfsgemeinschaften.⁶ Grundsätzlich neu geregelt wird allerdings die Anrechnung von Einkommen auf den Transferanspruch. Hintergrund ist, dass die FDP durch erhöhte Hinzuverdienstgrenzen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in unteren Einkommensbereichen deutlich attraktiver gestalten will. De facto handelt es sich dabei um eine Kombilohnvariante und damit um eine Subvention geringfügig entlohnter Beschäftigung. Konkret wird ein Freibetrag von 100 Euro gewährt, wobei wie im geltenden Recht das Bruttoeinkommen aus Erwerbsarbeit zu Grunde gelegt wird. Bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 600 Euro bleiben 40 Prozent anrechnungsfrei, darüber hinaus bis zum Auslaufen des Bürgergeldes 60 Prozent.

Flankierend dazu will die FDP ebenfalls die Grenzen für Mini- und Midijobs herauf setzen. Demnach bleibt monatliches Arbeitseinkommen bis 600 Euro sozialversicherungsfrei, während die bisherige Grenze bei 400 Euro liegt. Die Obergrenze für Midijobs, bis zu welcher der Arbeitnehmer gleitend ansteigende Sozialabgaben zu entrichten hat, wird von 800 Euro auf 1.000 Euro angehoben. Erst ab 1.000 Euro sind dann die Sozialversicherungsabgaben in voller Höhe zu zahlen.

Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen

Unsere Analyse gliedert sich in folgende Teilschritte: Zunächst werden die Auswirkungen des Steuervorschlages auf der einen sowie der Bürgergeldkonzeption inklusive der Mini-/Midijob-Regelungen auf der anderen Seite jeweils separat untersucht. In dem darauf folgenden Schritt werden beide Reformszenarien gemeinsam simuliert. Dies erlaubt eine Beurteilung der Wirkung der Reformkonzepte in Abhängigkeit vom Einführungskontext. So hat beispielsweise das Bürgergeld einen negativen Beschäftigungseffekt, der bei Einführung im Status Quo deutlich stärker ausfällt als bei einer Einführung im Kontext der vorgesehenen Steuerreform. Tabelle 1 fasst die potenziellen Beschäftigungseffekte aller Szenarien für verschiedene Bevölkerungsgruppen zusammen.

⁵ In den nachfolgenden Simulationsrechnungen bleiben die im FDP-Vorschlag ebenfalls vorgesehene zweijährige Veranlagungsfrist sowie die Abschaffung der Steuerklasse V unberücksichtigt. Während ersteres insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die verwendeten Daten nur einen einjährigen Veranlagungszeitraum widerspiegeln, hat letzteres keine Auswirkungen auf das veranlagte Einkommensteueraufkommen, sondern betrifft lediglich die Verteilung der Lohnsteuervorauszahlung zwischen Ehegatten. Weiterhin nicht modelliert wird wegen fehlender Informationen in den Daten die Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungs- und Pflegekosten von bis zu 12.000 Euro/Jahr gegen Nachweis.

⁶ Da die FDP hierzu keine detaillierten Angaben in ihren Programmentwurf aufgenommen hat, wenden wir für die Modellierung die geltenden Gewichtungsfaktoren für Haushaltsmitglieder gemäß ALG-II-Recht auf das Bürgergeld an. Konkret bedeutet das einen Gewichtungsfaktor von 0.8 für den Partner des Haushaltsvorstandes sowie von 0.6 für jedes Kind bei der Anspruchsermittlung. Darüber hinaus gehen wir bei der Berechnung der Bürgergeldansprüche für Paarhaushalte von einem Ansatz ähnlich dem des Splitting-Verfahrens bei der Einkommensbesteuerung aus und veranlagen sowohl die Ansprüche als auch das zu verrechnende Bruttoeinkommen für beide Partner gemeinsam. Dies ist ein Unterschied zu der gegenwärtigen individuellen ALG-II-Anspruchsberechnung.

Tabelle 1: Beschäftigungswirkungen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Bürgergeld gegeben Steuer	Gesamt	Bürgergeld	Steuer gegeben Bürgergeld
Arbeitsstunden pro Woche (in Tsd.)					
Single-Männer	4676	574	5250	-2007	7257
Single-Frauen	3241	813	4054	-612	4666
Alleinerzie- hende	717	247	964	-429	1393
Paarhaushalte	15492	-18484	-2992	-21719	18727
Gesamt	24126	-16850	7276	-24767	32043
Vollzeitäquivalente (in Tsd.)					
Single-Männer	117	14	131	-50	181
Single-Frauen	81	20	101	-15	117
Alleinerzie- hende	18	6	24	-11	35
Paarhaushalte	387	-462	-75	-543	468
Gesamt	603	-422	181	-619	801
Partizipationseffekt (in Tsd. Personen)					
Single-Männer	70	10	80	2	78
Single-Frauen	52	36	88	33	55
Alleinerzie- hend	9	24	33	14	19
Paarhaushalte	80	-76	5	-122	126
Gesamt	211	-6	206	-71	278

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

Spalte (1) der Tabelle weist die Effekte der isolierten Einführung der Steuerreform aus. Die Simulation zeigt, dass die Steuerreform deutlich positive Arbeitsangebotsanreize erzeugt. Dies gilt für alle Bevölkerungsgruppen und sowohl für eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden (Verhalten an der sog. *intensive margin*) als auch für die Teilnahme am Arbeitsmarkt (Verhalten an der sog. *extensive margin*). Es ist erkennbar, dass die Einführung des Stufentarifes zu einem zusätzlichen Arbeitsangebot von rund 24 Millionen Stunden pro Woche führen würde. Das entspricht mehr als 600.000 Vollzeitäquivalenten (unter der Annahme, dass eine Vollzeit arbeitende Person 40 Std./ Woche tätig ist). Gut 210.000 Menschen, die im Status Quo nicht erwerbstätig sind, würden eine Arbeit aufnehmen.

Tabelle 2: Aufkommenswirkungen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Bürgergeld gegeben Steuer	Gesamt	Bürgergeld	Steuer gegeben Bürgergeld
Ohne Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steuerauf- kommen	-68,70	1,35	-67,35	0,56	-67,91
Sozialvers.- Abgaben	0,00	-1,02	-1,02	-1,02	0,00
Transferzah- lungen	7,48	-24,63	-17,15	-19,93	2,78
Gesamt	-61,22	-24,30	-85,52	-20,39	-65,13
Mit Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steuerauf- kommen	-67,97	1,81	-66,16	-2,50	-63,66
Sozialvers.- Abgaben	6,47	-7,41	-0,94	-11,31	10,38
Transferzah- lungen	9,67	-29,15	-19,48	-26,60	7,12
Gesamt	-51,83	-34,75	-86,58	-40,41	-46,16
Kosten pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent (in Tsd. Euro)					
Gesamt	85,95	--	478,32	--	57,63
Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz (in Tsd. Euro)					
Gesamt	245,62	--	420,28	--	166,06

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

Der Effekt ist zwar beachtlich, doch die damit verbundenen fiskalischen Einnahmen reichen bei weitem nicht aus, um die gleichzeitig auftretenden Einnahmeausfälle auszugleichen. Tabelle 2 weist dazu die Aufkommenswirkungen der verschiedenen Reformszenarien aus. Dabei wird differenziert zwischen den fiskalischen Effekten vor und nach Arbeitsangebotsanpassungen entsprechend Tabelle 1. Die Einführung des dreistufigen Steuertarifes reduziert das Einkommensteueraufkommen um 68,7 Mrd. Euro pro Jahr. Aufgrund von Einsparungen von etwa 7,5 Mrd. Euro im Bereich der Transferzahlungen würde die Reform den Fiskus insgesamt ca. 61,2 Mrd. Euro pro Jahr kosten. Selbst unter der starken Annahme, dass die Arbeitsangebotsanpassungen in vollem Umfang wirksam werden, ist die Belastung der öffentlichen Haushalte immens. In diesem Fall bliebe ein Aufkommensverlust von immer noch 51,8 Mrd. Euro. Trotz der Zweitrundeneffekte im Umfang von rund 10 Mrd. Euro⁷ ist dies mehr als das Doppelte der im Koalitionsvertrag angesetzten 24 Mrd. Euro an Steuerentlastungen, die die Einkommensteuerreform im Jahr 2011 bringen soll.

⁷ Dieser Betrag liegt leicht unter den Schätzungen der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag. Dort wurde davon ausgegangen, dass 100.000 neue Arbeitsplätze den Haushalt und die Sozialkassen um 2 Mrd. Euro entlasten, was einem Zweitrundeneffekt von 12 Mrd. Euro entspräche.

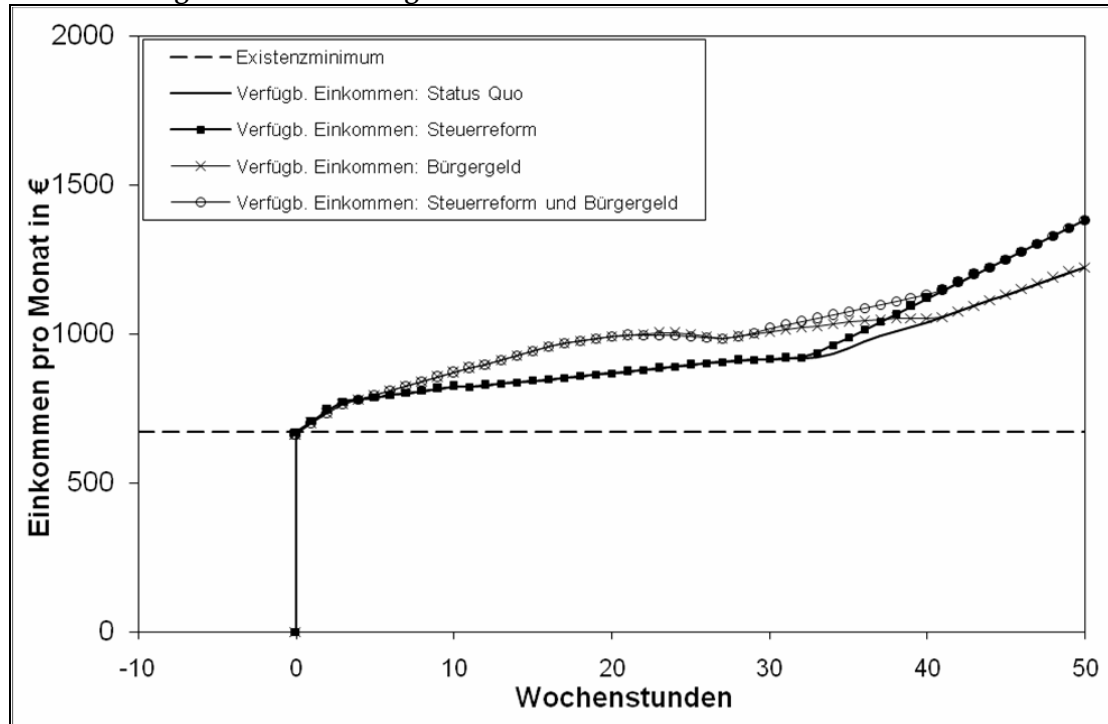
Noch problematischer sind die fiskalischen Wirkungen, wenn zusätzlich ein Bürgergeld eingeführt wird. Das Bürgergeld führt zu einem markanten Rückgang des Arbeitsangebots bei gleichzeitig deutlicher Ausweitung der Transferansprüche. Im Endeffekt würden die öffentlichen Haushalte mit 86,6 Mrd. Euro statt mit 51,8 Mrd. Euro belastet werden. Bei diesem Anstieg spielen insbesondere die neuen Anrechnungsregeln und Hinzuverdienstgrenzen im Rahmen des Bürgergeldes eine entscheidende Rolle. Auch zeigt sich, dass eine Kombination von dreistufigem Steuertarif und Bürgergeld die positiven Beschäftigungswirkungen einer alleinigen Steuerreform deutlich reduziert. So sinken die zusätzlichen Vollzeit-äquivalente auf ca. 181.000, während die Partizipationseffekte mit 206.000 ähnlich hoch bleiben wie im Fall der Steuerreform. Da der Stundeneffekt jedoch geringer ist als der Partizipationseffekt, ist zu folgern, dass der Großteil der neuen Beschäftigten nicht Vollzeit arbeitet (vgl. Tabelle 1 Spalte (3)).

Bei einer isolierten Einführung des Bürgergeldes inklusive der Neuregelungen bei den Mini-/Midijobs im Status Quo würden die negativen Effekte des Bürgergelds noch stärker zu Buche schlagen. So zeigt Spalte (4) der Tabelle 1 die negativen potenziellen Beschäftigungseffekte eines solchen Reformszenarios: Sowohl die Arbeitsstunden als auch die Teilnahme am Arbeitsmarkt gehen insgesamt zurück. Dies führt dazu, dass die fiskalischen Kosten nach Anpassung des Arbeitsangebotes hier sogar höher sind als die unmittelbaren Kosten ohne Verhaltensänderung, wie Spalte (4) von Tabelle 2 zeigt.

Mit Hilfe einer grafischen Analyse lässt sich veranschaulichen, wo die jeweiligen Effekte herkommen. Grafik 1 skizziert dazu Budgetverläufe, die sich bei einem gegebenen Stundenlohn für einen Single-Haushalt in Abhängigkeit von der geleisteten Arbeitszeit ergeben würden. In der Abbildung wird ein Bruttostundenlohn von 8,50 Euro für eine alleinlebende Person ohne Kinder zu Grunde gelegt, um die spezifischen Erwerbsanreize für Geringverdiener zu verdeutlichen. Es wird ersichtlich, dass sowohl im Status Quo als auch im Steuerreform-Szenario ein gewisser Anreiz besteht, Arbeit im unteren Stundenbereich anzubieten, da die Budgetgerade für die ersten geleisteten Arbeitsstunden relativ steil verläuft, d.h. in diesem Bereich kann ein relativ hoher Anteil des zusätzlich verdienten Einkommens einbehalten werden. So erhöht die Aufnahme einer Beschäftigung im Umfang von 5 Wochenstunden das verfügbare Einkommen um mehr als 100 Euro auf insgesamt 786 Euro. Allerdings werden die günstigen Hinzuverdienstmöglichkeiten in beiden Szenarien relativ früh wieder reduziert: Eine Verdoppelung des Arbeitsumfanges von 5 auf 10 Stunden führt zu einer Steigerung des verfügbaren Einkommens um weniger als 50 Euro. Dies führt letztendlich dazu, dass bis zu einer Wochenarbeitsstundenzahl von etwa 32 ein nur relativ geringer Anreiz besteht, zusätzliche Arbeit anzubieten.

An dieser Stelle setzt das Bürgergeld inklusive der Neuerung bei den Mini-/Midijobs an und verbessert die Hinzuverdienstmöglichkeiten in diesem Bereich. Wie der entsprechende Budgetverlauf zeigt, bestehen im Vergleich zum Status Quo respektive Steuerreform-Szenario im Bereich geringerer Wochenarbeitsstunden erhöhte Anreize, mehr zu arbeiten, da das Nettoeinkommen hier mit einer Ausweitung der Arbeitszeit wesentlich stärker ansteigt. Das Problem des Bürgergeldes tritt allerdings in dem Bereich zutage, wo die Hinzuverdienstmöglichkeiten auslaufen (sog. Phasing-out-Region). Dieser liegt in der Grafik bei etwa 40 Arbeitsstunden/Woche. Es wird ersichtlich, dass ein Arbeitnehmer, der im Status Quo z.B. 41 Std./Woche arbeitet und dafür rund 1.050 Euro Nettoeinkommen erhält, durch eine Reduktion seiner Arbeitszeit auf 32 bis 36 Std./Woche im reinen Bürgergeld-Szenario nun ein annähernd gleich hohes Einkommen erzielen könnte. Ein weiterer Fehlanreiz auf die Arbeitsstunden wird durch den „Buckel“ im Budgetverlauf von Bürgergeld- bzw. Steuer- inklusive Bürgergeldreform erzeugt. Dieser kommt durch die Neuregelungen bei den Mini-/Midijobs zustande und verschwindet bei etwa 28 Std. und einem Einkommen von ca. 1.000 Euro/Monat, was genau der reformierten Obergrenze für die Midijobs entspricht. So wird es attraktiv, die Arbeitszeit von 30 Stunden vor der Reform auf 24 Stunden nach der Reform zu reduzieren und damit in einen Midijob zu wechseln. Dem schwach positiven Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht somit bei den bereits Erwerbstätigen ein relativ starker Anreiz zur Reduktion der Arbeitszeit gegenüber.

Grafik 1: Budgetverläufe für Single-Haushalt



Annahmen: Alleinlebender ohne Kinder mit fixem Bruttostundenlohn von 8,50 €.

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

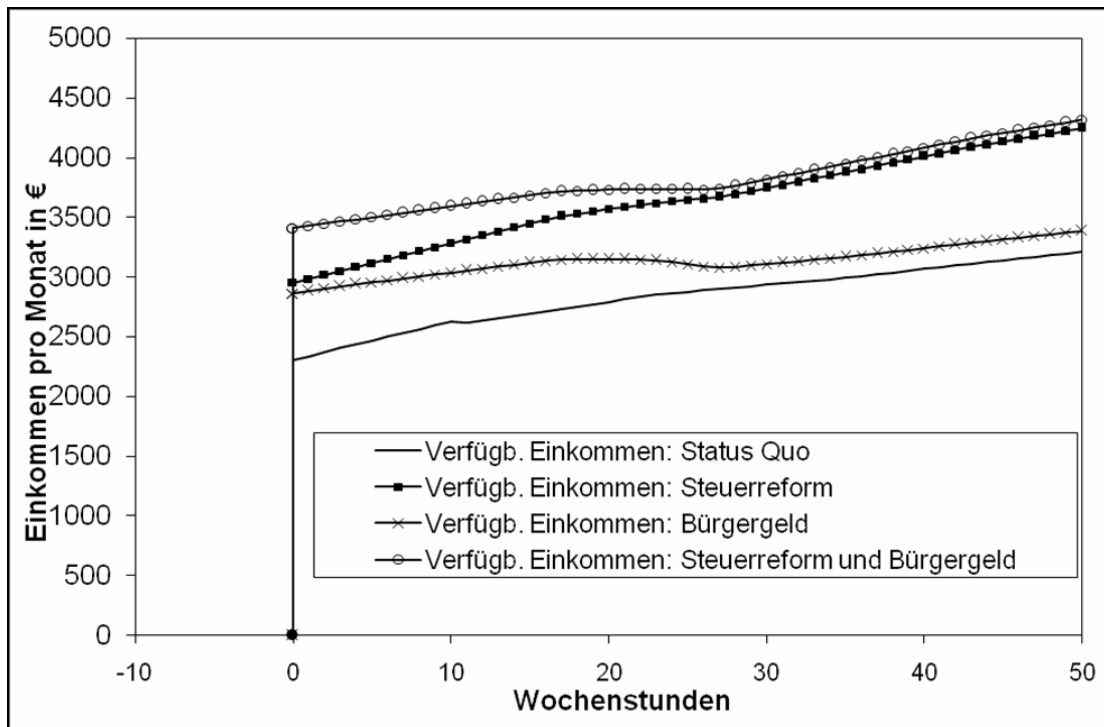
Sämtliche Effekte bestätigen sich anhand unserer Simulationen. Der Partizipationseffekt des Bürgergeldes ist positiv, wohingegen die Arbeitsstunden sowohl für Singles wie auch für Alleinerziehende im Durchschnitt reduziert werden. Beides sind durchaus bekannte Effekte von Kombilohnmodellen.⁸

Vergleicht man diesen Rückgang zusätzlich mit den Ergebnissen aus Spalte (2), so wird deutlich, dass der Arbeitsmarkteffekt einer Einführung des Bürgergeldes im Status Quo deutlich negativer ist als die Wirkungen einer solchen Einführung, wenn das dreistufige Steuersystem bereits existieren würde. Führt man das Bürgergeld bei bestehendem Rechtssystem ein, so reduzieren Singles und Alleinstehende, wie eben gesehen, ihre Arbeitsstunden. Grafik 1 zeigt, dass die Entlastungen für die Arbeitnehmer durch die Steuerreform im Bereich der Phasing-out-Region bereits voll durchschlagen. Dies führt dazu, dass Alleinlebende nach Einführung der Steuerreform hier ein deutliches Nettplus verbuchen. Wird jetzt zusätzlich das Bürgergeld eingeführt, so würde eine Reduktion der Stunden dieses Nettplus wieder relativ stark reduzieren. Das ist der Grund, weshalb die Steuerreform die Negativwirkungen des Bürgergeldes auf die Arbeitsstunden aufhebt.

Die Budgetverläufe für Paarhaushalte sind in Grafik 2 dargestellt. Es wird von einem verheirateten Ehepaar mit zwei Kindern ausgegangen. Um die Darstellung zu vereinfachen, wird dem Erstverdiener ein fixes Bruttoeinkommen von 2.700 Euro zugeschrieben, was ungefähr dem Medianeinkommen in dieser Personengruppe entspricht. Für den Zweitverdiener wird wiederum von einem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro ausgegangen.

⁸ Vgl. hierzu z.B. H. Bonin, H. Schneider: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, Wirtschaftsdienst, 2006, 86 (10), S. 645-650 oder C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen, Wirtschaftsdienst, 2007, 87 (4), S. 226-231.

Grafik 2: Budgetverläufe für Paarhaushalt



Annahmen: Paarhaushalt mit 2 Kindern. Erstverdiener mit fixem monatlichem Bruttoeinkommen von 2.700 Euro. Zweitverdiener mit fixem Bruttostundenlohn von 8,50 €. Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD.

Es ist unmittelbar erkennbar, dass alle drei Reformszenarien das verfügbare Einkommen für Paare im Vergleich zum Status Quo erhöhen. Die Beschäftigungsanreize der reinen Bürgergeld-Reform allerdings sind für den Zweitverdiener durchweg sehr gering. Arbeitet der Zweitverdiener gar nicht, so ergibt sich für den Haushalt ein verfügbares Einkommen von ca. 2.860 Euro. Eine Beschäftigung von 30 Wochenstunden würde dieses Einkommen um weniger als 250 Euro pro Monat erhöhen. Im Vergleich zu den Singles kommt es bei den Zweitverdienern damit prinzipiell zu negativeren Beschäftigungswirkungen. Dies wird auch aus den Simulationsergebnissen in Tabelle 1 deutlich: Sowohl bei den Arbeitsstunden als auch an der *extensive margin* reduzieren Paarhaushalte ihr Arbeitsangebot drastisch und sind damit der eindeutige Treiber für die negativen Gesamteffekte der Reform.

Die alleinige Steuerreform verschafft dem Zweitverdiener ähnlich wie das Bürgergeld ein höheres Nettoeinkommen. Allerdings sind die Beschäftigungsanreize hier genau entgegengesetzt, also positiv, was an der durchweg größeren Steigung des Budgetverlaufs im Vergleich zum Status Quo deutlich wird. Dies lässt sich zum Teil durch das Ehegattensplitting erklären, welches negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener entfaltet.⁹ Durch das Senken der Grenzsteuersätze werden diese reduziert, und es kommt zu einem positiven Beschäftigungseffekt. In der Gesamtreform allerdings lässt das Bürgergeld das Budget bis in den Bereich von ca. 30 Wochenarbeitsstunden flacher verlaufen und neutralisiert dadurch die positiven Beschäftigungswirkungen der Steuererleichterungen gänzlich. Auch diese Effekte werden durch unsere Simulationsberechnungen bestätigt (s. Tabelle 1, Spalten (1) und (3)).¹⁰

⁹ Vgl. C. Bergs, C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer. Das Familienrealsplitting als Reformation in der Familienbesteuerung, *Wirtschaftsdienst* 86 (10), 2006, S. 639-644.

¹⁰ Weitere Simulationen haben gezeigt, dass die Höhe und Richtung der Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen für Paarhaushalte sehr sensitiv im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Anrechnungsregeln und Gewichtungsfaktoren beim Bürgergeld sind. Grundsätzlich gilt: Je höher der Bürgergeldanspruch des Zweitverdieners

Verteilungswirkungen

Neben den Beschäftigungs- und den fiskalischen Effekten sind auch die Verteilungswirkungen der unterschiedlichen Reformszenarien von Interesse. Sowohl das dreistufige Steuerkonzept als auch der Bürgergeldvorschlag sowie die Kombination von beidem führen bei allen Einkommensschichten zu einem höheren Nettoeinkommen. Tabelle 3 zeigt die Effekte der Reformen für zehn Einkommensklassen. Das verfügbare Einkommen wird dabei auf Individualebene dargestellt, d. h., das Einkommen eines Haushaltes wird unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße ermittelt.¹¹

Tabelle 3: Verteilungswirkungen der Steuerreform

Einkommensdezile	Durchschnittlich verfügbares Einkommen im Status Quo	Veränderung: Steuerreform (in %)	Veränderung: BG-Reform (in %)	Veränderung: Steuer+BG-Reform (in %)
0 - 10	713,58	0,05	12,39	12,37
10 - 20	935,54	1,38	13,54	15,30
20 - 30	1112,97	4,35	7,67	11,98
30 - 40	1291,02	5,70	3,73	10,16
40 - 50	1421,19	7,22	1,17	9,03
50 - 60	1593,64	8,16	0,90	10,03
60 - 70	1767,08	9,15	0,90	10,61
70 - 80	1988,24	10,59	0,50	11,38
80 - 90	2308,19	13,42	0,59	13,99
90 - 100	3118,69	16,75	0,32	16,86

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD

Es wird deutlich, dass die reine Steuerreform reiche Individuen relativ stärker entlastet als niedrigere Einkommensdezile. In den untersten Einkommensgruppen bleibt das Nettoeinkommen praktisch konstant. Dies ist damit zu erklären, dass ein Großteil jener Haushalte nicht oder nur marginal arbeitet und somit nur von dem erhöhten Grundfreibetrag profitiert. Der Anstieg des Nettoeinkommens in den beiden obersten Dezilen ist besonders hoch, was vor allem auf den deutlich gesenkten Spitzensteuersatz zurückzuführen ist. Im Gegensatz dazu entlastet das Bürgergeld vor allem die unteren Einkommensdezile. Die ist eine Folge der günstigeren Anrechnungsregeln für die sog. „Aufstocker“ und der Anhebung der Mini-/Midijob-Grenzen. Die Tabelle zeigt außerdem, dass sich die Entlastungen der jeweiligen isolierten Reform grob gesehen zu denen der Gesamtreform addieren. Über alle Einkommensklassen hinweg käme es dabei im Durchschnitt zu einer Einkommensverbesserung von etwa 12%.

ist, desto geringer sind die Arbeitsanreize für diesen und desto höher die fiskalischen Kosten des Bürgergeldes insgesamt.

¹¹ Dies erfolgt über die Verwendung von sog. Äquivalenzeinkommen, berechnet auf Basis der modifizierten OECD-Äquivalenzskalen. Hierbei erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, der Partner eines von 0,5 und Kinder werden mit 0,3 gewichtet. Zur Bestimmung des jeweiligen Individualeinkommens wird das Haushaltseinkommen dann durch die Summe dieser Gewichte dividiert.

Fazit

Unsere Analyse zeigt, dass die Gesamtreform, die letztlich nicht durch Umverteilung finanziert wird, sondern alle Einkommensgruppen besser stellt, zwangsläufig zu Lasten der öffentlichen Haushalte geht, was sich in den oben aufgeführten fiskalischen Kosten von mehr als 86 Mrd. Euro niederschlägt. Da auch die Beschäftigungswirkungen nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten sind, ist von der Einführung eines dreistufigen Steuersystems in Kombination mit einem Bürgergeld in der beschriebenen Variante aus ökonomischer Sicht abzuraten. Andere Untersuchungen belegen vergleichbar ungünstige Auswirkungen ähnlicher Bürgergeld- oder Kombilohnvorschläge.¹² Auch die Erfahrungen in anderen Ländern sprechen gegen solche Konzepte. So wurden bereits zu Beginn der 1970er Jahre in den USA Experimente zur Einführung eines Grundeinkommens durchgeführt.¹³ Hierbei zeigten sich deutlich negative Anreize auf das Arbeitsangebot, so dass von diesen Konzepten Abstand genommen wurde.

Betrachtet man den Steuerreformvorschlag separat, so ergeben sich, wie gesehen, zwar positive Beschäftigungseffekte und geringere fiskalische Kosten. Allerdings bleiben diese mit etwa 52 Mrd. Euro, nicht zuletzt angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte, auf einem immer noch immens hohen Niveau. Betrachtet man die Kosten pro neu geschaffenes Vollzeitäquivalent, so sind diese mit 86.000 Euro unverhältnismäßig hoch. Hinzu kommen die nicht unproblematischen Verteilungswirkungen zugunsten höherer Einkommen, die die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Reform zusätzlich erschweren dürften.

Die geschilderten Wirkungen sind dabei nicht von der konkreten Ausgestaltung des Reformvorschlages abhängig, sondern eher konzeptioneller Natur. Sie würden auch dann in ähnlicher Weise zutage treten, wenn sich der FDP-Vorschlag in veränderter Form im Kabinett durchsetzen würde.

Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Reformpläne für die Einkommensteuer gehen folglich an einem Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes vorbei. Dieses besteht in falschen Erwerbsanreizen, die durch das geltende Steuer- und Transfersystem gesetzt werden.¹⁴ Die Grundsicherung sorgt für einen impliziten Mindestlohn, der deutlich über dem Niveau der Grundsicherung liegt, weil die Betroffenen – ökonomisch völlig rational – das mit Arbeit erzielbare Zusatzeinkommen mit dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand bewerten. Dem begegnet zwar die geplante Steuerreform, indem sie auch die Attraktivität gering entlohnter Tätigkeiten erhöht. Die damit verbundenen Kosten rechtfertigen jedoch nicht den potenziellen Erfolg. Das Bürgergeld konterkariert die Strategie sogar, indem es Erwerbsanreize eher reduziert.

Eine wirksame Lösung des Problems besteht dagegen in der Umsetzung des Workfare-Prinzips, das auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung beruht. Erwerbsfähige Transferberechtigte sollten die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine vollzeitäquivalente Gegenleistung erbringen. Die Pflicht zur Gegenleistung sorgt auf effiziente Weise dafür, dass die Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich steigen, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen. Zwar ist dieser Gedanke auch in dem Bürgergeld-Konzept der FDP enthalten, doch er verpufft zwangsläufig, weil sich die Betroffenen der Gegenleistung auf einfache Weise entledigen können, indem sie eine durch das Bürgergeld hochsubventionierte geringfügige Tätigkeit ausüben.

Anders als das vorgesehene Steuerkonzept ist das Bürgergeld auch nicht in der Lage, die negativen Erwerbsanreize des bestehenden Ehegattensplittings in der Einkommensteuer zu beseitigen. Dieses führt

¹² Vgl. hierzu z.B. H. Buslei und V. Steiner: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Nomos, 1999, Baden-Baden; C. Fuest, A. Peichl: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 59 (2), 2008, S. 94-113.

¹³ Vgl. z.B. G. Burtless, D. Greenberg: Measuring the impact of NIT experiments on work effort, Industrial and Labor Relations Review, ILR School, Cornell University, vol. 36(4), 1983, S. 592-605.

¹⁴ Vgl. hierzu K. F. Zimmermann, H. Schneider, W. Eichhorst, H. Hinte, A. Peichl, Vollbeschäftigung ist keine Utopie: Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA, IZA Standpunkte No. 2, 2009.

zu einer sehr hohen Grenzbelastung des zweiten Verdiener, in der Regel der Ehefrau, wenn diese eine substantielle Erwerbstätigkeit ausüben will. Durch das Bürgergeld wird dieser Effekt sogar noch verschärft. Statt eines Bürgergelds bietet sich hier der Übergang zu einem Ehegattenreal- oder Familienreal-splitting an. Durch die stärkere Ausrichtung an der Individualbesteuerung lassen sich die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, insbesondere für Zweitverdiener, wesentlich effektiver erhöhen.

Die vorliegenden Ergebnisse entlasten die Politik allerdings keineswegs von der Aufgabe einer Senkung der Gesamtabgaben, die in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor außerordentlich hoch sind. Zwar wirkt die deutsche Einkommensteuer besonders stark umverteilend, denn im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn wendet nur Deutschland eine mehrstufige Progressionsformel mit stetig steigendem Grenzsteuersatz beim Einkommensteuertarif an. Diese hohe effektive Progression wird jedoch durch die gleichfalls hohe Regressivität der Sozialabgaben kompensiert.¹⁵ Dies führt dazu, dass insbesondere mittlere Einkommensbereiche überproportional hoch belastet werden. Durch eine Befreiung der Sozialversicherung von Umverteilungsaufgaben würde sich die Transparenz der Finanzierungsströme erhöhen, was wiederum der Forderung nach einer weitgehenden Entsprechung von Leistung und Gegenleistung Rechnung trüge und so die Voraussetzungen für einen echten Leistungswettbewerb schafft. Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen sollten daher ausschließlich über Steuern finanziert werden. Eine solche Reform kann zu größeren Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen führen als eine massive Entlastung der Spitzenverdiener durch den untersuchten Reformvorschlag.

¹⁵ Vgl. A. Peichl, T. Schaefer, Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich, Euromod Working Paper EM1/08, 2008.

Anhang: Methodische Erläuterungen

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf dem Mikrosimulationsmodell des IZA, IZAΨMOD.¹⁶ Als Datengrundlage dient die 2007er Welle des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). In einem ersten Schritt wird das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem (Rechtsstand 2009) im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an A. Van Soest.¹⁷ Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als diskretes Problem der Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien betrachtet. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden entscheiden. Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Frau als auch auf das des Mannes simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der Nutzen des Haushaltes vom Nettoeinkommen ab. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse wurden die Parameter der Nutzenfunktion empirisch geschätzt. Die Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das *Arbeitsangebot* bezieht und dass keinerlei Restriktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage angenommen werden. Damit dieses Arbeitsangebot sich tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, müssen genug Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher geringer ausfallen – insbesondere auch in Zeiten der wirtschaftlichen Krise.

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung, da nur diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dementsprechend gelten auch die Simulationsergebnisse nur für diese Subpopulation. Im Hinblick auf die Steuerreform fehlen somit die Rentner. Auf deren Einbeziehung wurde auch deshalb verzichtet, weil keine präzisen Informationen zu Änderungen der Höhe der Rentenansprüche im Zusammenspiel mit dem Bürgergeld im Koalitionsvertrag zu finden sind. Insofern handelt es sich bei den berechneten fiskalischen Kosten eher um eine Untergrenze, da die niedrigere Steuerbelastung ebenfalls für Rentner gelten würde, welche seit Beginn der nachgelagerten Besteuerung in 2005 zumindest in gewissen Umfang Steuern zahlen. Hinsichtlich der Transferzahlungen ist davon auszugehen, dass Rentner keinesfalls schlechter gestellt würden, da selbst bei vollständiger Anrechnung der Renten auf den Bürgergeldanspruch ihr Nettoeinkommen nicht sinken würde.

¹⁶ Vgl. P. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, 1992 und A. Peichl, Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 58 (1), 2009, S. 127-154, für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation.

¹⁷ Vgl. A. Van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources 30, 1995, S. 63-88.