ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bach, Stefan; Haan, Peter; Harnisch, Michelle

Article

Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Haan, Peter; Harnisch, Michelle (2018) : Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 85, Iss. 13/14, pp. 277-285, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-13-3

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/176825

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DIW Wochenbericht 13+14 2018

AUF EINEN BLICK

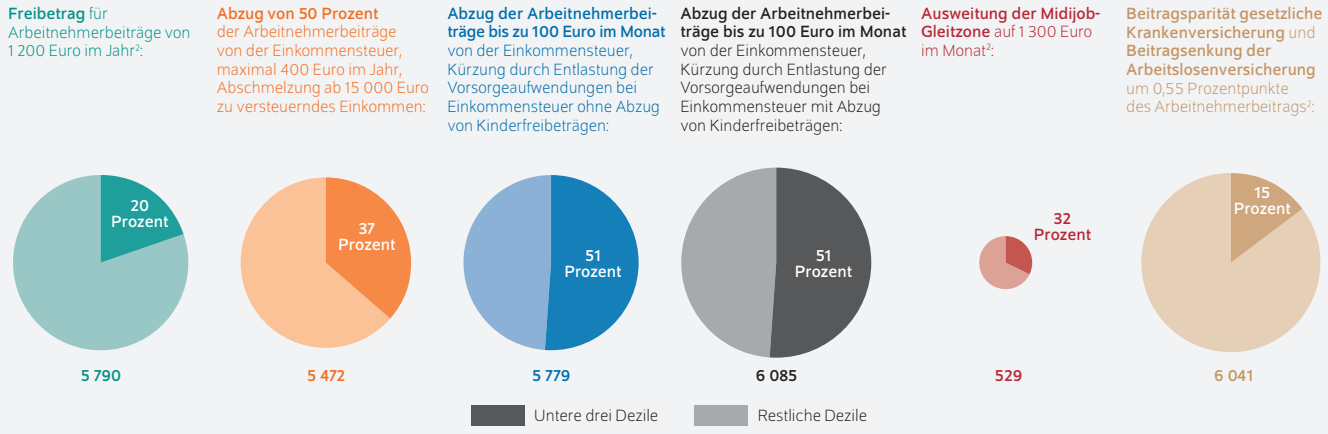
Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

Von Stefan Bach, Peter Haan und Michelle Harnisch

- Berechnungen des DIW Berlin zeigen die Auswirkungen verschiedener Entlastungen bei den Sozialbeiträgen
- Im Koalitionsvertrag vorgesehene Maßnahmen bei Sozialbeiträgen entlasten Geringverdienende nur wenig
- Ein Grundfreibetrag für Sozialbeiträge entlastet alle Beitragspflichtigen, in Relation zum Einkommen profitieren Geringverdienende am meisten
- Statt Sozialbeiträge zu senken, könnten diese auf die Einkommensteuer angerechnet werden
- Steuern, Sozialbeiträge und Sozialtransfers sollten besser aufeinander abgestimmt werden

Der Anteil der unteren drei Dezile an den Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen unterscheidet sich deutlich

Gesamthöhe der Entlastung in Millionen Euro für das Jahr 2018 und Anteil der unteren drei Dezile des Bruttoeinkommens[1]



Quelle: Berechnungen mit dem DIW Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

1 Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
2 Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Einige Konzepte sehen vor, Sozialbeiträge von der Einkommensteuerzahlung abzuziehen und als „Negativsteuer“ auszuzahlen, wenn die Einkommensteuer zu gering ist. Die Entlastungen könnten hierdurch stärker auf die niedrigeren und mittleren Einkommen konzentriert werden, indem der Entlastungsbetrag mit steigendem Einkommen verringert wird. Bei Geringverdienenden führt die Senkung der Sozialbeiträge aber häufig zu einer Kürzung der Grundsicherung.“

— Stefan Bach —

Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

Von Stefan Bach, Peter Haan und Michelle Harnisch

ABSTRACT

In der aktuellen Reformdiskussion stehen Steuer- und Abgabenentlastungen für geringe und mittlere Einkommen im Fokus. Berechnungen des DIW Berlin zeigen, wie sich verschiedene Entlastungskonzepte auswirken. So entlastet ein Grundfreibetrag für Sozialbeiträge alle Einkommensgruppen, wobei Geringverdienende in Relation zu ihrem Gesamteinkommen am meisten profitieren würden. Statt die Sozialbeiträge zu senken, können sie auch auf die Einkommensteuer angerechnet werden, bis hin zu einer „Negativsteuer". Denkbar ist auch, die Entlastungen bei steigenden Einkommen abzuschmelzen, um sie auf untere und mittlere Einkommensgruppen zu konzentrieren. Für Geringverdienende werden Entlastungen bei den Sozialbeiträgen aber häufig zu einer Kürzung von Leistungen zur Grundsicherung führen. Negative Arbeitsanreize, die durch die Anrechnung der Einkommensteuer in Haushaltskontext entstehen, könnten vermieden werden, wenn die Entlastungen nur individuell abgeschmolzen und nach den Stundenlöhnen bemessen werden. Im Koalitionsvertrag wurden die Wiederherstellung der Beitragsparität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Ausweitung der Gleitzone bei Midijobs vereinbart. Beides bietet Geringverdienenden nur geringe Entlastungen.

Angesichts gestiegener Steuerbelastungen und hoher Haushaltsüberschüsse werden in Deutschland Steuer- und Abgabensenkungen diskutiert. Diese konkurrieren aber mit öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Betreuung, Bildung, Forschung und in die Energiewende. Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen nur wenig Einkommensteuer zahlen, dagegen relativ stark mit indirekten Steuern und Sozialbeiträgen belastet werden.[1] Indirekte Steuern, vor allem die Mehrwertsteuer und die Energiesteuern einschließlich der EEG-Umlage, sind über die letzten beiden Jahrzehnte gestiegen, während Haushalte mit hohen Einkommen und Vermögen steuerlich entlastet wurden. Zugleich hatten im gleichen Zeitraum nur Besser- und Hochverdienende nennenswerte Realeinkommenszuwächse, während die mittleren Einkommen nur geringe reale Zuwächse erzielten und die Geringverdienenden reale Verluste hinnehmen mussten.[2]

Will man diesen Entwicklungen entgegen wirken, sollten die verfügbaren Mittel primär zur Entlastung der unteren und mittleren Einkommen verwendet werden. Senkungen des Einkommensteuertarifs oder ein Abbau des Solidaritätszuschlags, wie er von der Großen Koalition geplant wird, bringen diesen Gruppen nur wenig.[3] Entlastungen bei den indirekten Steuern wären gezielter,[4] würden jedoch bei der aktuell guten Konjunktur weitgehend verpuffen, da die Unternehmen die Entlastungen kaum in niedrigere Verbraucherpreise weitergeben werden.

1 Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52, 1207–1216 (online verfügbar, abgerufen am 13. März 2018. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt); RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht (online verfügbar).

2 Markus M. Grabka und Jan Goebel (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. DIW Wochenbericht Nr. 4, 71–82 (online verfügbar).

3 Stefan Bach und Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20, 391–399 (online verfügbar); Stefan Bach und Michelle Harnisch (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten. DIW Discussion Paper Nr. 1706 (online verfügbar).

4 Stefan Bach und Niklas Isaak (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31, 627–634 (online verfügbar); Bach und Harnisch (2017), a. a. O.

Kasten

Sind Sozialbeiträge Steuern?

Die Sozialbeiträge sind in Deutschland ein eigenes Abgabensystem neben dem Steuersystem, das weite Bereiche der sozialen Sicherung finanziert. Sie erzielen derzeit (2018) ein Aufkommen von 531 Milliarden Euro im Jahr, das entspricht 15,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Damit übertreffen sie das Aufkommen der Einkommen- und Unternehmensteuern von 428 Milliarden Euro im Jahr deutlich.[1]

Fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zahlen Sozialbeiträge auf ihren Bruttolohn. Ferner sind einzelne Berufsgruppen der Selbstständigen mit ihren Gewinnen sozialbeitragspflichtig. Rentnerinnen und Rentner zahlen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge auf die Renten, soweit sie nicht privat versichert sind. Selbständige können sich freiwillig renten- und krankenversichern. Nicht beitragspflichtig sind Vermögenseinkommen oder sonstige Sozialtransfers.

Die Sozialbeiträge wirken wie eine „Flat Tax" auf die beitragspflichtigen Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze[2]. Der volle Beitragssatz liegt 2018 bei fast 40 Prozent. Etwas mehr als die Hälfte hiervon wird bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhoben. Auch niedrige Einkommen werden voll mit Sozialbeiträgen belastet. Freibeträge oder andere Abzüge von der Bemessungsgrundlage wie bei der Einkommensteuer gibt es nicht. Lediglich für Bruttoeinkommen bis 450 Euro im Monat gibt es Ermäßigungen für „Minijobs".[3] Für „Midijobs" gelten reduzierte Sätze für die Arbeitnehmerbeiträge, die über eine „Gleitzone" mit Bruttoeinkommen bis 850 Euro im Monat auf die Höhe des Standardsatzes ansteigen.[4]

Die weitgehend proportionale Beitragserhebung wird mit dem „Äquivalenzprinzip" begründet. Die Höhe der gesetzlichen Rentenzahlungen sowie Arbeitslosen- und Krankengeld orientieren sich an früheren Beiträgen. Wer mehr einzahlt, bekommt im Versorgungsfall höhere Leistungen. Die Sozialversicherung gewährleistet hier nicht nur das Existenzminimum, sondern auch den Lebensstandard. Sie ersetzen private Vorsorge. Daher gelten die Sozialbeiträge in Deutschland primär als Versicherungsbeiträge und nicht als Steuern.

Dieses Äquivalenzprinzip wird allerdings durchbrochen, soweit „versicherungsfremde Leistungen" wie zum Beispiel Mütterrente, Anrechnungszeiten bei der Rente oder längeres Arbeitslosengeld für Ältere nicht über steuerfinanzierte Zuschüsse der öffentlichen Haushalte finanziert werden. Bei den Leistungen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung gibt es ebenfalls keinen Bezug zu den einkommensabhängigen Beiträgen, hier wirken die Sozialbeiträge wie Steuern.

Ohnehin erwerben Geringverdienende mit ihren Renten- und Arbeitslosenbeiträgen zumeist nur Versicherungsansprüche, die sich unterhalb des Grundsicherungsniveaus bewegen. Im Leistungsfall müssen dann ergänzende Sozialleistungen wie Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld beantragt werden, sofern kein Vermögen vorhanden ist oder andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Einkommen erzielen. Dabei werden die Leistungen der Sozialversicherung zumeist vollständig angerechnet. Grundsicherungsempfänger mit Ansprüchen an die Sozialversicherung sind daher nicht besser gestellt als Fälle ohne Ansprüche. Insoweit werden auch die Renten- und Arbeitslosenbeiträge vieler Geringverdienender zu einer Abgabe ohne Gegenleistung – also zur Steuer.

1 Prognose des DIW Berlin für 2018, tatsächliche Sozialbeiträge in Abgrenzung der volkwirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2 Diese beträgt 2018 bei der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung 6 500 Euro im Monat (West) und 5 800 Euro im Monat (Ost) und bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung 4 425 Euro im Monat.

3 Bei Minijobs gibt es keine Arbeitslosen- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie ermäßigte Krankenversicherungsbeitragssätze, die Beiträge werden überwiegend von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bezahlt.

4 Dabei setzt der Arbeitnehmerbeitrag mit einem ermäßigten Satz von gut zehn Prozent (Anfang 2018) ein. Die Ermäßigung verringert sich über die Gleitzone mit steigenden Löhnen linear, so dass am Ende der Gleitzone der reguläre Arbeitnehmerbeitragssatz erreicht wird. Dadurch steigt die Grenzbelastung mit Arbeitnehmerbeiträgen in der Gleitzone um elf Prozentpunkte auf gut 31 Prozent.

Leistungsfähigkeitsprinzip und Progression auch bei Sozialbeiträgen

Damit fällt der Blick auf Entlastungen bei den Sozialbeiträgen.[5] Diese sind zwar im Grundsatz Versicherungsbeiträge, denen individuelle Ansprüche auf Sozialleistungen gegenüber stehen (Kasten). Geringverdienende erwerben aber nur niedrige Leistungsansprüche bei Rente oder Arbeitslosengeld, die häufig auf die Grundsicherung angerechnet werden. Die Sozialbeiträge wirken dann weitgehend wie Steuern, für die es keine zurechenbare Gegenleistung gibt. Daher könnte man bei ihnen auch das steuerliche „Leistungsfähigkeitsprinzip" anwenden: Geringe Einkommen werden mit Freibeträgen steuerfrei gestellt, höhere Einkommen werden progressiv belastet, also mit steigenden Beitragssätzen.

Es gibt unterschiedliche Ansätze, Sozialversicherungsbeiträge progressiv zu gestalten. Zum Beispiel lässt sich eine indirekte Progression der Sozialbeiträge über einen Grundfreibetrag herstellen. Ferner kann man die direkte Tarifprogression ausweiten, wie sie bereits bei den Mini- und

5 Generell ist es möglich, dass Entlastungen der Sozialbeiträge über niedrigere Löhne auf die ArbeitgeberInnen übertragen werden, so dass die ArbeitnehmerInnen von diesen Entlastungen nicht profitieren. Die empirische Evidenz für diese Übertragung ist allerdings nicht belastbar, insbesondere für die kurze und mittlere Frist. siehe hierzu beispielsweise Facundo Alvaredo, Thomas Breda, Barra Roantree und Emmanuel Saez (2017): Contribution Ceilings and the Incidence of Payroll Taxes. De Economist 165(2), 129–140 (online verfügbar).

Midijobs existiert: Bei geringen Einkommen werden keine oder nur reduzierte Sozialversicherungsbeiträge fällig.

Diese Reformen führen jedoch zu Einnahmenausfällen für die Sozialversicherungen. Sollen deren Leistungen nicht gekürzt werden, müssten die allgemeinen Beitragssätze angehoben oder die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung erhöht werden. Änderungen im Sozialversicherungsrecht sowie bei den Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherungen werfen jedoch vielfältige sozialpolitische Fragen auf.

Eine pragmatische Alternative zu den bereits genannten Vorschlägen ist eine teilweise Anrechnung der Arbeitnehmerbeiträge auf die Einkommensteuer. Wenn die Steuerschuld geringer ist als die Sozialversicherungsbeiträge, könnten übersteigende Beträge als „Negativsteuer" ausgezahlt werden. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Steueranrechnung können ähnliche Entlastungsprofile erreicht werden wie bei einer direkten progressiven Gestaltung der Sozialbeiträge. Ferner erlaubt die Einkommensteuerveranlagung eine verwaltungstechnisch leicht zu realisierende „Bedürftigkeitsprüfung" unter EhepartnerInnen, indem zum Beispiel der niedrigverdienenden Person keine Vergünstigung gewährt wird, wenn die andere Person ein hohes Einkommen hat.

Verschiedene Konzepte sind denkbar

Die Vorschläge haben unterschiedliche Verteilungswirkungen und verändern die Arbeitsanreize in unterschiedlicher Weise. Im Folgenden werden die Verteilungswirkungen analysiert und die möglichen Beschäftigungswirkungen für folgende Szenarien diskutiert:

- Bei den *Arbeitnehmerbeiträgen* wird ein *Grundfreibetrag* von 100 Euro im Monat oder 1 200 Euro im Jahr von den beitragspflichtigen Einkommen der privaten Haushalte abgezogen. Für die Arbeitgeberbeiträge gibt es keinen Freibetrag. Die Vergünstigungen für Mini- und Midijobs gelten weiterhin für übersteigende Einkommen.

- In Analogie zu einem Konzept, das in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird,[6] wird ein *Einkommensteuer-Abzug für Sozialbeiträge* eingeführt. Dabei können 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge der abhängig Beschäftigten auf die Einkommensteuerschuld angerechnet werden, maximal 400 Euro im Jahr.[7] Der Steuerabzug wird als „Negativsteuer" ausgezahlt, wenn dieser höher ist als die Einkommensteuerschuld. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um zehn Prozent des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen"). Bei zusammen veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnerschaften werden der Anrechnungshöchstbetrag und die Einkommensgrenzen verdoppelt.

Ein Konzept des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sieht den Abzug eines Entlastungsbetrags für Sozialbeiträge von der Einkommensteuer vor (SV-Entlastungsbetrag).[8] Die Arbeitnehmerbeiträge sollen bis zu einem Höchstbetrag von 100 Euro im Monat von der Einkommensteuerschuld abgezogen und auch als „Negativsteuer" ausgezahlt werden. Der SV-Entlastungsbetrag wird gekürzt um die Entlastungswirkung, die durch den Abzug der Sozialbeiträge als Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer entsteht. Hierdurch wird er bei steigendem steuerpflichtigen Einkommen abgeschmolzen. Für dieses Konzept analysieren wir zwei Varianten:

- In einer *Basisvariante* wird die Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen auf Grundlage der tariflichen Einkommensteuer berechnet, die sich *ohne* den Abzug von Kinderfreibeträgen ergibt.

- In einer *Alternativvariante* ist die tarifliche Einkommensteuer *mit* Abzug von Kinderfreibeträgen maßgeblich.[9] Dadurch wird der Entlastungsbetrag bei Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei entsprechend höheren Einkommen abgeschmolzen.

- Die *Gleitzone bei Midijobs wird erweitert* bis zu einem beitragspflichtigen Einkommen von 1 300 Euro im Monat.[10] Der Koalitionsvertrag von Union und SPD sieht eine Ausweitung vor, nennt jedoch keine konkreten Zahlen.[11]

- Bei der *Gesetzlichen Krankenversicherung* wird die *Beitragsparität* wiederhergestellt und der Beitrag zur *Arbeitslosenversicherung* wird gesenkt. Dies wurde im Koalitionsvertrag vereinbart und bedeutet insgesamt eine Entlastung von 0,65 Prozentpunkten Beitragssatz bei den ArbeitnehmerInnen.[12]

Bei diesen Vorschlägen werden jeweils nur die Arbeitnehmerbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie von

6 Bundesministerium der Finanzen Österreich (2017): Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung). Stand: 1. Januar 2017 (online verfügbar). Für RentnerInnen („Pensionisten") beträgt der Höchstbetrag 110 Euro im Jahr.

7 Dazu Stefan Bach, Hermann Buslei und Björn Fischer (2017): Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer. DIW Berlin Politikberatung kompakt 122, 44f. (online verfügbar).

8 Dazu Stefan Bach, Hermann Buslei, Björn Fischer und Michelle Harnisch (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag). DIW Berlin: Politikberatung kompakt 128 (online verfügbar).

9 Dies kann man damit begründen, dass die Günstigerprüfung beim Familienleistungsausgleich zwischen Kindergeld und der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags nicht die Wirkung anderer steuerlicher oder sozialpolitischer Instrumente beeinflussen soll. Im geltenden Einkommensteuerrecht sind die Einkommensteuer und der damit verbundene Grenzsteuersatz bei den Steuerpflichtigen mit unteren und mittleren Einkommen „überhöht", da hier keine Kinderfreibeträge berücksichtigt werden und das Kindergeld die Entlastung für die Familienleistungen herstellt. Mit der Alternativvariante würde die Anrechnungsregelung nicht mehr auf diese „überhöhten" Grenzsteuersätze abstellen, sondern auf die niedrigeren Grenzsteuersätze unter Beachtung der Kinderfreibeträge.

10 Dies hatte die SPD in ihrem Bundestagswahlprogramm gefordert; SPD (2017): Zeit für mehr Gerechtigkeit – Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 51 (online verfügbar).

11 CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 7. Februar 2018, 54 (online verfügbar).

12 Koalitionsvertrag (2018), a. a. O., 13.

Tabelle 1

Aufkommens- und Verteilungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für das Jahr 2018

Bruttoeinkommen[1]	Freibetrag für Arbeitnehmerbeiträge von 1 200 Euro im Jahr[2]	Abzug von 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge von der Einkommensteuer, maximal 400 Euro im Jahr, Abschmelzung ab 15 000 Euro zu versteuerndes Einkommen	Abzug der Arbeitnehmerbeiträge bis maximal 100 Euro im Monat von der Einkommensteuer		Ausweitung der Midijob-Gleitzone auf 1 300 Euro im Monat[2]	Beitragsparität Gesetzliche Krankenversicherung und Beitragsenkung Arbeitslosenversicherung (Senkung 0,55 Prozentpunkte Arbeitnehmerbeitrag)[2]
			Kürzung durch Entlastung der Vorsorgeaufwendungen bei Einkommensteuer			
			vor Abzug von Kinderfreibeträgen	nach Abzug von Kinderfreibeträgen		
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Millionen Euro					
1. Dezil	−234	−273	−744	−751	−26	−186
2. Dezil	−447	−738	−1 262	−1 341	−94	−291
3. Dezil	−474	−988	−963	−1 392	−52	−419
4. Dezil	−645	−1 175	−883	−1 193	−114	−507
5. Dezil	−777	−843	−699	−806	−76	−582
6. Dezil	−732	−489	−381	−439	−44	−640
7. Dezil	−785	−442	−328	−345	−39	−767
8. Dezil	−711	−346	−257	−270	−56	−821
9. Dezil	−652	−131	−149	−151	−13	−969
10. Dezil	−333	−46	−115	−116	−17	−858
91–95-Prozent-Perzentil	−221	−27	−67	−68	−13	−470
96–100-Prozent-Perzentil	−112	−20	−48	−48	−4	−388
Insgesamt	−5 790	−5 472	−5 779	−6 805	−529	−6 041
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Prozent					
1. Dezil	4,0	5,0	12,9	11,0	4,8	3,1
2. Dezil	7,7	13,5	21,8	19,7	17,7	4,8
3. Dezil	8,2	18,1	16,7	20,5	9,8	6,9
4. Dezil	11,1	21,5	15,3	17,5	21,5	8,4
5. Dezil	13,4	15,4	12,1	11,8	14,3	9,6
6. Dezil	12,6	8,9	6,6	6,5	8,4	10,6
7. Dezil	13,6	8,1	5,7	5,1	7,3	12,7
8. Dezil	12,3	6,3	4,4	4,0	10,6	13,6
9. Dezil	11,3	2,4	2,6	2,2	2,4	16,0
10. Dezil	5,8	0,8	2,0	1,7	3,1	14,2
91–95-Prozent-Perzentil	3,8	0,5	1,2	1,0	2,4	7,8
96–100-Prozent-Perzentil	1,9	0,4	0,8	0,7	0,7	6,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Prozent des Bruttoeinkommens					
1. Dezil	−0,45	−0,53	−1,44	−1,45	−0,05	−0,36
2. Dezil	−0,61	−1,02	−1,74	−1,85	−0,13	−0,40
3. Dezil	−0,51	−1,07	−1,04	−1,50	−0,06	−0,45
4. Dezil	−0,55	−1,00	−0,75	−1,02	−0,10	−0,43
5. Dezil	−0,55	−0,60	−0,49	−0,57	−0,05	−0,41
6. Dezil	−0,44	−0,29	−0,23	−0,26	−0,03	−0,38
7. Dezil	−0,38	−0,22	−0,16	−0,17	−0,02	−0,37
8. Dezil	−0,28	−0,14	−0,10	−0,11	−0,02	−0,32
9. Dezil	−0,20	−0,04	−0,05	−0,05	0,00	−0,30
10. Dezil	−0,06	−0,01	−0,02	−0,02	0,00	−0,15
91–95-Prozent-Perzentil	−0,10	−0,01	−0,03	−0,03	−0,01	−0,22
96–100-Prozent-Perzentil	−0,03	−0,01	−0,01	−0,01	0,00	−0,11
Insgesamt	−0,29	−0,27	−0,29	−0,34	−0,03	−0,30

1 Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

2 Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

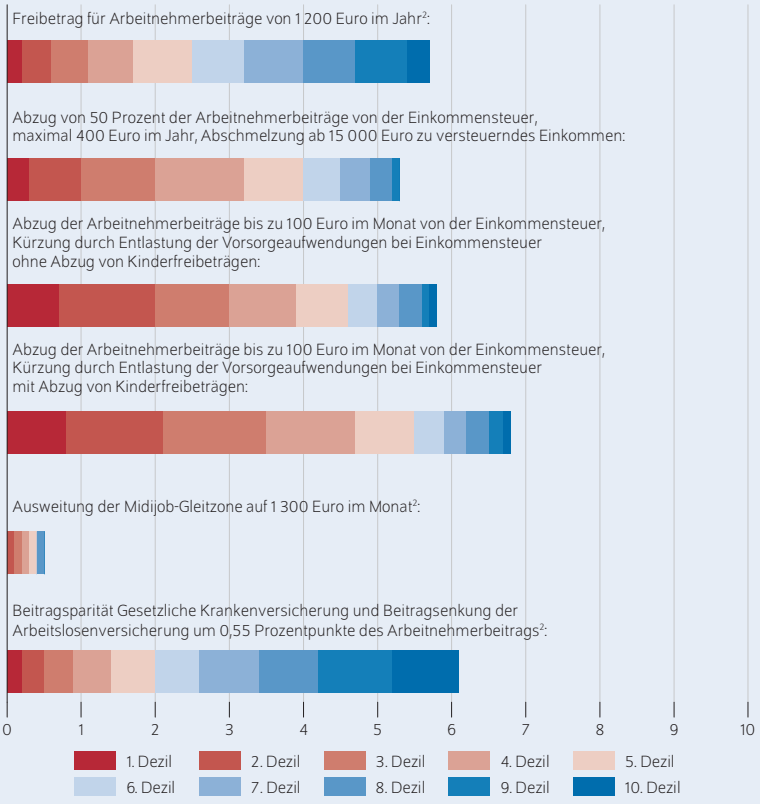
Quelle: Berechnungen mit dem DIW Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) auf Grundlage der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel am DIW Berlin (SOEP v32).

© DIW Berlin 2018

Abbildung 1

Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für das Jahr 2018

In Milliarden Euro nach Dezilen des Bruttoeinkommens[1]



1 Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

2 Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) des DIW Berlin auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

© DIW Berlin 2018

Die Konzepte für Sozialbeitragsentlastungen unterscheiden sich deutlich in ihren Verteilungswirkungen. Ein Freibetrag würde vor allem mittlere Einkommen entlasten.

Beschäftigten mit Minijob begünstigt. Begünstigt werden ferner Beiträge zu gleichwertigen Sicherungssystemen wie berufsständischen Versorgungswerken oder privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, soweit deren Leistungen jene der gesetzlichen Sozialversicherungen nicht übersteigen.[13] Nicht begünstigt werden die Arbeitgeberbeiträge.

Einkommensteuer-Anrechnung konzentriert Entlastungen auf untere und mittlere Einkommen

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Sozialbeitrags-Entlastungen werden mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) des DIW Berlin analysiert. Dessen Daten basieren auf dem Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und werden auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.[14] Verhaltensanpassungen der Haushalte sowie weitere wirtschaftliche Wirkungen der Maßnahmen werden bei den Berechnungen nicht berücksichtigt, mögliche Verhaltensanpassungen werden unten diskutiert, aber nicht näher quantifiziert.

Die Ergebnisse der Simulationen werden nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens der Haushalte dargestellt (Tabelle 1, Abbildung 1).[15] Als erstes Dezil gelten hierbei diejenigen zehn Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen, im zehnten Dezil sind die zehn Prozent mit dem höchsten Einkommen. Dabei werden die Reformwirkungen auf die gesamte Bevölkerung bezogen, also einschließlich der Personen und Haushalte, die nicht oder nur geringfügig von den Entlastungen bei den Sozialbeiträgen profitieren, etwa Selbständige, Beamte, Rentnerinnen und Rentner oder Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger.

Die hier dargestellten Aufkommens- und Verteilungswirkungen vernachlässigen, dass die Sozialbeitrags-Entlastungen beziehungsweise Einkommensteuer-Abzüge bei Haushalten mit niedrigen Einkommen auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angerechnet werden, also auf Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld. Je nach Inanspruchnahme der Leistung dürfte dieser Effekt die tatsächlichen Entlastungen in den unteren drei Dezilen um 15 bis 25 Prozent verringern. Die Minderausgaben bei den betreffenden Sozialleistungen verringern gleichzeitig den Finanzierungsbedarf der Reformen für den gesamten Staatssektor.

Die Einführung eines Grundfreibetrags für die Arbeitnehmerbeiträge in Höhe von 100 Euro im Monat reduziert das jährliche Aufkommen der Sozialbeiträge um 7,3 Milliarden Euro. Unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer, das durch den verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen entsteht, ergibt sich per saldo eine gesamte Steuer- und Beitragsentlastung von 5,8 Milliarden Euro. Die Entlastungen sind recht gleichmäßig über die mittleren Einkommensgruppen verteilt. Die unteren Einkommensgruppen haben einen geringeren Anteil am Entlastungsvolumen, da bei ihnen Arbeitseinkommen eine geringere Bedeutung haben (Abbildung 2): Diese Haushalte beziehen überwiegend Renten und andere Sozialleistungen, haben nur geringe Arbeitseinkommen mit Sozialbeiträgen und profitieren daher nur wenig von dem Freibetrag. Im zehnten Dezil und insbesondere in den obersten

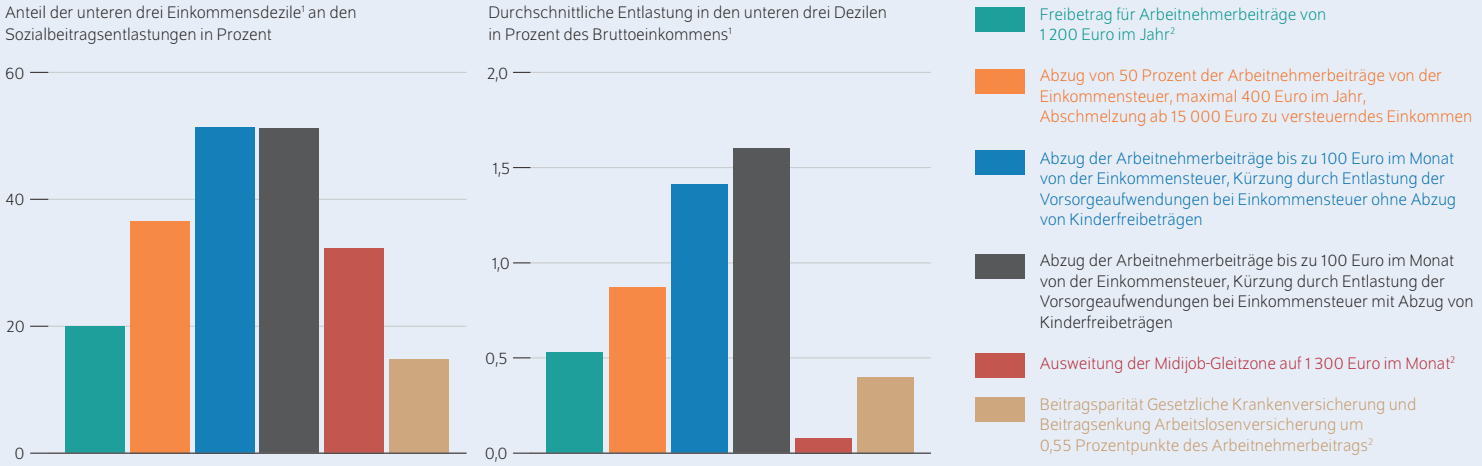
13 Gegebenenfalls könnten auch Eigenbeiträge von Rentnerinnen und Rentnern zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Pflichtbeiträge oder freiwillige Sozialbeiträge auf Selbständigeneinkommen in die Entlastungsszenarien einbezogen werden. Diese Varianten werden im Folgenden nicht untersucht.

14 Vgl. dazu Bach, Buslei und Fischer (2017), a. a. O., 8f.

15 Das Bruttoeinkommen enthält neben den Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen auch sämtliche öffentliche und private Transfers, einschließlich der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen der Grundsicherung, des Kinderzuschlags sowie des Wohngelds. Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird für die Haushaltsmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Bruttoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala") ermittelt (vgl. den Begriff „Äquivalenzeinkommen" im DIW Glossar (online verfügbar). Anschließend wird die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens in zehn gleich große Gruppen geordnet (Dezile), für das oberste Dezil werden zusätzlich die Wirkungen für die fünf Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen angegeben.

Abbildung 2

Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für niedrige und mittlere Einkommen für das Jahr 2018



1 Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
2 Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) des DIW Berlin auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

© DIW Berlin 2018

Wie hoch die tatsächliche Entlastung niedriger Einkommen ist, hängt sowohl vom Gesamtvolumen der Reformen ab, als auch von der Verteilung auf die verschiedenen Einkommensdezile.

Perzentilen ist der Entlastungsanteil ebenfalls niedriger, da sich hier sowohl die Beitragsbemessungsgrenze auswirkt, als auch Unternehmens- und Kapitaleinkünfte eine größere Rolle spielen. In Relation zum Bruttoeinkommen werden die unteren Einkommensgruppen allerdings deutlich stärker entlastet als die Besserverdienenden.

Der Einkommensteuer-Abzug nach dem österreichischen Modell bedeutet jährliche Mindereinnahmen in Höhe von 5,5 Milliarden Euro im Jahr. Durch die Abschmelzung des Steuerabzugs bei den mittleren Einkommen werden die oberen Dezile kaum entlastet. Entlastet werden vor allem Beitragszahlende mit unteren und mittleren Einkommen. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 73 Prozent der Entlastung.

Der SV-Entlastungsbetrag des DGB von maximal 100 Euro im Monat bedeutet in der Basisvariante (steuerliche Entlastung der Vorsorgeaufwendungen *vor* Abzug von Kinderfreibeträgen) Mindereinnahmen von 5,8 Milliarden Euro. Die Entlastungen sind im Vergleich zum österreichischen Modell noch etwas stärker auf die Haushalte mit niedrigen bis mittleren Arbeitseinkommen konzentriert. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen knapp 79 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile zwei Drittel und auf die unteren drei Dezile gut die Hälfte.

In der Alternativvariante (steuerliche Entlastung der Vorsorgeaufwendungen *nach* Abzug von Kinderfreibeträgen) wird der SV-Entlastungsbetrag bei den Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei höheren Einkommen abgeschmolzen. Dadurch steigen die jährlichen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer gegenüber der Basisvariante um gut einer Milliarde Euro auf 6,8 Milliarden Euro. Während in den beiden unteren Dezilen nur wenige Steuerpflichtige mit Kindern von der langsameren Abschmelzung des SV-Entlastungsbetrags profitieren, konzentrieren sich diese zusätzlichen Entlastungen auf das 3. bis 6. Dezil. Der SV-Entlastungsbetrag wird also vor allem auf Haushalte mit Kindern in den mittleren Einkommensgruppen ausgeweitet. Die untere Hälfte der Bevölkerung erzielt bei diesem Szenario 81 Prozent des Entlastungsvolumens, die Haushalte im dritten bis zum fünften Dezil knapp die Hälfte.

Die Verlängerung der Midijob-Gleitzone bis zu einem beitragspflichtigen Einkommen von 1300 Euro im Monat betrifft nur wenige Arbeitnehmer und führt zu Mindereinnahmen der Sozialversicherung von 0,62 Milliarden Euro beziehungsweise per saldo zu Mindereinnahmen von 0,53 Milliarden Euro unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 68 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile 54 Prozent und auf die unteren drei Dezile nur knapp ein Drittel. Die Ergebnisse für die einzelnen Dezile sind bei diesem Konzept aufgrund der geringen Fallzahlen weniger zuverlässig. Insgesamt entlastet diese Reform die unteren Einkommensgruppen im Vergleich zu den Einkommensteuer-Entlastungsbeträgen jedoch deutlich geringer und auch relativ zu den anderen Einkommensgruppen weniger stark. Dies liegt daran, dass hierbei kein Abschmelzen bei höheren Einkommen sowie bei Ehepaaren im Haushaltszusammenhang stattfindet.

Die Rückkehr zur Parität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung führt zu Entlastungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Sozialversicherungsbeiträgen von 7,8 Milliarden Euro beziehungsweise saldiert mit dem Mehraufkommen bei der Einkommensteuer zu Entlastungen von 6,0 Milliarden Euro. Bei diesem Szenario werden die mittleren Einkommen und die Besserverdienenden stärker entlastet. Erst im zehnten Dezil und insbesondere in den obersten Perzentilen geht der Entlastungsanteil zurück, da sich hier die Beitragsbemessungsgrenze auswirkt. Belastet werden allerdings die Arbeitgeberinnen und Arbeigeber und damit die Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Dies wird bei den Simulationsrechnungen vernachlässigt.

Negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende reduzieren positive Beschäftigungseffekte

Die Berechnungen und damit die bisher dargestellten Aufkommens- und Verteilungswirkungen vernachlässigen mögliche Beschäftigungseffekte der Reformen. Diese können erheblich sein und stehen regelmäßig im Fokus der politischen Debatte. Die Beschäftigungswirkungen sind jedoch komplex, insbesondere wenn die Entlastungen der Sozialversicherungsbeiträge mit zunehmenden Einkommen abgeschmolzen werden und mit der Einkommensteuer auf Haushaltsebene verrechnet werden.

Die Entlastung bei den Sozialbeiträgen erhöht die Arbeitsanreize vor allem für Erwerbslose und Nichtbeschäftigte. Soweit diese im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit höhere Nettoeinkommen erzielen, führt dies für sich genommen zu positiven Beschäftigungseffekten. Diese werden allerdings bei vielen Geringverdienenden durch die Anrechnung auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen deutlich reduziert.[16]

Negative Arbeitsanreize entstehen, wenn die Entlastungen bei den Sozialbeiträgen mit zunehmenden Einkommen abgeschmolzen werden, wie es bei den Einkommensteuer-Anrechnungsmodellen vorgesehen ist. Dadurch steigen die Grenzbelastungen, was die Anreize für Mehrarbeit reduziert beziehungsweise Arbeitszeitreduktionen weniger teuer macht. Insbesondere für Personen mit Einkommen leicht über der Begünstigungsgrenze entsteht ein Anreiz, die Arbeitsstunden zu reduzieren.

Hinzu kommen negative Arbeitsanreize, wenn bei den Anrechnungsmodellen die Entlastungen für Sozialbeiträge mit der Einkommensteuer auf Haushaltsebene verrechnet werden. Ähnlich wie beim Ehegattensplitting[17] führt das zu negativen Arbeitsanreizen für Zweitverdienende mit niedrigen Einkommen, meistens die Ehefrau. Wenn diese Person nicht arbeitet und kein Einkommen hat, verdoppelt sich der Anrechnungshöchstbetrag für die erste Person.

Diese negativen Arbeitsmarkteffekte sind empirisch von Bedeutung. Frühere Simulationsstudien des DIW Berlin[18] haben gezeigt, dass die Einführung von In-work Tax Credits, die in den USA und Großbritannien Haushalte mit niedrigen Einkommen subventionieren, zu erheblichen negativen Beschäftigungseffekten von Frauen in Paarhaushalten führen können.

Bei der Diskussion der österreichischen Variante oder des DGB-Konzepts zur Einkommensteuer-Anrechnung sollten diese Effekte berücksichtigt werden. Die negativen Anreize können nicht nur die Beschäftigung reduzieren, sondern auch das Einkommen der Haushalte verringern. Personen, die wegen der negativen Anreize ihre Beschäftigung reduzieren, haben hierdurch erhebliche Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Dies trifft vor allem auf Ehefrauen mit Kindern zu, die in Deutschland geringe Beschäftigungsquoten haben und häufig teilzeitbeschäftigt sind.

Daher sollten die Entlastungen für die Sozialbeiträge nicht im Haushaltskontext abgeschmolzen werden, sondern nur individuell. Die negativen Effekte auf der individuellen Ebene können verhindert werden, wenn die Entlastungen nicht auf Basis des Monats- oder Jahreseinkommens vorgenommen werden – wie beispielsweise beim Mini- oder Midijob – sondern auf Basis von Stundenlöhnen oder Vollzeitäquivalenten. Damit würde die Entlastung unabhängig von der Stundenzahl gewährt. Personen mit höheren Stundenlöhnen und geringen Arbeitszeiten würden dann jedoch nicht mehr von der Entlastung profitieren.

Fazit

Das Regierungsprogramm der Großen Koalition bietet wenig Entlastung für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen. Der geplante Abbau des Solidaritätszuschlags bringt diesen Gruppen kaum etwas. Als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren sie zumindest kurzfristig von der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Entlastung beim Arbeitslosenbeitrag. Diese Entlastungen sind jedoch überschaubar. Auch die Ausweitung der Midijob-Gleitzone hat nur geringe Wirkung. Entlastungen bei den indirekten Steuern sind derzeit keine sinnvolle Alternative.

Progressive Sozialbeiträge hingegen können die unteren und mittleren Einkommen gezielter entlasten. Ein Grundfreibetrag für Arbeitnehmerbeiträge entlastet alle Einkommensgruppen, in Relation zum Einkommen profitieren die

16 Dazu Andreas Peichl, Florian Buhlmann und Max Löffler (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Inklusives Wachstum für Deutschland 14. Bertelsmann Stiftung (online verfügbar).

17 Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2017): Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume. DIW Wochenbericht Nr. 13, 247–255 (online verfügbar).

18 Peter Haan und Michał Myck (2007): Apply with Caution: Introducing UK-Style In-Work Support in Germany. Fiscal Studies 28(1), 43–72 (online verfügbar).

Geringverdienenden am meisten. Statt die Sozialbeiträge direkt zu verringern, kann man sie auf die Einkommensteuer anrechnen und auch als „Negativsteuer“ auszahlen. Politisch hat das den Vorteil, dass man im Sozialversicherungsrecht und in den Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherungen kaum Änderungen vornehmen muss. Die Entlastungen können mit höheren Einkommen abgeschmolzen werden. Dadurch werden sie auf die untere Hälfte der Bevölkerung konzentriert. Bei Haushalten mit niedrigen Einkommen werden die Entlastungen allerdings häufig auf Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld angerechnet.

Negative Arbeitsanreize der Einkommensteuer-Anrechnungsmodelle, vor allem für Zweitverdienende, können vermieden werden, wenn die Entlastungen für Sozialbeiträge nur individuell abgeschmolzen und nach den Stundenlöhnen bemessen werden. Auch die bestehenden Regelungen für Minijobs und Midijobs sollten mit den neuen Entlastungen für Sozialbeiträge abgestimmt und entsprechend reformiert werden. Um zu vermeiden, dass hohe Grenzbelastungen Erwerbstätigkeit oder Mehrarbeit bei Geringverdienenden unattraktiv machen, sollten Steuern, Sozialbeiträge und Sozialtransfers generell besser aufeinander abgestimmt werden.

Stefan Bach ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Michelle Harnisch ist Studentische Mitarbeiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

JEL: H24, H55, D31.

Keywords: Taxation of labor income, social security contributions, income distribution.

IMPRESSUM

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
85. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Tomaso Duso; Dr. Ferdinand Fichtner; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion
Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat
Dr. Antonia Grohmann; Kristina van Deuverden

Redaktion
Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann; Matthias Laugwitz; Markus Reiniger; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung
Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv
© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter **www.diw.de/newsletter**