

Blömer, Maximilian; Brandt, Przemyslaw; Harter, Anina; Mosler, Martin; Peichl, Andreas

Research Report

Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen der 19. Legislaturperiode

ifo Forschungsberichte, No. 122

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blömer, Maximilian; Brandt, Przemyslaw; Harter, Anina; Mosler, Martin; Peichl, Andreas (2021) : Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen der 19. Legislaturperiode, ifo Forschungsberichte, No. 122, ISBN 978-3-95942-100-3, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/245824>

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.

Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen der 19. Legislaturperiode

*Maximilian Blömer, Przemyslaw Brandt, Anina Harter, Martin Mosler,
Andreas Peichl*



Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen der 19. Legislaturperiode

Kurzexpertise im Rahmen des Forschungsauftrags fe 3/19: Rahmenvertrag wissenschaftliche (Kurz-)Expertisen zu Grundsatzfragen der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik, Bundesministerium der Finanzen

Autoren

Maximilian Blömer
Przemyslaw Brandt
Anina Harter
Martin Mosler
Prof. Dr. Andreas Peichl

Abgeschlossen am 24. Mai 2021

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-100-3

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2021

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Überblick	9
2 Methodisches Vorgehen	11
2.1 Mikrosimulation	11
2.2 Daten	12
2.3 Ergebnisdarstellung	12
2.4 Reformelemente und Modellierung des kontrafaktischen Szenarios	13
3 Reformanpassungen im Zeitverlauf	18
3.1 Entwicklung des Einkommensteuertarifs	18
3.2 Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen	20
4 Simulationsergebnisse	23
4.1 Verteilungswirkungen inklusive Rückführung des Solidaritätszuschlags	23
4.2 Verteilungswirkungen exklusive Rückführung des Solidaritätszuschlags	28
5 Zusammenfassung der Ergebnisse	33
Literaturverzeichnis	35
A Anhang	36

Abbildungsverzeichnis

1	Grenzsteuersatz (%) – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt	14
2	Entwicklung Parameter ESt-Tarif 2005–2021, real, Index 2018=100	19
3	Entwicklung Parameter Kinderfreibeträge 2005–2021, real, Index 2018=100	22
4	Entwicklung Parameter Kindergeld 2005–2021, real, Index 2018=100	22
5	Verfügbares Einkommen, Veränderung nach Dezil – Kontrafaktisches Szenario	25
6	Verfügbares Einkommen, Veränderung nach Dezil – Kontrafaktisches Szenario 2	31
7	Entwicklung Parameter Soli-Freigrenze	36
8	Entwicklung Parameter Soli-Maximalsatz	36
9	Entwicklung Parameter Existenzminimum	37
10	Entwicklung Parameter Grundfreibetrag	38
11	Entwicklung Parameter Mittlere Stufe	39
12	Entwicklung Parameter Hohe Stufe	40
13	Entwicklung Parameter Reichenstufe	41
14	Entwicklung Parameter Kinderfreibetrag sächl. Existenzminimum	42
15	Entwicklung Parameter Freibetrag Betreuungs-, Erziehungs-, Ausbildungsbedarf	42
16	Entwicklung Parameter Entlastungsab. AE	43
17	Entwicklung Parameter KG für 1. und 2. Kind	43
18	Entwicklung Parameter KG für 3. Kind	44
19	Entwicklung Parameter KG für 4. und weiteres Kind	45
20	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt	46
21	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt	46
22	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Alleinerziehend, zwei Kinder	47
23	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Alleinerziehend, zwei Kinder	47
24	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50	48
25	Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50	48

Tabellenverzeichnis

1	Behinderten-Pauschbetrag, 2018-2020	16
2	Behinderten-Pauschbetrag, 2021	16
3	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen: Ausgangswert im geltenden Recht (Status quo) sowie Veränderung durch Kontrafaktisches Szenario	24
4	Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße – Kontrafaktisches Szenario	27
5	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen: Ausgangswert im geltenden Recht (Status quo) sowie Veränderung durch Kontrafaktisches Szenario 2	29
6	Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße – Kontrafaktisches Szenario 2	31

Abkürzungsverzeichnis

AE	Alleinerziehende
BEA-Freibetrag	Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf
EK	Einkommen
ESt	Einkommensteuer
KG	Kindergeld
KF	Kinderfreibetrag
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel

1 Überblick

Während der 19. Legislaturperiode wurden umfangreiche Reformen der Steuergesetzgebung umgesetzt und Anpassungen bestehender Steuertarife vorgenommen, die sich unmittelbar auf die Bürger*innen ausgewirkt haben. Ein maßgebliches Bewertungskriterium für die Auswirkungen der Steuerpolitik sind die Verteilungseffekte auf verschiedene Bevölkerungsgruppen. Eine quantitative Analyse der Verteilungswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen kann aufzeigen, ob und welche Personengruppen erwünscht oder unerwünscht be- oder entlastet wurden. Darüber hinaus kann der verteilungspolitische Effekt auf gesamtgesellschaftliche Ungleichheits- und Armutsmaße betrachtet werden.

Diese Kurzexpertise untersucht die zusätzlichen Be- und Entlastungen für verschiedene Haushaltstypen durch zentrale Neuerungen der Steuergesetze der 19. Legislaturperiode. Mithilfe des ifo-Mikrosimulationsmodells wird der Effekt steuerpolitischer Maßnahmen auf das verfügbare Einkommen der Bürger*innen und auf verschiedene Verteilungs- und Armutsmaße geschätzt. Das tatsächliche verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2021 wird simuliert und mit einem hypothetischen Szenario verglichen, in dem der Gesetzgeber nicht steuerpolitisch gestalterisch tätig wurde. Hierzu wird zunächst das reale Steuer- und Transfersystem im Jahr 2021 inklusive umgesetzter Steuerprojekte der 19. Legislaturperiode nachgebildet. Dieser Status quo wird mit einem kontrafaktischen Szenario verglichen, bei dem ausgewählte direkte Steuer- und Transferkomponenten auf dem Rechtsstand zu Beginn des Jahres 2018 belassen werden. Die Kurzexpertise untersucht dabei die gestalterische Steuerpolitik, verfassungsgemäß vorgeschriebene Steueranpassungen wie beispielsweise die Anpassung des Grundfreibetrags werden auch im kontrafaktischen Szenario angepasst. Die gemeinsamen Verteilungswirkungen folgender Gesetze wurden explizit simuliert:

- Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familientlastungsgesetz - FamEntlG) vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2210, BStBl I S. 1374),
- Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 vom 10. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2115, BStBl 2020 I S. 15),
- Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familientlastungsgesetz – 2. FamEntlastG) vom 01. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2616),
- Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 09. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770),
- sowie Anpassungen beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende.

1 Überblick

Als fiskalisch umfangreichste steuerpolitische Reform kommt der Rückführung des Solidaritätszuschlags eine gesonderte Rolle zu. Durch die Rückführung des Solidaritätszuschlags wurden insbesondere mittlere und hohe Einkommensklassen entlastet (Blömer et al., 2019). Um die Verteilungseffekte weiterer, zentraler Steuerreformen zu untersuchen, werden zwei Vergleichsszenarien separat geschätzt: Im ersten Szenario wird der Status quo mit allen zentralen Steueranpassungen inklusive der Rückführung des Solidaritätszuschlags simuliert. Im zweiten Szenario werden sowohl im Status quo als auch im kontrafaktischen Szenario die Steuerreformen exklusive der Anpassung des Solidaritätszuschlags betrachtet.

In Kapitel 2 wird das methodische Vorgehen erläutert. Kapitel 3 beschreibt die Entwicklung ausgesuchter Reformelemente und visualisiert sie im zeitlichen Verlauf. Die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der kontrafaktischen Szenarien in- und exklusive der Rückführung des Solidaritätszuschlags erfolgt in Kapitel 4. Kapitel 5 schließt die Kurzexpertise mit einem Fazit ab.

2 Methodisches Vorgehen

In den Kapiteln 2.1 bis 2.3 werden das für die Kurzepertise verwendete *ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model* (ifo-MSM-TTL) inklusive der Datenquellen und Ergebnisdarstellung zusammenfassend dargestellt. Eine detaillierte Beschreibung des Modells und der Wirkungskanäle ist in Blömer und Peichl (2020b) zu finden. In Kapitel 2.4 werden überdies die betrachteten Reformelemente sowie die Modellierung des kontrafaktischen Szenarios beschrieben.

2.1 Mikrosimulation

Das ifo-Mikrosimulationsmodell ifo-MSM-TTL¹ erlaubt es, ceteris paribus abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Der Schwerpunkt dieser Kurzepertise liegt auf der Betrachtung von Änderungen der Einkommensverteilung verschiedener Haushalte. Dabei unterscheidet die Ergebnisdarstellung u.a. nach Einkommensdezilen, der Anzahl von Kindern oder Haushaltstypen wie Paaren mit und ohne Kinder, Alleinerziehenden oder Alleinstehenden. Da Mikrosimulationsmodelle auf Einzelbeobachtungen basieren, können nicht nur die gesamtgesellschaftlichen Effekte bestimmt werden, sondern auch Gewinner und Verlierer einer Reform präzise identifiziert werden. Mögliche Verhaltenseffekte der untersuchten kontrafaktischen Szenarien auf das Arbeitsangebot oder die Arbeitsnachfrage wurden nicht berücksichtigt.

Das Modell berücksichtigt umfassend Steuer- und Transfersysteme wie zum Beispiel Kindergeld, Kinderzuschlag und die kindbezogenen Leistungen beim ALG II bzw. Sozialgeld, Freibeträge, Anrechnungspauschalen und Sonderausgaben. Das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe wird gemäß des jeweiligen Haushaltskontexts berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Das Modell betrachtet so hochgerechnet etwa 83 Millionen Personen in 42 Millionen Haushalten in Deutschland. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen, Transfers und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können die Auswirkungen auf jeden einzelnen Haushalt analysiert werden.

¹ Das ifo-MSM-TTL bildet zusammen mit dem *ifo Tax Return Microsimulation Model* (ifo-MSM-TA) das *ifo General Microsimulation Model* (ifo-MSM). Die vorliegenden Ergebnisse beruhen auf der ifo-MSM-TTL-Variante.

2.2 Daten

Als grundlegende Datenquelle für die Simulation dient die aktuelle Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2018, welches Informationen aus dem vorangehenden Jahr abfragt (Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung, 2019; Goebel et al., 2019). Die repräsentative Stichprobe der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland umfasst derzeit über 30.000 Personen in rund 15.000 privaten Haushalten.

Für die Simulation werden die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Bruttolöhnen, Berufsart, staatlichen Transferleistungen, Arbeitszeiten, Haushaltszusammensetzungen, Alter, Bildung und Wohnkosten genutzt. Alle Einkommensangaben werden mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fortgeschrieben. Um mögliche Verhaltensreaktionen und Beschäftigungsanpassungen aufgrund der Reformen zwischen dem Jahr der Beschäftigungsinformationen (2017) und dem Status quo im Jahre 2021 zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren. Dem dieser Analyse als Status quo zugrunde liegende Bruttoeinkommensverteilung, sowie das Arbeitsangebot- und Arbeitsnachfragegleichgewicht ist folglich ein für 2021 simulierter Status, welcher zudem von den Auswirkungen der Corona-Pandemie abstrahiert.

2.3 Ergebnisdarstellung

Für die Kurzexpertise wird das tatsächliche verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2021 simuliert und mit einem hypothetischen Szenario verglichen, in dem der Gesetzgeber nicht steuerpolitisch gestalterisch tätig wurde. Hierzu wird zuerst das reale Steuer- und Transfersystem im Jahr 2021 inklusive umgesetzter Steuerprojekte der 19. Legislaturperiode nachgebildet. Dieser Status quo wird mit einem theoretischen, kontrafaktischen Szenario verglichen, bei dem ausgewählte haushaltsbezogene direkte Steuer- und Transferkomponenten auf dem Rechtsstand zu Beginn des Jahres 2018 belassen werden. Die Kurzexpertise soll explizit die gestalterische Steuerpolitik der Bundesregierung untersuchen. Verfassungsgemäß vorgeschriebene Reformen wie beispielsweise die Anpassung des Grundfreibetrags im Einkommensteuersystem werden daher auch im kontrafaktischen Szenario angepasst.

Die Kurzexpertise unterscheidet die Verteilungswirkungen nach Haushaltstypen (u.a. alleinstehend, alleinerziehend, Paar ohne Kinder sowie Paar mit Kindern), nach der Anzahl der Kinder sowie nach äquivalenzgewichteten Einkommensdezilen. Außerdem werden Änderungen von Armuts- und Ungleichheitsmaßen dargestellt. Bei den untersuchten Ungleichheitsmaßen handelt es sich um den Gini-Koeffizienten und das P90/P10-Verhältnis, welches das verfügbare Einkommen des neunten Dezils in Relation zum ersten Einkommensdezils setzt. Als Armutsmaße werden die Reformwir-

kungen auf die Armutsrisikoquote, den Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent vom Median der Äquivalenzeinkommen der Gesamtbevölkerung, die Kinderarmutsrisikoquote, das heißt dem Anteil an Kindern in Haushalten unter der Armutsrisikoschwelle an allen Kindern, sowie die Armutsrisikoschwelle, ab der man als von Armutsrisiko betroffen gilt, untersucht. Alle Maße beziehen sich auf das verfügbare Haushaltseinkommen.

2.4 Reformelemente und Modellierung des kontrafaktischen Szenarios

Für die Kurzexpertise wurden die folgenden Reformmaßnahmen modelliert:

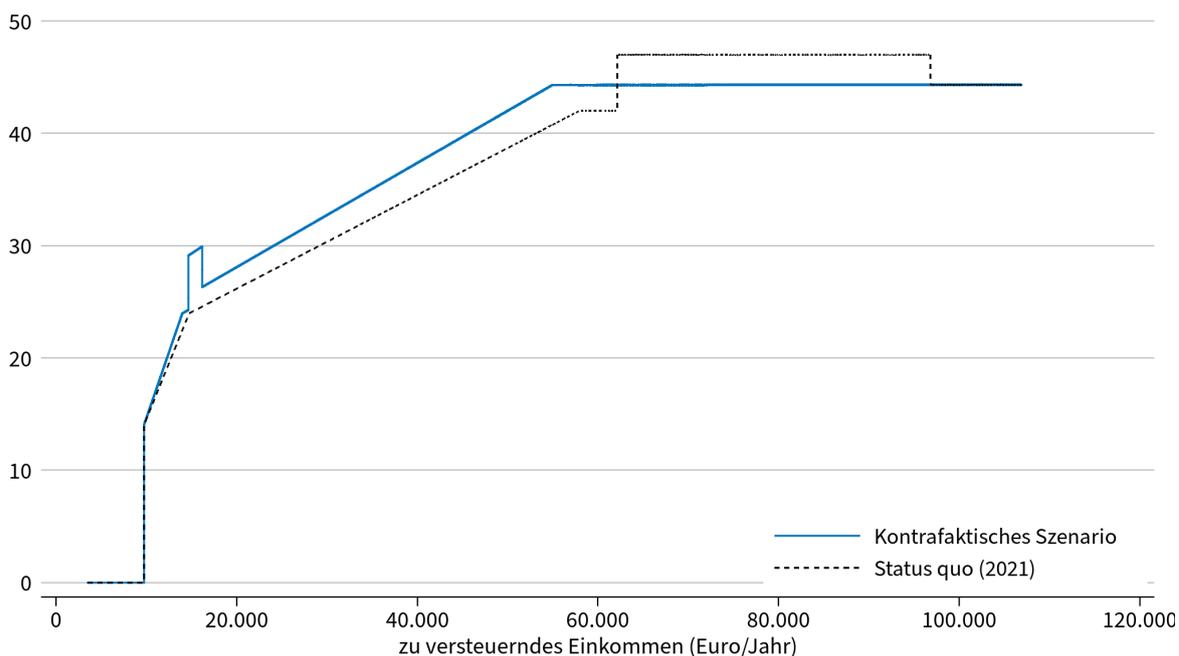
Rückführung des Solidaritätszuschlags Im Zeitraum von 2018 bis 2020 wurde der Solidaritätszuschlag erst erhoben, wenn die Einkommensteuer mehr als 972 Euro pro Jahr betrug. Um eine Belastungssprungstelle nach der Freigrenze zu vermeiden, wurde zwischen 972 Euro und 1.340 Euro im Grundtarif eine Gleitzone eingeführt. Zuletzt folgte ab 1.341 Euro die dritte Zone, in welcher der Solidaritätszuschlag auf 5,5 Prozent der Einkommensteuerschuld festgesetzt wurde. Diese Parameter wurden für das erste kontrafaktische Szenario übernommen. Nach einem entsprechenden Gesetzesbeschluss vom 29. November 2019 muss der Großteil aller Steuerzahler*innen den Solidaritätszuschlag seit 2021 nicht mehr zahlen. Während Haushalte mit niedrigen Einkommen rein technisch bedingt keine Entlastung erfuhren, da sie sowohl vor wie nach der Rückführung keinen Solidaritätszuschlag zahlen mussten, wurden Haushalte mit mittleren bis höheren Einkommen durch eine starke Anhebung der Freigrenze auf 16.956 Euro deutlich entlastet. Nach einer angeschlossenen, nun größeren, Gleitzone beträgt der Solidaritätszuschlag weiterhin 5,5 Prozent der zu leistenden Einkommensteuer. Der Solidaritätszuschlag betrifft somit wie zuvor Haushalte mit sehr hohen Einkommen, die durch die Rückführung nicht entlastet wurden.

Die Rückführung des Solidaritätszuschlags war die fiskalisch umfangreichste Steuerreform der 19. Legislaturperiode. Um die verteilungspolitischen Effekte der übrigen Reformelemente isoliert betrachten zu können, wird zusätzlich ein zweites kontrafaktisches Szenario simuliert. In diesem zweiten Szenario wird die Rückführung des Solidaritätszuschlags auch im kontrafaktischen Szenario umgesetzt.

Einkommensteuertarif In der 19. Legislaturperiode wurden die Eckwerte im Einkommensteuertarif regelmäßig angepasst. So wurde unter anderem der Grundfreibetrag von 9.000 Euro im Jahr 2018 auf 9.744 Euro im Jahr 2021 angepasst. Die Anpassung orientierte sich dabei am sächlichen

2 Methodisches Vorgehen

Abbildung 1: Grenzsteuersatz (%) – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Existenzminimum² und war verfassungsgemäß geboten. Da in dieser Kurzexpertise vornehmlich diskretionäre Reformentscheidungen berücksichtigt werden sollen, wird der Grundfreibetrag auch im kontrafaktischen Szenario auf den Wert des Jahres 2021 gesetzt. Über den Grundfreibetrag hinaus wurden die weiteren Eckwerte im Rahmen der regelmäßigen Gesetzgebung angepasst, um wie in den vorherigen Legislaturperioden mehr oder weniger regelmäßig der kalten Progression entgegenzuwirken. Bei der Modellierung des kontrafaktischen Einkommensteuertarifs wird davon ausgegangen, dass die Parameter auf dem Rechtsstand von 2018 belassen werden. Konkret wird angenommen, dass das Ende der ersten Progressionszone bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 13.996 Euro verbleibt (anstatt 14.753 Euro im Status quo), die zweite Progressionszone bis 54.949 Euro läuft (anstatt bei 57.919 Euro im Status quo), und der marginale Steuersatz von 42 Prozent bis 260.532 Euro gilt (anstatt 274.612 Euro im Status quo), bevor der Reichensteuersatz in Höhe von marginal 45 Prozent greift.

Der Einkommensteuertarif in Kombination mit der Grenzbelastung durch den Solidaritätszuschlag wird für den Status quo und das erste kontrafaktische Szenario für einen Single-Haushalt in Abbildung 1 dargestellt.

Kinderfreibeträge Der Kinderfreibetrag setzt sich zusammen aus dem Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum und dem Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungs-

² Für die Entwicklung des Existenzminimums seit 2005 siehe Abbildung 9.

bedarf (BEA-Freibetrag). Der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum muss verfassungsgemäß mindestens dem im Existenzminimumbericht definierten, steuerfrei zu stellenden Existenzminimum entsprechen. Dem Gesetzgeber steht es frei, den Kinderfreibetrag im Rahmen der regulären Gesetzgebung höher anzusetzen als es gemäß des Existenzminimums geboten wäre. Von dieser Möglichkeit wurde auch in der 19. Legislaturperiode Gebrauch gemacht: Während das sächliche Existenzminimum eines Kindes im Jahr 2021 insgesamt 5.412 Euro beträgt (Drucksache 19/22800 Deutscher Bundestag, 2020, S. 10), fällt der gesetzgeberisch festgesetzte Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum mit 5.460 Euro höher aus. Für den Status quo wird der festgesetzte Kinderfreibetrag verwendet. Beim kontrafaktischen Szenario wird davon ausgegangen, dass nur das sächliche Existenzminimum berücksichtigt wird. Die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern wird, über den existenziellen Sachbedarf und Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall sowie den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf hinaus, generell durch den Betreuungs- und Erziehungsbedarf eines Kindes gemindert. Daher ist dieser Bedarf im Steuerrecht zusätzlich als Bestandteil des Kinderexistenzminimums von der Einkommensteuer zu verschonen. Ähnlich wie beim Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum orientiert sich auch der BEA-Freibetrag am Existenzminimumbericht. Der BEA-Freibetrag ist im Status quo in der Höhe des verfassungsgemäß gebotenen Betrages und entspricht somit auch im kontrafaktischen Szenario 2.928 Euro.

Kindergeld Das Kindergeld im Jahr 2018 bestimmte sich nach § 66 EStG in der am 1. Januar 2018 geltenden Fassung. Damals wurden für die ersten beiden Kinder je 194 Euro monatlich ausgezahlt, für das dritte Kind 200 Euro und ab dem vierten Kind je 225 Euro pro Monat. Im weiteren Zeitverlauf wurde das Kindergeld weiter angepasst. Nach der Zustimmung des Bundesrats zum Zweiten Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien und der Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz), wurde das Kindergeld zum 1. Januar 2021 zuletzt deutlich erhöht. Im Status quo beträgt das Kindergeld nun für das erste und zweite Kind jeweils 219 Euro, für das dritte Kind 225 Euro und für jedes weitere Kind 250 Euro pro Monat. Für das kontrafaktische Szenario werden die Werte aus dem Jahr 2018 als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Entlastungsbetrag für Alleinerziehende Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende betrug gemäß § 24b (2) EStG zu Beginn der 19. Legislaturperiode insgesamt 1.908 Euro zzgl. 240 Euro je Kind ab dem zweiten Kind. Im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) vom 30. Juni 2020 wurde der Entlastungsbetrag zunächst auf 4.008 Euro für die Jahre 2020 und 2021 erhöht. Nach dem Jahressteuergesetz vom 21. Dezember 2020 (BGBl I, S. 3096) wurde diese Anpassung als permanentes Element übernommen. Im kontrafaktischen Szenario wird von einer Beibehaltung des Betrags zu Beginn der 19. Legislaturperiode, d.h. einem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in Höhe von 1.908 Euro, ausgegangen.

2 Methodisches Vorgehen

Behinderten-Pauschbetrag Zur Verfahrens- und Nachweiserleichterung können Steuerpflichtige mit Behinderung für behinderungsbedingte Aufwendungen des täglichen Lebens anstelle der Steuerermäßigung nach § 33 EStG (außergewöhnliche Belastungen) einen Pauschbetrag geltend machen. Die Höhe des Pauschbetrags richtet sich dabei nach dem Grad der Behinderung. Im betrachteten Zeitraum galten zwischen 2018 und 2020 dabei folgende Beträge:

Tabelle 1: Behinderten-Pauschbetrag, 2018-2020

Grad der Behinderung	Pauschbetrag
25 und 30	310 Euro
35 und 40	430 Euro
45 und 50	570 Euro
55 und 60	720 Euro
65 und 70	890 Euro
75 und 80	1060 Euro
85 und 90	1230 Euro
95 und 100	1420 Euro

Mit dem Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 9. Dezember 2020 wurden zum Jahresbeginn 2021 unter anderem insgesamt deutlich höhere Pauschbeträge eingeführt. Außerdem wurde eine zusätzliche Stufe eingeführt und die Zuteilung zu den Stufen angepasst. Ab 2021 gelten somit die folgenden Pauschbeträge:

Tabelle 2: Behinderten-Pauschbetrag, 2021

Grad der Behinderung	Pauschbetrag
ab 20	384 Euro
ab 30	620 Euro
ab 40	860 Euro
ab 50	1140 Euro
ab 60	1440 Euro
ab 70	1780 Euro
ab 80	2120 Euro
ab 90	2460 Euro
100	2840 Euro

Im kontrafaktischen Szenario werden die Behinderten-Pauschbeträge aus dem Jahr 2018 für das Jahr 2021 beibehalten.

Eine grafische Darstellung aller modellierten Reformmaßnahmen im Zeitverlauf sowie ein Vergleich von Status quo und kontrafaktischem Szenario sind im Anhang in den Abbildungen 7 bis 19 zu finden.

Im betrachteten Zeitraum sind selbstverständlich weitere Änderungen und regelmäßige Anpassungen, insbesondere am Transfersystem, geschehen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Reform des Kinderzuschlags oder die regelmäßige Anpassung der Arbeitslosengeld-II-Regelsätze. Diese Anpassungen sind sowohl im Status quo als auch in den kontrafaktischen Szenarien vorhanden. Ebenso wurden verfassungsmäßig gebotene Anpassungen im Steuer- und Transfersystem auch im kontrafaktischen Szenario angepasst.

3 Reformanpassungen im Zeitverlauf

Viele Parameter des Steuersystems werden regelmäßig an die Entwicklung der Verbraucherpreise oder die Entwicklung der Reallöhne angepasst³. Dies betrifft vor allem das steuerfrei zu stellende Existenzminimum im Einkommensteuertarif, aber auch weitere Komponenten wie familienpolitische Unterstützungsmaßnahmen, bei denen verfassungsgemäß Anpassungen geboten sind. Ebenso finden steuerpolitische Anpassungen statt, die zwar nicht verfassungsgemäß geboten sind, aber dennoch regelmäßig umgesetzt werden. Ein bekanntes Beispiel ist die Anpassung von Eckwerten im Einkommensteuertarif, um der sogenannten kalten Progression entgegenzuwirken. Im Folgenden wird verdeutlicht, inwiefern die in der 19. Legislaturperiode vorgenommenen Reformen von den turnusmäßigen Anpassungen der vorherigen Legislaturperioden seit 2005 abweichen. Kapitel 3.1 betrachtet dabei den Einkommensteuertarif, Kapitel 3.2 die Kinderfreibeträge und das Kindergeld.

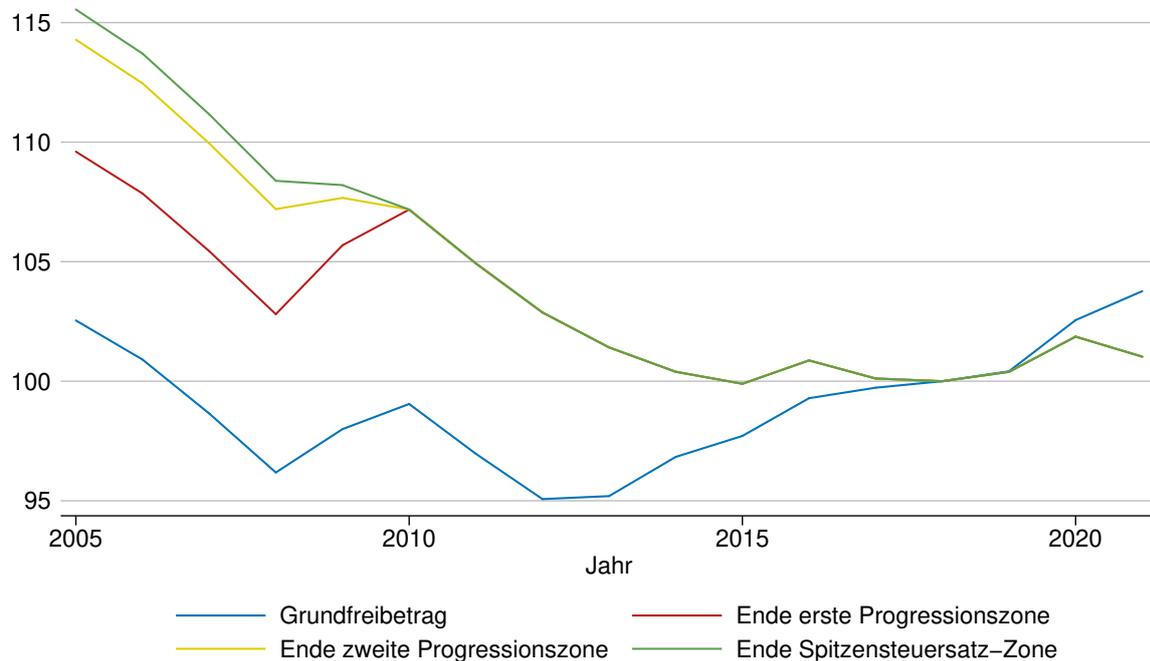
3.1 Entwicklung des Einkommensteuertarifs

Im Einkommensteuersystem kommt der kalten Progression eine gewichtige Rolle zu. Steigen die Einkommen mit der Rate der Inflation, so bleibt das Realeinkommen konstant. Der auf nominale Werte abstellende, progressive Einkommensteuertarif des § 32a EStG lässt jedoch die individuelle Steuerbelastung steigen und somit die realen Nettoeinkommen der Bürger schrumpfen (kalte Progression im engeren Sinne). Der zweite Aspekt der kalten Progression erwächst aus realem Einkommenswachstum, ggf. auch in Abwesenheit eines steigenden allgemeinen Preisniveaus (kalte Progression im weiteren Sinne). Ein Anstieg der Steuerbelastung ist erwünscht, solange die Steuerzahler*innen ein relativ zur Gesellschaft gestiegenes Einkommen beziehen. Die kalte Progression im weiteren Sinne tritt jedoch auch dann auf, wenn das reale Einkommensniveau in der Volkswirtschaft allgemein steigt. Unabhängig von der Inflation „rutschen“ mehr und mehr Einkommensbezieher*innen im Einkommensteuertarif bei einem realen Wirtschaftswachstum in Bereiche hoher Grenzsteuersätze, wodurch auch die Verteilungswirkung der Einkommensteuer, d.h. die Verminderung der Ungleichverteilung der Einkommen nach dem Steuerabzug im Vergleich zur Einkommensverteilung vor dem Steuerabzug, abgeschwächt wird (Dorn et al., 2017).

Im Jahr 2012 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Gesetz zum Abbau der kalten Progression. Beginnend mit der 18. Legislaturperiode soll alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht ein Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs, der sogenannte Steuerprogressionsbericht, vorgelegt werden. Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt jedoch weiterhin dem Deutschen Bundestag. Im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode wurde festgehalten, dass die Steuerbelastung der Bürger*innen nicht

³ Siehe Blömer und Peichl, 2020a für eine Betrachtung der Belastungswirkungen des gesamten Steuer-, Abgaben- und Transfersystems im Zeitverlauf.

Abbildung 2: Entwicklung Parameter ESt-Tarif 2005–2021, real, Index 2018=100



Hinweis: Die Grafik zeigt die reale Entwicklung zentraler Parameter des ESt-Tarifs (Grundfreibetrag, Ende der ersten und zweiten Progressionszone sowie Ende der Spitzensteuersatz-Zone) als Indexreihe mit Basisjahr 2018=100. Inflationsbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. *Quellen:* ifo-Mikrosimulationsmodell. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland. ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2021.

erhöht werden soll. Außerdem soll an der bewährten Übung festgehalten werden, den Einkommensteuertarif auf Basis des Berichts zur Entwicklung der kalten Progression zu bereinigen.

Abbildung 2 gibt einen grundlegenden Einblick in die reale Entwicklung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs von 2005 bis 2021. Dargestellt werden der Grundfreibetrag, das Ende der ersten Progressionszone („mittlere Stufe“) als zu versteuerndes Einkommen am oberen Ende des sogenannten „Mittelstandsbauchs“, sowie das Ende der zweiten Progressionszone, über die hinaus zu versteuerndes Einkommen von einem marginalen Steuersatz von 42 Prozent („Spitzensteuersatz“) betroffen sind. Schließlich zeigen wir auch das Ende dieser proportionalen Zone, über die hinaus der Steuersatz 45 Prozent („Reichensteuersatz“) gilt. Die Werte werden in realen Einheiten, d.h. inflationsbereinigt gemäß des Verbraucherpreisindex (Wollmershäuser et al., 2021), und mit einem Indexwert von 100 für das Jahr 2018 angegeben.

In der Abbildung ist ein Unterschied zwischen der Anpassung des Grundfreibetrags und den Eckwerten des Steuertarifs in höheren Einkommensklassen erkennbar. Der Grundfreibetrag ist im Zeitverlauf, wie verfassungsgemäß geboten, regelmäßig an die Preissteigerungen angepasst worden und bewegt sich in realen Einheiten im betrachteten Zeitraum in einem recht konstanten Korridor. Am aktuellen Rand ist jedoch ein positiver Trend zu beobachten, sodass der Grundfreibetrag in realen Werten gegenwärtig ein vergleichsweise hohes Niveau einnimmt.

3 Reformanpassungen im Zeitverlauf

Die Entwicklung der weiteren Parameter des Einkommensteuertarifs bei höheren zu versteuernden Einkommen deutet auf eine leichte reale Verschiebung des ESt-Tarifs „nach unten“ in den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums hin, was eine steuerliche Mehrbelastung für die betroffenen Haushalte bedeutet. Dieser Trend ist bis etwa 2013 erkennbar. Seit dem Jahr 2014 hingegen werden auch die oberen Parameter des Einkommensteuertarifs regelmäßig an die Inflation angepasst. Die reale Entwicklung der oberen Parameter im Einkommensteuertarif bewegt sich damit auf einem gleichbleibendem Niveau. Die kalte Progression im engeren Sinne wurde damit in der 18. wie auch der 19. Legislaturperiode ausgeglichen.

Vor dem Hintergrund der seit etwa 2014 einsetzenden Regelmäßigkeit der steuertariflichen Anpassungen ist in der 19. Legislaturperiode in realen Einheiten damit keine besondere Mehrbelastung oder Entlastung durch den Einkommensteuertarif erkennbar.⁴

3.2 Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen

Abbildung 3 beschreibt die Entwicklung des Kinderfreibetrags und des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag) seit 2005. Es werden reale, inflationsbereinigte Werte und das Jahr 2018 als Basis mit einem Indexwert von 100 verwendet.

Der Kinderfreibetrag für das steuerfrei zu stellende, sächliche Existenzminimum wurde im Jahr 2010 merklich erhöht. In den folgenden Jahren bis 2014 konnten die regelmäßigen Anpassungen einen Rückgang in realen Einheiten jedoch nicht ausgleichen. Nach einem eher leichten Anstieg bis 2017 ist ab Beginn der 19. Legislaturperiode eine deutliche Zunahme des realen Kinderfreibetrags zu erkennen. Am aktuellen Rand ist der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum höher als er verfassungsgemäß aufgrund des Existenzminimumberichts mindestens geboten wäre.

Der BEA-Freibetrag blieb seit einer deutlichen Erhöhung im Jahr 2010 bis 2020 nominal unverändert. Entsprechend war der Freibetrag in realen Werten rückläufig. Wie in Abbildung 15 im Anhang beschrieben, wurde der BEA-Freibetrag im Zuge des Zweiten Familienentlastungsgesetzes zum Jahresbeginn 2021 von 1.320 Euro auf 1.464 Euro pro Elternteil verfassungsgemäß angehoben. Gegenüber den Vorjahren hat sich der Freibetrag in realen Werten damit erholt und die Entwertung seit 2010 zu großen Teilen ausgeglichen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Kindergeld in Abbildung 4.⁵ So ist eine deutliche Erhöhung im Jahr 2010 sichtbar. Nach dieser merklichen Anpassung des Kindergelds sank das reale Niveau jedoch bis

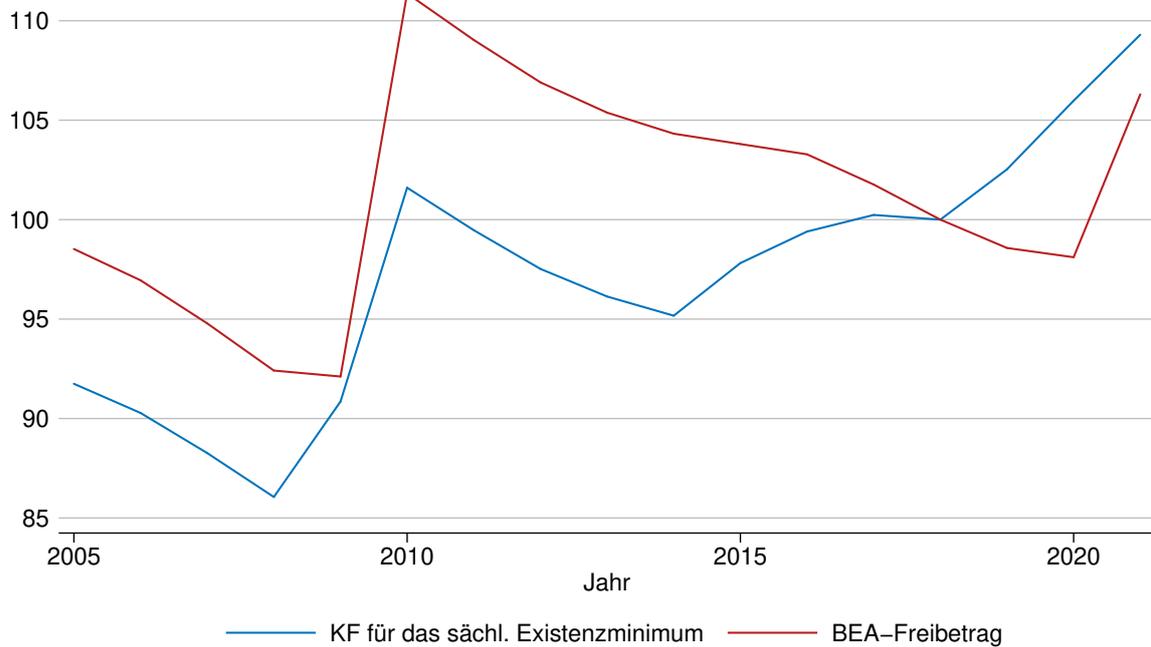
⁴ Eine deutliche Entlastung für den durchschnittlichen Haushalt stellt hingegen die beschriebene Rückführung des Solidaritätszuschlags dar. Für eine Diskussion der Entwicklung der Einkommensteuersätze seit 2017 siehe auch Beznoska und Hentze (2020).

⁵ Für eine ähnliche Darstellung und weitere Besprechung siehe auch Breuer (2018). Breuer stellt die Größen zudem ins Verhältnis zum BIP pro Kopf.

2018, mit einer nur kurzen Erholung zwei Jahre zuvor. Mit den deutlichen Kindergeldanpassungen der 19. Legislaturperiode konnte der reale Wert erhöht werden. Dank des positiven Trends erreicht das reale Kindergeldniveau am aktuellen Rand einen leicht höheren Wert als im Jahr 2010.

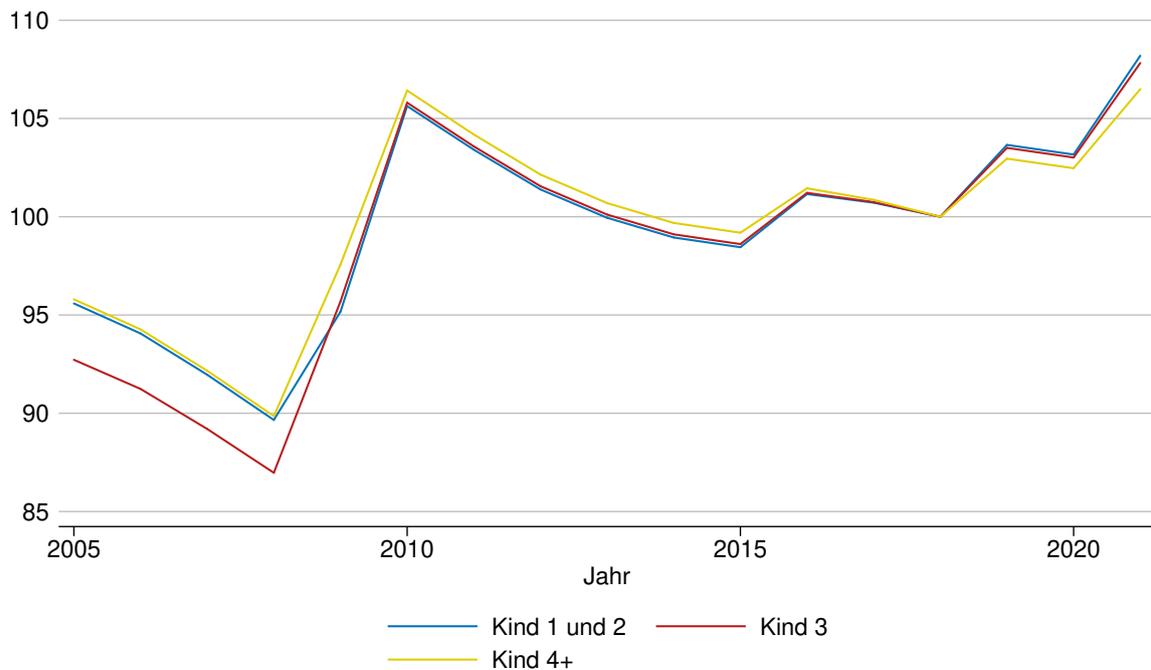
3 Reformanpassungen im Zeitverlauf

Abbildung 3: Entwicklung Parameter Kinderfreibeträge 2005–2021, real, Index 2018=100



Hinweis: Die Grafik zeigt die reale Entwicklung der Kinderfreibeträge als Indexreihe mit Basisjahr 2018=100. Inflationsbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. *Quellen:* ifo-Mikrosimulationsmodell. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland. ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2021.

Abbildung 4: Entwicklung Parameter Kindergeld 2005–2021, real, Index 2018=100



Hinweis: Die Grafik zeigt die reale Entwicklung des Kindergelds als Indexreihe mit Basisjahr 2018=100. Inflationsbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. *Quellen:* ifo-Mikrosimulationsmodell. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland. ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2021.

4 Simulationsergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die Simulationsergebnisse dargestellt und diskutiert. Hierbei wird der Status quo inklusive der betrachteten steuerpolitischen Reformmaßnahmen als Basisszenario verwendet. Als Vergleichsmaß dient ein kontrafaktisches, theoretisches Szenario, in welchem die betrachteten Reformen nicht umgesetzt wurden und somit die Regelungen wie zu Beginn der 19. Legislaturperiode gelten. In Kapitel 4.1 werden alle Reformelemente betrachtet. Da die Neuregelung des Solidaritätszuschlags die fiskalisch umfangreichste Maßnahme darstellt, wird in Kapitel 4.2 ein zweites kontrafaktisches Szenario ohne die Rückführung des Solidaritätszuschlags angenommen. Dadurch können die Effekte der anderen steuerpolitischen Maßnahmen isoliert betrachtet werden.

4.1 Verteilungswirkungen inklusive Rückführung des Solidaritätszuschlags

In Tabelle 3 werden die Verteilungswirkungen des kontrafaktischen Szenarios auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen im Vergleich zum Rechtsstand im Jahr 2021 dargestellt. Die Spalte „Ausgangswert“ listet das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen unter dem realen Steuer- und Transfersystem in Euro-Beträgen auf. Die Spalte „Veränderung“ weist aus, welche verfügbaren Einkommen sich ergeben hätten, wenn die eingangs besprochene, diskretionäre steuerliche Gesetzgebung nicht umgesetzt worden wäre. Negative Werte in der Spalte „Veränderung“ bedeuten also eine Verschlechterung im kontrafaktischen Szenario gegenüber dem Status quo im Jahr 2021. Umgekehrt ist folgende Interpretation möglich: Negative Veränderungswerte für das kontrafaktische Szenario bedeuten, dass die Einkommen durch die im Status quo umgesetzten Steuerreformen gestiegen sind. Die Ergebnisse zeigen, dass die verfügbaren Einkommen im Jahr 2021 insgesamt höher ausgefallen sind als im kontrafaktischen Szenario ohne gestalterische Steuerpolitik.

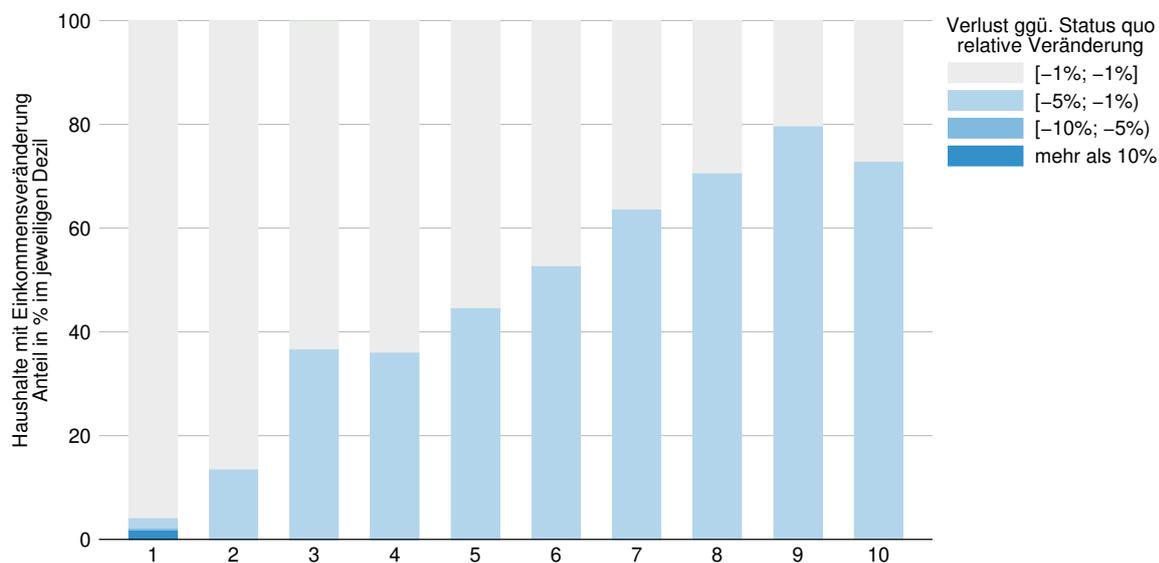
Im Durchschnitt ist das verfügbare Jahreseinkommen im Status quo im Jahr 2021 um 444 Euro (knapp 1,2 Prozent) höher als im kontrafaktischen Szenario ohne Reformmaßnahmen. Besonders Paare, Haushalte mit Kindern, und Haushalte in den höheren und höchsten Einkommensdezilen profitieren von den Steuerreformen in der 19. Legislaturperiode. Eine entscheidende Heterogenität zwischen Haushalten ergibt sich aufgrund der familienpolitischen Maßnahmen: Während Alleinstehende und Paare ohne Kinder ein um 0,9 bis 1,1 Prozent höheres Haushaltseinkommen aufweisen, sind die Einkommen von Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern im Status quo um 1,6 Prozent höher als im Szenario ohne die umgesetzten Reformmaßnahmen. Haushalte mit Kindern erfuhren somit eine besonders ausgeprägte Entlastungswirkung.

Tabelle 3: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen: Ausgangswert im geltenden Recht (Status quo) sowie Veränderung durch Kontrafaktisches Szenario

	Ausgangswert		Veränderung	
	geltendes Recht	ggü. geltendem Recht		
	Euro	Euro	%	
Gesamt	38.141	-444	-1,16	
Nach Haushaltstyp				
Alleinstehend	25.220	-230	-0,91	
Alleinerziehend	31.621	-489	-1,55	
Paar ohne Kinder	47.012	-493	-1,05	
Paar mit Kindern	56.577	-902	-1,59	
Nach Anzahl der Kinder				
Ohne Kinder	34.453	-342	-0,99	
Ein Kind	48.689	-741	-1,52	
Zwei Kinder	56.177	-880	-1,57	
Drei Kinder	53.338	-974	-1,83	
Vier und mehr Kinder	48.411	-1.107	-2,29	
Nach Haushaltstyp und Anzahl der Kinder				
Alleinstehend	25.220	-230	-0,91	
Alleinerziehend, ein Kind	29.780	-519	-1,74	
Alleinerziehend, zwei Kinder	34.397	-439	-1,28	
Alleinerziehend, drei Kinder	36.524	-372	-1,02	
Alleinerziehend, vier und mehr Kinder	42.765	-549	-1,28	
Paar ohne Kinder	47.012	-493	-1,05	
Paar, ein Kind	54.784	-812	-1,48	
Paar, zwei Kinder	59.605	-949	-1,59	
Paar, drei Kinder	55.757	-1.061	-1,90	
Paar, vier und mehr Kinder	49.061	-1.172	-2,39	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo				
1. Dezil	12.120	-81	-0,67	
2. Dezil	19.957	-181	-0,91	
3. Dezil	24.628	-223	-0,91	
4. Dezil	27.730	-262	-0,94	
5. Dezil	30.739	-276	-0,90	
6. Dezil	35.437	-345	-0,97	
7. Dezil	38.993	-434	-1,11	
8. Dezil	46.422	-630	-1,36	
9. Dezil	56.936	-903	-1,59	
10. Dezil	94.072	-1.192	-1,27	

Hinweis: Die Tabelle weist in der Spalte „Ausgangswert“ das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im geltenden Recht zum Stand 2021 aus. Die Spalte „Veränderung“ vergleicht das verfügbare Haushaltseinkommen im Status quo mit einem kontrafaktischen Szenario ohne gestalterische Steuerpolitik der Bundesregierung. Negative Veränderungswerte sind als eine Steigerung der Einkommen durch die im Status quo umgesetzten Steueranpassungen zu lesen. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 5: Verfügbares Einkommen, Veränderung nach Dezil – Kontrafaktisches Szenario



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile in Prozent an Haushalten, die im Szenario an Einkommen verloren hätten, für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo). *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Für Paare gilt, dass sie durch die Reformmaßnahmen durchweg bessergestellt wurden, je mehr Kinder im Haushalt leben. So ist das verfügbare Einkommen bei Paaren mit einem Kind im Status quo mit Reformen um etwa 1,5 Prozent höher, während Paare mit vier oder mehr Kindern einen Anstieg um durchschnittlich 2,4 Prozent verzeichnen. Anders gestaltet es sich bei Alleinerziehenden: So ist das verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2021 bei einem Kind um 519 Euro oder 1,7 Prozent höher ausgefallen, bei drei Kindern jedoch nur um 372 Euro oder ein Prozent im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario gestiegen. Grund für diesen gegenläufigen Effekt ist vornehmlich die Wirkung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende. Ab vier und mehr Kindern steigt der Unterschied zwischen dem Status quo und dem kontrafaktischen Szenario wieder auf 549 Euro oder 1,3 Prozent.

Nach Einkommensdezilen werden die einkommensschwächsten Haushalte mit 81 Euro bzw. 0,7 Prozent zwar deutlich, aber im Vergleich zu den übrigen Klassen am geringsten durch die Reformmaßnahmen entlastet. Dieser Effekt ist jedoch mechanisch bedingt, da sich die betrachteten Reformen des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags erst bei höheren Bruttoeinkommen bemerkbar machen. Entsprechend beträgt die Entlastung im Status quo im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario im zweiten bis sechsten Einkommensdezil bereits 181 Euro bis 345 Euro bzw. 0,9 bis 1,0 Prozent. Die Entlastungswirkung erhöht sich bis zum neunten Einkommensdezil auf 903 Euro oder 1,6 Prozent. Haushalte im neunten Einkommensdezil erfuhren somit aufgrund der Anpassungen im Einkommensteuer-Tarif und der starken Anhebung der Freigrenze im Rahmen der Rückführung des Solidaritätszuschlags relativ die stärkste Entlastungswirkung. Erst in dem höchsten Einkommensdezil ist der (relative) Entlastungseffekt geringer ausgeprägt, da Haushalte mit hohem Einkommen nicht von der Rückführung des Solidaritätszuschlags profitierten.

4 Simulationsergebnisse

Abbildung 5 stellt die Verteilungswirkungen der Reformmaßnahmen nach Einkommensdezilen dar. Während im ersten und zweiten Einkommensdezil verhältnismäßig wenige Haushalte betroffen sind, ist die ausbleibende Entlastungswirkung im kontrafaktischen Szenario ab dem dritten Einkommensdezil für mehr als ein Drittel der Haushalte innerhalb der Einkommensklassen spürbar. Die relative Entlastungswirkung der Reformmaßnahmen steigt dabei bis zum neunten Einkommensdezil auf gut 80 Prozent aller Haushalte an. Ausschlaggebend für die Entlastung von mehr Haushalten in den oberen Einkommensdezilen im Status quo ist, dass es sich bei den betrachteten Anpassungen insbesondere um Senkungen der Einkommensteuer sowie die Anhebung der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag handelt, die einkommensstarke Haushalte überproportional oft betreffen. Für die einkommensstärksten Haushalte im zehnten Dezil macht sich jedoch bemerkbar, dass sie reformbedingt weiterhin den Solidaritätszuschlag abführen müssen, weshalb die relativen Entlastungswirkungen geringer ausfallen.

Die in der 19. Legislaturperiode umgesetzten, betrachteten Steuerreformen haben nur geringfügige Wirkungen auf die Verteilungsmaße. Wie Tabelle 4 zeigt, wurden der Gini-Koeffizient und das P90/P10-Verhältnis bezogen auf das verfügbare Haushaltseinkommen durch die umgesetzten Reformmaßnahmen um weniger als 0,1 Prozentpunkte im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario verändert. Durch die fiskalpolitischen Reformen stieg das verfügbare Einkommen des Median-Haushalts, weshalb die Armutsrisikoschwelle im kontrafaktischen Szenario um gut 10 Euro pro Monat geringer wäre. Die Armutsrisikoquote, d.h. der Anteil der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, ist aufgrund der Anpassungen um 0,08 Prozentpunkte niedriger. Etwas ausgeprägter ist der Effekt bei der Kinderarmutsrisikoquote, die im kontrafaktischen Szenario knapp 0,8 Prozentpunkte höher wäre. Dieser Rückgang der Kinderarmutsrisikoquote relativ zum Szenario ohne Anpassungen ist auf die Anhebung des Kindergelds und des Alleinerziehendenfreibetrags am aktuellen Rand zurückzuführen. Die umgesetzten Reformmaßnahmen trugen zur Entlastung von Familien bei, wodurch das verfügbare Einkommen für Haushalte mit Kindern stieg und somit das Risiko von Kinderarmut reduziert wurde⁶

In den Abbildungen 20 bis 25 im Anhang werden überdies die Brutto-Netto-Verläufe verschiedener Musterhaushalte grafisch dargestellt. Im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario wurden Single-Haushalte durch die betrachteten Reformmaßnahmen nicht schlechter gestellt. Ab einem Bruttoeinkommen von etwa 20.000 Euro pro Jahr ist eine deutliche Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo bezogen auf das kontrafaktische Szenario sichtbar. Die Entlastung nimmt bis zu einem Brutto-Jahresgehalt von etwa 75.000 Euro und einer dazugehörigen Entlastung von 1.300 Euro fast linear zu, während sie im weiteren Verlauf etwas abflacht. Bei einem Haushaltseinkommen von etwa 110.000 Euro pro Jahr beträgt die Entlastung immerhin noch gut 400 Euro.

⁶ Für die Verteilungswirkung von Kinderbonus und Mehrwertsteuersenkung im Jahre 2020 siehe auch Blömer et al., 2021.

Tabelle 4: Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße – Kontrafaktisches Szenario

Maß	Veränderung ggü. geltendem Recht
Gini-Koeffizient	-0,08
P90/P10	-0,03
Armutsrisikoschwelle	-10,72
Armutsrisikoquote	0,08
Kinderarmutsrisikoquote	0,78

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im kontrafaktischen Szenario im Vergleich zum Status quo aus. Positive Veränderungswerte bei den Armutsrisikoquoten bedeuten beispielsweise eine Verringerung des Armutsrisikos durch die im Status quo umgesetzten Steueranpassungen. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote, Kinderarmutsrisikoquote in Prozentpunkten. Veränderung der Armutsrisikoschwelle in Euro/Monat. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Auch der zweite Musterhaushalt, eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern, wird im Status quo durch die umgesetzten Reformmaßnahmen entlastet. Bei einem Bruttoeinkommen von etwa 20.000 Euro pro Jahr stehen dank der Reformen in der 19. Legislaturperiode netto etwa 900 Euro mehr für den Haushalt zur Verfügung. Die Entlastungswirkung reduziert sich zunächst auf etwa 500 Euro bei einem Bruttohaushaltseinkommen von 55.000 Euro, bevor sie aufgrund der Anpassung am Einkommensteuertarif und der Rückführung des Solidaritätszuschlags auf fast 2.000 Euro netto in Einkommensklassen bis 90.000 Euro brutto anzieht. Erst ab noch höheren Bruttoeinkommen macht sich die nur teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags bemerkbar, wenngleich Alleinerziehende im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario weiterhin insgesamt von den Reformen profitieren.

Zuletzt wird ein Paar mit zwei Kindern als Musterhaushalt betrachtet, wobei die Anteile am Haushaltseinkommen zwischen den beiden Partnern gleich verteilt sind. Abermals setzt die Entlastungswirkung für Haushalte ab einem Bruttoeinkommen von etwa 20.000 Euro ein und beträgt gut 600 Euro. Bis zu einem Bruttoeinkommen von knapp unter 60.000 Euro erhöht sich die Entlastung auf gut 750 Euro für den Musterhaushalt. Danach macht sich die Rückführung des Solidaritätszuschlags deutlich bemerkbar: Bei Haushaltseinkommen von 70.000 Euro bis 100.000 Euro stehen dank der Reformmaßnahmen meist mehr als 1.000 Euro netto zusätzlich zur Verfügung. Für höhere Einkommen fällt die Entlastung sogar noch deutlicher aus, da einkommensstarke Haushalte die steuerpolitischen Reformen im vollen Umfang nutzen können.

Insgesamt wurden die deutschen Haushalte durch die fiskalpolitischen Reformmaßnahmen im Durchschnitt deutlich bessergestellt. Das verfügbare Haushaltseinkommen ist im Status quo höher als im kontrafaktischen Szenario ohne Reformmaßnahmen. Besonders stark profitierten Haushalte mit Kindern von den familienpolitischen Maßnahmen: Alleinerziehende und Paare mit Kindern haben im Durchschnitt ein 1,6 bis 1,7 Prozent höheres verfügbares Haushaltseinkommen. Kinderreiche Haushalte haben u.a. aufgrund der Erhöhung des Kindergelds sowohl relativ als auch absolut am meisten von den Reformmaßnahmen in der 19. Legislaturperiode profitiert. Auch in den einzelnen Einkommensdezilen wurden alle Haushalte im Durchschnitt besser gestellt. In den unteren

Einkommensdezilen erhöhte sich das Haushaltseinkommen um etwa ein Prozent. Aufgrund der Rückführung des Solidaritätszuschlags war der Zuwachs bei den höheren Einkommen sogar etwas stärker. Während sich die Ungleichheitsmaße im Status quo und im kontrafaktischen Szenario kaum unterscheiden, ist für die Kinderarmutsrisikoquote im Status quo aufgrund der Reformmaßnahmen ein Rückgang um 0,8 Prozentpunkte zu beobachten.

4.2 Verteilungswirkungen exklusive Rückführung des Solidaritätszuschlags

In Tabelle 5 werden die Wirkungen eines zweiten kontrafaktischen Szenarios auf die verfügbaren Haushaltseinkommen im Vergleich zum Rechtsstand 2021 dargestellt. In diesem Szenario wird, wie im Status quo, die Rückführung des Solidaritätszuschlags umgesetzt. Die beschriebenen Differenzen sind somit auf die übrigen, in Kapitel 2.4 beschriebenen Reformelemente zurückzuführen.

Die dargestellten Verteilungswirkungen verdeutlichen, dass die Steuerreformen auch exklusive der Betrachtung des Solidaritätszuschlags positive Einkommenseffekte erzielt haben. So sind die verfügbaren Einkommen im Status quo des Jahres 2021 rund 217 Euro höher als im kontrafaktischen Szenario ohne Reformtätigkeit. Der Vergleich mit dem Durchschnittseinkommen inklusive der Betrachtung des Solidaritätszuschlags zeigt, dass etwa die Hälfte der durchschnittlichen Einkommensentlastung auf die Rückführung des Solidaritätszuschlags zurückzuführen ist. So ist das Durchschnittseinkommen im Vergleich zum ersten kontrafaktischen Szenario um 1,2 Prozent höher, während sich im Vergleich zum zweiten kontrafaktischen Szenario ein Anstieg von nur 0,6 Prozent zeigt.

Die Betrachtung der verschiedenen Haushaltstypen zeichnet ein ähnliches Bild wie im ersten kontrafaktischen Szenario. Auch ohne Betrachtung der Rückführung des Solidaritätszuschlags wurden im Besonderen Familien entlastet: Durch die Anpassung von familienpolitischen Steuer- und Transfer-elementen profitieren Haushalte mit Kindern stärker von den umgesetzten Maßnahmen. So wären die verfügbaren Einkommen von Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder im zweiten kontrafaktischen Szenario um etwa 0,4 Prozent geringer, die verfügbaren Einkommen von Alleinerziehenden und Paaren mit Kinder jedoch um 1,3 bzw. 1,0 Prozent niedriger.

Entsprechend der Erhöhung des Kinderfreibetrags und des Kindergelds profitieren Haushalte von den Steuerreformen mit zunehmender Kinderzahl deutlicher: Im Durchschnitt ist das verfügbare Einkommen im zweiten kontrafaktischen Szenario bei einem Kind um 431 Euro bzw. 0,9 Prozent, bei vier oder mehr Kindern gar um 1.035 Euro bzw. 2,1 Prozent geringer. Das verfügbare Einkommen von Paaren steigt im Vergleich zum zweiten kontrafaktischen Szenario sowohl absolut wie relativ mit jedem weiteren Kind. Bei Alleinerziehenden ist der relative Einkommensvorteil hingegen mit

Tabelle 5: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen: Ausgangswert im geltenden Recht (Status quo) sowie Veränderung durch Kontrafaktisches Szenario 2

	Ausgangswert		Veränderung	
	geltendes Recht	ggü. geltendem Recht		
	Euro	Euro	%	
Gesamt	38.141	-217	-0,57	
Nach Haushaltstyp				
Alleinstehend	25.220	-88	-0,35	
Alleinerziehend	31.621	-412	-1,30	
Paar ohne Kinder	47.012	-188	-0,40	
Paar mit Kindern	56.577	-567	-1,00	
Nach Anzahl der Kinder				
Ohne Kinder	34.453	-130	-0,38	
Ein Kind	48.689	-431	-0,88	
Zwei Kinder	56.177	-590	-1,05	
Drei Kinder	53.338	-762	-1,43	
Vier und mehr Kinder	48.411	-1.035	-2,14	
Nach Haushaltstyp und Anzahl der Kinder				
Alleinstehend	25.220	-88	-0,35	
Alleinerziehend, ein Kind	29.780	-422	-1,42	
Alleinerziehend, zwei Kinder	34.397	-389	-1,13	
Alleinerziehend, drei Kinder	36.524	-362	-0,99	
Alleinerziehend, vier und mehr Kinder	42.765	-545	-1,28	
Paar ohne Kinder	47.012	-188	-0,40	
Paar, ein Kind	54.784	-433	-0,79	
Paar, zwei Kinder	59.605	-621	-1,04	
Paar, drei Kinder	55.757	-820	-1,47	
Paar, vier und mehr Kinder	49.061	-1.091	-2,22	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo				
1. Dezil	12.120	-77	-0,63	
2. Dezil	19.957	-159	-0,80	
3. Dezil	24.628	-174	-0,71	
4. Dezil	27.730	-177	-0,64	
5. Dezil	30.739	-163	-0,53	
6. Dezil	35.437	-176	-0,50	
7. Dezil	38.993	-191	-0,49	
8. Dezil	46.422	-237	-0,51	
9. Dezil	56.936	-318	-0,56	
10. Dezil	94.072	-524	-0,56	

Hinweis: Die Tabelle weist in der Spalte „Ausgangswert“ das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im geltenden Recht zum Stand 2021 aus. Die Spalte „Veränderung“ vergleicht das verfügbare Haushaltseinkommen im Status quo mit einem kontrafaktischen Szenario 2 ohne gestalterische Steuerpolitik der Bundesregierung. Negative Veränderungswerte sind als eine Steigerung der Einkommen durch die im Status quo umgesetzten Steueranpassungen zu lesen. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

4 Simulationsergebnisse

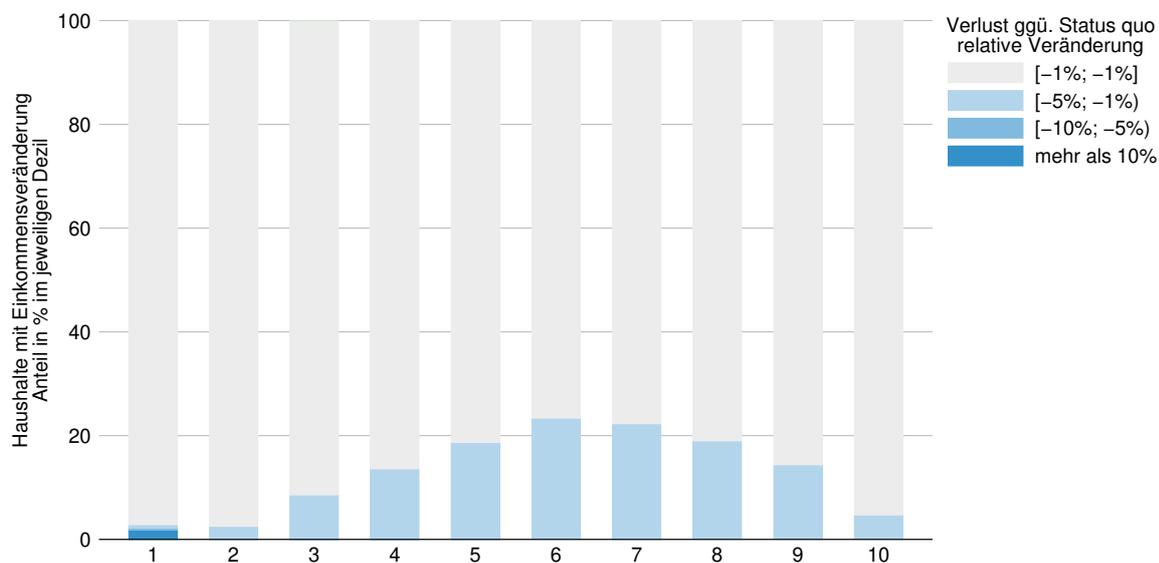
einer Erhöhung um 1,4 Prozent im Status quo bei einem Kind am größten, die absoluten Einkommensvorteile fallen bei zwei oder drei Kindern geringer aus. Dies ist besonders auf die Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende zurückzuführen.

Im Vergleich der Einkommensgruppen im Status quo werden Haushalte in allen Einkommensdezilen von den Steuerreformen auch ohne Einbezug des Solidaritätszuschlags entlastet. Die absolute Entlastung der Haushalte steigt von 77 Euro bei den einkommensschwächsten auf 524 Euro bei den einkommensstärksten Dezilen. Relativ bewegen sich die verfügbaren Einkommen im Status quo in einem um 0,5 bis 0,8 Prozent höheren Bereich im Vergleich zum zweiten kontrafaktischen Szenario.

Im Vergleich der Einkommensklassen zeigt sich ein deutlicher Unterschied zum ersten kontrafaktischen Szenario: Wie in Tabelle 3 ersichtlich, wurden durch die Rückführung des Solidaritätszuschlags besonders mittlere und höhere Einkommen absolut sowie relativ entlastet. In der Analyse der übrigen Steuerreformen im zweiten kontrafaktischen Szenario werden Haushalte im zweiten und dritten Einkommensdezil relativ am stärksten bessergestellt. Insgesamt werden alle Haushalte in einer vergleichbaren relativen Größenordnung entlastet.

Abbildung 6 stellt die Verteilungswirkung der untersuchten Steuerreformen exklusive des Solidaritätszuschlags nach Einkommensdezilen aufgeschlüsselt dar. Die Anpassungen wirken sich am stärksten auf Haushalte im sechsten und siebten Einkommensdezil aus, in denen mehr als 20 Prozent der Haushalte zwischen einem und fünf Prozent entlastet werden. Bemerkenswert ist die Auswirkung auf die einkommensschwächsten Haushalte: Im ersten Einkommensdezil werden zwar weniger als 5 Prozent der Haushalte entlastet, dafür aber zeigt sich für den Großteil dieser entlasteten Haushalte eine relative Entlastung um mehr als 10 Prozent, und damit deutlich stärkere Effekte als für die Haushalte in anderen Einkommensdezilen. Insgesamt ergibt sich ein Kontrast zum ersten kontrafaktischen Szenario, in denen in der oberen Hälfte der Einkommensdezile jeweils mehr als die Hälfte der Haushalte entlastet wurden.

Tabelle 6 zeigt die Auswirkung der Steuerreformen auf Armuts- und Ungleichheitsmaße im zweiten kontrafaktischen Szenario. Nimmt man die Rückführung des Solidaritätszuschlags aus der Betrachtung, ergibt sich durch die übrigen Steuerreformen ein leicht positives Bild bezüglich der Armutsmaße. So ist im Status quo des Jahres 2021 die Armutsrisikoquote um 0,3 Prozentpunkte geringer als im zweiten kontrafaktischen Szenario. Die Kinderarmutsrisikoquote ist im Status quo mit einem Rückgang um 1,2 Prozentpunkte ebenfalls niedriger. Es wird deutlich, dass die familienpolitischen Maßnahmen unabhängig von der Rückführung des Solidaritätszuschlags zu einer Entlastung von Familien mit Kindern und zu einer Reduktion von Kinderarmut beigetragen haben. Die Verschiebung der Armutsrisikoschwelle ist etwas weniger umfangreich im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario ohne Einbezug der Solidaritätszuschlags-Rückführung, da das verfügbare Einkommen durch die übrigen Reformen weniger stark gestiegen ist. Ähnlich zum ersten kontrafaktischen Szenario reagieren die Verteilungsmaße nur geringfügig: Die Einkommensverteilung

Abbildung 6: Verfügbares Einkommen, Veränderung nach Dezil – Kontrafaktisches Szenario 2

Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile in Prozent an Haushalten, die im Szenario an Einkommen verloren hätten, für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo). *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

gemessen am Gini-Koeffizienten ist um 0,06 Prozentpunkte knapp weniger ungleich im Status quo als im zweiten kontrafaktischen Szenario, das Verhältnis des neunten Dezils zum ersten Dezil des verfügbaren Einkommens verändert sich nicht.

Wie bereits in Kapitel 4.1 diskutiert, visualisieren die Abbildungen 7 bis 19 im Anhang die Brutto-Netto-Verläufe verschiedener Musterhaushalte. In der Betrachtung aller gezeigten Einkommensverläufe wird deutlich, dass die Steuerreformen exklusive des Solidaritätszuschlags eine homogenere Entlastungswirkung über verschiedene Haushaltstypen ausüben. So wird beispielsweise ein Paar mit zwei Kindern mit etwa 800 Euro im Jahr entlastet, während die Entlastung inklusive des Solidaritätszuschlags mit steigendem Einkommen auf über 1.500 Euro steigt.

Tabelle 6: Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße – Kontrafaktisches Szenario 2

Maß	Veränderung ggü. geltendem Recht
Gini-Koeffizient	0,06
P90/P10	0,00
Armutsrisikoschwelle	-6,09
Armutsrisikoquote	0,27
Kinderarmutsrisikoquote	1,19

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße im kontrafaktischen Szenario 2 im Vergleich zum Status quo aus. Positive Veränderungswerte bei den Armutsrisikoquoten bedeuten beispielsweise eine Verringerung des Armutsrisikos durch die im Status quo umgesetzten Steueranpassungen. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote, Kinderarmutsrisikoquote in Prozentpunkten. Veränderung der Armutsrisikoschwelle in Euro/Monat. P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

4 Simulationsergebnisse

Insgesamt haben die Steuerreformen der 19. Legislaturperiode auch über die Rückführung des Solidaritätszuschlags hinaus eine positive Wirkung auf Einkommen und Verteilungsmaße erzielt. Die verfügbaren Einkommen aller Haushalte im Status quo zeigen einen relativen und absoluten Anstieg im Vergleich zum zweiten kontrafaktischen Szenario. Reformmaßnahmen wie die Erhöhung des Kindergelds, des BEA-Freibetrags und des Entlastungsbeitrags für Alleinerziehende entfalten deutlich ihre Wirkung: Haushalte mit Kindern profitieren am stärksten von der Steuerpolitik der letzten Jahre. Im relativen Vergleich stärken die Reformen besonders Bürger*innen in niedrigeren Einkommensklassen. Dies steht im Kontrast zu der Reformwirkung der Rückführung des Solidaritätszuschlags, von der besonders mittlere und höhere Einkommensklassen profitieren.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kurzexpertise hat die Verteilungswirkungen ausgewählter steuerpolitischer Reformen in der 19. Legislaturperiode untersucht. Dazu wurden die Rückführung des Solidaritätszuschlags, Anpassungen des Einkommensteuertarifs, die Erhöhung des Kinderfreibetrags, des BEA-Freibetrags, des Kindergelds und des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende sowie die Anpassungen beim Behinderten-Pauschbetrag betrachtet. Im ifo-Mikrosimulationsmodell *ifo-MSM-TTL* wurden die Verteilungswirkungen auf Haushaltsebene auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels quantifiziert. Aufgrund der deutlichen Entlastung für die meisten Haushalte durch die Rückführung des Solidaritätszuschlags wurde der Status quo im Jahr 2021 mit einem kontrafaktischen Szenario ohne und einem kontrafaktischen Szenario mit der Rückführung des Solidaritätszuschlags verglichen. Somit sind die Verteilungswirkungen durch die Rückführung des Solidaritätszuschlags und die Effekte der anderen Reformmaßnahmen deutlicher zu unterscheiden.

Die Steuerreformen der 19. Legislaturperiode führen zu positiven nominalen Einkommenseffekten für alle Haushaltstypen und Einkommensgruppen. So wäre das verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2021 ohne gestalterische Eingriffe der Steuerpolitik im Durchschnitt um 444 Euro oder 1,2 Prozent niedriger ausgefallen. Haushalte mit Kindern und mit höheren Einkommen profitierten sowohl relativ als auch absolut gesehen am stärksten. Durch die Erhöhung des Kindergelds stieg der Zuzugewinn an verfügbarem Einkommen der Haushalte dabei mit zunehmender Kinderzahl. Paare mit zwei Kindern hätten beispielsweise ohne die steuerpolitischen Anpassungen in der 19. Legislaturperiode ein um 950 Euro oder 1,6 Prozent geringeres verfügbares Haushaltseinkommen. Durch die Rückführung des Solidaritätszuschlags wurden vor allem Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen entlastet. Die relativ stärkste Entlastungswirkung erfuhren Haushalte im neunten Einkommensdezil mit einem um 1,6 Prozent niedrigeren verfügbaren Haushaltseinkommen im kontrafaktischen Szenario. Während die Ungleichheitsmaße nur geringfügig auf die Maßnahmen reagierten, wurden durch die Steuerreformen die Armutsmasse positiv beeinflusst: So ist die Kinderarmutsrisikoquote im Status quo um 0,8 Prozentpunkte geringer als im Szenario ohne steuerpolitische Gestaltung.

Die gesonderte Betrachtung der Reformwirkungen ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags zeichnet ein differenzierteres Bild der Verteilungswirkungen. Die familienpolitischen Maßnahmen stellten weiterhin Haushalte mit (mehr) Kindern sowie Paare besser. Die Entlastungswirkungen waren jedoch homogener über die Einkommensdezile verteilt als bei der Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags: Die relativ stärkste Entlastung im zweiten kontrafaktischen Szenario fand sich bei den Haushalten in den unteren Einkommensdezilen, deren Einkommen ohne die Reformmaßnahmen um bis zu 0,8 Prozent niedriger ausgefallen wären. Entsprechend waren die relativen Verbesserungen in den Armutsmassen ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags höher als im ersten kontrafaktischen Szenario, die Ungleichheitsmaße verbesserten sich marginal.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

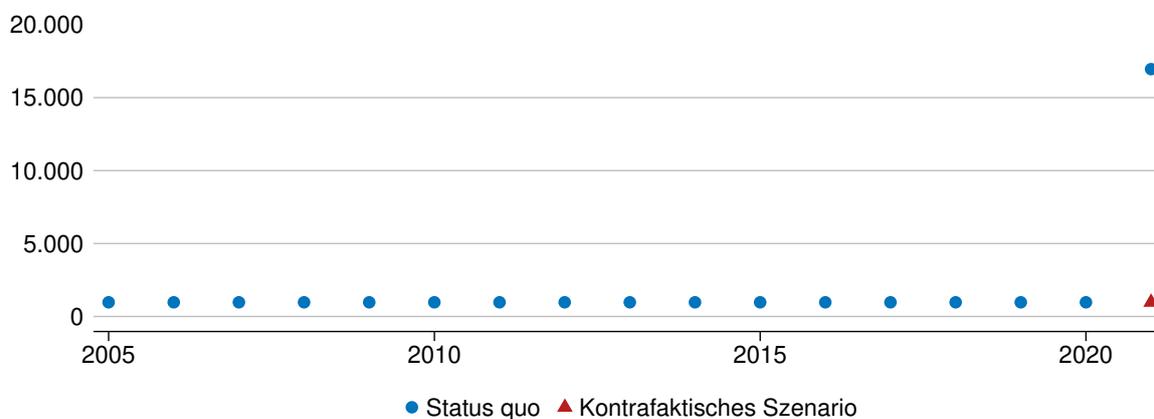
Zusammenfassend lässt sich festhalten: Viele der untersuchten steuerpolitischen Maßnahmen der 19. Legislaturperiode gingen über die verfassungsgemäß gebotenen Mindestanpassungen hinaus. Nominal betrachtet entlasteten die steuerpolitischen Reformen viele private Haushalte. Mit Ausnahme der Rückführung des Solidaritätszuschlags bewegen sich die umgesetzten steuerpolitischen Maßnahmen größtenteils im Rahmen der regelmäßigen Anpassungen an die reale Einkommensentwicklung. Die Verteilungseffekte der betrachteten Maßnahmen zeigen eine schwache Verringerung der Ungleichheit, sind aber insgesamt weitgehend neutral zu beurteilen. Eine Verringerung des Kinderarmutrisikos durch die untersuchten Maßnahmen ist im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario ohne gestalterische Anpassungen erkennbar.

Literaturverzeichnis

- Beznoska, Martin und Tobias Hentze (2020). *Entlastung der Steuerzahler in der aktuellen Legislaturperiode: Effekte der Steuerrechtsänderungen*. IW-Report 60/2020.
- Blömer, Maximilian, Luisa Dörr, Clemens Fuest, Martin Mosler, Andreas Peichl und Niklas Potrafke (2019). „Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist“. In: *ifo Schnelldienst* 72.16, S. 29–41.
- Blömer, Maximilian, Przemyslaw Brandt, Martin Mosler und Andreas Peichl (2021). „Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020“. In: *ifo Schnelldienst* 74.02, S. 45–50.
- Blömer, Maximilian und Andreas Peichl (2020a). *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*. ifo Forschungsberichte 118. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. München: ifo Institut.
- (2020b). *The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model*. ifo Working Paper 335. ifo Institute.
- Breuer, Christian (2018). „Ein Grundeinkommen für Kinder“. In: *Wirtschaftsdienst* 98.7, S. 481–488.
- Deutscher Bundestag (2020). *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2022 (13. Existenzminimumbericht)*. Drucksache 19/22800.
- Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung (2019). *Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten der Jahre 1984-2018, v35*.
- Dorn, Florian, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke (2017). „Steuererhöhungen durch die Hintertür–fiskalische Aufkommenswirkungen der kalten Progression“. In: *ifo Schnelldienst* 70.02, S. 51–58.
- Goebel, Jan, Markus M. Grabka, Stefan Liebig, Martin Kroh, David Richter, Carsten Schröder und Jürgen Schupp (2019). „The German Socio-Economic Panel (SOEP)“. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239.2, S. 345–360.
- Wollmershäuser, Timo, Marcell Götttert, Christian Grimme, Stefan Lautenbacher, Robert Lehmann, Sebastian Link, Sascha Möhrle, Ann-Christin Rathje, Magnus Reif, Pauliina Sandqvist und Radek Šauer und Marc Stöckli (2021). „ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2021: Deutsche Wirtschaft taumelt in die dritte Coronawelle“. In: *ifo Schnelldienst Digital* 9/2021.

A Anhang

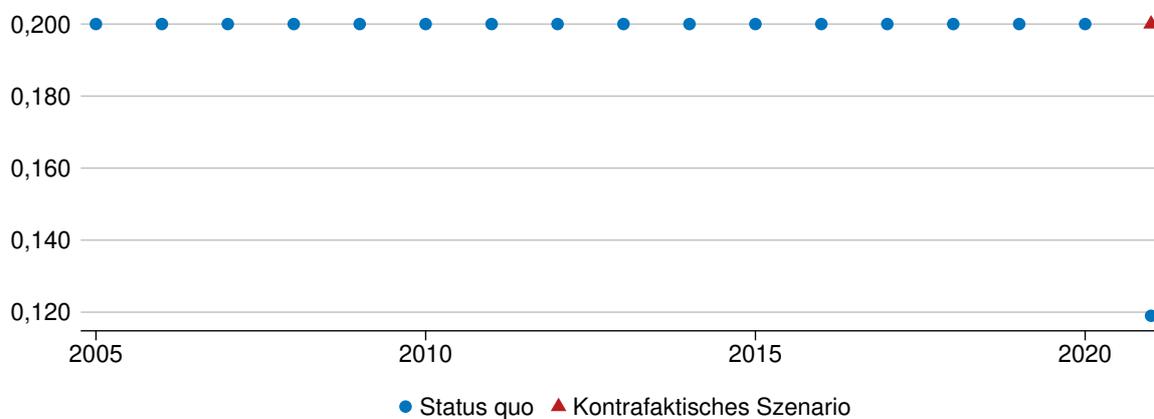
Abbildung 7: Entwicklung Parameter Soli-Freigrenze



Freigrenze beim Solidaritätszuschlag 1995, § 3 (3) Nr. 2 SolzG 1995. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	972 €	
2018	972 €	
2021	16.956 €	G. v. 10.12.2019 BGBl. I S. 2115.

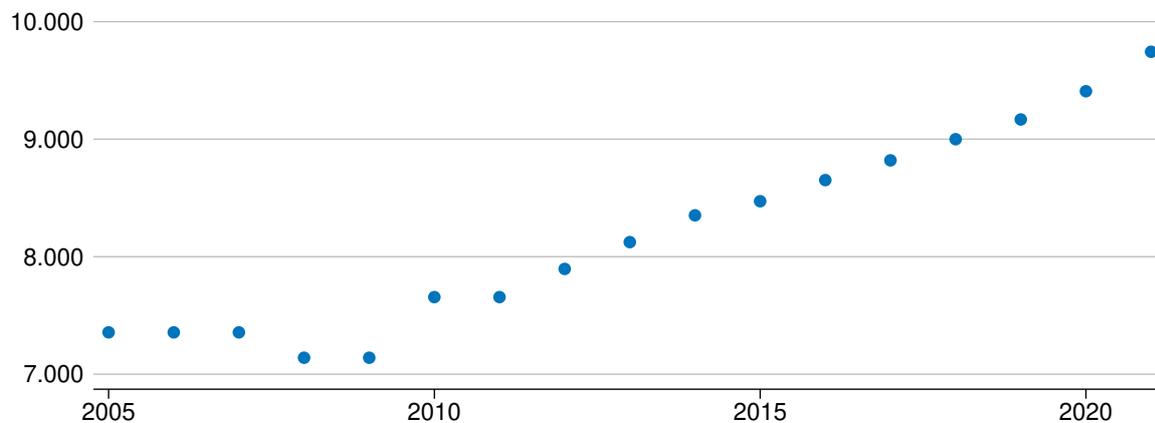
Abbildung 8: Entwicklung Parameter Soli-Maximalsatz



Prozentsatz zur Berechnung des Maximalsatzes des Solidaritätszuschlags 1995, § 4 SolzG 1995. Der Solidaritätszuschlag beträgt nicht mehr als dieser Prozentanteil des Unterschiedsbetrages zwischen der festzusetzenden Einkommensteuer und der Freigrenze. Dies definiert die Phase-In-Zone. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	0,200	
2018	0,200	
2021	0,119	G. v. 10.12.2019 BGBl. I S. 2115.

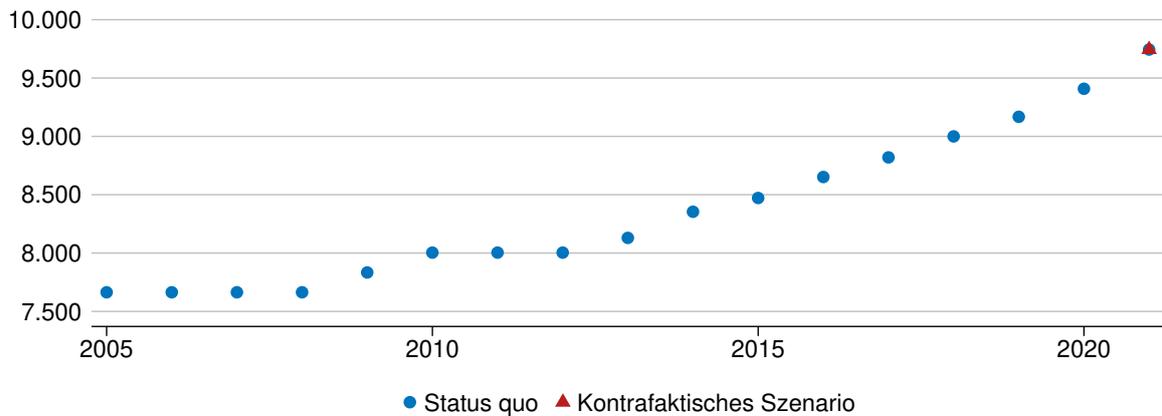
Abbildung 9: Entwicklung Parameter Existenzminimum



Existenzminimum für Alleinstehende laut Existenzminimumbericht. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	7.356 €	5. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 15/2462 vom 05.02.2004.
2008	7.140 €	6. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 16/3265 vom 02.11.2006.
2010	7.656 €	7. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 16/11065 vom 21.11.2008.
2012	7.896 €	8. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 17/5550 vom 30.05.2011.
2013	8.124 €	9. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 17/11425 vom 07.11.2012.
2014	8.352 €	9. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 17/11425 vom 07.11.2012.
2015	8.472 €	10. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 18/3893 vom 30.01.2015.
2016	8.652 €	10. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 18/3893 vom 30.01.2015.
2017	8.820 €	11. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 18/10220 vom 02.11.2016.
2018	9.000 €	11. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 18/10220 vom 02.11.2016.
2019	9.168 €	12. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 19/5400 vom 09.11.2018.
2020	9.408 €	12. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 19/5400 vom 09.11.2018.
2021	9.744 €	13. Existenzminimumbericht. BT-Drucksache 19/22800 vom 26.10.2020.

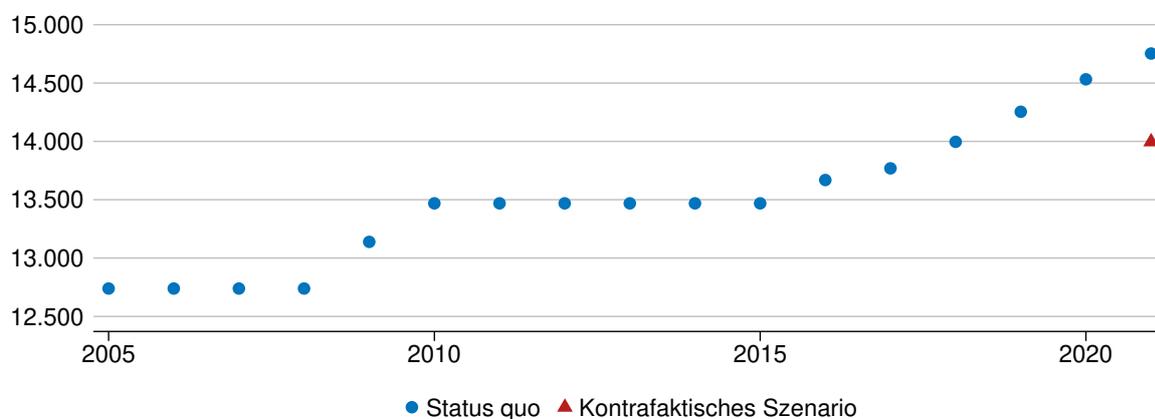
Abbildung 10: Entwicklung Parameter Grundfreibetrag



Grundfreibetrag. Der im Gesetz genannte Beginn der ersten Progressionszone, ist dieser Parameter +1. §32a EStG. §52 Abs. 41 EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	7.664 €	
2009	7.834 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2010	8.004 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2013	8.130 €	G. v. 20.02.2013 BGBl. I S. 283.
2014	8.354 €	G. v. 20.02.2013 BGBl. I S. 283.
2015	8.472 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	8.652 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	8.820 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	9.000 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	9.168 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2020	9.408 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2021	9.744 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

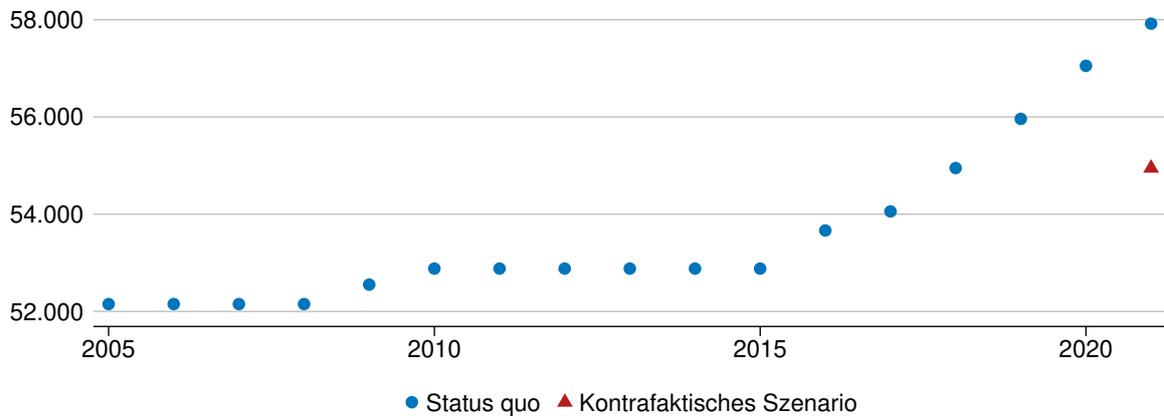
Abbildung 11: Entwicklung Parameter Mittlere Stufe



Ende der ersten Progressionszone laut ESt-Tarif. Der im Gesetz genannte Beginn der mittleren Stufe, der zweiten Progressionszone, ist dieser Parameter +1. §32a EStG. §52 Abs. 41 EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	12.739 €	
2009	13.139 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2010	13.469 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2013	13.469 €	G. v. 20.02.2013 BGBl. I S. 283.
2015	13.469 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	13.669 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	13.769 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	13.996 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	14.254 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2020	14.532 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2021	14.753 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

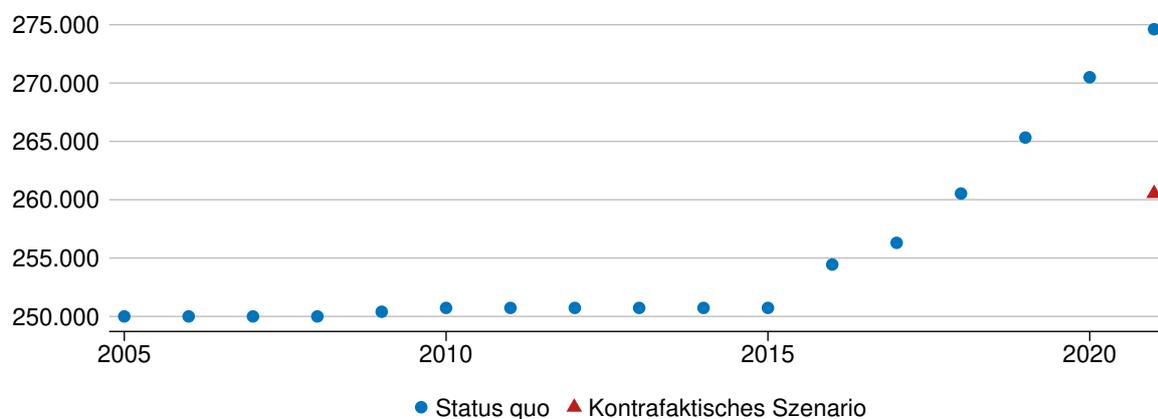
Abbildung 12: Entwicklung Parameter Hohe Stufe



Ende der zweiten Progressionszone laut ESt-Tarif. Der im Gesetz genannte Beginn der hohen Stufe ist dieser Parameter +1. §32a EStG. §52 Abs. 41 EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	52.151 €	
2009	52.551 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2010	52.881 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2013	52.881 €	G. v. 20.02.2013 BGBl. I S. 283.
2015	52.881 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	53.665 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	54.057 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	54.949 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	55.960 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2020	57.051 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2021	57.918 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

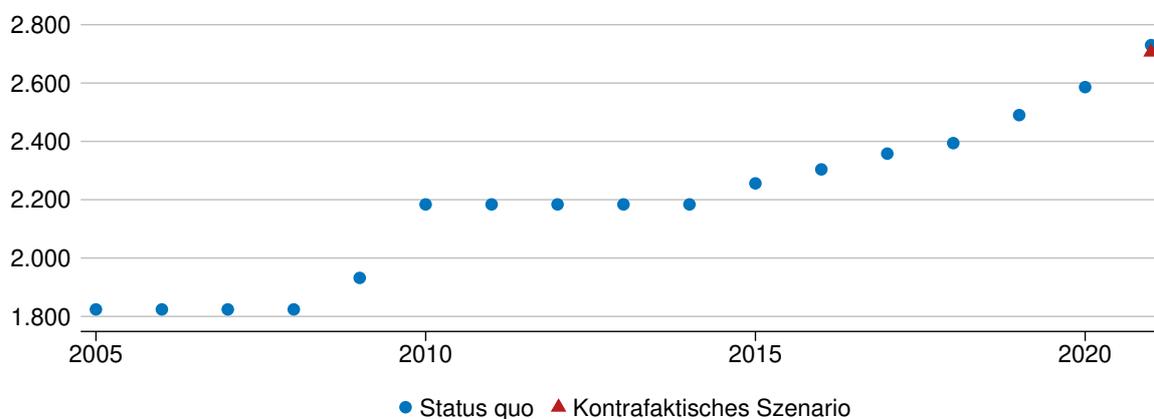
Abbildung 13: Entwicklung Parameter Reichenstufe



Ende der hohen Stufe laut ESt-Tarif. Der im Gesetz genannte Beginn der Reichenstufe ist dieser Parameter +1. Tarif §32a EStG, §52 Abs. 41 EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	250.000 €	
2009	250.400 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2010	250.730 €	G. v. 02.03.2009 BGBl. I S. 416.
2013	250.730 €	G. v. 20.02.2013 BGBl. I S. 283.
2017	256.303 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	260.532 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	265.326 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2020	270.500 €	G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2021	274.612 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

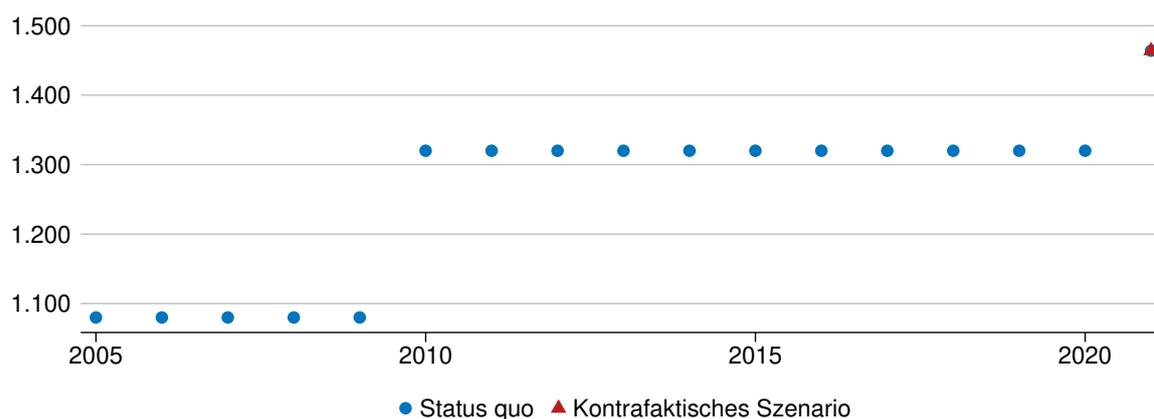
Abbildung 14: Entwicklung Parameter Kinderfreibetrag sächl. Existenzminimum



Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes. Höhe §32(6) EStG, früher auch Absatz 7 und 8. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	1.824 €	
2009	1.932 €	Artikel 1 G. v. 22.12.2008 BGBl. I S. 2955.
2011	2.184 €	Artikel 1 G. v. 22.12.2009 BGBl. I S. 3950.
2015	2.256 €	Artikel 1 G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	2.304 €	Artikel 2 G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	2.358 €	Artikel 8 G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000.
2018	2.394 €	Artikel 9 G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000.
2019	2.490 €	Artikel 1 G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2020	2.586 €	Artikel 1 G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210.
2021	2.730 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

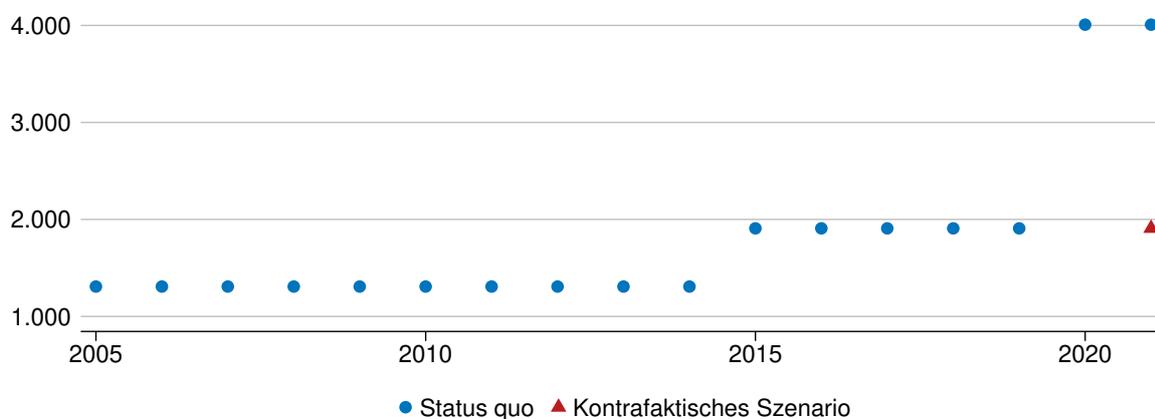
Abbildung 15: Entwicklung Parameter Freibetrag Betreuungs-, Erziehungs-, Ausbildungsbedarf



Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes. Höhe §32 (6) EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	1.080 €	
2010	1.320 €	Artikel 1 G. v. 22.12.2009 BGBl. I S. 3950.
2018	1.320 €	
2021	1.464 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

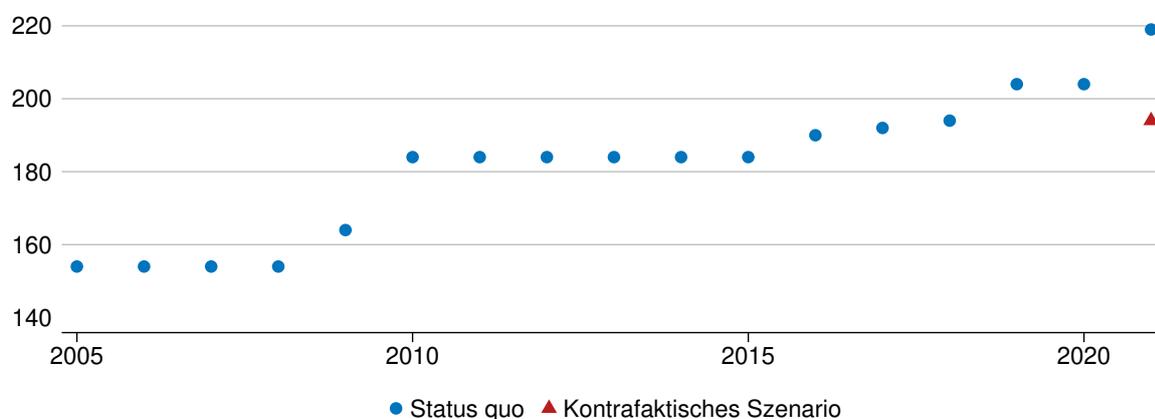
Abbildung 16: Entwicklung Parameter Entlastungsb. AE



Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. § 24b (1) EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	1.308 €	
2015	1.908 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2018	1.908 €	
2020	4.008 €	G. v. 29.06.2020 BGBl. I S. 1512.
2021	4.008 €	G. v. 29.06.2020 BGBl. I S. 1512. Ab 2022: G. v. 28.12.2020 BGBl. I S. 3103.

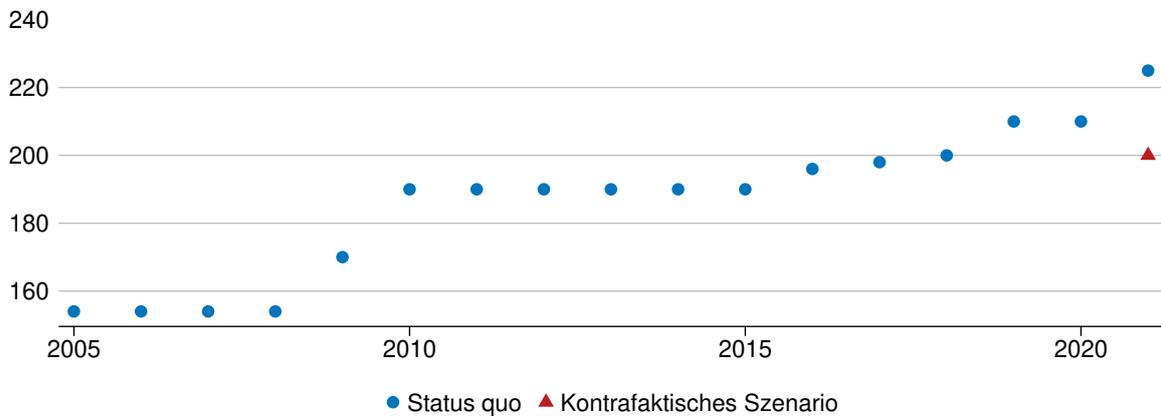
Abbildung 17: Entwicklung Parameter KG für 1. und 2. Kind



Betrag für das erste und zweite Kind. Höhe §66(1) EStG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	154 €	
2009	164 €	G. v. 22.12.2008 BGBl. I S. 2955.
2010	184 €	G. v. 22.12.2009 BGBl. I S. 3950
2015	184 €	§ 66 EStG, alter Betrag in der vor dem 23.07.2015 geltenden Fassung. Betrag wurde unterjährig geändert auf 188 Euro. § 66 EStG n.F. (neue Fassung) in der am 23.07.2015 geltenden Fassung durch Artikel 1 G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	190 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	192 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	194 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	204 €	§ 66 EStG n.F. (neue Fassung) in der am 01.07.2019 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210
2021	219 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

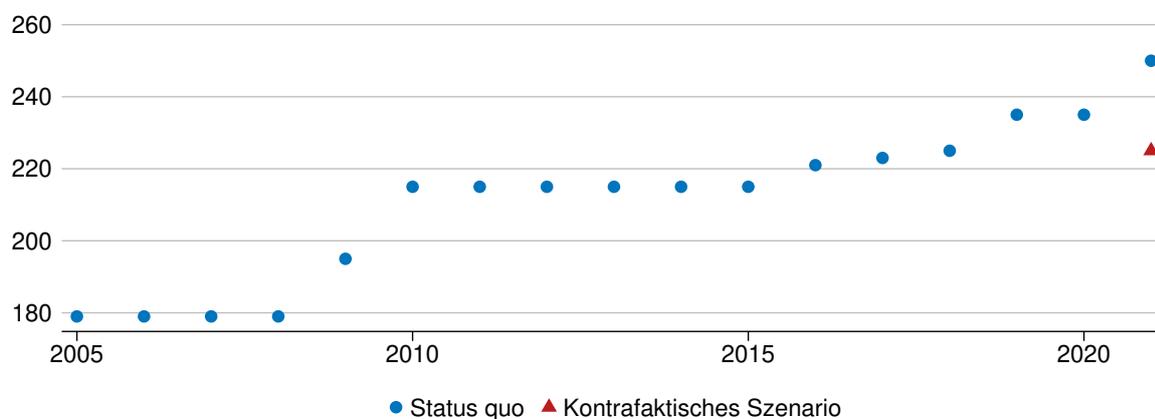
Abbildung 18: Entwicklung Parameter KG für 3. Kind



Betrag für das dritte Kind. Höhe §66(1) EstG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Jahr	Wert	geändert durch
2005	154 €	
2009	170 €	G. v. 22.12.2008 BGBl. I S. 2955.
2010	190 €	G. v. 22.12.2009 BGBl. I S. 3950
2015	190 €	§ 66 EstG, alter Betrag in der vor dem 23.07.2015 geltenden Fassung. Betrag wurde unterjährig geändert auf 194 Euro. § 66 EstG n.F. (neue Fassung) in der am 23.07.2015 geltenden Fassung durch Artikel 1 G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	196 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	198 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	200 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	210 €	§ 66 EstG n.F. (neue Fassung) in der am 01.07.2019 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210
2021	225 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

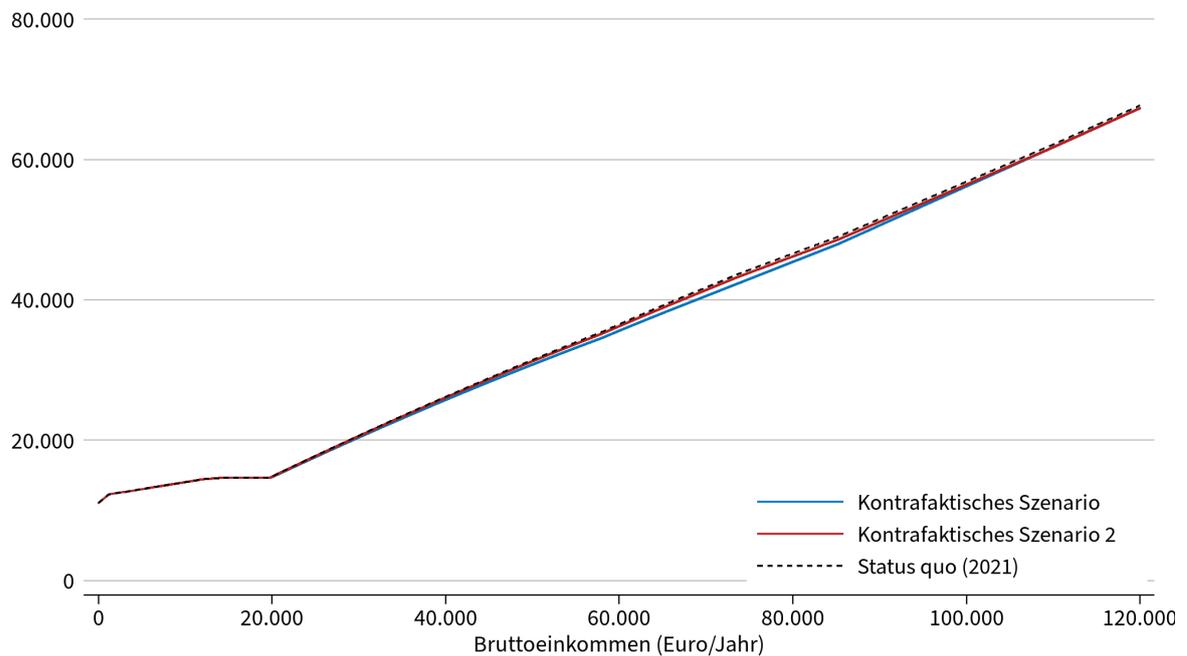
Abbildung 19: Entwicklung Parameter KG für 4. und weiteres Kind



Betrag für das vierte und jedes weitere Kind. Höhe §66(1) EstG. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

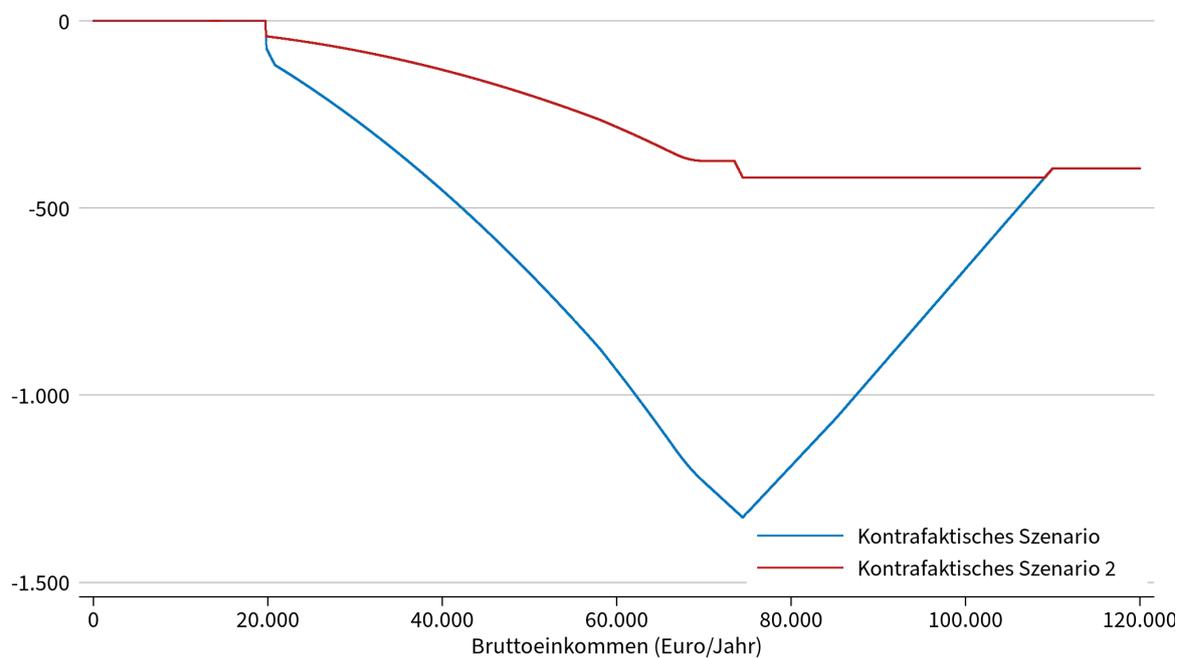
Jahr	Wert	geändert durch
2005	179 €	
2009	195 €	G. v. 22.12.2008 BGBl. I S. 2955.
2010	215 €	G. v. 22.12.2009 BGBl. I S. 3950
2015	215 €	§ 66 EstG, alter Betrag in der vor dem 23.07.2015 geltenden Fassung. Betrag wurde unterjährig geändert auf 219 Euro. § 66 EstG n.F. (neue Fassung) in der am 23.07.2015 geltenden Fassung durch Artikel 1 G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2016	221 €	G. v. 16.07.2015 BGBl. I S. 1202.
2017	223 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000
2018	225 €	G. v. 20.12.2016 BGBl. I S. 3000; zuletzt g. d. G. v. 23.06.2017 BGBl. I S. 1682.
2019	235 €	§ 66 EstG n.F. (neue Fassung) in der am 01.07.2019 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 29.11.2018 BGBl. I S. 2210
2021	250 €	G. v. 01.12.2020 BGBl. I S. 2616.

Abbildung 20: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt



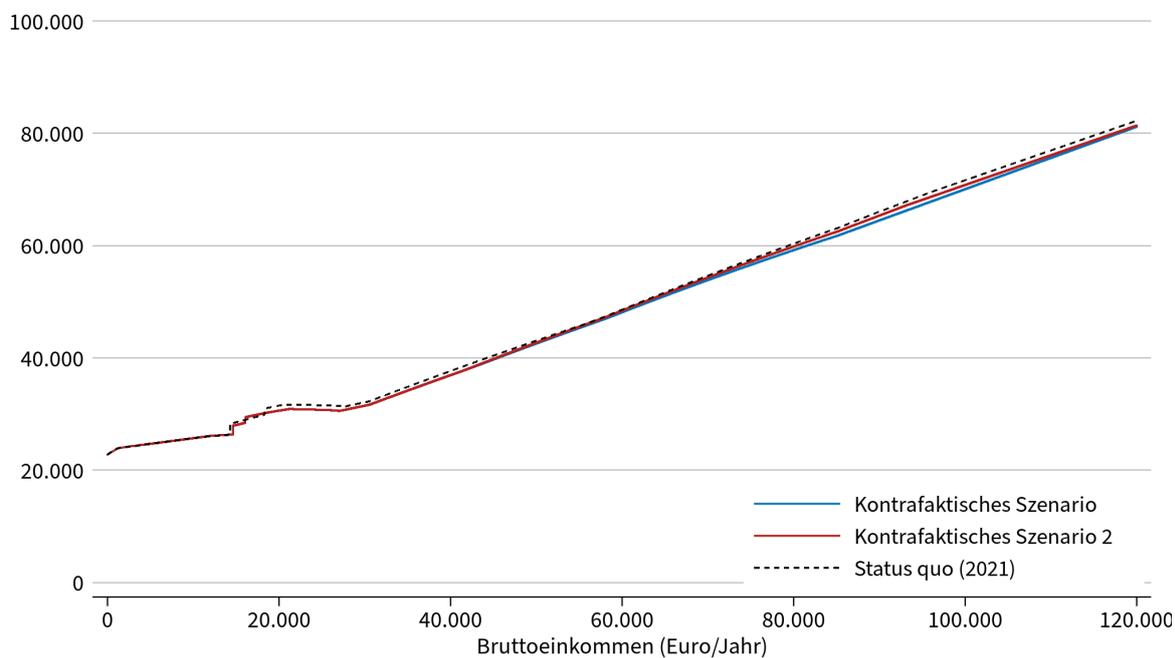
Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 21: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Single-Haushalt



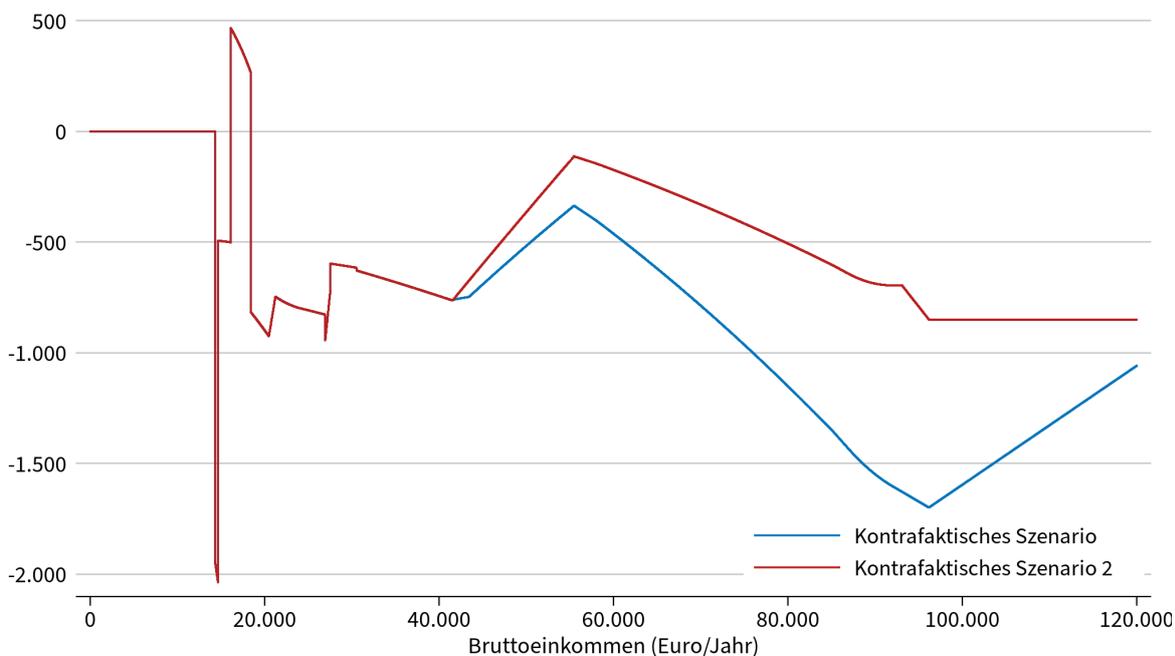
Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Differenz zum Status quo (2021). Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 22: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Alleinerziehend, zwei Kinder



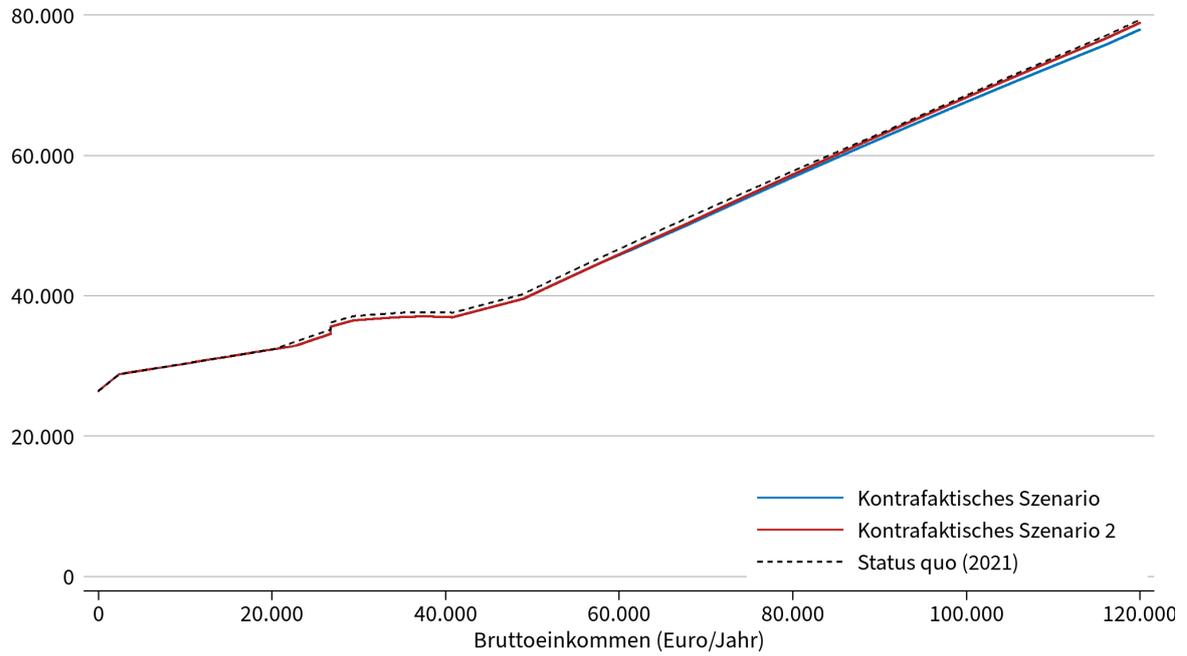
Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 23: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Alleinerziehend, zwei Kinder



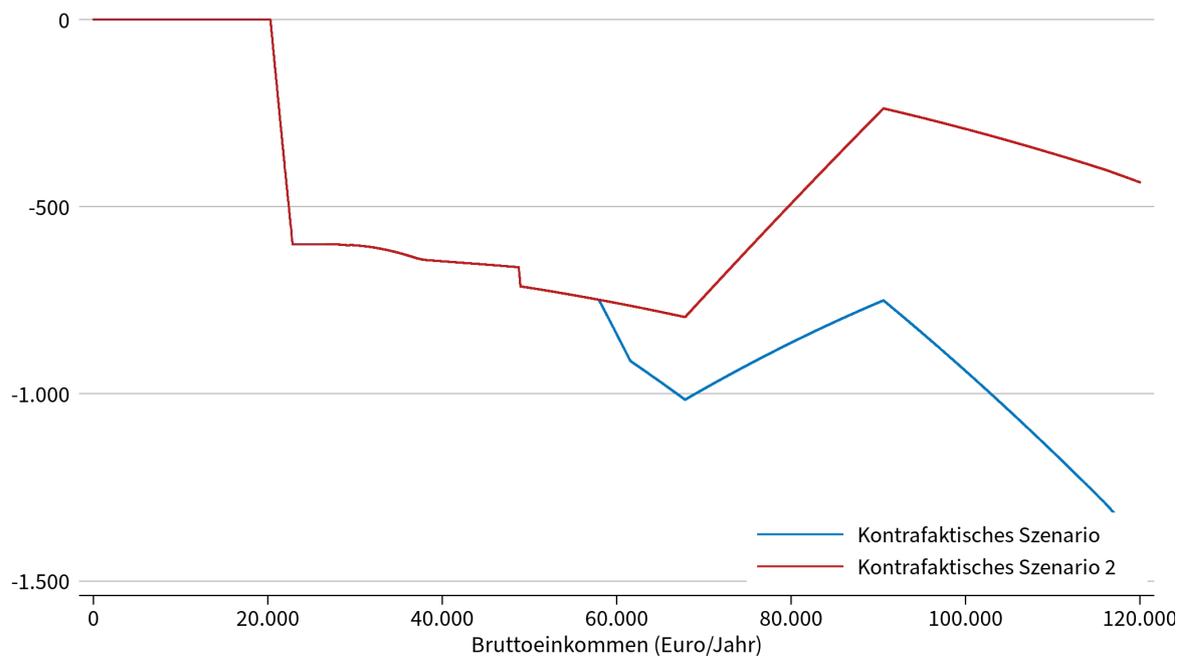
Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Differenz zum Status quo (2021). *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 24: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 25: Brutto-Netto-Verlauf – Kontrafaktisches Szenario – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50



Hinweis: Die Grafik zeigt das verfügbare Haushaltseinkommen (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Differenz zum Status quo (2021). *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.