

Barabas, György et al.

Research Report

Reformoptionen versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung. Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung. Endbericht

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Barabas, György et al. (2018) : Reformoptionen versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung. Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung. Endbericht, RWI Projektberichte, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250069>

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.



Endbericht

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Reformoptionen versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung

**Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Landesentwicklung**

Endbericht

15. November 2018



Impressum

Herausgeber:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany

Postanschrift:

Postfach 10 30 54 | 45030 Essen, Germany

Fon: +49 201-81 49-0

E-Mail: rwi@rwi-essen.de

www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Dr. Stefan Rumpf (Administrativer Vorstand)

© RWI 2018

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Endbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gestaltung: Daniela Schwindt, Magdalena Franke, Claudia Lohkamp

Reformoptionen versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung
Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr
und Landesentwicklung

Endbericht

15. November 2018

Projektteam

Dr. György Barabas, Dr. Philipp Breidenbach (Projektleitung), Prof. Dr. Roland
Döhrn, Dr. Robin Jessen, Philipp Jäger, Dr. Sandra Schaffner

Endbericht

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Reformoptionen versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung

**Studie im Auftrag des Hessischen Ministeriums für
Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung**

Endbericht

15. November 2018



Das RWI wird vom Bund und vom Land
Nordrhein-Westfalen gefördert.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	4
1. Versicherungsfremde Leistungen in den Sozialversicherungen.....	5
2. Empirische Grundlagen	6
3. Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen.....	7
3.1 Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung	7
3.2 Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung	8
4. Belastungsanalysen und Arbeitsangebotseffekte	10
4.1 Belastung der privaten Haushalten mit Steuern und Abgaben.....	10
4.2 Szenario 1 „Steuerfinanziert ohne Gegenfinanzierung“.....	14
4.3 Szenario 2 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung aus der Einkommensteuer“.....	16
4.4 Szenario 3 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung aus der Umsatzsteuer“	20
4.5 Szenario 4 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung Einkommen- und Umsatzsteuer“	22
4.6 Zusammenfassung der Verteilungsanalysen.....	25
5. Gesamtwirtschaftliche Effekte	27
6. Fazit.....	29
7. Literatur.....	32
A Anhang.....	33

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Zusammensetzung der Abgabenbelastung	12
Abbildung 2	Szenario 1: Absolute Belastungsänderungen.....	14
Abbildung 3	Szenario 1: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen).....	15
Abbildung 4	EST-Tarif: Status-quo und Gegenfinanzierung „Szenario 2“	17
Abbildung 5	Szenario 2: Absolute Belastungsänderungen	18
Abbildung 6	Szenario 2: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)	19
Abbildung 7	Szenario 3: Absolute Belastungsänderungen	21
Abbildung 8	Szenario 3: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)	22
Abbildung 9	EST-Tarif: Status-quo und Gegenfinanzierung „Szenario 4“	23
Abbildung 10	Szenario 4: Absolute Belastungsänderungen	24
Abbildung 11	Szenario 4: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)	24
Abbildung A1	Szenario 3a: regulärer Satz 20%, ermäßigter Satz 10%	39
Abbildung A2	Szenario 3b: regulärer Satz 19% (unverändert), ermäßigter Satz 15%	40
Abbildung A3	Szenario 3c: regulärer Satz 20%, ermäßigter Satz 20% (entfällt).....	40
Tabelle 1	Verteilung der Einkommensklassen	11
Tabelle 2	Arbeitsangebotseffekte im Szenario 1.....	16
Tabelle 3	Arbeitsangebotseffekte in Szenario 2	20
Tabelle 4	Arbeitsangebotseffekte in Szenario 4	25
Tabelle 5	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	28

1. Versicherungsfremde Leistungen in den Sozialversicherungen

Die deutschen Sozialversicherungen (insbesondere die Rentenversicherungen) sollen nach dem Äquivalenzprinzip aufgebaut sein. Versicherungsnehmer zahlen in der Zeit der Anwartschaft Beiträge gemäß ihres Einkommens und erhalten dafür in der Auszahlungszeit äquivalente Leistungen, die sich nach der Rentenformel berechnen. Eine Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist, dass alle Leistungen, die aus der Rentenversicherung gezahlt werden, auf vorherigen Beitragszahlungen der Versicherten beruhen. Erwerben jedoch manche Versicherte Ansprüche auf Leistungen, die nicht durch Beitragszahlungen erworben wurden, kann dieses System aus der Balance geraten, sofern solche versicherungsfremde Leistungen nicht aus anderen Quellen – in der Regel aus dem Steueraufkommen – finanziert werden.

Ein Überblick über die Leistungen der Rentenversicherung zeigt allerdings, dass die Entscheidung, was eine Versicherungsleistung und was eine versicherungsfremde Leistung ist, keineswegs trivial ist. Bei der Mütterrente oder bei Auszahlungen nach Fremdrentengesetz mag der Charakter einer versicherungsfremden Leistung noch eindeutig sein. In anderen Fällen, etwa bei Hinterbliebenenrenten oder beim vorzeitigen Rentenbezug nach 45 Versicherungsjahren (Rente ab 63), fällt es schon deutlich schwerer zu beurteilen, ob und in welchem Maße es sich um versicherungsfremde Leistungen handelt. Entsprechend schwierig ist es auch festzustellen, ob die Bundeszuschüsse die bestehenden versicherungsfremden Leistungen abdecken und somit das Äquivalenzprinzip in einer um Bundeszuschüsse bereinigten Rentenversicherung erhalten bleibt, oder ob ein durch Zuschüsse nicht abgedeckter Rest an versicherungsfremden Leistungen verbleibt.

Diese Frage wurde bereits häufig analysiert. So haben unter anderem die Rentenversicherung selbst (Reinecke 2012), das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Fichte 2011), das Institut für Makroökonomik und Konjunkturforschung (IMK) in Meinhardt (2018) und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) im Jahresgutachten 2005 (SVR 2005) die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten quantifiziert. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat hierzu im Jahr 2016 Stellung bezogen (Wissenschaftlicher Dienst 2016).

Die Spannweite der Ergebnisse bei diesen Untersuchungen ist weit. Sie reicht von der Einschätzung, dass die versicherungsfremden Leistungen ausreichend durch Bundeszuschüsse gedeckt seien bis hin zu einer Unterdeckung von jährlich ca. 50 Mrd. €. Diese Heterogenität ergibt sich weniger daraus, dass bestimmte Leistungen unterschiedlich quantifiziert werden als vielmehr aus dem Fehlen einer einheitlichen Definition und Schwierigkeiten bei der Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen.

Den Ausgangspunkt dieses Gutachten bildet daher ein Überblick über verschiedene Abgrenzungen versicherungsfremder Leistung in der Rentenversicherung¹ und der daraus abgeleiteten Quantifizierungen. Dabei geht es nicht darum, einen neuen Punktschätzer der durch staatliche Zuschüsse nicht gedeckten versicherungsfremden Leistungen zu liefern, sondern es soll lediglich eine Größenordnung bestimmt werden. Ausgehend davon wird die im Mittelpunkt dieser Studie stehende Frage

¹ Die hier vorgenommenen Analysen beschränken sich in Absprache mit dem Auftraggeber auf die gesetzliche Rentenversicherung. Auch der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung umfasst versicherungsfremde Leistungen. Hierzu besteht aber eine wesentlich kleinere Literatur, sodass eine adäquate (ebenso detailreiche) Analyse für die Arbeitslosenversicherung nicht vorgenommen werden konnte. Die aktuellste Schätzung der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung stammt von Meinhardt (2018) und liegt bei etwa 3 Mrd. €. Die weiteren Sozialversicherungen waren explizit von der Analyse ausgenommen.

untersucht, wie unterschiedliche Formen der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen die privaten Haushalte differenziert nach Einkommensklassen belasten und wie sich diese Belastungswirkungen zwischen den Finanzierungsansätzen unterscheiden.

Den Referenzwert bildet dabei die augenblickliche Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen der Rentenversicherung. Aus dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen kann abgeleitet werden, um wieviel Prozentpunkte der Rentenversicherungsbeitrag gesenkt werden könnte, wenn der Bundeszuschuss entsprechend steigen würde. Daraus wird die Verteilung der Entlastung durch die Beitragssenkungen differenziert nach Einkommensklassen abgeleitet. Veränderungen der finanziellen Belastung von Lohneinkommen ziehen aber auch Arbeitsangebotseffekte nach sich. Diese werden anschließend quantifiziert. Dabei wird von einer positiven Einkommenselastizität des Arbeitsangebots ausgegangen, die zur Folge hat, dass eine sinkende Belastung der Arbeitseinkommen Anreize gibt, das Arbeitsangebot zu steigern, sei es durch die Aufnahme einer Tätigkeit bisher nicht erwerbstätiger Personen, sei es durch eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden der bereits Erwerbstätigen.

In einem nächsten Schritt werden verschiedene Wege der Finanzierung höherer staatlicher Zuschüsse an die Rentenversicherung und deren Verteilungswirkungen betrachtet. Da es nahe liegt, dass dazu aufkommensstarke Steuern herangezogen werden, wird hier zum einen eine entsprechende Erhöhung der Einkommen-, zum anderen eine Erhöhung der Umsatzsteuer betrachtet. Die dadurch entstehenden Mehrbelastungen werden ebenfalls nach Einkommensklassen differenziert und mit den Minderbelastungen durch die geringeren Rentenversicherungsbeiträge verglichen. Auch werden die Arbeitsangebotseffekte simuliert, die sich aus den höheren Einkommensteuersätzen ergeben. Um die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer solchen Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen zu berücksichtigen, werden schließlich Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell vorgenommen.

2. Empirische Grundlagen

In dieser Studie soll – wie dargelegt – die Wirkungen einer geänderten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung auf die privaten Haushalte differenziert nach Einkommensklassen dargestellt werden. Eine wesentliche methodische Grundlage bildet das RWI-Mikrosimulationsmodell RWI-EMSIM (Bechara et al. 2015). Dieses Modell bildet den Status quo des deutschen Steuer- und Transfersystems realitätsnah ab (vgl. Breidenbach et al. 2014 oder Breidenbach et al. 2017). Neben dem geltenden Einkommensteuertarif berücksichtigt es auch die Regelungen bei den Sozialversicherungsabgaben und (soweit möglich) bei den Transferleistungen (ALG I, ALG II, Wohngeld etc.). Eine kurze Darstellung des Modells findet man im Anhang A.² Datenbasis des Steuer-Transfer-Teils des Modells sind die Faktische Anonymisierten Steuerdaten (FAST) des Statistischen Bundesamtes.

Daneben bildet das Mikrosimulationsmodell ab, in welchem Maße Personen im erwerbsfähigen Alter auf Änderungen der Nettolöhne (durch veränderte Steuer- und Abgabenbelastungen) mit einer Änderung des Arbeitsangebots reagieren. Dazu werden entsprechende Arbeitsangebotselastizitäten geschätzt, die sich u.a. nach Geschlecht, nach dem Status Single/Paar und nach dem derzeitigen Arbeitsumfang unterscheiden. Diese Elastizitäten werden anhand der derzeitigen Verteilung von Arbeitsstunden und Löhnen mit empirischen Modellen geschätzt, die sich auf das Sozioökonomische Panel (SOEP) stützen (Bechara et al. 2015, Anhang A). Zu beachten ist dabei, dass diese Elastizitäten

² Ausführlich ist das Modell in Bechara et al. (2015) dokumentiert.

die derzeitige Wirklichkeit abbilden und die Simulationsergebnisse ungenau werden, wenn sich eine Veränderung stark vom Status quo unterscheidet.

Neben einer Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch eine Veränderung des Einkommensteuertarifs soll in dieser Studie auch eine Anpassung der Umsatzsteuer als Finanzierungsform betrachtet werden. Grundlage dieser Rechnungen ist das Umsatzsteuersimulationsmodell des RWI (Siemers 2014). Basierend auf Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes werden die Ausgaben privater Haushalte differenziert nach dem jeweils anzuwendenden Umsatzsteuersatz dargestellt. Daraus kann die offene Belastung durch Umsatzsteuer ermittelt werden. Um die gesamte von privaten Haushalten zu tragende Umsatzsteuer abzubilden, müssen allerdings zusätzlich verdeckte Umsatzsteuerlasten berücksichtigt werden, die sich im Wesentlichen durch „unechte“ Steuerbefreiungen in den Bereichen Wohnungswesen, medizinische Dienstleistungen, Sozialversicherungen und übrigen Versicherungen ergeben. Veränderungen in den Umsatzsteuersätzen können mit Hilfe des Modells in zusätzliche Belastungen der Haushalte umgerechnet werden. Nicht berücksichtigt sind mögliche Veränderungen im Konsumentenverhalten in Folge der veränderten Steuerlast.

Diese werden wenn auch nicht auf der Ebene einzelner Haushaltstypen so zumindest auf gesamtwirtschaftlicher Ebene in Simulationsrechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell berücksichtigt. Dieses gesamtwirtschaftliche vierteljährliche ökonomische Modell bildet die Entstehungs-, die Verwendungs- und die Verteilungsseite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ab. Es verfügt über einen detailliert modellierten Staatssektor, der zwischen direkten und indirekten Steuern sowie Sozialabgaben unterscheidet und die Wirkungen staatlicher Abgaben auf die Preise und damit die Realeinkommen sowie auf die Arbeitskosten und damit die Arbeitsnachfrage berücksichtigt. Die aus den Mikrosimulationsmodellen abgeleiteten Änderungen bei Steuern und Sozialabgaben werden dem Konjunkturmodell als exogene Variablen vorgegeben und anschließend die davon ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen errechnet.

3. Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen

In diesem Abschnitt soll die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) abgeschätzt werden. Dazu werden zunächst die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung betrachtet, da diese teilweise den Zweck verfolgen, versicherungsfremde Leistungen auszugleichen. Im Anschluss wird der Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der GRV ermittelt. Sie werden in einer engeren und einer weiteren Definition angegeben. Aus der Differenz zwischen den Zuschüssen und den gesamten versicherungsfremden Leistungen kann dann eine Spannweite für die durch Zuschüsse nicht gedeckten versicherungsfremden Leistungen angegeben werden.

3.1 Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung

Der Bund leistet zu den Ausgaben der GRV Zuschüsse. Diese verfolgen u.a. den Zweck, versicherungsfremde Leistungen durch Steuermittel zu kompensieren. Man muss dabei zwischen drei Zuschüssen unterscheiden:

- Der allgemeine Bundeszuschuss (§213 SGB VI (2)). Zweck des allgemeinen Bundeszuschusses ist die Unterstützung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der GRV. Die jährliche Erhöhung des Zuschusses bemisst sich nach der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und nach der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung. Dabei wird jeweils der Beitragssatz zugrunde gelegt, der sich ohne den Bundeszuschuss ergeben hätte. In

den Jahren 2019 bis 2021 wird der Bundeszuschuss jeweils um 400 Mill. €, im Jahr 2022 um 560 Mill. € und in den Jahren 2023 bis 2025 um jeweils 480 Mill. € erhöht.³

- Der zusätzliche Bundeszuschuss (§213 SGB VI (3)). Dieser wird seit April 1998 gewährt und betrug im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit (1999) 15,6 Mrd. DM (knapp 8 Mrd. €). Seitdem steigt er entsprechend dem Umsatzsteueraufkommen. Dieser Zuschuss wurde bei seiner Einführung konkret mit dem Ziel begründet, die Belastung der GRV durch versicherungsfremde Leistungen auszugleichen.
- Der Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses (§213 SGB VI (4)): Dieser wurde 2000 mit dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform eingeführt und sollte einen Teil der Einnahmen aus der Ökosteuer in die Rentenkasse umlenken. Er wurde zuletzt 2003 auf 9,5 Mrd. € erhöht. Seitdem steigt er auf der einen Seite entsprechend der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter, wobei das Gesetz seit 2003 eine pauschale Verminderung des jährlichen Erhöhungsbetrags um jeweils 409 Mill. € vorsieht.

Im Jahr 2017 belief sich der Bundeszuschuss insgesamt auf 67,8 Mrd. €, wobei 43,8 Mrd. € aus dem allgemeinen und 24 Mrd. € aus den zusätzlichen Bundeszuschüssen stammen (Deutsche Rentenversicherung 2018). Wichtig ist festzuhalten, dass sich die Höhe der Bundeszuschüsse nicht unmittelbar am Umfang der versicherungsfremden Leistungen orientiert. Änderungen bei den versicherungsfremden Leistungen waren zwar mitunter Auslöser, um Änderungen am Bundeszuschuss vorzunehmen. Die Dynamik der Zuschüsse über die Zeit orientiert sich aber an der Gehaltsentwicklung (pro Kopf beim allgemeinen Zuschuss und insgesamt beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Zuschusses) sowie am Umsatzsteueraufkommen. Eine Ausweitung der versicherungsfremden Leistungen kann nur den allgemeinen Bundeszuschuss beeinflussen, und dies auch nur dann, wenn die Ausweitung dieser Leistungen den hypothetischen Rentenversicherungsbeitrag ohne Bundeszuschuss erhöht hätte.

3.2 Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung

Die Abschätzung des Umfangs versicherungsfremder Leistungen in der GRV ist – wie bereits ausgeführt – schwierig. Zum einen ist strittig, welche Leistungen überhaupt als versicherungsfremd anzusehen sind, zum anderen erfordert die Quantifizierung umfangreiche Schätzungen, da nicht alle Sachverhalte, in die die Gewährung solcher Leistungen anknüpft, in den Statistiken der Rentenversicherung erfasst und ausgewiesen werden.

Was die Abgrenzung angeht, ist in Anwendung des Äquivalenzprinzips der entscheidende Maßstab. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass der Anspruch auf eine Versicherungsleistung durch Beitragszahlungen in adäquater Höhe erworben sein muss. Da dies bei versicherungsfremden Leistungen nicht der Fall ist, stellen sie einen Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dar. Alle an dem Äquivalenzprinzip anknüpfenden Quantifizierungen stützen sich auf eine Abgrenzung des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger aus dem Jahr 1995 (Ruhland 1995). Danach gelten als versicherungsfremd insbesondere die Aufwendungen für vorzeitige Altersrenten ohne Abschlag, Rentenzahlungen für nicht mit Beitragszahlungen verbundene Anrechnungszeiten, Zahlungen nach

³ Ab 2006 gilt darüber hinaus eine pauschale Minderung des Bundeszuschusses, durch den Mehreinnahmen der Rentenversicherung aufgrund der Begrenzung der Steuerfreiheit der Sonn-, Feiertags- und Nachzuschläge ausgeglichen wurden.

dem Fremdrentengesetz und Zahlungen aufgrund von Kindererziehungszeiten für vor dem 1.1.1992 geborene Kinder.⁴ Zudem gibt es eine Reihe quantitativ weniger bedeutsamer Posten.

Während diese Positionen in der Literatur weithin unstrittig sind, gibt es weitere Leistungen, die ebenfalls als versicherungsfremd interpretiert werden können. Zu diesen versicherungsfremden Leistungen im weiteren Sinne werden insbesondere der Ost-West-Ausgleich und die Hinterbliebenenrenten (Witwen- bzw. Witwerrente sowie die Waisenrenten), gerechnet, wenn auch die Positionen hier keineswegs einheitlich sind.

So stellt der *Ost-West-Ausgleich*, den die Rentenversicherung selbst als eine versicherungsfremde Leistung einstuft, nach Einschätzung des Karl-Bräuer-Instituts keine versicherungsfremde Leistung dar. Es argumentiert dabei, dass Ausgleichzahlungen zwischen Teilregionen häufig anzutreffen, auch zwischen den alten Bundesländern, und deshalb als systemimmanent anzusehen sind (Fichte 2011).

Ähnlich strittig sind die Positionen bezüglich der *Hinterbliebenenrenten*. Ansprüche darauf wurden zwar durch Beitragszahlungen erworben, wenn auch durch Zahlungen des Verstorbenen und nicht des Rentenempfängers. Insofern könnte man die Renten als Versicherungsleistungen ansehen. Allerdings herrscht bei der Gewährung der Renten nach Einschätzung des Karl-Bräuer-Instituts das Fürsorgeprinzip vor, was es daran festmacht, dass die Rentenzahlung mit eigenem Einkommen verrechnet wird bzw. – im Fall der Waisenrente – die Gewährung vom Vorhandensein eines anderen Unterhaltspflichtigen abhängt. Aus diesem Blickwinkel wären die Hinterbliebenenrenten in voller Höhe als versicherungsfremde Leistungen anzusehen.

Allerdings verweist hier die Deutsche Rentenversicherung (die Bundesregierung macht sich diese Argumentation zueigen) darauf, dass das SGB VI die Möglichkeit eines Splittings der Rentenansprüche vorsieht, bei dem die von einem Ehepartner erworbenen Ansprüche auf beide Partner aufgeteilt werden können. Diese Aufteilung würde Versicherungsansprüche beider Ehepartner begründen. Eine versicherungsfremde Leistung würde sich nach dieser Argumentation nur in dem Maße ergeben, wie die tatsächlich gezahlten Witwen- bzw. Witwerrenten den Betrag übersteigen, der sich bei Anwendung des Splittings ergeben hätte. Da allerdings von dieser Splitting-Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wird, wird diese Argumentation häufig in Zweifel gezogen (Karl Bräuer Institut 2011, Meinhard 2018).

Die aktuellste Berechnung des Umfangs der versicherungsfremden Leistungen seitens der Deutschen Rentenversicherung bezieht sich auf das Jahr 2009. Sie bezifferte die versicherungsfremden Leistungen im engeren Sinne auf 47,3 Mrd. €, im weiteren Sinne auf 70,7 Mrd. € (Reinecke 2012). In die Leistungen im weiteren Sinne sind dabei der Ost-West-Ausgleich, die Waisenrenten und der den Splittinganteil übersteigende Teil der Witwen- bzw. Witwerrenten enthalten. Berechnungen öffentlicher Stellen für aktuellere Jahre liegen nicht vor.

Manche Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen sind seit 2009 gesunken. So dürften im Zuge der allgemein verbesserten Arbeitsmarktlage die Zahlungen von Erwerbsminderungsrenten aufgrund der Arbeitsmarktlage und, wegen des Auslaufens der Möglichkeit einer abschlagsfreien Rente vor Vollendung des 65. Lebensjahres, die Leistungen im Zusammenhang mit einem vorzeitigen Rentenbezug zurückgegangen sein.

Andererseits wurden durch Rechtsänderungen neue versicherungsfremde Leistungen geschaffen. Am bedeutsamsten sind dabei:

⁴ Für rentenwirksame Kindererziehungszeiten für nach dem 1.1.1992 geborene Kinder übernimmt der Bundeshaushalt die Beiträge.

- Die Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Mütter mit vor dem 1.1.1992 geborenen Kindern von 12 auf 24 Monate (sog. Mütterrente). Die hieraus resultierenden Mehrbelastungen der GRV werden auf gut 6 Mrd. € pro Jahr geschätzt.⁵
- Die abschlagsfreie Rente ab 63 für Versicherte mit mehr als 45 Versicherungsjahren. Die Mehrbelastungen der GRV werden auf rund 3 Mrd. € geschätzt.

Eine aktuelle Schätzung des Umfangs der versicherungsfremden Leistungen findet man bei Meinhardt (2018), der die letztverfügbare Rechnung der Rentenversicherung bis 2016 fortschreibt. Danach erhält man je nach Abgrenzung folgende Angaben:

- Versicherungsfremde Leistungen im engen Sinne: 59,1 Mrd. €
- Versicherungsfremde Leistungen im weiteren Sinne (Abgrenzung der DRV): 90,6 Mrd. €
- Versicherungsfremde Leistungen im weiteren Sinne (Abgrenzung des Karl-Bräuer-Instituts⁶): 97,3 Mrd. €
- Versicherungsfremde Leistungen im weitesten Sinne (Meinhardt 2018):⁷ 113,0 Mrd. €.

Bei einem Bundeszuschuss von 64,5 Mrd. € könnte man nur mit Blick auf die versicherungsfremden Leistungen im engeren Sinne von einer auskömmlichen Finanzausstattung der Rentenversicherung ausgehen, wobei der Finanzierungsüberschuss mit 5,4 Mrd. € aufgrund der Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre bereits 10 Mrd. € geringer ausfällt als 2009. Die anderen Abgrenzungen gelangen zu einer Unterdeckung der versicherungsfremden Leistungen, die zwischen 25 Mrd. € und 48,5 Mrd. € beträgt.

Die Ausführungen unterstreichen, dass es keine allgemein akzeptierte Schätzung des Umfangs der versicherungsfremden Leistungen in der GRV gibt. In Anlehnung an die dargestellte Literatur wird in den folgenden Rechnungen die Finanzierungslücke der jährlichen versicherungsfremden Leistungen mit 30 Mrd. € angesetzt, eine Zahl, die zwischen den Abgrenzungen der versicherungsfremden Leistungen im weiteren Sinne der GRV und des Karl-Bräuer-Instituts liegt. Übersetzt in Beitragspunkte entspricht das einer potenziellen Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um 2,7 Prozentpunkte, die sich formal hälftig auf Arbeitnehmer (1,35 Punkte) und Arbeitgeber (1,35 Punkte) aufteilt.

4. Belastungsanalysen und Arbeitsangebotseffekte

4.1 Belastung der privaten Haushalten mit Steuern und Abgaben

Ergebnis eines Mikrosimulationsmodells ist eine Darstellung der Belastungen der (potenziellen) Erwerbstätigen mit Steuern und Sozialversicherungsabgaben in Abhängigkeit von deren Einkommen. Ausgehend von Veränderungen dieser Belastungen gegenüber dem Status quo durch politische Maßnahmen können die Verteilungswirkungen und darauf aufbauend auch Anpassungen im Erwerbsverhalten dargestellt werden.

Die Analysen werden im Folgenden nach Einkommensklassen auf Ebene von Haushalten unterteilt. Die Einkommensklassen werden anhand des zu versteuernden Einkommens gebildet. Tabelle 2 zeigt

⁵ Die Ausweitung der Mütterrente im Rahmen der „Rentenreform 2019“ ist hier noch nicht berücksichtigt (da sie zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht in Kraft ist). Die Zusatzkosten werden auf knapp 4 Mrd. € geschätzt.

⁶ Ohne Ost-West Ausgleich, einschließlich Hinterbliebenenrente in voller Höhe.

⁷ Einschließlich Ost-West Ausgleich und Hinterbliebenenrente in voller Höhe

Versicherungsfremde Leistungen in den Rentenversicherungen

die Eckwerte der Verteilung der Haushalte auf die einzelnen Einkommensklassen, deren durchschnittliches Einkommen (als steuerlicher Gesamtbetrag der Einkünfte) und durchschnittliche Höhe von Transfereinkommen in den jeweiligen Einkommensklassen.

Unter Berücksichtigung der steuerlichen Einkünfte ist die unterste Einkommensklasse mit Abstand am stärksten besetzt. In ihr findet man 10,6 Mio. Haushalten, also etwa jeder vierte Haushalt. Die dargestellten Nettoeinkommen (inkl. Transferleistungen) in Höhe von etwa 21 500 € in dieser Klasse zeigen allerdings, dass die steuerlichen Einkommen nur den kleineren Teil der gesamten Einkommen in dieser Einkommensklasse darstellen. Neben Haushalten, die hohe Transferleistungen aus der Grundsicherung beziehen, zählen zu dieser Gruppe auch Rentnerhaushalte, die nur einen Teil ihrer Einkommen versteuern müssen.

Tabelle 1
Verteilung der Einkommensklassen
Daten auf Basis der FAST (2010) und EVS (2013)

Einkommens- klassen in Tsd. EUR	Anzahl der Haus- halte ¹	Anteil an allen Haushalten	steuerl. Gesamtbe- trag der Einkünfte	Gesamt-Nettoein- kommen (inkl. Transferleistungen)
unter 10	10 585 905	24,8%	2 989	21 463
10 bis 20	6 174 730	14,4%	14 932	31 258
20 bis 30	5 664 874	13,3%	24 975	31 527
30 bis 40	5 324 264	12,5%	34 927	34 378
40 bis 50	4 129 176	9,7%	44 742	40 926
50 bis 60	2 869 078	6,7%	54 740	47 388
60 bis 70	2 015 402	4,7%	64 703	55 443
70 bis 80	1 455 922	3,4%	74 735	62 487
80 bis 90	1 036 510	2,4%	84 754	69 481
90 bis 100	769 661	1,8%	94 751	76 993
100 bis 110	558 734	1,3%	104 710	84 314
110 bis 120	422 299	1,0%	114 773	90 776
120 bis 130	311 771	0,7%	124 762	97 150
130 bis 140	239 586	0,6%	134 818	103 496
140 bis 150	185 714	0,4%	144 862	113 390
150 bis 160	142 268	0,3%	154 857	117 527
160 bis 170	111 776	0,3%	164 798	127 475
170 bis 180	91 268	0,2%	174 881	134 884
180 bis 190	74 112	0,2%	184 846	143 133
190 bis 200	62 813	0,1%	194 856	149 234
200 und mehr	514 577	1,2%	334 933	180 316
Gesamt	42 740 441		38 958	45 548

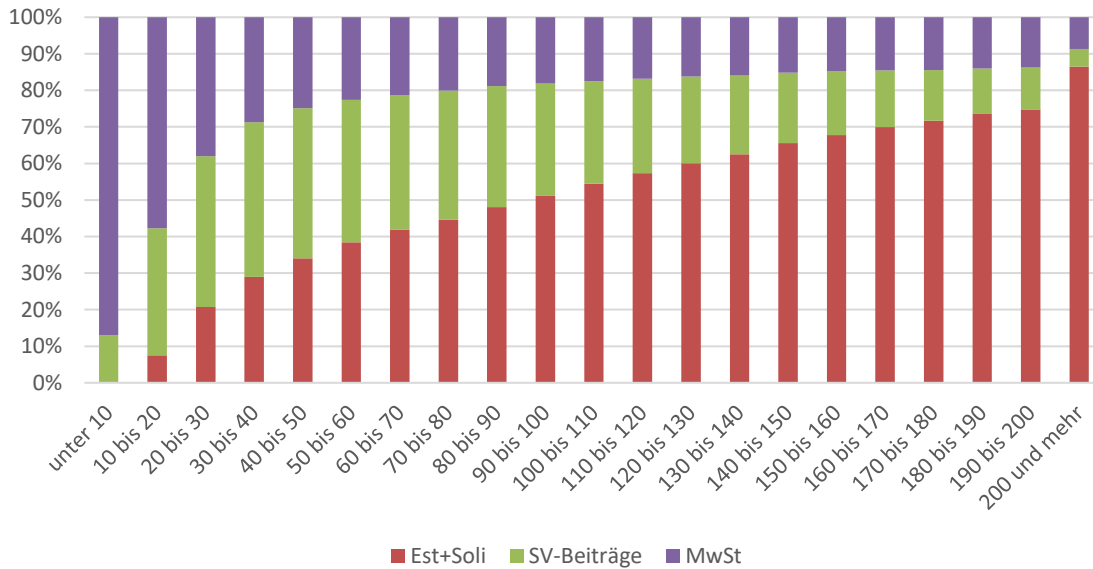
Eigene Berechnungen nach Angaben EVS (2013) und FAST (2010). ¹ Die Anzahl der Haushalte wird über die FAST-Daten ermittelt.

Die in Tabelle 1 dargestellten Einkommensklassen werden durch verschiedene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in unterschiedlicher Weise belastet. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, verändert sich die Zusammensetzung der Belastungen mit steigendem Einkommen beträchtlich. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die bedeutsamsten Abgabenarten: Einkommensteuer (ESt) einschließlich Solidaritätszuschlag (Soli), Beiträge zur Sozialversicherung und Umsatzsteuer (USt).

In den beiden unteren Einkommensklassen (bis 20 000 € steuerlichem Bruttojahreseinkommen) macht die Umsatzsteuer den mit Abstand größten Teil der Belastungen aus. In der Gruppe unter

10 000 € liegt durchschnittlich keine Belastung durch ESt und Soli vor, etwa 13% der Belastung wird durch Sozialversicherungsbeiträge verursacht, die verbliebenen 87% stammen in dieser Gruppe von USt-Zahlungen. In den Einkommensklassen von 20 000 bis 60 000 € resultiert der größte Teil der Belastungen aus Sozialversicherungsbeiträgen, in den darüber liegenden Einkommensklassen aus der ESt und dem Soli. Detailliertere Ergebnisse sind auch mit Berücksichtigung weiterer Steuerarten in RWI (2017) dargestellt.

Abbildung 1
Zusammensetzung der Abgabenbelastung
In % der Gesamtbelastung, nach Einkommensklassen



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Überwälzung von Entlastungseffekten

Die Erhöhung der Zuschüsse an die Rentenversicherung in Höhe von 30 Mrd. € zum Ausgleich von bisher nicht ausgeglichenen versicherungsfremden Leistungen ermöglicht eine Senkung des Rentenversicherungsbeitrages um 2,7 Beitragspunkte. Diese Entlastung macht sich aufgrund der paritätischen Finanzierung zunächst einmal je zur Hälfte bei den Arbeitnehmern und bei den Arbeitgebern bemerkbar. Diese formal hälftige Entlastung sagt allerdings nichts über die faktische Verteilung der Entlastung aus, weil Überwälzungseffekte wahrscheinlich sind.

In diesem Gutachten wird von einer kompletten Überwälzung der Sozialversicherungsbeiträge auf die Arbeitnehmer ausgegangen. Dies impliziert, dass die Beitragssenkung auf Seiten der Arbeitgeber mittelfristig zu einer Steigerung der Löhne führt. In Anhang B sind verschiedene Überlegungen aufgeführt, welche diese Annahme rechtfertigen. Grundsätzlich können die dargestellten Ergebnisse auch als „Entlastungen des Faktors Arbeit“ durch die Senkung von SV-Beiträgen verstanden werden.

Selbstfinanzierungseffekte einer Senkung der Rentenversicherungsbeiträge

Beitragssenkungen führen auch bei unverändertem Steuertarif zu höheren Steuereinnahmen. Dies hat mehrere Ursachen: Erstens sind Rentenversicherungsbeiträge größtenteils als Altersvorsorgeaufwendungen (2018: zu 86%) bei der Einkommensteuer abzugsfähig und reduzieren damit das versteuernde Einkommen. Geringere Rentenversicherungsbeiträge führen zu geringeren Abzugsbe-

trägen. Über diesen Effekt dürften rund 4 Milliarden Euro pro Jahr „automatisch“ über die Einkommensteuer an den Staatshaushalt zurückfließen. Zweitens führt die Senkung der Arbeitgeberbeiträge aufgrund der hier getroffenen Überwälzungsannahme zu einem Anstieg der Arbeitnehmerbruttolöhne. Diese erhöhen wiederum das Einkommen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und bei der Einkommensteuer.

Über diesen Kanal ergeben sich Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer von weiteren rund 4 Mrd. €. Der Anstieg des Sozialversicherungsaufkommens dürfte in ähnlich um rund 4 Mrd. € steigen, wovon rund 2 Mrd. € auf die Rentenversicherung entfallen, und der Rest sich auf die Kranken-, die Arbeitslosen- und die Pflegeversicherung verteilt. Wir gehen in den Simulationen davon aus, dass diese Mehreinnahmen der Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung dazu genutzt werden können, die Mindereinnahmen der Rentenversicherung zu kompensieren. Ohne diese Annahme wären die analysierten Szenarien auf gesamtstaatlicher Ebene nicht mehr aufkommensneutral.

Diese rein technisch entstehenden Selbstfinanzierungseffekte sinkender Rentenversicherungsbeitragssätze von insgesamt rund 12 Milliarden Euro werden bei den kommenden Berechnungen vollständig berücksichtigt. Daher müssen für die komplette Gegenfinanzierung der Beitragssenkung nur Mehreinnahmen von rund 18 Milliarden über Veränderungen des Steuertarifs generiert werden.

Weitere Selbstfinanzierungseffekte ergeben sich durch die Erhöhung der verfügbaren Einkommen. Soweit die höheren Einkommen nicht gespart werden, steigert dies die privaten Konsumausgaben. Dies erhöht unmittelbar das Umsatzsteueraufkommen und wirkt indirekt auch steigernd auf Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Sozialversicherungen. Auch durch potenzielle Erhöhungen der Beschäftigtenzahlen in Folge der sinkenden Abgabenlast werden Selbstfinanzierungseffekte generiert. Einen Eindruck von der Höhe der Selbstfinanzierungseffekte insgesamt vermitteln die Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen technischen Selbstfinanzierungseffekten entstehen diese weiteren Effekte nur mittelbar. Die werden daher in den Finanzierungsszenarien nicht berücksichtigt.

Finanzierungsszenarien

Die Finanzierungsoptionen der Übernahme versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung durch Steuermittel werden in vier Szenarien dargestellt. Zu den Szenarien werden die Verteilungseffekte auf Haushaltsebene (absolut und im Verhältnis zum Nettoeinkommen) nach Einkommensklassen dargestellt. Die aus den Mehr- oder Minderbelastungen der Einkommensklassen resultierenden Arbeitsangebotseffekte werden gesondert für jedes Szenario dargestellt. Die vier Szenarien umfassen im Einzelnen:

- 1) Erhöhung der steuerlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung ohne Gegenfinanzierung
- 2) Erhöhung der steuerlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung durch Erhöhung der Einkommensteuer
- 3) Erhöhung der steuerlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung durch Erhöhung der Umsatzsteuer
- 4) Erhöhung der steuerlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung durch Erhöhung der Einkommen- und der Umsatzsteuer

Das erste Szenario umfasst lediglich den ersten Reformschritt (Senkung der Sozialversicherungsbeiträge), während die anderen drei Szenarien zusätzlich einen zweiten Reformschritt (aufkommensneutrale Erhöhung von Steuerbelastungen) umfassen. Somit können die Wirkungen des jeweiligen zweiten Schritts durch Vergleich mit Szenario 1 aufgezeigt werden. In den Szenarien 2-4 werden Be- und Entlastungen so kalibriert, dass sie sich in Summe ausgleichen.

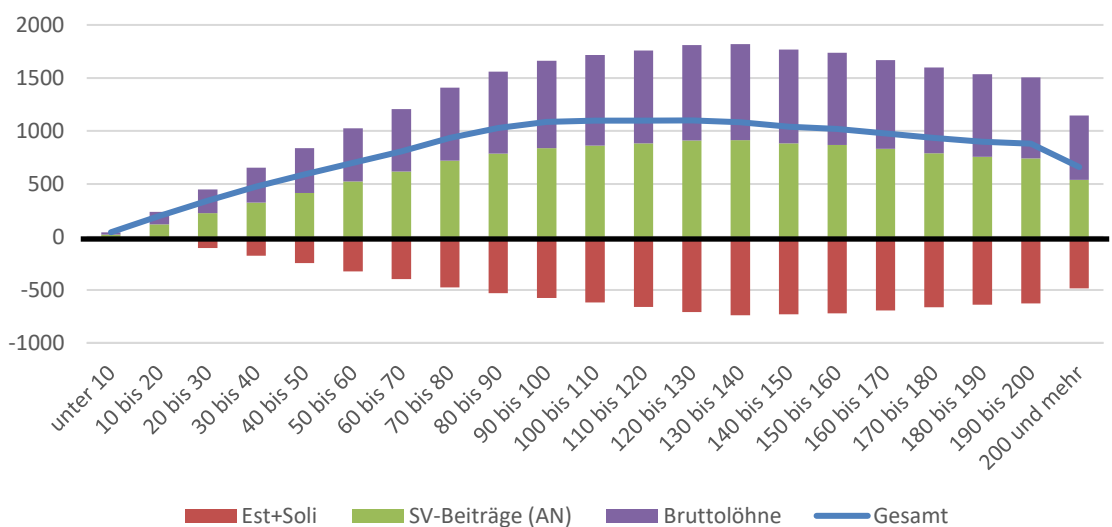
Trotz der Aufkommensneutralität insgesamt kommt bei einzelnen Einkommensklassen per Saldo zu Belastungen, wenn andere Einkommensklassen gleichzeitig entlastet werden. Abbildung 1 hat gezeigt, dass die unteren Einkommensklassen insbesondere durch die Umsatzsteuer belastet sind; dort sind folglich negative Effekte bei der Gegenfinanzierung durch die Umsatzsteuer zu erwarten. Höhere Einkommen sind hingegen insbesondere durch die Einkommensteuer belastet. Hier führt daher eine Erhöhung der Einkommensteuer als Finanzierungsmodell zu Mehrbelastungen. Die stärksten Entlastungen sind hingegen in den mittleren Einkommensklassen zu erwarten, da hier die Beiträge zur Sozialversicherung den größten Anteil an der Belastung haben.

4.2 Szenario 1 „Steuerfinanziert ohne Gegenfinanzierung“

In diesem Abschnitt sollen die Effekte einer reinen Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt werden. Wie zuvor beschrieben, unterliegt dieser Reformschritt einer technisch bedingten Selbstfinanzierung, durch die der gesamtstaatliche Aufwand dieser Reform von 30 Mrd. € auf jährlich etwa 18 Mrd. € sinkt.

Abbildung 2 zeigt die absoluten Änderungen der Belastungen je Einkommensklasse, die aus den verschiedenen Wirkungskanälen der verminderten Beiträge zur Rentenversicherung entstammen. Alle Einkommensklassen unterliegen einer Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer (grüne Balken). Entsprechend der Annahme, dass verminderte Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in steigende Bruttolöhne an den Arbeitnehmer überwältzt werden, erfahren die Haushalte in allen Einkommensklassen eine Steigerung der Bruttolöhne (lila Balken). Die Selbstfinanzierung zeigt sich in den roten Balken. Durch die sinkenden Beiträge zur Rentenversicherung und durch höhere Bruttolöhne steigt die Steuerschuld in allen Einkommensklassen über 10 000 €. Die blaue Linie zeigt den Gesamteffekt der Reform auf die Nettoeinkommen. Aufgrund der fehlenden Gegenfinanzierung erfahren alle Einkommensklassen in diesem Szenario einen Einkommenszuwachs, der bis zu 1 100 € jährlich ausmacht. Die absolut größten Zuwächse ergeben sich bei Einkommen zwischen 90 000 und 140 000 €.

Abbildung 2
Szenario 1: Absolute Belastungsänderungen
In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd. €



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Versicherungsfremde Leistungen in den Rentenversicherungen

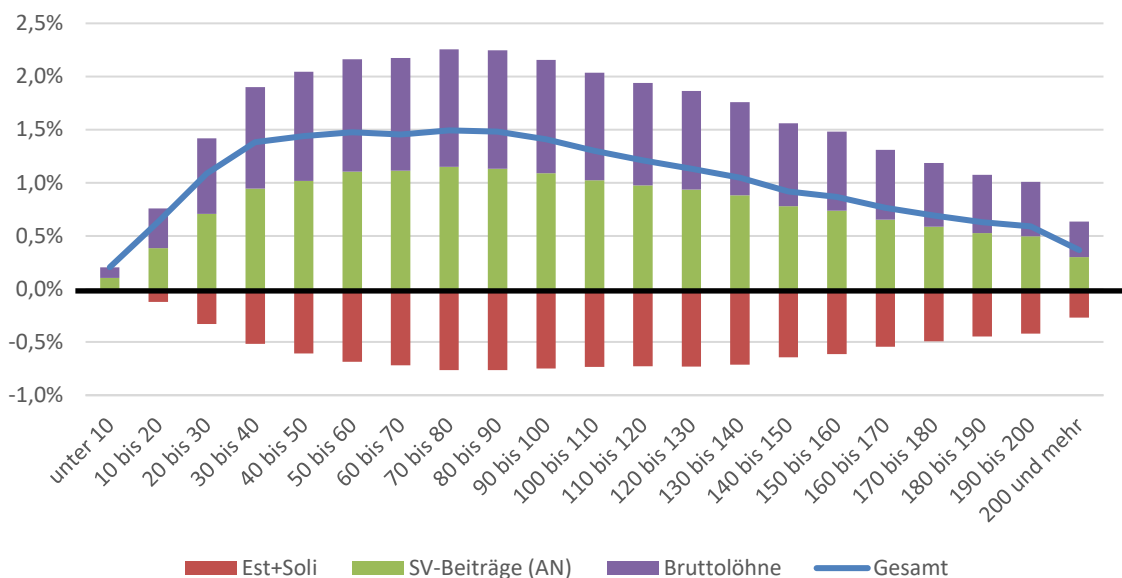
In Abbildung 3 sind die absoluten Entlastungseffekte in Relation zum Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen) dargestellt. Die Transfereinkommen machen insbesondere in der untersten Einkommensklasse einen Großteil der Jahreseinkommen aus. Zu beachten ist, dass die Einkommensklassen auf Basis der steuerlichen Einkommen gebildet sind, bei der Eingruppierung also keine Transfereinkommen berücksichtigt sind. Die Transfereinkommen sind den Steuerdaten (FAST) nicht zu entnehmen und werden daher aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) abgeleitet. Aufgrund der unterschiedlichen Einkommensbegriffe beider Primärstatistiken müssen die Ergebnisse der EVS in die Systematik der FAST-Daten überführt werden (Anhang A).

Die relativen Entlastungseffekte liegen zwischen 0,2% und etwa 1,5% der Einkommen, wobei sich die höchsten Entlastungseffekte in den Einkommensklassen zwischen 30 000 und 100 000 € ergeben. In den untersten Einkommensklassen ist die Entlastung deutlich niedriger, da ein Großteil der zugrundeliegenden Nettoeinkommen aus Transfereinkommen entstammt und daher nicht durch die Reform betroffen ist. In den oberen Einkommensklassen ist der Effekt deutlich schwächer, weil diese Einkommensklassen durch die Beitragsbemessungsgrenze verhältnismäßig weniger stark von der Senkung der SV-Beiträge profitieren.

Abbildung 3

Szenario 1: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)

In Prozent zum Nettolohn (nach Transfereinkommen), nach Einkommensklassen in Tsd. €



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Tabelle 2 zeigt die Arbeitsangebotseffekte, die sich aus den Veränderungen der Belastung mit Steuern und Sozialversicherung ergeben. Wie im zweiten Kapitel dargestellt, führen steigende Nettolöhne zu einem erhöhten Anreiz zu arbeiten, wodurch sich das Arbeitsangebot erhöht. Das Modell kann allerdings nicht berücksichtigen, ob diesem erhöhten Angebot (insbesondere in Bezug auf die zugrundeliegende Qualifikation und Region) auch eine entsprechende Nachfrage nach Arbeit gegenübersteht.

Die Arbeitsangebotseffekte (gemessen als prozentuale Erhöhung der Arbeitsstunden) sind in diesem Szenario über alle Einkommensklassen hinweg sowohl für Frauen als auch Männer positiv. Die größten Effekte zeigen sich in der Einkommensklasse von 20 000 bis 30 000 €. Hier reagieren Frauen mit einer 1-prozentigen Erhöhung ihres Arbeitsangebots, Männer mit einer 0,5-prozentigen,

woraus sich eine durchschnittliche Erhöhung um 0,6% ergibt. Im Durchschnitt über alle Einkommensklassen steigt das Arbeitsangebot um 0,6%, und dies bei Frauen (0,8%) deutlich stärker ist als bei Männern (0,5%). Ursache ist, dass Frauen häufiger in Teilzeitbeschäftigung sind oder nicht arbeiten, weshalb die Möglichkeit zur Erweiterung des Arbeitsangebotes größer ist. Zudem werden Sozialversicherungsbeiträge auf Individualebene erhoben und unterliegen nicht dem Ehegattensplitting, was dazu führt, dass die Effekte für Erst- und Zweitverdiener gleichen Einkommens auch gleich sind.

Im Vergleich zu anderen den Ergebnissen anderer Studien erscheint dieser durchschnittlich Effekt in Höhe von gut 0,6% allerdings verhältnismäßig stark. Dies wird auch verdeutlicht im Vergleich zur jährlichen Steigerung der geleisteten Arbeitsstunden zwischen 2014 und 2015. In dieser „Boom“-Zeit des Arbeitsmarktes lag die Steigerung der geleisteten Arbeitsstunden bei 1,4%. Die Erhöhung des Arbeitsangebots – wie hoch sie auch immer ausfällt – führt zu einer weiteren Selbstfinanzierung der Reform. Diese kann allerdings mit Hilfe der hier verwendeten Modelle nicht quantifiziert werden.

Tabelle 2
Arbeitsangebotseffekte im Szenario 1
Änderung der angebotenen Arbeitsstunden, in %

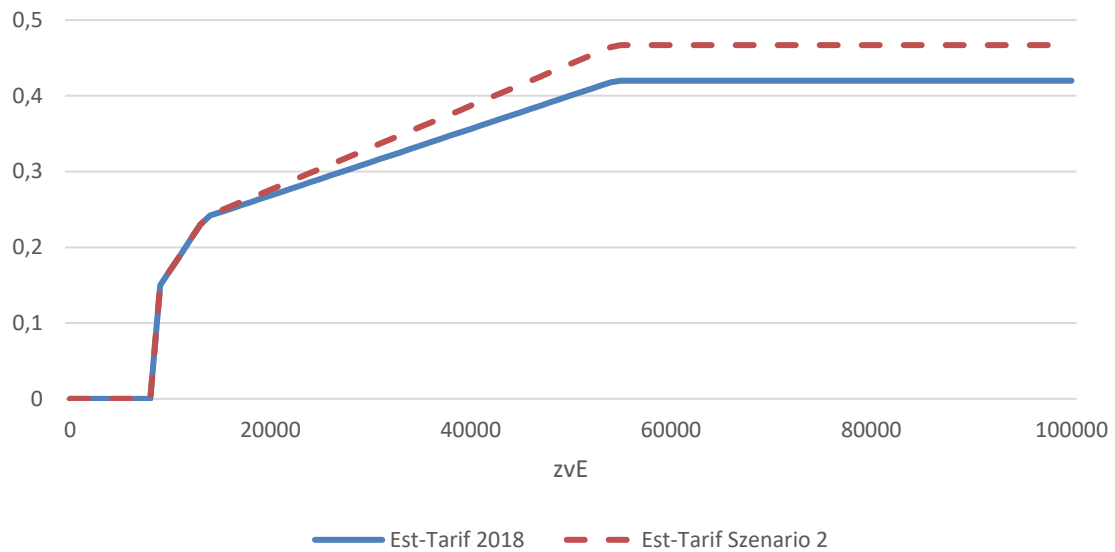
Einkommensklasse (in €) ¹	Arbeitsangebot (Frauen)	Arbeitsangebot (Männer)	Arbeitsangebot (insgesamt)
Unter 10 000	0.798	0.308	0.529
10 000 bis 20 000	0.457	0.570	0.492
20 000 bis 30 000	1.020	0.525	0.847
30 000 bis 40 000	0.953	0.483	0.736
40 000 bis 50 000	0.649	0.475	0.553
50 000 bis 60 000	0.815	0.545	0.653
60 000 bis 70 000	0.795	0.486	0.610
70 000 bis 80 000	0.901	0.561	0.691
80 000 bis 90 000	0.884	0.404	0.591
90 000 bis 100 000	0.723	0.455	0.558
Über 100 000	0.784	0.406	0.554
Insgesamt	0.812	0.475	0.622

Eigene Berechnungen nach Angaben des SOEP. Die Einkommensklassen werden analog zur Klassifizierung aus der EVS (2013) und FAST (2010) auf Basis der Haushaltseinkommen gebildet. 1 Aufgrund der geringeren Fallzahlen im SOEP werden die Einkommensklassen nur bis 100 000 € einzeln ausgewiesen.

4.3 Szenario 2 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung aus der Einkommensteuer“

Die folgenden Simulationsergebnisse umfassen beide Schritte der Reformszenarien, zum einen die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge, zum anderen eine aufkommensneutrale Finanzierung dieser Senkung durch eine Erhöhung der Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer. Da die Einkommensteuer einem Tarifverlauf folgt, gibt es unzählige Optionen, den Tarifverlauf der Einkommensteuer so zu ändern, dass das erforderliche Aufkommen aus der Einkommensteuer generiert wird. Hier geschieht dies in Abstimmung mit dem Auftraggeber durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Abbildung 4 zeigt, wie ein am aktuellen Verlauf angelehnter Tarif mit höherem Spitzensteuersatz aussehen könnte, der eine aufkommensneutrale Finanzierung sicherstellt und gleichzeitig keine Grenzsteuerbelastung von über 50% erzeugt.

Abbildung 4
ESt-Tarif: Status-quo und Gegenfinanzierung „Szenario 2“
Grenzsteuersatz nach zu versteuerndem Einkommen

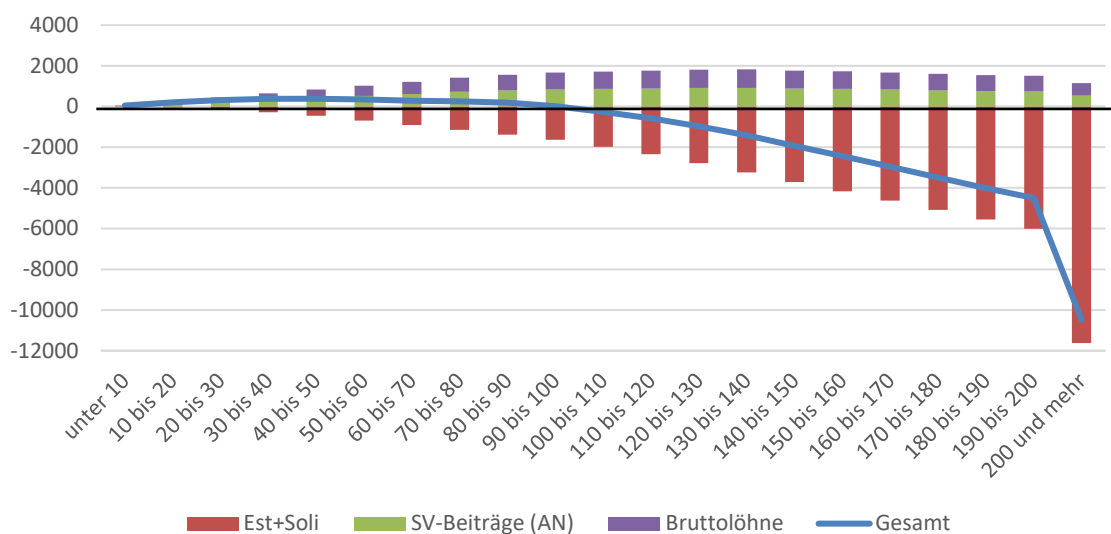


Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Der Tarifverlauf im Szenario 2 ist mit der rot gestrichelten Linie dargestellt.⁸ Um das notwendige Mehraufkommen von 18 Mrd. € komplett über die Einkommensteuer zu refinanzieren, reicht es nicht, die zweite Progressionsstufe nach rechts zu erweitern und lediglich einen höheren Spitzensteuersatz bei einer höheren Tarifgrenze anzusetzen. Daher wurde der notwendige Steuersatz gesucht, der unter Beibehaltung der aktuellen unteren Tarifgrenzen der Proportionalzone (54 950 €) ausreicht, um Aufkommensneutralität zu gewähren. Dieser rechnerische Grenzsteuersatz liegt bei 46,7%, der mit einem steileren Verlauf des Grenzsteuertarifs bereits in der zweiten Progressionsstufe erreicht wird. Somit kommt es bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 13 990 € zu leichten Erhöhungen der Steuerlast. Diese zeigt sich in Abbildung 4 durch den unterschiedlichen Verlauf des neuen Tarifs (Szenario 2) gegenüber dem aktuell gültigen Tarif (blaue Linie). Eine zusätzliche Reichensteuer entfällt angesichts der hohen Grenzsteuerbelastung. Das Mehraufkommen aus dem Solidaritätsbeitrag ist berücksichtigt.

⁸ Wie zuvor beschrieben und bereits im vorherigen nicht gegenfinanzierten Szenario 1 dargestellt, sind aufgrund technischer Selbstfinanzierungseffekte nicht die vollen 30 Mrd. € aus Steuermitteln zu refinanzieren sondern nur etwa 18 Mrd. €.

Abbildung 5
 Szenario 2: Absolute Belastungsänderungen
 In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd. €



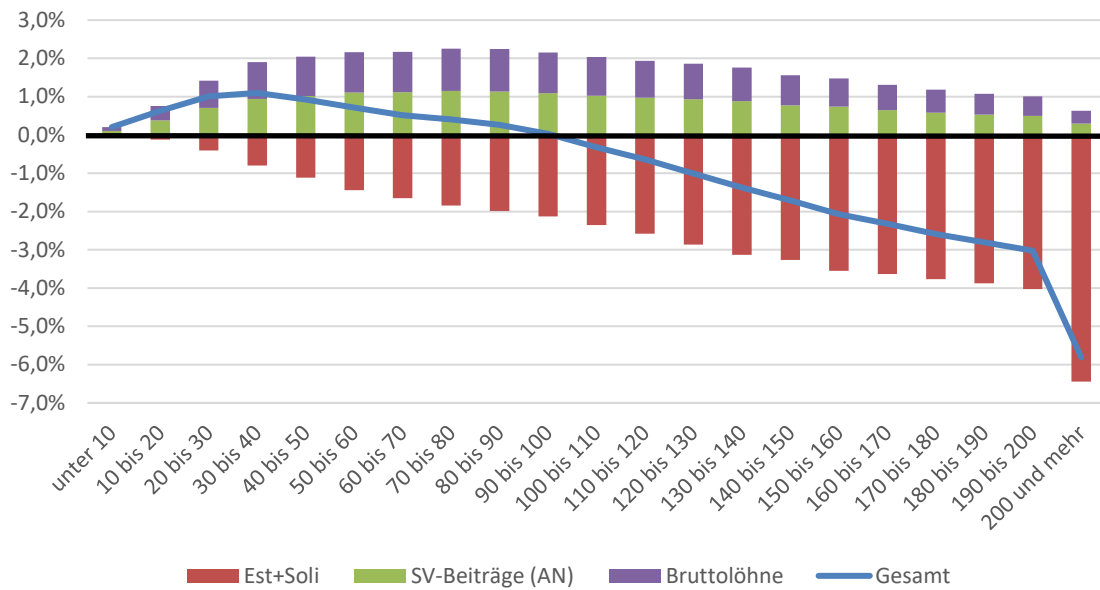
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Eine ausschließliche Finanzierung über eine höhere Einkommensteuer reduziert die Abgabenlast für alle Haushalte mit einem Bruttoeinkommen von jährlich unter 100 000 € (Abbildung 5) und damit einem Großteil (über 90%) aller Steuerzahler. Am stärksten fällt die absolute Entlastung in der Einkommensklasse zwischen 40 000 und 50 000 € aus, bei welcher im Schnitt jährlich über 380 € mehr verbleiben als im Status-quo. Die Einkommensklassen über 100 000 €, deren Gesamtbelastung insbesondere aus der Einkommensteuer resultiert, erfahren teils deutliche Einbußen beim Nettoeinkommen. Diese Mehrbelastungen steigen mit zunehmendem Einkommen und sind in der Gruppe mit einem steuerlichen Einkommen von über 200 000 € am stärksten (10 500 €). Auch die Einkommensgruppen darunter haben Belastungssteigerungen von bis zu 4 500 €.

Abbildung 6

Szenario 2: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)

In Prozent zum Nettolohn (nach Transfereinkommen), nach Einkommensklassen in Tsd. €



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Die größte relative Nettoeinkommenssteigerung findet sich in den Einkommensklassen zwischen 20 000 und 50 000 €, deren Nettoeinkommen um etwa 1,0% steigen.⁹ Haushalte, die Mehrbelastungen durch die steuerliche Refinanzierung erfahren (Einkommen von über 100 000 €), werden dagegen beträchtlich belastet. Zwar profitieren auch sie von sinkenden Arbeitnehmerbeiträgen und von Lohnsteigerungen allerdings werden diese positiven Effekte durch eine deutlich steigende Einkommensteuerlast überkompensiert. Auch relativ betrachtet stellt sich die Belastung bei Haushalte mit Einkommen über 200 000 € am stärksten dar. Ihre Nettoeinkommen sinken um knapp 6%.¹⁰

⁹ In Bezug auf das steuerliche Einkommen profitieren die Haushalte in den Einkommensklassen darunter noch stärker (1,7% - nicht abgebildet). Da die Einkommen aus Transferleistungen insbesondere in der untersten Einkommensklasse die steuerlichen Einkommen deutlich übersteigen, ist die relative Entlastung in Bezug auf die Nettoeinkommen nach Transferleistungen allerdings gering.

¹⁰ Neben den Einkommensklassen ergeben sich auch (hier nicht weiter betrachtete) Umverteilungseffekte über verschiedene Berufsgruppen. Grundsätzlich profitieren von der Senkung der Beitragssätze nur gesetzlich rentenversicherte Personen, während alle anderen (z.B. Beamte, nicht gesetzlich rentenversicherte Selbstständige) nicht entlastet werden, dafür aber höhere Steuern zahlen. Unter der Annahme, dass die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, sind diese berufsspezifischen Umverteilungseffekte allerdings durchaus vertretbar.

Tabelle 3
Arbeitsangebotseffekte in Szenario 2
Änderung der angebotenen Arbeitsstunden, in %

Einkommensklasse (in €) ¹	Arbeitsangebot (Frauen)	Arbeitsangebot (Männer)	Arbeitsangebot (insgesamt)
Unter 10 000	0.798	0.308	0.529
10 000 bis 20 000	0.446	0.537	0.475
20 000 bis 30 000	0.878	0.430	0.721
30 000 bis 40 000	0.552	0.326	0.448
40 000 bis 50 000	0.283	0.248	0.264
50 000 bis 60 000	0.199	0.260	0.235
60 000 bis 70 000	-0.035	0.154	0.078
70 000 bis 80 000	-0.308	0.060	-0.080
80 000 bis 90 000	-0.720	-0.202	-0.404
90 000 bis 100 000	-0.862	-0.281	-0.503
Über 100 000	-1.082	-0.693	-0.846
Insgesamt	-0.205	-0.084	-0.137

Eigene Berechnungen nach Angaben des SOEP. Die Einkommensklassen werden analog zur Klassifizierung aus der EVS (2013) und FAST (2010) auf Basis der Haushaltseinkommen gebildet. ¹ Aufgrund der geringeren Fallzahlen im SOEP werden die Einkommensklassen nur bis 100 000 € einzeln ausgewiesen.

Die aus diesen Be- und Entlastungen simulierten Arbeitsangebotseffekte variieren über die Einkommensklassen hinweg, sind in Summe über alle Haushalte (im Gegensatz zum Szenario 1 ohne Gegenfinanzierung) jedoch negativ (Tabelle 3). Insgesamt sinkt das Arbeitsangebot in Folge der Refinanzierung durch die Einkommensteuer um 0,14%, wobei auch hier der Effekt bei den Frauen (-0,21%) stärker ist als bei den Männern (-0,08%).

Zwar profitieren die Haushalte im Durchschnitt bis etwa zur Einkommensklasse von 90 000 € von der Reform, durch steigende Grenzsteuersätze sinkt das Arbeitsangebot aber bereits ab der Einkommensklasse von 70 000 €. Dadurch, dass Frauen in diesem Bereich häufig Zweitverdienerinnen eines Haushalts sind, sinkt hier das Arbeitsangebot schon früher, bereits ab 60 000 €, und bei Männern entsprechend andersherum erst bei 80 000€. Die größten positiven Effekte zeigen sich in der Einkommensklasse von 20 000 bis 30 000 € (hier liegen auch die höchsten relativen Entlastungen), die größten negativen Effekte sind in der (hier summierten) Einkommensklasse über 100 000 €.

4.4 Szenario 3 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung aus der Umsatzsteuer“

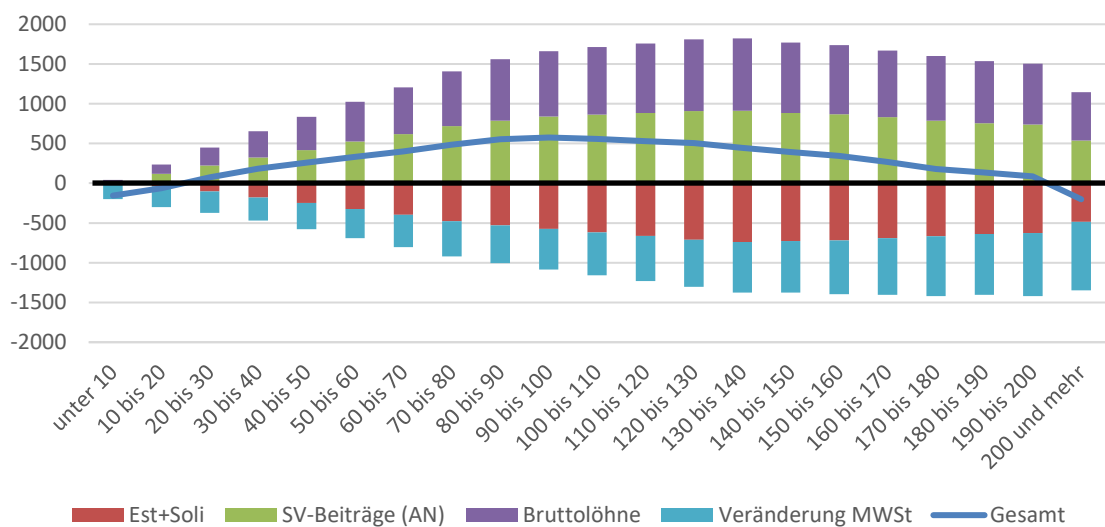
Eine alternative Gegenfinanzierung wäre durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer denkbar. Hierbei gibt es hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Optionen weniger Freiheitsgrade als bei der Einkommensteuer. Die Refinanzierung kann über den regulären Satz (aktuell 19%), den ermäßigten Satz (aktuell 7%) oder einer gleichzeitigen (weniger starken) Erhöhung beider Sätze erfolgen. Statische Modellrechnungen zeigen, dass folgende Steuersätze aufkommensneutral sind, i) Erhöhung des regulären Satzes auf 20,5%, ii) Erhöhung des ermäßigten Satzes auf 15% oder iii) Erhöhung beider Sätze auf 20% (regulär) und 10% (ermäßigt).

Im Text wird die erste Option dargestellt, die beiden anderen Optionen sind im Anhang C abgebildet. Die Ergebnisse der drei Refinanzierungsmöglichkeiten durch die Umsatzsteuer unterscheiden sich im Wesentlichen nicht. In RWI (2012) wurde bereits gezeigt, dass Reformoptionen, die den ermäßigten Steuersatz abschaffen, die unteren Einkommensklassen zwar graduell stärker treffen, die Unterschiede zwischen den Haushaltstypen aber eher gering sind. Zu beachten ist in den folgenden Darstellungen, dass sich die Veränderungen der steuerlichen Belastung nur auf den Teil der Konsumausgaben beziehen, die den Haushalten in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) direkt zuzurechnen sind (siehe Modellbeschreibung).

Versicherungsfremde Leistungen in den Rentenversicherungen

Abbildung 7 zeigt die Veränderungen der Belastung nach Einkommensklassen. Auch wenn in diesem Szenario der Tarif der Einkommensteuer nicht verändert wird, werden die Haushalte durch die technische Selbstfinanzierung mit höherer Einkommensteuer belastet. Alle Einkommensklassen werden zusätzlich durch gestiegene Umsatzsteuerzahlungen belastet. Entsprechend der Konsumausgaben fallen diese Mehrbelastungen unterschiedlich stark aus. In Summe profitieren Haushalte mit steuerlichen Einkommen zwischen 30 000 und 180 000 € von der Reform. Negativ betroffen sind Haushalte in den untersten und obersten beiden Einkommensklassen. Beide Enden der Verteilung profitieren verhältnismäßig wenig von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, so dass die Steuererhöhung hier voll durchschlägt.

Abbildung 7
Szenario 3: Absolute Belastungsänderungen
In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd.€



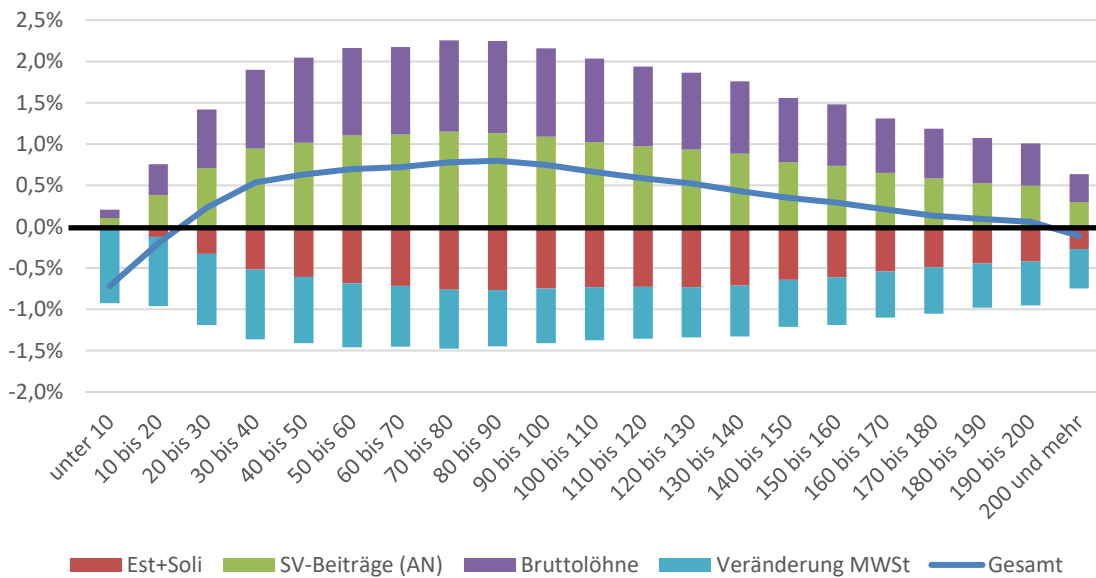
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Im Verhältnis zum Nettoeinkommen (nach Transferzahlungen) zeigt sich, dass diese Mehrbelastungen vor allem bei den untersten Einkommensklassen deutlich ausfallen. Deren Einkommen wird um etwa ein Prozent stärker belastet. Am oberen Ende (Einkommensklasse über 200 000 €) ist diese Mehrbelastung im Verhältnis zum Nettoeinkommen mit 0,1% marginal. Eine gesonderte Analyse der Arbeitsangebotseffekte wird an dieser Stelle nicht vorgenommen. Das zugrunde liegende Arbeitsangebotsmodell kann Veränderungen der Einkommen aus Arbeit berücksichtigen, es ist aber nicht dafür konzipiert, Angebotswirkungen höherer Konsumpreise zu simulieren.¹¹

¹¹ Potenzielle gesamtwirtschaftliche Effekte werden anhand des RWI-Konjunkturmodells in Kapitel 5 ermittelt.

Abbildung 8

Szenario 3: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)
In Prozent zum Nettolohn (nach Transfereinkommen), nach Einkommensklassen in Tsd.€



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Ein möglicher negativer Effekt auf das Arbeitsangebot wäre am unteren Ende der Einkommensverteilung allerdings denkbar. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer würde eine Diskussion um einen möglichen Anpassungsbedarf der Grundsicherung nach sich ziehen. Im Falle einer Erhöhung der Grundsicherungssätze würden die Bezieher niedriger Einkommen einen sinkenden Arbeitsanreiz haben.

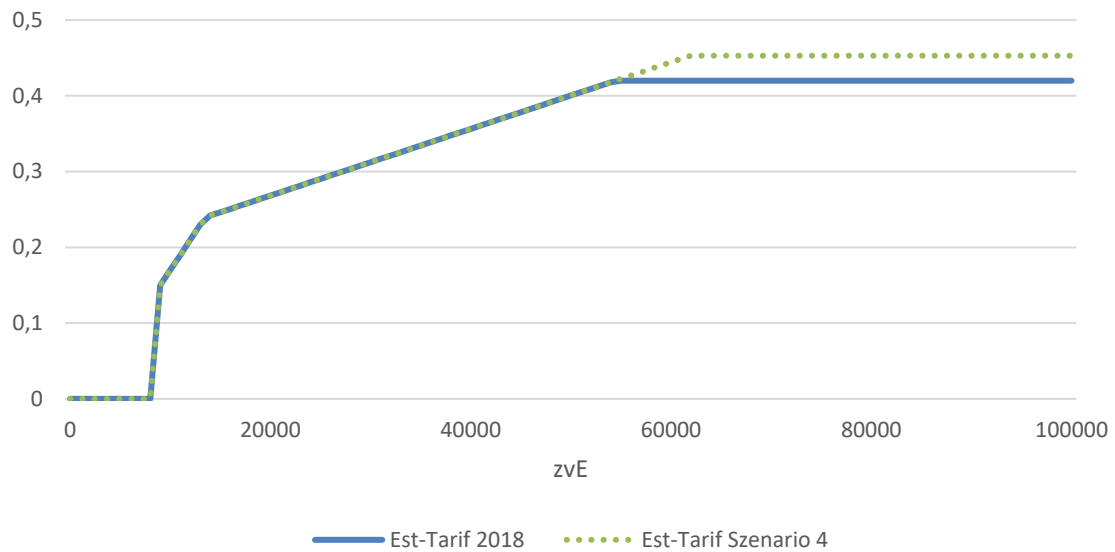
4.5 Szenario 4 „Steuerfinanziert mit Gegenfinanzierung Einkommen- und Umsatzsteuer“

Schließlich wird eine jeweils hälftige Refinanzierung aus Einkommen- und Umsatzsteuer simuliert. In Bezug auf die Umsatzsteuer bieten sich hier wieder zwei Optionen i) Erhöhung des regulären Satzes auf 20% oder ii) Erhöhung des ermäßigten Satzes auf 11%. Beide Optionen führen zur Deckung des hälftigen Refinanzierungsbedarfs von etwa 13 Mrd. €. ¹² Dargestellt wird hier die Erhöhung des regulären Satzes. Bei der Einkommensteuer gibt es grundsätzlich wieder zahlreiche Optionen zur Tarifierhöhung vor. Wie in Szenario 2 wird hier der Spitzensteuersatz soweit erhöht, dass durch die Einkommensteuer eine hälftige Refinanzierung möglich ist. In diesem Fall kann die Tarifierhöhung so ausgestaltet werden, dass die zweite Progressionsstufe des Tarifs (bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 54 950 €) unberührt bleibt. Die Tarifzone wird mit weiter steigendem Grenzsteuersatz im Tarif nach rechts ausgeweitet (Abbildung 9). Hierdurch ergibt sich ein Spitzensteuersatz von 45,3%, der ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 62 000 € gilt. Von der Tarifierhöhung sind also nur Haushalte betroffen, deren zu versteuernde Einkommen oberhalb des bisherigen Beginns der Proportionalzone 1 in Höhe von 54 950 € liegen. ¹³

¹² Da die Senkung des Beitragssatzes der GRV zu Mehreinnahmen von rund 4 Mrd. € bei den Sozialversicherungen führt, müssen für eine hälftige Steuerfinanzierung nur jeweils 13 Mrd. € gegenfinanziert werden.

¹³ Auch in diesem Szenario wird die Reichensteuer nicht zusätzlich simuliert.

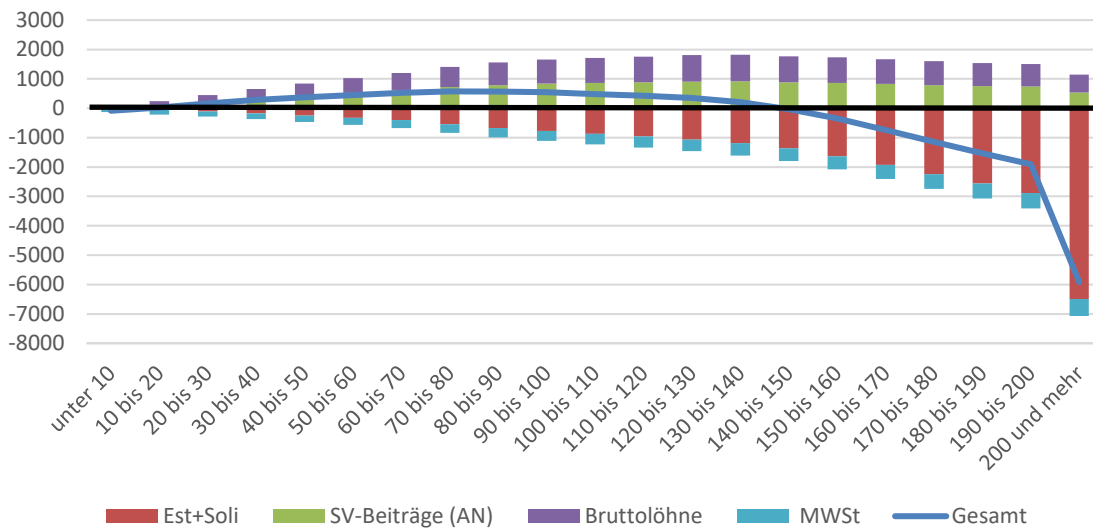
Abbildung 9
ESt-Tarif: Status-quo und Gegenfinanzierung „Szenario 4“
Grenzsteuersatz nach zu versteuerndem Einkommen



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Abbildung 10 zeigt, dass die Belastungen durch die Umsatzsteuer kaum ins Gewicht fallen. Die Änderungen der Einkommensteuer sind hingegen deutlich zu erkennen. Das liegt unter anderem daran, dass die zusätzlichen Belastungen aus der Einkommensteuer nicht nur aus der Tarifierhöhung resultieren, sondern auch aus dem hier unterstellten positiven Effekt der Beitragssenkungen zur Rentenversicherung auf die Bruttolöhne. Die Haushalte in der untersten Einkommensklasse haben aber auch in dieser Option eine marginale Mehrbelastung, alle folgenden Einkommensklassen bis zu einem steuerlichen Einkommen von 140 000 bis 150 000 € erfahren in diesem Szenario Entlastungen. Einkommensklassen darüber haben teils sehr deutliche Mehrbelastungen bis etwa 6 000 Euro in der Einkommensklasse über 200 000 €.

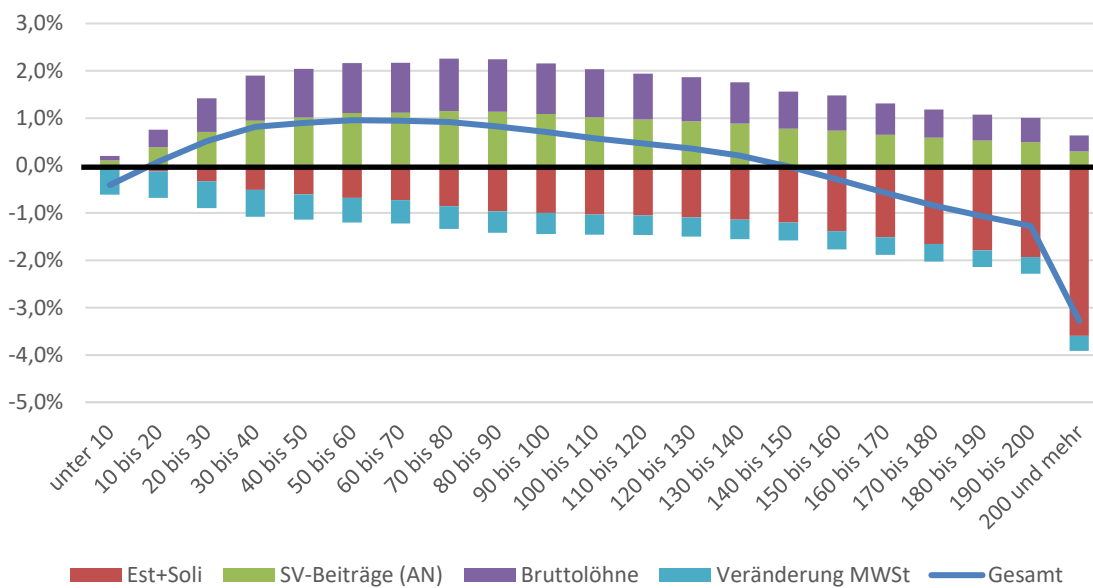
Abbildung 10
 Szenario 4: Absolute Belastungsänderungen
 In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd. €



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

In Bezug auf die Nettolöhne (nach Transfereinkommen) sind die Haushalte in den höchsten Einkommensklassen auch am stärksten von der Reform betroffen (Abbildung 11). Die hier simulierten Mehrbelastungen liegen bei 3,3%. In der untersten Einkommensklasse liegen die Mehrbelastungen bei 0,4%. Die stärksten Entlastungen erfahren die Haushalte in den Einkommensklassen zwischen 30 000 und 90 000 €, die Entlastungen liegen hier bei (knapp) einem Prozent.

Abbildung 11
 Szenario 4: Relative Änderung der Nettoeinkommen (nach Transfereinkommen)
 In Prozent zum Nettolohn (nach Transfereinkommen), nach Einkommensklassen in Tsd.€



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Zu diesem Szenario 4 konnten wiederum auch Arbeitsangebotseffekte geschätzt werden (Tabelle 4). Allerdings beziehen diese Ergebnisse lediglich die Effekte aus der Einkommensteueränderung ein. Wie im vorherigen Szenario 3 beschrieben, sind durch die Umsatzsteuererhöhungen potenziell auch negative Arbeitsangebotseffekte in der untersten Einkommensklasse zu erwarten. Die Erhöhung des Arbeitsangebots um 0,57% ist damit vermutlich zu hoch. Trotz dieser Einschränkung zeigen die Ergebnisse, dass dieses Reformszenario mit insgesamt positiven Arbeitsangebotseffekten einhergeht, die sich kaum von Szenario 1 ohne Gegenfinanzierung unterscheiden und damit auch positive Folgewirkungen zu erwarten sind.

Tabelle 4
Arbeitsangebotseffekte in Szenario 4
Änderung der angebotenen Arbeitsstunden, in %

Einkommensklasse (in €) ¹	Arbeitsangebot (Frauen)	Arbeitsangebot (Männer)	Arbeitsangebot (insgesamt)
Unter 10 000	0.798	0.308	0.529
10 000 bis 20 000	0.457	0.570	0.492
20 000 bis 30 000	1.020	0.525	0.847
30 000 bis 40 000	0.951	0.482	0.734
40 000 bis 50 000	0.647	0.463	0.546
50 000 bis 60 000	0.804	0.535	0.643
60 000 bis 70 000	0.757	0.475	0.588
70 000 bis 80 000	0.864	0.543	0.665
80 000 bis 90 000	0.878	0.393	0.583
90 000 bis 100 000	0.703	0.445	0.544
Über 100 000	0.766	0.382	0.533
Insgesamt	0.748	0.433	0.570

Eigene Berechnungen nach Angaben des SOEP. Die Einkommensklassen werden analog zur Klassifizierung aus der EVS (2013) und FAST (2010) auf Basis der Haushaltseinkommen gebildet. ¹ Aufgrund der geringeren Fallzahlen im SOEP werden die Einkommensklassen nur bis 100 000 € einzeln ausgewiesen.

4.6 Zusammenfassung der Verteilungsanalysen

Die vorgenommenen Verteilungsanalysen geben einen sehr guten Einblick in die finanziellen Belastungsauswirkungen einer Steuerfinanzierung aller versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung (in den Sozialversicherungen). Darüber hinaus können Reaktionen der Haushalte bezüglich der angebotenen Arbeit simuliert werden. Es wurden drei Gegenfinanzierungsmodelle berechnet, eine Gegenfinanzierung aus der Einkommensteuer, eine Gegenfinanzierung aus der Umsatzsteuer und eine je hälftige Finanzierung aus Einkommen- und Umsatzsteuer.

In allen drei Modellen profitieren Haushalte der mittleren Einkommensklassen (zwischen etwa 30 000 und 100 000 €) von den Reformen, da die Belastungen dieser Einkommensklassen stark auf den Sozialabgaben basieren. Bei Haushalten mit höheren Einkommen sind Abgaben und Leistungen gegenüber der Rentenversicherung durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt, wodurch sie von Entlastungen in der Rentenversicherung weniger profitieren können. Untere Einkommensklassen tragen einen Großteil ihrer Steuerlast über die Umsatzsteuer und beziehen zu größeren Teilen Transfereinnahmen, die nicht von Sozialabgaben tangiert sind. Sie profitieren daher ebenso weniger stark von einer Senkung der Sozialabgaben.

Eine Gegenfinanzierung über die Einkommensteuer belastet insbesondere die höheren Einkommensklassen (über 100 000 €). Gemessen am Nettoeinkommen steigt deren Belastung für die meisten Gruppen um 4% (in der Einkommensklasse über 200 000 € um mehr als 6%). Die unterste Einkommensklasse (die aufgrund niedriger Sozialabgaben nur geringfügig von der Reform profitie-

ren) erleidet bei dieser einkommensteuerbasierten Refinanzierung aber auch keine Mehrbelastungen. Die Ausgestaltung des reformierten Tarifverlaufes würde nur mittlere und höhere Einkommen treffen. Diese Reformoption wäre aber mit einem Rückgang des Arbeitsangebotes um 0,14% verbunden, der bei Frauen deutlich ausgeprägter ist als bei Männern. Insbesondere Frauen in Haushalten der mittleren und hohen Einkommensklassen würden durch diese Reform ihr Arbeitsangebot reduzieren. Da die höheren Einkommensklassen in dem Modell zugrunde liegenden Sozioökonomischen Panel nicht mehr gut abgedeckt sind, könnte der wahre negative Effekt auch noch stärker sein. Unabhängig von der genauen Höhe werden die Folgen dieses Arbeitsrückgangs aber definitiv zusätzliche Kosten der Reform verursachen.

Eine alternative Refinanzierung durch eine Umsatzsteuererhöhung wird vermutlich keine direkten negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot haben. Diese Reformoption würde allerdings insbesondere Haushalten der unteren Einkommensklassen (bis 30 000 €) belasten, während die mittleren und höheren Einkommensklassen profitieren und die höchsten Einkommensklassen kaum Belastungsänderungen erfahren. Zudem würde eine erhöhte Umsatzsteuer die Überprüfung der Höhe der Grundsicherung notwendig machen. Eine Erhöhung der Grundsicherung löst aber potenziell negative Arbeitsangebotseffekte in den niedrigen Einkommensklassen aus, für die der Bezug von Transfereinkommen lukrativer wird. Zudem würden dadurch wiederum die Folgekosten der ursprünglichen Reform erhöht und es läge keine Finanzierungsneutralität vor.

Die dritte Option (hälftige Gegenfinanzierung über Einkommen- und Umsatzsteuer) würde weiterhin die unterste Einkommensklasse stärker belasten. Zudem wären Einkommensklassen über 150 000 € einer Mehrbelastung ausgesetzt. Die Mehrbelastung unterer Einkommen erscheint nicht sinnvoll, ist bei einer Umsatzsteuererhöhung aber nicht vermeidbar. Zwar sind die Arbeitsangebotseffekte der Reform zunächst positiv, eine bereits angesprochene Erhöhung der Grundsicherung würde sich aber negativ auf das Arbeitsangebot in der untersten Einkommensklasse auswirken. Zudem können in den oberen Einkommensklassen (die im Arbeitsangebotsmodell schlechter abgebildet sind) negative Effekte bestehen, die die ausgewiesenen positiven Arbeitsangebotseffekte verringern.

Keine der vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsoptionen geht ohne negative Konsequenzen einher. Die drei wichtigsten Aspekte sind dabei die i) negativen Arbeitsangebotseffekte, ii) ungerechte Verteilung der Mehrbelastung (auf untere Einkommensklassen) und iii) die durch Folgekosten nicht mehr gegebene vollständige Refinanzierung der Beitragssenkung.

Eine Beitragssenkung der Rentenversicherungsbeiträge ohne gleichzeitige steuerliche Mehrbelastung (Szenario 1) wäre daher eine zu prüfende Option. In diesem Fall wäre keine Einkommensklasse negativ betroffen, die entlasteten Haushalte liegen aber insbesondere im Bereich der mittleren Einkommensklassen (zwischen 30 000 und 100 000 €). Gleichzeitig würde das Arbeitsangebot deutlich erhöht. Dieser positive Effekt wäre bei Frauen aus Haushalten in höheren Einkommensklassen am stärksten. Vermutlich ist diese Gruppe verhältnismäßig gut ausgebildet, sodass dieses vergrößerte Angebot auch auf eine ausreichende Arbeitsnachfrage treffen würde und somit auch wirtschaftlich positive Folgeeffekte hätte. Darüber hinaus zeigen die Simulationen, dass sich die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge rein technisch zu mehr als einem Drittel selbst finanzieren würde. Bei vorliegenden versicherungsfremden Leistungen von 30 Mrd. € in der Rentenversicherung müssten nur etwa 18 Mrd. € zusätzlich aus Steuermitteln getragen werden. Positive Arbeitsangebotseffekte würden diesen Betrag weiter senken.

5. Gesamtwirtschaftliche Effekte

In den bisherigen Ausführungen wurden die Effekte der Reduktion des Beitrags zur Rentenversicherung und der Anhebung von Steuern zur Finanzierung des Einnahmeausfalls jeweils isoliert in dem Sinne betrachtet, als gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen ausgeblendet wurden. Diese sind aber wahrscheinlich, führen doch geänderte Nettoeinkommen beispielsweise auch zu Änderungen der Konsumnachfrage oder geänderte Arbeitskosten zu einer geänderten Nachfrage nach Arbeitskräften. Die auf diesem Weg angestoßenen Wirkungen sollen im Folgenden im Rahmen eines ökonomischen Makromodells, dem RWI-Konjunkturmodell, analysiert werden.

Damit erfolgt ein Perspektivwechsel auf die gesamtwirtschaftliche Betrachtung. Darüber hinaus kann auch die zeitliche Dimension der Reformanpassungen betrachtet werden. In den Mikrosimulationsmodellen werden die Belastungsänderungen und die daraus resultierenden Reaktionen der Haushalte (in Bezug auf ihr Arbeitsangebot) in erster Linie komparativ-statisch betrachtet und sehr spezifisch für einzelne Gruppen (bspw. Einkommensklassen) ausgewiesen. Der Fokus des RWI-Konjunkturmodells kann eine solche Unterteilung nach Haushalten nicht abbilden, kann aber die zeitliche Dimension der Anpassungsreaktionen darstellen und damit wertvolle Informationen liefern. Das Modell basiert auf den vierteljährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Daher können Begrifflichkeiten und ihre Beträge von denen in vorderen Kapiteln abweichen.

Die Politikimpulse der bisher diskutierten Szenarien können vergleichsweise einfach in die „Sprache“ des Modells umgesetzt werden:

- Die Senkung des Beitrags zur Rentenversicherung um 2,7 Prozentpunkte kann unmittelbar in das Konjunkturmodell übernommen werden, da dieser Beitrag einer der exogenen Variablen des Modells ist. Abweichend zu Mikrosimulationsmodell wird im RWI-Konjunkturmodell keine explizite Annahme dazu getroffen, wer von Senkung des Arbeitgeberanteils des Rentenversicherungsbeitrags letztlich profitiert. Überwälzungsreaktionen ergeben sich im Konjunkturmodell aus beobachteten Reaktionen in der Vergangenheit.
- Auch die Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer um 1,5 Prozentpunkte (Szenario 3) kann unmittelbar in das Konjunkturmodell übernommen werden. Zwar unterscheidet das Konjunkturmodell zwischen dem Regelsatz und dem ermäßigten Satz, aber lediglich um die Bestimmung des Umsatzsteueraufkommens durch eine einzige Gleichung zu ermöglichen. Damit würden Alternativlösungen mit dem ermäßigten Satz keine zusätzlichen Erkenntnisse liefern, da die privaten Haushalte nicht untergliedert werden.
- Die Erhöhung der Einkommensteuer¹⁴ kann mit Hilfe eines sogenannten add-factorings in das Modell integriert werden, da das Modell keine entsprechenden tariflichen Steuersätze enthält. Im Modell wird das Aufkommen mithilfe einer durchschnittlichen marginalen Steuerlast ermittelt, die über die pro-Kopf-Bruttolöhne und die Zahl der Arbeitnehmer bestimmt wird. Daneben enthält die Gleichung eine Konstante, die in jedem Quartal der Simulationsperiode um den Betrag (add-factor) erhöht wird, der sich aus den gesunkenen Sozialversicherungsbeiträgen ergibt. Die aufkommensneutralen Steuererhöhungen werden daher modellendogen bestimmt.

Technisch gesehen wird das Modell ab 2010¹⁵ mit den beobachteten Annahmen gelöst (Basislösung). Danach werden die einzelnen Annahmen entsprechend den Szenarien geändert und das Modell

¹⁴ Im Modell muss eine Aufteilung der Gegenfinanzierung nach Lohnsteuer und sonstiger Einkommensteuer vorgenommen werden, diese wird als 70% Lohnsteuer/30% sonstige Einkommensteuer angenommen.

¹⁵ Hiermit können die Wirkungen auch auf mittlere Frist dargestellt werden.

wiederum gelöst. Die Differenzen der Modelllösungen werden als Ergebnisse in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell; Abweichungen von der Basislösung

	Senkung des Beitrags zur Rentenversicherung (Szenario 1)			Aufkommensneutrale Erhöhung der Einkommensteuer ¹			Aufkommensneutrale Erhöhung der Umsatzsteuer ¹		
	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3
Impuls									
Senkung des Rentenversicherungsbeitrags (Prozentpunkte)	-2,7	-2,7	-2,7						
Erhöhung der Einkommensteuer ² (Mrd. Euro)				26,6	27,3	28,4			
Erhöhung der Umsatzsteuer (Prozentpunkte)							1,5	1,5	1,5
Gesamtwirtschaftliche Verwendung (Abweichungen in Mrd. €)									
Bruttoinlandsprodukt, nominal	12,5	5,8	2,0	-13,5	-14,7	-16,1	9,1	15,0	20,1
Bruttoinlandsprodukt, real ¹	17,7	18,2	17,5	-13,6	-14,1	-13,9	-6,4	-7,8	-8,9
Private Konsumausgaben, real ¹	24,1	24,7	22,3	-19,5	-21,0	-20,9	-6,6	-3,9	-3,6
Bruttoanlageinvestitionen, real ¹	5,6	9,0	8,3	-3,7	-5,7	-5,4	-3,5	-6,4	-7,3
Inlandsnachfrage ³	29,6	33,6	30,5	-23,1	-26,6	-26,3	-10,1	-10,1	-10,7
Ausfuhren ³	0,0	0,2	0,4			0,1	-0,3	-1,6	-2,1
Einfuhren ³	12,2	15,8	13,8	-9,7	-12,7	-12,4	-4,0	-4,2	-4,3
Preisindizes (Abweichungen in Indexpunkten)									
Preisindex Bruttoinlandsprodukt	-0,2	-0,5	-0,6			-0,1	0,6	0,9	1,1
Konsumdeflator	-0,1	-0,4	-0,5			-0,1	0,5	0,6	0,7
Arbeitsmarkt (1 000 Personen)									
Erwerbstätige	49,1	134,1	166,8	-37,9	-84,2	-99,4	-17,1	-27,5	-40,1
Arbeitslose	-21,1	-57,7	-71,8	16,3	36,2	42,8	7,3	11,9	17,3
Staatshaushalt (Mrd. Euro)									
Einnahmen	-18,3	-18,5	-22,3	21,2	20,1	20,5	11,3	16,1	19,1
Ausgaben	-0,1	-0,9	-3,1	0,3	0,3	-0,9	1,1	4,8	9,1
Finanzierungssaldo	-18,2	-17,6	-19,2	20,9	19,8	21,3	10,3	11,3	10,0

Eigene Berechnungen. – ¹ Zur besseren Darstellung der einzelnen Ergebnisse zeigt die Tabelle nur den Effekt der Erhöhung der Einkommen- bzw. Umsatzsteuer. Die Szenarien 2 und 3 ergeben sich dann als Addition des zweiten und ersten Spaltenblocks (Szenario 2) bzw. des dritten und ersten Spaltenblocks (Szenario 3). ² Der Impuls in der Einkommensteuer wird aufgeteilt in 70% Lohnsteuer, 30% übrige Einkommensteuer. ³ Verkettete Volumenangaben.

In Szenario 1 regt die Senkung des Beitrags zur Rentenversicherung die Inlandsnachfrage und die Beschäftigung spürbar an. Der staatliche Finanzierungssaldo verschlechtert sich um etwa 18 Mrd. €. Da die sinkenden Arbeitskosten in den Preisen weitergegeben werden, sinkt das Preisniveau leicht. Obwohl die Senkung zu einer real höheren Wirtschaftsleistung führt, ist das nominale Bruttoinlandsprodukt im dritten Jahr nach der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge kaum gestiegen. Da die Steuereinnahmen an nominale Größen gekoppelt sind, sinken die Einnahmen im Zeitablauf leicht. Allerdings steigt die Beschäftigung aufgrund der höheren Arbeitsnachfrage durch geringere Arbeitskosten, sie liegt nach drei Jahren um knapp 170 000 höher als im Status Quo. Dieser Anstieg kommt zu einer Hälfte aus Abbau der Arbeitslosigkeit, weshalb auch die staatlichen Ausgaben insbesondere für Transfers sinken. Die Wirkungen auf die reale Inlandsnachfrage sind größer als die

Wirkungen auf das reale Bruttoinlandsprodukt, da ein Teil der zusätzlichen Nachfrage aus Importen bedient wird.

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der folgenden Szenarien 2 und 3 werden zur besseren Übersicht partiell dargestellt. Es werden die Effekte betrachtet, die zusätzlich durch die Steuererhöhungen entstehen. In Kombination mit den Ergebnissen aus Szenario 1 ergeben sich dann die Gesamteffekte der jeweiligen Reform. Durch die Erhöhung der Einkommensteuer liegt das reale BIP jährlich etwa 14 Mrd. € niedriger. Gleiches gilt für den privaten Konsum (jährlich etwa -20 Mrd. €) und die Bruttoanlageinvestitionen (jährlich etwa -4 Mrd. €). Auch die Auswirkung auf die Erwerbstätigkeit (hier von der Arbeitsnachfrageseite betrachtet) ist negativ. Die Zahl der Beschäftigten liegt im ersten Jahr um knapp 40 000 Beschäftigte niedriger. In den beiden Folgejahren entfallen weitere 60 000 Arbeitsplätze, sodass die Beschäftigtenzahl im dritten Jahr um etwa 100 000 Beschäftigte niedriger liegt als ohne diese steuerliche Maßnahme. Die Arbeitslosigkeit fällt durch die Gegenfinanzierung um etwa 40 000 Personen höher aus. Wie im Mikrosimulationsmodell berechnet, gleicht das positive Finanzierungssaldo der Steuererhöhung die negativen Staatshaushaltseffekte des Szenarios 1 fast genau aus.

Die aufkommensneutrale Erhöhung der Umsatzsteuer hat weniger starke negative Wirkungen auf die Einzelergebnisse. Das BIP liegt um jährlich etwa 8 Mrd. € niedriger, die negative Abweichung der Erwerbstätigkeit erreicht im dritten Jahr 40 000 Beschäftigte. Auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist weniger stark als bei der Einkommensteuererhöhung. Das steht im Einklang mit der Erwartung, dass Steuern auf den Konsum weniger allokatonsverzerrend wirken als Steuern auf das Einkommen. Das Finanzierungssaldo liegt aber auch nur bei etwa 10 Mrd. € pro Jahr, was dazu führt, dass die Reformoption durch die wirtschaftliche Dynamik nicht aufkommensneutral ist. Mit der Reform steigen nicht nur die Staatseinnahmen, sondern auch die staatlichen Ausgaben. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass auch der Staat selbst, etwa bei den Ausgaben der Krankenkassen für Medikamente, von der höheren Umsatzsteuer betroffen ist.

6. Fazit

Die Studie untersucht die Auswirkungen der Übernahme versicherungsfremder Leistungen in der GRV aus steuerlichen Mitteln des Bundes. Im Fokus stehen dabei die Entlastungen durch eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und die Belastungen im Zuge verschiedener Optionen zur steuerlichen Refinanzierung, die Haushalte in verschiedenen Einkommensklassen erfahren. Zudem werden die Arbeitsangebotseffekte dargestellt, die sich aus den veränderten Nettolöhnen ergeben. Die Optionen der Gegenfinanzierung beziehen sich i) auf reine Gegenfinanzierung durch die Einkommenssteuer, ii) durch die Umsatzsteuer und iii) auf eine hälftige Gegenfinanzierung aus Einkommen- und Umsatzsteuer. Zudem werden gesamtwirtschaftliche Effekte der Reformen mithilfe des RWI-Konjunkturmodells betrachtet.

Die Studie zeigt, dass keine allgemein akzeptierte Quantifizierung versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung vorliegt. Auf Basis der aktuellen Datenlage ist dies aber auch kaum möglich, da sowohl keine eindeutige normative Definition der versicherungsfremden Leistungen vorliegt und zudem einzelne Posten nur zu Teilen als versicherungsfremd zu bewerten sind. Unter den aktuell verwendeten Abgrenzungen werden häufig enge und weite Abgrenzungen angegeben, wobei unter der engen Abgrenzung bspw. vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages eine ausreichende Deckung der versicherungsfremden Leistungen attestiert wird (Wissenschaftlicher Dienst 2016). Bei weiten Abgrenzungen sind die Fehlbeträge aber mit bis zu 50 Mrd. € massiv.

In Ermangelung einer klaren Definition, kann die Höhe der versicherungsfremden Leistungen nur im Rahmen einer Spannweite angegeben werden. Die hier angenommenen 30 Mrd. € sind in den

Ergebnissen der Literatur eingebettet, die Zahl darf aber nicht als punktgenaue Schätzung, sondern lediglich als Richtwert verstanden werden, die als Grundlage für die Be- und Entlastungssimulationen genutzt wird. Zwar gelten die ausgewiesenen absoluten Be- und Entlastungen nur, wenn die Annahme des Umfangs der nicht gedeckten versicherungsfremden Leistungen in Höhe von 30 Mrd. € stimmt. Die Relation der Verteilungseffekte zwischen den Einkommensklassen hat aber Bestand, auch wenn die tatsächliche Höhe von den hier angenommenen 30 Mrd. € abweicht. Übersetzt in Beitragspunkte entspricht das einer potenziellen Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um 2,7 Prozentpunkte, die sich formal hälftig auf Arbeitnehmer (1,35 Punkte) und Arbeitgeber (1,35 Punkte) aufteilt.

Die Ergebnisse des Szenarios 1 zeigen, dass eine Senkung der Beiträge in diesem Umfang sich bereits ohne andere Finanzierungsmaßnahmen zu einem substanziellen Teil selbst finanziert. Die Kosten einer solchen Reform lassen sich auf 18 Mrd. € beziffert, wobei daraus zusätzlich deutliche positive Arbeitsangebots- sowie Arbeitsnachfrageeffekte entstehen. Das Bruttoinlandsprodukt würde den Simulationen des RWI-Konjunkturmodells zufolge um real etwa 18 Mrd. € höher liegen. Die Effekte auf den Nettolohn wären über alle Einkommensklassen hinweg positiv, wobei Haushalte mit mittleren Einkommen am stärksten profitieren würden.

Eine Gegenfinanzierung über einen steileren Einkommensteuertarif mit zusätzlich höherem Spitzensteuersatz (Szenario 2) belastet insbesondere höhere Einkommen stärker, wobei bereits Haushalte mit einem zu versteuernden Einkommen ab 14 000 € mehr Einkommensteuer zahlen. Die gesamtwirtschaftlichen Simulationsrechnungen zeigen, dass mit dieser Gegenfinanzierung leichte negative Folgen für das BIP zu erwarten sind. Insbesondere zeigen sich aber negative Arbeitsmarkteffekte (sowohl auf Seite der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots). Die Mikrosimulationsmodelle, dass insbesondere das Arbeitsangebot von Frauen zurückgeht.

Eine potenzielle Gegenfinanzierung über eine höhere Umsatzsteuer (Szenario 3) wäre in einer statischen Berechnung mit einem Regelsatz von 20,5% aufkommensneutral. Die Berechnungen im RWI-Konjunkturmodell zeigen aber, dass gesamtwirtschaftliche Folgekosten entstehen, die einen negativen Finanzierungssaldo zwischen sechs und neun Milliarden Euro jährlich verursachen. Zudem tragen insbesondere Haushalte mit niedrigen Einkommen die höchsten Zusatzbelastungen (gemessen an ihren Einkommen).

Szenario 4 berechnet eine Gegenfinanzierung jeweils hälftig über Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Effekte werden im RWI-Konjunkturmodell nicht separat geschätzt, grundsätzlich bestehen aber die Probleme der Szenarien 2 und 3 auch hier. Haushalte mit niedrigen Einkommen tragen einen Teil der Reformkosten, ohne davon zu profitieren und die negativen Finanzierungssalden führen auch in diesem Szenario zu gesamtwirtschaftlichen Folgekosten führen. Gegenüber dem Szenario 1 (ohne Gegenfinanzierung) ergeben sich auch in diesem Szenario negative Beschäftigungseffekte.

Die Überprüfung der sachgerechten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Rentenversicherung sollte eine hohe Priorität in der aktuellen politischen Debatte erhalten. Analysen deuten mehrheitlich darauf hin, dass versicherungsfremde Leistungen nicht in vollem Umfang durch Zuschüsse gedeckt sind. Unter Berücksichtigung der aktuell diskutierten haushaltspolitischen Spielräume für Steuersenkungen erscheint die Erhöhung der Zuschüsse (um 30 Mrd. €) bei gleichzeitiger Senkung der Beiträge (um 2,7 Prozentpunkte) auch ohne steuerliche Gegenfinanzierung möglich. Sowohl aufgrund der positiven wirtschaftlichen Anreizeffekte für Haushalte und daraus entstehenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen als auch aufgrund der deutlichen Entlastungswirkungen für Haushalte mit mittleren Einkommen, erscheint diese Option sinnvoll. Das Finanzierungsvolumen läge bei etwa 18 Mrd. €, wobei eine steigende Erwerbstätigkeit sowie eine Steigerung des BIP und der privaten Konsumausgaben auf Basis der Modellergebnisse zu erwarten sind.

7. Literatur

Bach, St. und B. Bartholmai (2000), Möglichkeiten zur Modellierung hoher Einkommen auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik. DIW Diskussionspapier 212, Berlin.

Bechara, P., T. Kasten und S. Schaffner (2015), Dokumentation des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells (EMSIM). RWI-Materialien 86, Essen.

Breidenbach, P., Döhrn, R. & Kasten, T. Wirtschaftsdienst (2014) 94: 859. <https://doi.org/10.1007/s10273-014-1760-0>

Breidenbach, P., Döhrn, R. Gebhardt, H. und P. Jäger (2017). Steuer- und Abgabenlast in Deutschland: Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI-Projektberichte, Essen.

Deutsche Rentenversicherung (2018), Rentenversicherung in Zahlen 2018 – Statistik der Deutschen Rentenversicherung. Berlin

Fichte, D „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung“ in: Karl-Breuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Berlin, Januar 2011, Heft 107;

Kordsmeyer, V. (2004), Die Einkommensteuerstatistik als Mikrodatenfile, in Merz, J. und M. Zwick (2004), MIKAS – Mikroanalysen und amtliche Statistik. Statistik und Wissenschaft 1: 157-166.

Lietmeyer, V., V. Kordsmeyer, Ch. Gräb und D. Vorgrimler (2005), Jährliche Einkommensteuer-statistik auf Basis der bisherigen Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung. Statistik und Wissenschaft 7: 671–682.

Loos, C. Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST)-Lohn und Einkommensteuer 2010, 2017

Meinhardt, V. (2018). Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung (No. 60-2018). IMK at the Hans Boeckler Foundation, Macroeconomic Policy Institute.

Merz, J., D. Vorgrimler und M. Zwick (2004), Faktisch anonymisiertes Mikrodatenfile der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998. Wirtschaft und Statistik 10: 1079-1091.

Merz, J. und M. Zwick (2001), Über die Analyse hoher Einkommen mit der Einkommensteuerstatistik – Eine methodische Erläuterung zum Gutachten „Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung“ zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Wirtschaft und Statistik 7: 513–523.

Reineke, U. (2012). „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse in der Allgemeinen Rentenversicherung “. Deutsche Rentenversicherung, 1, 1-20.

RWI, C. Böhringer und W. Wiegard (2013), Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten, Endbericht. RWI Projektberichte, Essen.

Ruhland, F. (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) Deutsche Rentenversicherung Nr. 1.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005), Die Chancen nutzen – Reformen mutig voran bringen. Jahresgutachten 2005/2006,

Schwabbacher, W. (2013), Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2007, online verfügbar: http://www.forschungsdatenzentrum.de/bestand/lest/suf/2007/fdz_fast2007_suf_anonymisierungskonzeption.pdf [28. Januar 2014]. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Siemers, L.H. R. (2014), A General Microsimulation Model for the EU VAT with a specific Application to

Germany, International Journal of Microsimulation 7(2): 40-93.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2016): Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung, WD 6 – 3000 – 118/16.

A Anhang

Anhang A: Beschreibung der Mikrosimulationsmodelle

RWI-Einkommensteuer-Simulationsmodell

Grundlage der Analyse der Verteilungswirkungen der Einkommensteuer bilden die Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST), die das Statistische Bundesamt der Wissenschaft seit 1998 im 3-Jahres-Rhythmus als Scientific Use File zur Verfügung stellt (Merz et al. 2004, Kordsmeyer 2004, Buschle 2009, Schwabbacher 2013 sowie Loos 2017). Da den Steuerpflichtigen bei der Einreichung ihrer Einkommensteuererklärung großzügige Fristen zugestanden werden, steht die Stichprobe erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung zur Auswertung zur Verfügung (Merz et al. 2004: 1082). Die aktuell verfügbaren Daten repräsentieren den Stand des Veranlagungsjahres 2010.

Bei FAST handelt es sich um eine geschichtete 10%-Zufallsstichprobe der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen aus den Veranlagungsdaten aller Finanzämter Deutschlands. Für das Veranlagungsjahr 2010 umfasst die Stichprobe rund 3,9 Millionen Beobachtungen. Jeder Datensatz enthält neben den Angaben zur Höhe der Einkünfte und Steuerzahlungen insbesondere auch detaillierte Informationen über die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten. Auf Basis dieser Informationen lässt sich der individuelle Besteuerungsprozess sehr exakt abbilden. Die FAST-Daten stellen daher eine gute Grundlage für empirische Analysen im Bereich des deutschen Einkommensteuersystems dar (Statistisches Bundesamt 2007).

Darüber hinaus erfassen sie im Gegensatz zu anderen Datenquellen – wie z.B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) oder dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) – auch die Bezieher hoher Einkommen (Merz und Zwick 2001 oder Bach und Bartholmai 2000), die aufgrund der progressiven Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs in beträchtlichem Ausmaß zum Gesamtsteueraufkommen beitragen. Allerdings lässt sich der Besteuerungsprozess für Haushalte mit sehr hohen Einkommen weniger detailliert nachbilden, da die Daten mit zunehmendem Einkommen stärker anonymisiert werden (Buschle 2009, Schwabbacher 2013 oder Loos 2017).

Diese Daten sind die Grundlage des RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells, mit dessen Hilfe die direkte Steuerlast sowie die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen analysiert werden (Bechara et al. 2015). Um die aktuelle Verteilung der Steuerlast schätzen zu können, werden zum einen die Einkünfte der Steuerpflichtigen in Anlehnung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 2018 fortgeschrieben. Zum anderen werden im Rahmen des Modells – soweit wie möglich – die Steuerrechtsänderungen seit 2010 berücksichtigt. Somit kann das Steueraufkommen auf Grundlage fortgeschriebener und der geltenden Gesetzeslage für das hier betrachtete Jahr 2018 ermittelt werden. Der Solidaritätszuschlag wird auf Grundlage einer fiktiven Einkommensteuerschuld unter Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen abgeleitet.

Seit 2010 sind die Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung bei der Ermittlung der Einkommensteuer in Form von Sonderausgaben fast vollständig abzugsfähig. Die verwendeten

Daten geben allerdings keine direkte Auskunft darüber, ob ein Steuerzahler gesetzlich sozial versichert ist oder nicht. Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung müssen daher im Rahmen des Simulationsmodells geschätzt werden.¹⁶

Dazu werden zunächst die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten anhand ihrer sozialen Gliederung identifiziert. FAST gibt Auskunft darüber, ob ein Steuerpflichtiger überwiegend nichtselbstständig, selbständig oder Versorgungsempfänger ist. Als abhängig Beschäftigte werden alle überwiegend nichtselbstständigen Steuerpflichtigen mit ungekürzter Vorsorgepauschale¹⁷ definiert. Als Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge dienen die Bruttolöhne und -gehälter der Steuerpflichtigen, die bis zum aktuellen Rand fortgeschrieben werden.

Die verwendeten Daten geben allerdings keine Auskunft darüber, ob ein Arbeitnehmer, dessen Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze liegt, privat kranken- bzw. pflegeversichert ist oder ob er freiwillig der gesetzlichen Versicherung angehört. Im Rahmen dieser Studie wird die Annahme getroffen, dass alle Versicherten gesetzlich versichert sind, sofern ihre abgesetzten Krankenkassenbeiträge in etwa denen entsprechen, welche im Fall einer gesetzlichen Versicherung zu erwarten wären. Laut Modell sind damit rund ein Fünftel der Arbeitnehmer (ohne Beamte) oberhalb der Versicherungsfreigrenze privat versichert.

Schätzung der Arbeitsangebotseffekte

Die Schätzung der Arbeitsangebotseffekte basiert auf dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) der Jahre 2015 und 2016 (Referenz SOEP einfügen). Dabei wird das bestehende Steuer- und Abgabensystem des Jahres 2018 implementiert. Die Einkommen werden anhand der Veränderung der Bruttolöhne und Gehälter fortgeschrieben (Statistisches Bundesamt Fachserie 18 Reihe 1.4), alle anderen Werte mithilfe des Verbraucherpreisindex fortgeschrieben. Die einzelnen Komponenten des Modells sind in Bechara et al. (2015) detailliert dargestellt.

Die Haushalte werden zur Schätzung der Elastizitäten nach Single (Mann/Frau), Paar (ein oder beide Partner flexibel) unterteilt. Zudem werden für beide Geschlechter jeweils fünf Stundenkategorien (0 Stunden, bis 10 Stunden, 11-20 Stunden, 21-25 Stunden, 26-35 Stunden, über 35 Stunden) unterschieden. D.h. bei Paaren sind entsprechend 25 Kombinationen möglich. Anhand der Elastizitäten wird dann bei den Szenarien die veränderte Verteilung auf die Kombinationen bestimmt, was zu Änderungen der gearbeiteten Stunden führt.

RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell

Der Analyse der Verteilungswirkungen der Umsatzsteuer liegen die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe aus dem Jahr 2013 (EVS 2013) zugrunde. Bei der EVS handelt es sich um eine sogenannte Quotenstichprobe, die vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Landesämtern alle fünf Jahre durchgeführt wird (Statistisches Bundesamt 2015).¹⁸ An der Befragung nehmen rund 60 000 Haushalte teil (0,2% der knapp 39 Mio. privaten Haushalte in Deutschland). Da der Datensatz detaillierte Angaben zu den Einkünften und den Ausgaben der befragten Haushalte

¹⁶ Für eine detaillierte Beschreibung der Modellierung der abzugsfähigen Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen des RWI-Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells siehe Bechara et al. 2015: Kapitel 2.3.

¹⁷ Pauschale, die einem Steuerpflichtigen bei der Berechnung der Lohnsteuer für die Vorsorgeaufwendungen vom Einkommen abgezogen wird.

¹⁸ Zuletzt haben die Haushalte im Jahr 2013 detailliert Auskunft über ihre Einnahmen- und Ausgabenstruktur, über ihre Vermögenssituation und über die soziale Stellung einzelner Haushaltsmitglieder gegeben. Da die Ergebnisse aus dem Haushaltsbuch und dem Feinaufzeichnungsheft der aktuellen Befragung jedoch noch nicht zur Verfügung stehen, werden im Rahmen der vorliegenden Studie die Daten aus dem vorangegangenen Befragungsjahr 2008 verwendet.

enthält, ist er besonders gut geeignet, die individuellen Steuerzahlungen bei den Verbrauchsteuern zu ermitteln.

Die Repräsentativität der Ergebnisse wird durch die im Quotenplan festgelegte Berücksichtigung aller sozialen Gruppen und durch die Hochrechnung der ermittelten Informationen auf Basis des jeweils aktuellen Mikrozensus sichergestellt. Nicht von der EVS erfasst werden allerdings in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften lebende Personen (z.B. Personen in Pflegeheimen) und Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen über 18 000 €. Letztere nehmen in der Regel nicht in ausreichender Zahl an der Erhebung teil, so dass keine gesicherten Aussagen über deren Lebensverhältnisse gemacht werden können. Das Konsumverhalten und die daraus resultierende Steuerbelastung dieser Gruppe der Spitzenverdiener kann im Rahmen der vorliegenden Analyse daher nicht berücksichtigt werden.

Im Umsatzsteuer-Simulationsmodell wird für das Jahr 2018 ein Steueraufkommen von 247 Mrd. €. Dabei werden (230 Mrd. € aus dem regulären Satz und 17 Mrd. € aus dem ermäßigten Satz von 7% generiert. Die Ergebnisse der Simulationsrechnung liegen in etwa im Bereich der aktuellen Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung, der ein Aufkommen von 235 Mrd. € für 2018 geschätzt hat. Das Modell ist wie folgt aufgebaut. Die Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte werden im RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodell in sechs Schritten geschätzt:¹⁹ In einem ersten Schritt werden alle von Inländern im Inland getätigten privaten Konsumausgaben nach der Höhe des anzuwendenden Umsatzsteuersatzes differenziert.

Die dem Regelsatz der Umsatzsteuer unterliegenden Konsumausgaben ergeben sich als Residuum aus den gesamten Konsumausgaben und den Ausgaben für ermäßigt besteuerte und steuerfreie Güter. Einige der in der EVS ausgewiesenen Gütergruppen umfassen sowohl mit dem ermäßigten Steuersatz als auch mit dem Regelsatz besteuerte Güter und Dienstleistungen (hybride Gütergruppen). Für diese Güter werden weitere Informationen z.B. aus den amtlichen Statistiken oder vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ herangezogen, um eine anteilige Zuordnung zu den nach ihrer Umsatzsteuerlast differenzierten Gütergruppen zu ermöglichen.

Auf Basis dieser Zuordnung der Güter(-gruppen) zu den unterschiedlichen Umsatzsteuerbelastungen werden im zweiten Schritt die offen gezahlten Steuern vom Umsatz auf Haushaltsebene geschätzt. Dazu werden zunächst die zu Produktionspreisen bewerteten Konsumausgaben (Nettoaussgaben vor USt) in den einzelnen Gütergruppen bestimmt. Diese Konsumausgaben bilden die Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte. Die von den Haushalten zu leistenden Zahlungen ergeben sich durch Multiplikation der Nettoaussgaben mit dem jeweiligen Umsatzsteuersatz.

Um die gesamte von den privaten Haushalten zu tragende Umsatzsteuer abzubilden, müssen in einem dritten Schritt verdeckte Umsatzsteuerlasten berücksichtigt werden, die sich im Wesentlichen durch „unechte“ Steuerbefreiungen in den Bereichen Wohnungswesen, medizinische Dienstleistungen, Ausgaben der Sozialversicherungen und Ausgaben der übrigen Versicherungen ergeben. Bei der unechten Steuerbefreiung besteht im Gegensatz zur echten keine Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Deshalb dürften die von den Anbietern dieser Güter und Dienste gezahlten Steuern vom Umsatz in den Preisen weitergegeben werden. Diese verdeckten Umsatzsteuerlasten werden unter der Annahme quantifiziert, dass eine vollständige Überwälzung der Steuerzahlung auf die Konsumenten erfolgt. Die aufgedeckten Zahlungen bzw. Belastungen werden über spezifische Verteilungsschlüssel einzelnen Haushalten zugeordnet.

¹⁹Für eine ausführliche Beschreibung des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells siehe auch RWI et al. 2013 oder Siemers 2014.

Die Verteilungsanalyse der Belastung mit direkten Steuern erfolgt auf Basis der in diesen ersten drei Schritten ermittelten Umsatzsteuerzahlungen der privaten Haushalte. Um allerdings das aktuelle Gesamtaufkommen der Steuern vom Umsatz abschätzen zu können, ist zu beachten, dass in der EVS nicht alle Haushalte erfasst werden. Diese Untererfassung wird im Rahmen des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells in den Schritten vier bis sechs korrigiert.²⁰

Unterschiedliche Einkommensbegriffe und Probleme der Zusammenführung

Die Erfassungskonzepte von EVS-, SOEP- und FAST-Stichprobe unterscheiden sich teils erheblich voneinander (siehe hierzu auch RWI 2011: Kasten A3). Insbesondere liegen den Datensätzen beispielsweise unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde. Während in den FAST-Daten nur steuerlich relevante Einkommen berücksichtigt werden können, erfassen EVS und SOEP auch Transferinkommen. Ferner beeinträchtigt die Abschneidegrenze in der EVS bei einem Netto-Haushaltseinkommen von 18 000 € monatlich die Vergleichbarkeit.

Zudem definieren die Datensätze die Beobachtungseinheiten unterschiedlich. Während in der EVS und dem SOEP Haushalte die Erhebungseinheit darstellen und direkt erhoben werden, beziehen sich FAST auf Steuerfälle. In Bezug auf die Haushaltsgröße können daher nur solche Informationen genutzt werden, die aus den Angaben der zugrundeliegenden Steuerklärungen ersichtlich sind – die Veranlagungsart des Steuerfalls und die Anzahl der Kinder. Leben beispielsweise unverheiratete Paare zusammen, werden diese in der EVS und dem SOEP als Paarhaushalt gewertet, während aus den FAST-Daten auf zwei Singlehaushalte geschlossen wird.

Die Verlinkung zwischen den Haushalten der Datensätze wird vor dem Hintergrund dieser Probleme über die Einkommensklassen und nicht über die Dezile vorgenommen. Letztere könnte dazu führen, dass völlig unterschiedliche Einkommensbezieher miteinander verglichen werden. In der untersten Einkommensklasse liegt das Durchschnittseinkommen in der EVS damit zwar höher als in den FAST-Daten, in den darüber liegenden Klassen verringert sich dieses Problem aufgrund der Konstruktion. Es werden zudem nur Haushalte bis zu einem Haushaltsjahreseinkommen von 200 000 € dargestellt, weil der Besatz in der EVS in dem darüber liegenden Einkommensbereich nicht mehr repräsentativ ist.

Maßgeblich für die Verknüpfung sind in der EVS und dem SOEP die Bruttoeinkommen und in FAST der steuerlich relevante Gesamtbetrag der Einkünfte. Die zur Analyse der Gesamtbelastungen vorgenommene Zusammenführung der Datensätze über Einkommensklassen ist dadurch zwar mit technischen Schwierigkeiten behaftet, diese werden durch Verknüpfung auf Klassenebene (und nicht auf individueller Ebene) und die Abschneidegrenze aber verringert. Die Probleme, die aus den unterschiedlichen Einkommensbegriffen resultieren, werden dadurch vermindert, dass die folgenden Rechnungen auch für Haushalte durchgeführt werden, die ihr Einkommen hauptsächlich aus (nichtselbstständiger) Arbeit – also nicht aus Transfereinkommen – beziehen.

²⁰Für eine Beschreibung der Simulationsschritte vier bis sechs des RWI-Umsatzsteuer-Mikrosimulationsmodells siehe RWI et al. 2013: 19-21.

Anhang B: Annahmen zur Überwälzung der Beitragssenkungen zur Rentenversicherung

Die Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von 18,6% des Bruttoeinkommens werden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern jeweils zu gleichen Teilen gezahlt. Folglich kommen auch Entlastungen durch eine Senkung des Beitrages in Folge der steuerlichen Bezuschussung versicherungsfremder Leistungen Arbeitnehmern und Arbeitgebern jeweils zu gleichen Teilen zugute.

Den Entlastungen im Bereich der Rentenversicherungsbeiträge auf der einen Seite stehen in den Vorgaben dieser Analysen höhere Belastungen im Rahmen der Einkommens- und/oder Umsatzsteuer gegenüber. Da Einkünfte der Arbeitgeber aber nur in Teilen der Einkommenssteuer unterliegen (im Rahmen von Kapitalgesellschaften nur in Form der nicht thesaurierten Gewinne und auch diese unterliegen gewöhnlich der Kapitalertragssteuer und nicht dem Tarif der Einkommenssteuer) liegen die Belastungen durch aufkommensneutrale Steuererhöhungen zu größeren Teilen bei den Arbeitnehmern.

Diese Konstellation führt dazu, dass mit Blick auf die Einkommenssituation privater Haushalte eine Senkung der Beiträge bei gleichzeitiger gesamtaufkommensneutraler Erhöhung der Steuersätze für Einkommens- und Umsatzsteuer kein reines Nullsummenspiel ergibt, in dem lediglich die Verteilung der Abgabenlasten zwischen verschiedenen Haushaltstypen verändert wird. Vielmehr werden die Entlastungen bei den Arbeitnehmerbeiträgen zur Rentenversicherung in der Summe niedriger ausfallen als die Belastungen durch höhere Steuerzahlungen auf der anderen Seite.

Ökonomisch ist die gleiche Verteilung der Beitragsentlastung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber allerdings nur als eine kurzfristige Reaktion zu verstehen, weil die durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge bewirkte Senkung der Arbeitskosten Anpassungen hervorruft. Welche Form der Anpassung stattfindet, hängt davon ab, inwieweit Arbeitnehmer und Arbeitgeber die ökonomische Last der Sozialversicherungsbeiträge tragen. Dies hängt wiederum von den möglichen Ausweichreaktionen von Arbeitnehmern und -gebern auf Abgabenerhöhungen ab. Während Arbeitgeber bei Preiserhöhungen Arbeit durch Maschinen ersetzen können oder Produktion ins Ausland verlagern können, ist die Hauptausweichreaktion von Arbeitnehmern eine Reduktion der Arbeitszeit. Generell trägt der Marktteilnehmer den höheren Anteil der Abgabenlast, dessen Ausweichreaktionen beschränkter sind. Eine Untersuchung dieser Ausweichreaktionen ist im Modellrahmen nicht möglich, sodass hier Annahmen auf der Grundlage theoretischer Überlegungen getroffen werden müssen.

Um eine möglichst transparente Darstellung zu ermöglichen, bietet es sich an, davon auszugehen, dass eine Seite die Abgabenlast voll trägt, auch wenn dies eine Vereinfachung ist. Sind etwa die geleisteten Arbeitsstunden der Arbeitnehmer unabhängig vom Nettolohn konstant, so tragen Arbeitnehmer die gesamte Last der Abgaben. In diesem Fall entspricht das Arbeitgeberbrutto der Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber für die angebotene Menge an Arbeit. Die Annahme relativ geringer Arbeitszeitanpassungen als Reaktion auf Nettolohnänderungen entspricht der Evidenz aus der aktuellen empirischen Literatur.²¹ Es liegen verschiedene Möglichkeiten vor, diese Problematik anzugehen. Drei davon werden im Folgenden dargestellt. Es gibt drei Möglichkeiten, wie man mit dieser Problematik im Modellkontext umgehen kann.

²¹ Eine denkbare Reaktion wäre, dass aufgrund der geringeren Arbeitskosten die Position der Arbeitnehmer in den Lohnverhandlungen gestärkt wird, also die geringeren Arbeitgeberbeiträge letztlich zu höheren Lohnneinkommen führen, womit die Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen vollständig den Arbeitnehmern zufließt.

Die erste Möglichkeit besteht darin, die Problematik inhaltlich zu beschreiben, die Berechnungen aber trotzdem entsprechend der Szenarien und mit konstanten Arbeitnehmerbruttolöhnen durchzuführen. Dies wird dazu führen, dass die durch die Beitragssenkungen entstehenden Lohnentlastungen bei den Arbeitnehmern in der Summe kleiner ausfallen als die Belastungen durch erhöhte Einkommenssteuer- und Umsatzsteuersätze.

Die zweite Möglichkeit ist die gebündelte Betrachtung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile als Entlastungen der Arbeitnehmer in den Sozialversicherungen. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass die Belastungen der Arbeitgeber der Sozialversicherungsabgaben vollständig auf den Arbeitnehmer überwält werden. Folglich würde eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge dann auch positive Auswirkungen auf die Löhne Arbeitnehmerbruttolöhne der Arbeitnehmer haben, während die Arbeitgeberbruttolöhne konstant blieben.

Alternativ zu diesen beiden Vorgehen kann als dritte Alternative auch das zu generierende Steuermehraufkommen zur Refinanzierung der Betragssatzsenkungen angepasst werden. In diesem Fall würde auf Seite der Entlastungen bei den Sozialversicherungsabgaben nur der Arbeitnehmeranteil betrachtet werden. Da nur ein Teil der gesamten Entlastungen in den Sozialversicherungen bei den Arbeitnehmern ankommt, würde auch nur ein Teil der steuerlichen Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen über Steuerzahlungen der Arbeitnehmer generiert. Es könnte die Annahme getroffen werden, dass ein Anteil des notwendigen Steueraufkommens zum Beispiel über die Körperschaftsteuer generiert wird.

In der Abwägung der drei beschriebenen Alternativen erscheint die zweite Option die meisten Vorteile zu vereinen. Der Fokus der Analysen in diesem Projekt liegt nicht auf einer punktgenauen Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen und der Festsetzung exakter Steuersätze zur Refinanzierung von möglichen Beitragssenkungen. Vielmehr besteht das Ziel darin, Tendenzen der Be- und Entlastungen einzelner Einkommensgruppen bei einer Übertragung der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen auf die Steuern darzustellen. Option 2 ist theoretisch konsistent und erlaubt eine kompakte Darstellung der Ergebnisse, da die gesamte Be- und Entlastung anhand von Haushaltsdaten dargestellt werden kann. Zudem impliziert die Annahme, dass Arbeitnehmer die gesamte ökonomische Last der Abgaben auf den Faktor Arbeit tragen, dass Bruttolöhne nicht auf Veränderungen der Einkommensteuerlast reagieren. Auch dieser Aspekt erleichtert die Darstellung der Ergebnisse, da andernfalls entsprechende Lohnelastizitäten kalibriert werden müssten.

Die erste Option, in der sich Entlastungen durch Beiträge und Belastungen Steuern nicht ausgleichen, erscheint damit per se ungeeignet. Die dritte Option, die Festsetzung eines Steueraufkommens, das nicht über die Einkommens- oder Umsatzsteuer gegenfinanziert wird, müsste auf stark heuristischen Annahmen beruhen. Darüber hinaus läge diesem Vorgehen die Annahme zugrunde, dass die Inzidenz der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auch vollständig beim Arbeitgeber läge (also keine Überwälzung in Form niedrigerer Löhne vorliegt). Der Arbeitgeber ist zwar formaler Beitragsschuldner, es ist allerdings keineswegs sicher, dass dies faktisch auch so vorliegt.

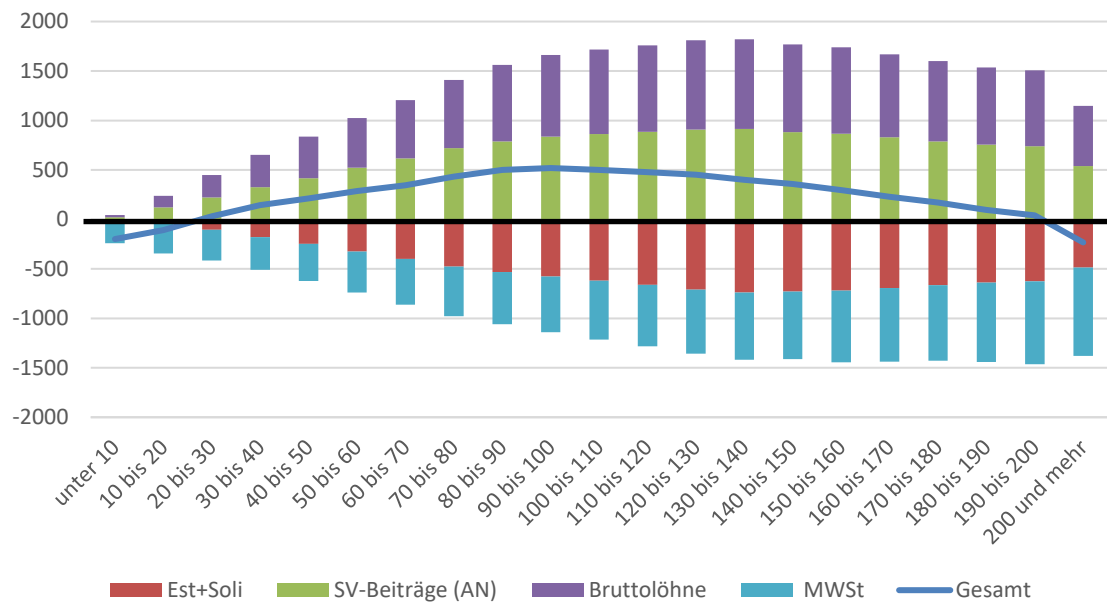
Anhang C: Belastungseffekte alternativer Finanzierungsoptionen

In diesem Anhang werden die nicht weiter verfolgten Gegenfinanzierungen über alternative Umsatzsteuererhöhung dargestellt. Die Verteilungseffekte werden als Szenarien 3 a-c in den folgenden Schaubildern dargestellt.

Abbildung A1

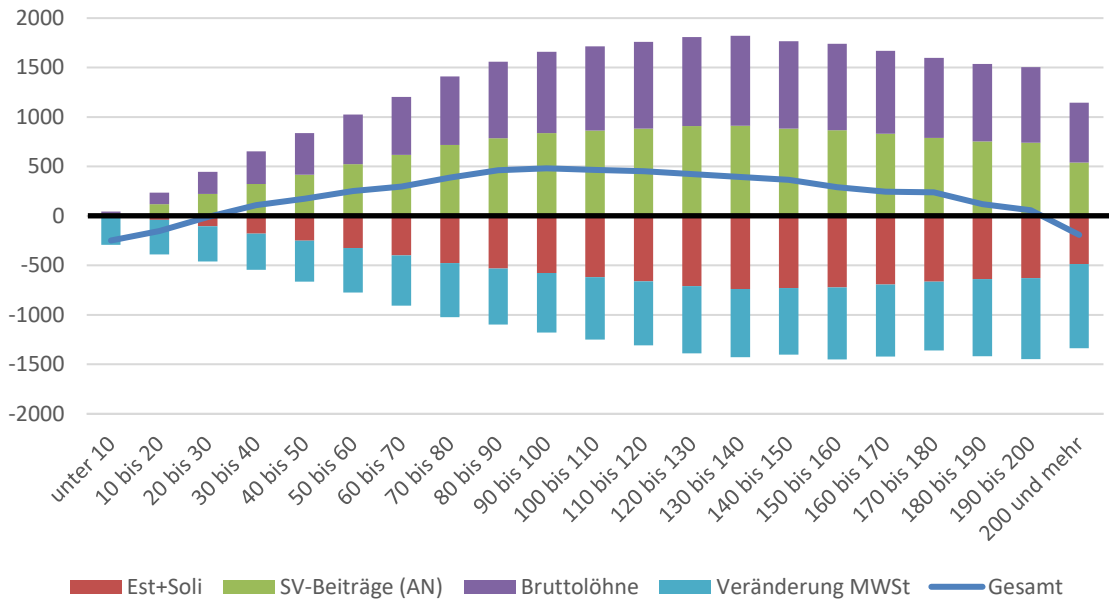
Szenario 3a: regulärer Satz 20%, ermäßigter Satz 10%

In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd.€



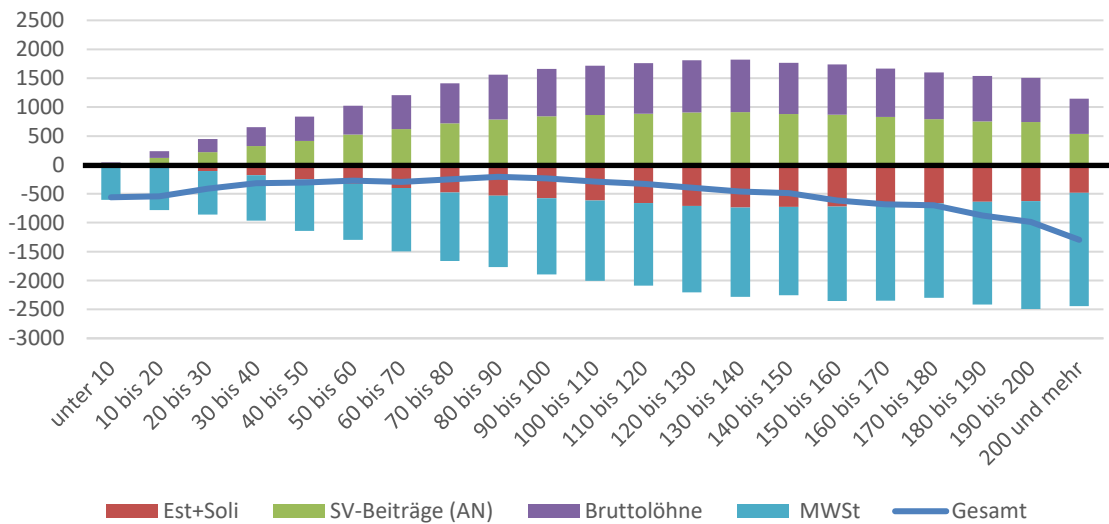
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Abbildung A2
 Szenario 3b: regulärer Satz 19% (unverändert), ermäßigter Satz 15%
 In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd.€



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.

Abbildung A3
 Szenario 3c: regulärer Satz 20%, ermäßigter Satz 20% (entfällt)
 In Euro, nach Einkommensklassen in Tsd.€



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der FAST (2010) und der EVS (2013) fortgeschrieben für das Jahr 2018 auf Ebene von steuerlichen Haushaltseinkommen.