ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Blömer, Maximilian Joseph; Brandt, Przemyslaw; Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas

Article

Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blömer, Maximilian Joseph; Brandt, Przemyslaw; Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2021) : Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 10, pp. 37-49

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250823

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Maximilian Blömer, Przemyslaw Brandt, Florian Dorn, Clemens Fuest
und *Andreas Peichl*

Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung*

IN KÜRZE

Der Beitrag stellt einen für den Staatshaushalt nahezu aufkommensneutralen Reformvorschlag für das Einkommensteuer- und Transfersystem vor. Er baut steuerliche Fehlanreize zur Partizipation am Arbeitsmarkt ab und verteilt die Lasten fair, indem insbesondere Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Ehe und Familie rücken und es in allen Dezilen mehr Gewinner als Verlierer geben würde. Die Mittelschicht würde bei diesem Reformvorschlag die stärksten Einkommenszugewinne erzielen. Zu den größten Gewinnern gehören Mehrverdienerhaushalte mit Kindern. Paare ohne Kinder und mit hoher Einkommensdifferenz müssen im Durchschnitt mehr Steuern als bisher zahlen. Die Effizienzgewinne der Reform würden zu knapp 400 000 mehr Beschäftigten (VZÄ) bzw. einem Anstieg der Partizipation am Arbeitsmarkt von bis zu 275 000 Erwerbstätigen führen.

Zentrale Reformkomponenten sind (1) eine Reform der Familienbesteuerung mit hohen Kinderfreibeträgen und der Umwandlung des Ehegattensplittings in ein Ehegattenrealsplitting; (2) eine Anpassung der Transferentzugsraten zur Beseitigung der Niedrigeinkommensfalle, damit sich mehr Arbeit auch bei Niedrigeinkommen lohnt; und (3) die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags, bei gleichzeitiger geringer Anhebung der Spitzen- und Reichensteuersätze sowie der Grundfrei- und Pauschbeträge.

In den letzten zehn Jahren hat die deutsche Steuerpolitik wenig Reformbereitschaft gezeigt. Änderungen beschränkten sich größtenteils auf marginale Anpassungen, Reaktionen auf Gerichtsurteile sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags für untere und mittlere Einkommen. Gleichzeitig wuchs in der öffentlichen und politischen Debatte die Kritik am Steuer- und Abgabensystem. Die Diskussion dreht sich derzeit vor allem um Umverteilung und die Frage nach einer fairen Lastenverteilung. Gleichzeitig wird aber gefordert, die Arbeits- und Leistungsanreize im deutschen Steuersystem zu verbessern, damit sich Arbeit und Leistung mehr lohnen und die Partizipation am Arbeitsmarkt steigt.

DER REFORMVORSCHLAG

Deutschland ist in besonderem Maße auf die Ausschöpfung seiner Beschäftigungspotenziale angewiesen, um die Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem Ausscheiden der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt zu kompensieren. Um die Arbeitsangebote zu steigern, gilt es, verschiedene Maßnahmen auch außerhalb des Steuersystems zu ergreifen. Dazu gehört es, etwa die qualitativen und quantitativen Angebote zur Kinderbetreuung auszubauen, die Flexibilität der Beschäftigung zu steigern, höhere Qualifizierung und Weiterbildung zur Anpassung an den digitalen und strukturellen Wandel sowie die verstärkte und gezielte Zuwanderung von Fachkräften zu fördern. Gleichzeitig beinhaltet das deutsche Steuer- und Transfersystem jedoch strukturelle Fehlanreize, wie etwa das Ehegattensplitting oder die Niedrigeinkommensfalle in der Grundsicherung, die dazu führen, dass sich für Zweit- oder Geringverdiener eine Ausweitung der Arbeitszeit oder grundsätzlich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht lohnt (vgl. Blömer und Peichl 2020a; Peichl und Rainer 2021 sowie Infobox A). Die strukturellen Fehlanreize im deutschen Steuer- und Transfersystem verhindern, dass wertvolle Beschäftigungspotenziale besser ausgeschöpft werden.

Der Beitrag stellt einen Reformvorschlag vor, der die steuerlichen Fehlanreize reduziert und zu mehr Beschäftigung und Leistungsanreize aller Einkommensgruppen am deutschen Arbeitsmarkt führt. Gleichzeitig wurde der Vorschlag so konzipiert, dass er für den deutschen Staatshaushalt nahezu aufkommensneutral ist, die Lasten und Gewinne über alle Einkommensgruppen fair verteilt werden und er die

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Studie »Steuerreform nach der Krise – für Einfachheit, faire Lastenverteilung und Wettbewerbsfähigkeit« im Auftrag der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V.

Maximilian Blömer

ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Przemyslaw Brandt

ist Fachreferent am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Dr. Florian Dorn

ist Referent des Präsidenten des ifo Instituts.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Andreas Peichl

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Einkommensungleichheit oder das Armutsrisiko nicht erhöht. Schließlich wird im Rahmen einer Reform der Familienbesteuerung auch berücksichtigt, dass zwar Fehlanreize für den Zweitverdiener eines Haushalts durch das Ehegattensplitting reduziert werden, Ehen und Familien mit Kindern aber im Durchschnitt gegenüber dem Status quo in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen bessergestellt werden. Der vorgestellte Reformvorschlag adressiert die strukturellen und steuerlichen Fehlanreize, wie sie etwa im Europäischen Semester angemerkt wurden (vgl. Infobox A): Die Reform erhöht das verfügbare Einkommen von Familien, die steuerlichen Arbeitsanreize für Zweit- und Geringverdiener sowie die Arbeitsleistung und Partizipation am Arbeitsmarkt.

Nachfolgend werden zunächst die einzelnen Komponenten des Reformvorschlags vorgestellt, bevor anschließend die Beschäftigungs-, Verteilungs- und Aufkommenswirkungen diskutiert werden, die wir mit Hilfe des ifo Mikrosimulationsmodells simuliert haben.[1]

REFORMKOMPONENTEN

Wir schlagen die gemeinsame Einführung folgender Reformen für das Steuer- und Transfersystem vor:

Anpassung der Transferentzugsraten

Die Empfänger von Grundsicherung werden im bestehenden System strukturell daran gehindert und sogar dafür bestraft, höhere eigene Einkommen zu erzielen und die Abhängigkeit von Transfers zu überwinden oder wenigstens zu reduzieren (vgl. Blömer et al. 2019a; 2019b; 2019c; Blömer und Peichl 2020a). Damit die Betroffenen der Niedrigeinkommensfalle entkommen können, muss sich Arbeit lohnen. Daher wird im vorliegenden Reformvorschlag eine Neugestaltung des Transferentzugs bei geringen Einkommen eingebracht.

In der gegenwärtigen Regelung haben Personen im Transferentzugsbereich die Möglichkeit, bis zu 100 Euro hinzuzuverdienen. Ein Hinzuverdienst bis zu dieser Höhe hat keine Auswirkung auf die Höhe ihrer Transferbezüge. Jeder darüber hinaus verdiente Euro verringert jedoch zunehmend den Bezug von Transfers, da die Transferbezüge mit steigendem Einkommen abschmelzen. Dies reduziert die Anreize, mehr Stunden zu arbeiten oder überhaupt eine Arbeit aufzunehmen. Im Reformvorschlag werden diese Transferentzugsraten angepasst, um die Attraktivität von Arbeit mit Einkommen über dem Transferbezugsbereich zu erhöhen. Im Gegenzug würden Kinderzuschlag und Wohngeld bei der Reform der Transferentzugsraten wegfallen.

Der Vorschlag sieht vor, Personen mit Kindern einen Freibetrag zu gewähren und die Transferentzugsraten niedriger anzusetzen. Die Kosten für die zusätzliche Betreuung von Kindern, die durch die Ausweitung der Arbeitszeit entstehen, werden durch die Anpassung abgemildert. Die ersten 100 Euro zusätzliches Einkommen bleiben für Eltern anrechnungsfrei. Einkommen, das über diesem Freibetrag liegt und 320 Euro nicht übersteigt, wird zu 80% angerechnet. Jeder über 320 Euro liegende Euro fließt zu 60% in das anzurechnende Einkommen ein. Bei kinderlosen Transferempfängern beträgt die Entzugsrate bis zu einem Verdienst von 320 Euro 100%. Darüber hinausgehendes Einkommen wird dann ebenfalls zu 60% angerechnet. Eine detaillierte Darstellung dieses Reformelements ist in Blömer et al. (2019a; 2019b) zu finden.

Reform der Familienbesteuerung

Die Sonderregelung für die gemeinsame Besteuerung (Ehegattensplitting) der Einkommen von Ehen und eingetragenen Lebenspartnerschaften im deutschen Steuerrecht soll sicherstellen, dass Ehen und Familien durch steuerliche Eingriffe des Staates nicht schlechter gestellt werden (vgl. Art. 6 GG). Durch das Splittingverfahren werden Ehepartner als Wirtschaftsgemeinschaft behandelt, u.a. um im Gegensatz zur Individualbesteuerung auch die Gleichbehandlung ehelicher Aufgabenverteilungen sicherzustellen. In besonderem Maße gehört hierzu auch die Erziehung und Versorgung von Kindern in einer Familie, die oft mit einer Reduzierung des Arbeitsangebots der Partner einhergehen (muss). Da die Familie als »Keimzelle der Gesellschaft« auch der Allgemeinheit dient und positive (ökonomische) Externalitäten hervorbringt (vgl. Sinn 2015; ökonomisch bspw. durch künftige

[1] Das ifo Mikrosimulationsmodell erlaubt es, ceteris paribus abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Es modelliert und simuliert außerdem Verhaltensanpassungen beim individuellen Arbeitsangebot mit Hilfe eines statischen, strukturellen Haushaltsarbeitsangebotsmodells. Für eine ausführliche Dokumentation des Modells siehe Blömer und Peichl (2020b).

INFOBOX A

EU-Kommission (2020), Europäisches Semester 2020: Länderbericht Deutschland, S. 51:
»Eine weitere **Verringerung der steuerlichen Fehlanreize für Zweit- und Geringverdiener** könnte ebenfalls zu einer Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden beitragen. 2014 erhielt mehr als ein Viertel der Frauen (28,7%) einen Niedriglohn; bei Männern war dies nur bei etwa einem Sechstel der Fall (16,9%). Die **hohe Steuer- und Abgabenbelastung von Gering- und Zweitverdienern**, von denen ein erheblicher Teil auf Frauen entfällt, betrifft diese daher besonders stark. Steuer- und Sozialversicherungsvorschriften wie die **Sonderregelung für die gemeinsame Besteuerung (Ehegattensplitting) schrecken davon ab, mehr Stunden zu arbeiten** (…). Im Hinblick auf die Niedriglohnfalle für Zweitverdiener hat sich seit Jahren keine Verbesserung eingestellt; sie gehört nach wie vor zu den höchsten in der EU. (…) Zusätzliche **Maßnahmen zur Erhöhung des verfügbaren Einkommens von Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen**, wie etwa die Abschaffung des Solidaritätszuschlags (für etwa 90% der Steuerzahler ab 2021) und der Ausgleich der Auswirkungen der kalten Progression (…), können bessere Anreize für eine längere Arbeitszeit setzen.«

Arbeitskräfte, Steuerzahler*innen und Beitragszahler*innen für die Sozialversicherungen), wird im politischen Diskurs das Ehegattensplitting oftmals auch als Instrument zur steuerlichen Entlastung von Familien begründet und verteidigt.

Die aus ökonomischer Sicht wichtigste Kritik am Ehegattensplitting lautet, dass es für die Zweitverdiener starke Anreize setzt, keiner Erwerbsarbeit nachzugehen oder allenfalls eine Teilzeitstelle anzunehmen – und sich stattdessen auf Haushaltsarbeit und Kindererziehung zu konzentrieren. Da die marginale Steuer- und Abgabenbelastung für Zweitverdiener sehr hoch ist, schreckt das Ehegattensplitting den Zweitverdiener auch dann davon ab, mehr Stunden zu arbeiten oder überhaupt am Arbeitsmarkt zu partizipieren, wenn es mit der Betreuungssituation der Kinder vereinbar wäre. Das liegt daran, dass das Arbeitseinkommen des Zweitverdieners bei diesem Modell vom ersten Euro an dem Grenzsteuersatz des Ehepaars unterliegt. Je höher das Einkommen des Erstverdieners, desto höher der Grenzsteuersatz und desto weniger lohnt es sich für den Zweitverdiener, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Da in den meisten Konstellationen gegenwärtig Frauen die Rolle des Zweitverdieners einnehmen, tragen die steuerlichen Fehlanreize dieses Modells neben anderen Faktoren auch zur geringeren Beschäftigungs- und Partizipationsquote der Frauen am Arbeitsmarkt bei (vgl. Peichl und Rainer 2021). Die Diskussion um das Ehegattensplitting ist damit auch in die gesellschaftliche Debatte um die Gleichberechtigung von Frauen eingebettet, die auch viel mit Erwerbstätigkeit zu tun hat. Vor dem Hintergrund, dass heute Familienkonstellationen vielfältiger und Ehen häufiger geschieden werden, spielt die Fähigkeit zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit von Frauen eine bedeutende Rolle.

Hinzu kommt, dass die steuerlichen Fehlanreize durch das Ehegattensplitting auch zum Tragen kommen, wenn Partner gar keine Kinder haben oder die eigenen Kinder bereits erwachsen sind. Von den steuerlichen Vorteilen durch die gemeinsame Besteuerung profitieren folglich nicht nur Partner mit Kindern, die ihr Arbeitsangebot aufgrund der Betreuung ihrer Kinder einschränken müssen, sondern auch Partner ohne Kinder. Auf der anderen Seite profitieren nicht alle Haushalte mit Kindern vom steuerlichen Splittingvorteil, wie etwa die steigende Zahl der Alleinerziehenden, wenngleich dieses Modell doch als familienpolitische Maßnahme verteidigt wird.

Wir schlagen daher eine Reform der Familienbesteuerung vor, in der die Vorteile des Ehegattensplittings auf den gesetzlichen Unterhaltsfreibetrag für die Partner begrenzt wird und stattdessen durch höhere Freibeträge die Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Familien rücken. Im Folgenden stellen wir die einzelnen Bausteine dieses Reformvorschlags kurz vor:

- **Ehegattenrealsplitting**[2]: Erstens wird hierfür das Ehegattensplitting in ein Ehegattenrealsplitting umgewandelt, in dem beide Partner individuell besteuert werden. Allerdings wäre es den Partnern möglich, jährlich ein zu versteuerndes Einkommen bis zur Höhe des gesetzlichen Unterhaltsfreibetrags von derzeit 13 805 Euro auf den Zweitverdiener zu übertragen. Die Höhe des Freibetrags trägt der gegenseitigen Verpflichtung in der Ehe bzw. eingetragenen Lebenspartnerschaft Rechnung, durch ihr Einkommen für den gemeinsamen (Familien-)Unterhalt bzw. Lebensbedarf des Partners zu sorgen. Damit hätten auch Partnerschaften ohne Kinder weiter einen steuerlichen Vorteil, jedoch wäre dieser nach oben begrenzt und erhöht somit die Arbeitsanreize des Zweitverdieners gegenüber dem Status quo.

[2] Eine alternative Reformidee kommt vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums. Dort wird vorgeschlagen, statt des Realsplittings einen »Ehezusatzfreibetrag« einzuführen, dessen Höhe mit wachsendem Einkommen des Zweitverdieners sinkt.

– **Kinderfreibeträge**: Um stattdessen die Familie mit Kindern steuerlich stärker zu entlasten, schlagen wir zweitens für Eltern eine Erhöhung des Kinderfreibetrags auf 85% des gesetzlichen Unterhaltsfreibetrags vor, d.h. pro Kind einen steuerlichen Freibetrag in Höhe von 11 734 Euro (85% von derzeit 13 805 Euro). Die aktuelle gesetzliche Regelung nach § 32 EStG (6) sieht vor, dass Ehepartner jeweils den halben Kinderfreibetrag zugesprochen bekommen, sofern ein Kindschaftsverhältnis beider Ehepartner besteht. Eine Ausnahme bilden Alleinerziehende, die auf Antrag den vollen Betrag übertragen bekommen können. In unserem Basisszenario für den Reformvorschlag haben wir uns an der bestehenden Regelung zum Kinderfreibetrag orientiert. In Kombination mit der Einführung des Realsplittings und der damit einhergehenden Individualbesteuerung bedeutet dies eine hälftige Aufteilung des Kinderfreibetrags auf beide Elternteile (unabhängig von deren Einkommenssituation) sowie die Möglichkeit für Alleinerziehende, den vollen Kinderfreibetrag zu erhalten.
  Zusätzlich stellen wir Ergebnisse einer alternativen Reformvariante zum Kinderfreibetrag vor, in der die Partner ihren Kinderfreibetrag frei und somit steueroptimierend untereinander aufteilen.[3] In der Regel würde dann der Kinderfreibetrag so lange der Besserverdiener in Anspruch nehmen, bis beide Partner ein gleich hohes zu versteuerndes Einkommen haben.

Komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags und Anpassungen bei Freibeträgen und Tarifsystem

Um die Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen und die Lasten fair zu verteilen, schlagen wir ferner folgende Reformen zur Einkommensbesteuerung vor:

– **Vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags:** Der Solidaritätszuschlag (»Soli«) wurde als Zusatzabgabe auf die Steuerlast im Jahr 1991 eingeführt. Seit 1998 liegt die Zusatzabgabe bei 5,5% der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (§ 4 SolzG). Seit 2021 wurde bei der Erhebung auf die Lohn- und Einkommensteuer die Freigrenze und Beginn der Gleitzone für den »Soli« stark angehoben, so dass die Zusatzbelastung für rund 90% der Einkommen abgeschafft wurde und nur noch die obersten knapp 3,5% in voller Höhe zahlen müssen. Wir schlagen die vollständige Abschaffung dieser zusätzlichen steuerlichen Abschöpfung vor.
– **Erhöhung von Grundfreibetrag und Arbeitnehmerpauschbetrag:** Um Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen, schlagen wir eine Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags auf 10 500 Euro (von derzeit 9 744 Euro) sowie eine Erhöhung des (Werbungskosten-)Pauschbetrags für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um 500 Euro auf 1 500 Euro (von derzeit 1 000 Euro) vor. Hiervon profitieren alle Erwerbstätigen, die ein positives zu versteuerndes Einkommen haben.
– **Erhöhung der Spitzen- und Reichensteuersätze:** Von der Abschaffung des »Soli« sowie der Erhöhung der Frei- und Pauschbeträge würden die obersten Einkommen besonders stark profitieren. Es können durchaus Gründe angeführt werden, die eine Entlastung oberer Einkommen ökonomisch rechtfertigen können. Beispielsweise, weil zusätzliche Leistungs- und Investitionsanreize bei Selbständigen und Gewerbetreibenden in diesen Einkommensgruppen durch die Steuererleichterungen geschaffen werden, die weitere Beschäftigung und Wachstum anstoßen könnten (vgl. u.a. Dorn et al. 2021 zu Effekten von Steuerentlastungen auf die Wirtschaftsentwicklung). Um die vorgeschlagene Gesamtreform allerdings nahezu aufkommensneutral zu gestalten, die Ungleichheit der Einkommen nicht zu erhöhen und die Lasten fair zu verteilen, schlagen wir zum Ausgleich der »Soli«-Abschaffung und der höheren Freibeträge eine leichte Erhöhung bei den Grenzsteuersätzen für Spitzenverdiener vor. Die Erhöhung wird so gewählt, dass unterm Strich auch die oberen Einkommensgruppen im Durchschnitt durch die Gesamtreform immer noch eine Steuererleichterung erfahren. Hierfür wird im Rahmen des Reformvorschlags angeregt, den Spitzen- und den Reichensteuersatz um je 2 Prozentpunkte anzuheben und die Grenze für die Reichensteuer um gut 25 000 Euro (50 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) anzuheben. Somit würden ab einem zu versteuernden Einkommen ab etwa 58 000 Euro (116 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) ein Grenzsteuersatz von 44 statt 42% erhoben. Der erhöhte Grenzsteuersatz von 47 statt 45% für die Reichensteuer würde ab einem zu versteuernden Einkommen von 300 000 Euro (600 000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) greifen.

BESCHÄFTIGUNGSWIRKUNGEN

Die Effizienzgewinne durch die Kombination der vorgelegten Reformkomponenten im Steuer- und Transfersystem führen zu einer Erhöhung der Arbeitsangebotsanreize am deutschen Arbeitsmarkt. Insgesamt würden die Arbeitsmarktpartizipation und

[3] Das alternative Szenario zur Aufteilung der Kinderfreibeträge stellt nur eines von mehreren Möglichkeiten vor, wie die Kinderfreibeträge zwischen den (Ehe-)Partnern aufgeteilt werden könnten. Beispielsweise wäre auch denkbar, nur den nicht genutzten Freibetrag übertragen zu dürfen. Die dargestellten Szenarien stellen vielmehr die beiden Extrempole zwischen fester Zuteilung der Freibeträge auf die Partner (Basisszenario) sowie freie Aufteilung des Freibetrags zwischen den Partnern (alternatives Szenario) dar.

die Arbeitszeit deutlich steigen. Die Beschäftigung würde sich im Vergleich zum Status quo um knapp 400 000 Vollzeitäquivalente erhöhen. Dies würde einem Beschäftigungsanstieg von etwa 1,2% gegenüber dem Status quo bedeuten. Der Anreiz zur Ausdehnung ihrer Arbeitszeit wäre für Frauen mit knapp 1,4% etwas höher als der Anstieg für Männer mit knapp 1,1%. Da in Deutschland oftmals die Frauen in einem Haushalt die Zweitverdiener sind, ist dieser leichte Unterschied insbesondere auf die Reform hin zum Ehegattenrealsplitting zu erklären, die dem Zweitverdiener steuerliche Anreize setzt, das eigene Arbeitsangebot im Verhältnis zum Erstverdiener des gemeinsamen Haushalts auszuweiten. Bezüglich der Arbeitsmarktpartizipation ist der Effekt hingegen für Männer mit knapp 0,9% höherer Teilnahmequote am Arbeitsmarkt etwas größer als der Effekt bei Frauen, der bei knapp 0,7% liegt. Insgesamt steigt die Arbeitsmarktpartizipation um etwa 0,8%. Dies entspricht knapp 275 000 Personen, die aufgrund der vorgeschlagenen Reform des Steuer- und Transfersystems überhaupt eine Beschäftigung aufnehmen würden und bisher aufgrund fehlender Anreize außen vor waren.

Sollte die alternative Variante bei den Kinderfreibeträgen bevorzugt werden, in der die Partner den erhöhten Freibetrag frei aufteilen können, würden sich die Ergebnisse gegenüber dem Basisszenario nur geringfügig ändern (vgl. Tab. A im Anhang). Könnten beide (Ehe-)Partner die Aufteilung des Freibetrags steueroptimiert wählen, würde die Reform insgesamt zu einem Anstieg der Beschäftigung von knapp 395 000 Vollzeitäquivalenten (1,2%) bzw. einer Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von knapp 250 000 Personen (0,7%) führen. Die positiven Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Frauen wären jedoch etwas weniger stark ausgeprägt als im Basisszenario (der positive Effekt fällt um jeweils knapp 0,15 Prozentpunkte bei der Arbeitsmarktpartizipation und dem Beschäftigungsanstieg geringer aus als im Basisszenario mit hälftiger Aufteilung des Kinderfreibetrags zwischen beiden Partnern).

VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Haushaltstypen und Kinderzahl

Tabelle 2 zeigt, dass beim vorgelegten Reformvorschlag im Durchschnitt alle dargestellten Haushaltstypen in ihrem pro Jahr verfügbaren Haushaltseinkommen im Vergleich zum Status quo bessergestellt sind. Alleinstehende und Paare ohne Kinder erzielen nach Ausweitung ihres Arbeitsangebots einen leichten Einkommenszuwachs von etwa 0,4 bis 0,8%. Die stärksten Einkommenszuwächse erzielen allerdings Paare mit Kindern (+ 2%) sowie Alleinerziehende (+ 1,6%). Letzteres ist insbesondere auf die integrierte Reform der Familienbesteuerung mit erhöhten Kinderfreibeträgen zurückzuführen. Infobox B zeigt auf, welche

Tab. 1

Beschäftigungswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	404	1,23	273	0,76
Nach Geschlecht				
Männer	200	1,07	158	0,86
Frauen	204	1,44	115	0,66

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

beispielhaften Haushalte durch die Reform eher zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen gegenüber dem Status quo zu zählen sind. Zu den größten Gewinnern gehören beispielsweise Mehrverdiener-Haushalte mit Kindern, wohingegen Paare ohne Kinder und hoher Einkommensdifferenz (z.B. Alleinverdiener) im Durchschnitt eher mehr als zuvor zur Kasse gebeten werden würden.

Bei differenzierter Betrachtung nach der Kinderzahl erzielen Familien mit bis zu drei Kindern die größten Zugewinne. Tabelle 2 zeigt jedoch auch, dass bei Großfamilien mit vier oder mehr Kindern (im Basisszenario) ein weniger starker Anstieg zu verzeichnen ist. Vielmehr müssten diese Familien im Durchschnitt sogar vor der Anpassung ihrer Beschäftigung Einbußen hinnehmen. Hintergrund könnte sein, dass es in Großfamilien strukturell oft schwerer möglich ist, das Arbeitsangebot auszuweiten. Oftmals findet hier zudem eine klassische Arbeitsteilung auf Basis eines Alleinverdiener-Haushalts statt, da sich eine Person auf den Haushalt und die Betreuung der Kinder spezialisiert. Hinzu kommt, dass Alleinverdiener-Haushalte ihre steuerlichen Kinderfreibeträge aufgrund der gleichmäßigen Aufteilung des erhöhten Kinderfreibetrags auf beide Partner (im Basisszenario mit gegenwärtiger Rechtslage) nicht voll ausschöpfen würden. Gleichzeitig befinden sich diese Familien oft in den unteren Dezilen, so dass sie von der Ausweitung von Pausch- und Grundfreibeträgen sowie der Erhöhung der Kinderfreibeträge des vorgelegten Reformvorschlags ohnehin weniger stark profitieren wie Familien mit höherem Haushaltseinkommen.

Wenn von der Politik Kinderfreibeträge erhöht werden, geht dies in der Regel mit der Anpassung der Kindergeldsätze einher. Unser Reformvorschlag erhöht jedoch die Kinderfreibeträge, ohne die Kindergeldsätze anzupassen. Dies geschah aus zwei Gründen: Erstens erfolgte die Anpassung der Kinderfreibeträge im Rahmen unseres Vorschlags zur Reform der Familienbesteuerung, in dem Kinder stärker in den Fokus bei der steuerlichen Begünstigung von Ehe und Familie rücken. Zweitens gibt es aus unserer Sicht bessere Instrumente zur Unterstützung und Förderung von Familien als das Kindergeld, weshalb wir die Erhöhung des Kindergelds oder andere Transfer-

Tab. 2

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens

	Ausgangswert Status quo	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	167	0,44	371	0,97
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	79	0,31	209	0,83
Alleinerziehend	31 621	238	0,75	486	1,54
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	557	0,99	1 104	1,95
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	464	0,95	890	1,83
Zwei Kinder	56 175	607	1,08	1 173	2,09
Drei Kinder	53 336	410	0,77	1 013	1,90
Vier und mehr Kinder	48 410	–24	–0,05	288	0,60
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	–39	–0,33	68	0,56
2 Dezil	19 958	48	0,24	341	1,71
3 Dezil	24 632	186	0,75	507	2,06
4 Dezil	27 719	241	0,87	555	2,00
5 Dezil	30 745	263	0,86	517	1,68
6 Dezil	35 436	301	0,85	508	1,43
7 Dezil	39 006	317	0,81	461	1,18
8 Dezil	46 401	279	0,60	388	0,84
9 Dezil	56 935	104	0,18	201	0,35
10 Dezil	94 070	4	0,00	221	0,23

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

leistungen nicht explizit als Reformvorschlag aufgenommen haben.

Zu illustrativen Zwecken haben wir aber eine Simulation durchgeführt, in der wir das monatliche Kindergeld sowie die Hartz-IV-Sätze für Kinder um je 5 Euro angehoben haben. Eine Familie würde somit pro Jahr und Kind mindestens 60 Euro zusätzlich erhalten. Schon allein diese geringe Anhebung des Kindergelds würde ausreichen, dass auch Großfamilien mit vier oder mehr Kindern in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen bereits vor Verhaltensanpassungen in jedem Jahr gegenüber dem Status quo (um gut 300 Euro) bessergestellt wären.[4] Die Ergebnisse unter Berücksichtigung der Kindergelderhöhung befinden sich in Tabelle B im Anhang.

Könnten die (Ehe-)Partner hingegen entgegen der geltenden Rechtslage die erhöhten Kinderfreibeträge steueroptimierend für den Haushalt untereinander aufteilen, wären alle Familien unabhängig von der Kinderzahl gegenüber dem Basisszenario bessergestellt. Tabelle 3 zeigt, dass Partner mit Kindern im Durchschnitt ihre verfügbaren Haushaltseinkommen vor ihrer Verhaltensanpassung um knapp 2% und nach der Ausweitung ihrer Beschäftigung sogar um knapp 3% erhöhen, wenn sie die Kinderfreibeträge frei untereinander aufteilen können. Das wäre jeweils ein Zugewinn von etwa einem Prozentpunkt gegenüber dem Basisszenario. Selbst für Großfamilien mit vier und mehr Kindern wären in diesem Alternativszenario keine Ausgleichstransfers (z.B. über das Kindergeld) notwendig, um sie bereits vor der Anpassung ihres Beschäftigungsangebots beim verfügbaren Haushaltseinkommen besserzustellen (+ 1%). Nach der simulierten Ausweitung ihrer Beschäftigung wäre der Einkommenszuwachs für die Großfamilien noch größer (+ 2%). Hintergrund ist, dass von der freien Aufteilung der Kinderfreibeträge auch Alleinverdiener-Haushalte bzw. Haushalte mit hoher Einkommensdifferenz beider (Ehe-) Partner profitieren, da diese ihre gemeinsamen Kinderfreibeträge auf den Besserverdiener übertragen könnten.

[4] Die Anpassung des Kindergelds sowie der Hartz-IV-Sätze für Kinder um monatliche 5 Euro würde jedoch die positiven Beschäftigungseffekte um etwa je 10 000 bei Vollzeitäquivalenten bzw. Arbeitsmarktpartizipation im Vergleich zum Reformvorschlag reduzieren. Die fiskalischen Kosten durch die Erhöhung von Kindergeld und Hartz-IV-Sätze für Kinder würden sich unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte auf etwa 1 Mrd. Euro summieren.

Tab. 3

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens im alternativen Szenario mit freier Aufteilung der Kinderfreibeträge

	Ausgangswert Status quo	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	258	0,68	454	1,19
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	79	0,31	210	0,83
Alleinerziehend	31 621	238	0,75	486	1,54
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	1 090	1,93	1 585	2,80
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	709	1,49	1 103	2,27
Zwei Kinder	56 175	1 222	2,17	1 734	3,09
Drei Kinder	53 336	1 120	2,10	1 632	3,06
Vier und mehr Kinder	48 410	538	1,11	924	1,91
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	–39	–0,32	69	0,57
2 Dezil	19 958	52	0,26	347	1,74
3 Dezil	24 632	196	0,80	523	2,12
4 Dezil	27 719	265	0,96	587	2,12
5 Dezil	30 745	304	0,99	561	1,82
6 Dezil	35 436	369	1,04	581	1,64
7 Dezil	39 006	416	1,07	557	1,43
8 Dezil	46 401	468	1,01	559	1,20
9 Dezil	56 935	361	0,63	421	0,74
10 Dezil	94 070	253	0,27	413	0,44

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Einkommensdezile

Der Reformvorschlag ist nicht darauf ausgelegt, Einkommen zwischen Einkommensgruppen umzuverteilen, sondern strukturelle Beschäftigungsanreize zu erhöhen und dabei die Lasten ausgewogen zu verteilen. Entsprechend erzeugt der vorgelegte Vorschlag in allen Einkommensgruppen Gewinner und Verlierer (gemessen am verfügbaren Haushaltseinkommen). Der Anteil der Gewinner übersteigt jedoch in allen Einkommensgruppen den Anteil der Verlierer (vgl. Abb. 1).[5]

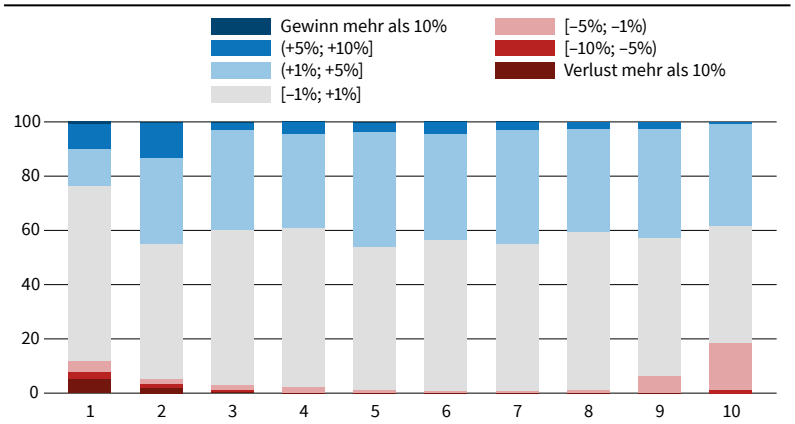
Wie die Tabellen 2 und 3 zeigen, steigt nach Anpassung des Arbeitsangebots im Durchschnitt das jährlich verfügbare Haushaltseinkommen in allen Einkommensdezilen an. Die größten Zugewinne können jedoch die Einkommen in der Mitte der Einkommensverteilung auf sich vereinen.[6] Das im Vergleich zum Status quo pro Jahr durchschnittlich verfügbare

[5] Das unterste Einkommensdezil verliert durch den Reformvorschlag zunächst minimal, was durch die Anpassung in den Transfers und Transferentzugsraten zu erklären ist (vgl. Abb. A im Anhang und Tab. 2). Da durch die Ausweitung des Arbeitsangebots in dieser Gruppe nun jedoch weniger des zusätzlich verdienten Einkommens entzogen wird, steigen die Arbeitsanreize und das verfügbare Haushaltseinkommen an. Abbildung B im Anhang zeigt die Veränderung des verfügbaren Einkommens nach Einkommensdezilen für das alternative Szenario, in dem die Kinderfreibeträge frei zwischen den (Ehe-)Partnern aufgeteilt werden.

[6] Alternativ ließen sich die mittleren Einkommen auch durch Varianten zur Abflachung des Mittelstandsbauchs bei den Grenzsteuer-Tarifzonen entlasten (vgl. Dorn et al. 2016).

Abb. 1

Veränderung des verfügbaren Einkommens
nach Einkommensdezil, nach Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Haushaltseinkommen steigt in den Dezilen zwei bis fünf um etwa 1,7 bis 2,1% an, und in den Dezilen 6 bis 8 beträgt der Anstieg etwa 0,8 bis 1,6%. Äquivalenzgewichtet entspricht dies etwa pro Jahr einem zwischen 340 und 590 Euro höherem Haushaltseinkommen. An den Rändern liegt der durchschnittliche Zugewinn des verfügbaren Haushaltseinkommens pro Jahr immerhin noch bei 0,2 bis 0,7% bzw. äquivalenzgewichtet etwa 70 bis 220 Euro (im alternativen Szenario bis 420 Euro, vgl. Tab. 3) zusätzlich verfügbares Haushaltseinkommen pro Jahr. Sollte zusätzlich das Kindergeld erhöht werden, steigt insbesondere der Zugewinn der unteren Dezile im Durchschnitt weiter an (vgl. Tab. B im Anhang).

Ungleichheit

In der öffentlichen und politischen Debatte wird eine Reform des Steuer- und Transfersystems oft mit dem Ziel in Verbindung gebracht, entweder durch mehr Umverteilung die Ungleichheit zu reduzieren, oder andererseits Effizienzgewinne durch weniger Umverteilung und unter Inkaufnahme einer höheren Ungleichheit zu erzielen. Der vorliegende Reformvorschlag hingegen erhöht Effizienz und Beschäftigung ohne starke Veränderungen bei relativen Armuts- und Ungleichheitsmaßen wie etwa das Verhältnis P90/P10 oder die Armutsrisikoquote zeigen (vgl. Tab. 5). Der Gini-Koeffizient würde vielmehr um 0,3 Prozentpunkte sinken. Das vorgeschlagene Reformszenario würde somit eher Ungleichheit in den verfügbaren Einkommen reduzieren.

FISKALISCHE KOSTEN

Der vorgestellte Reformvorschlag beinhaltet einerseits Reformelemente, bei denen der Staat auf Steuereinnahmen verzichten würde. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie die Erhöhung von Grund- und Kinderfreibeträgen und Pauschbeträgen belasten zunächst den Staatshaushalt aufgrund geringerer Steuereinnahmen. Andererseits generie-

INFOBOX B

Wer gewinnt, wer verliert? – ein Blick auf Beispielhaushalte vor ihrer Arbeitsanpassung

Tabelle 4 stellt die Ergebnisse der Reform für hypothetische Beispielhaushalte zusammen, bevor diese ihr Arbeitsangebot aufgrund der veränderten Anreize anpassen. Betrachtet werden jeweils für verschiedene Jahresbruttoverdienste Haushalte mit (Ehe-)Paaren und Singles, jeweils ohne oder mit zwei steuerrelevanten Kindern.

Bei einem **mittleren Haushaltseinkommen** (im Beispiel 48 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst) würden nahezu alle Haushaltstypen von der Reform gegenüber dem Status quo profitieren. Dazu zählen Singles, Alleinerziehende, Alleinverdiener-Haushalte sowie Haushalte, in denen beide Partner Erwerbseinkommen erzielen. Besonders würden jedoch die Paare mit Kindern profitieren, die bei zwei Kindern nach der Reform pro Monat knapp 500 Euro mehr zur Verfügung hätten. In Haushalten, die ein sehr **geringes Haushaltseinkommen** vorweisen (im Beispiel 6 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst), verlieren die Haushalte ohne Kinder aufgrund der Anpassungen beim Transferentzug, bevor sie mehr arbeiten bzw. eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Bei den Haushalten mit **hohem Haushaltseinkommen** (im Beispiel 150 000 Euro gemeinsamer Jahresbruttoverdienst) zeigt sich hingegen, dass durch die Umwandlung des Ehegattensplittings zur Familienbesteuerung mit Realsplitting insbesondere Ehepartner ohne Kinder in Alleinverdiener-Haushalten (d.h. mit hoher Einkommensdifferenz) gegenüber dem Status quo in ihrem verfügbaren Haushaltseinkommen schlechter gestellt werden. Ein Alleinverdiener-Haushalt ohne Kinder hätte aufgrund der steuerlichen Mehrbelastung monatlich knapp 400 Euro weniger Einkommen zur Verfügung. Paare mit Kindern und sehr ähnlichem Einkommen (mtl. + 230 Euro) sowie Alleinerziehende Spitzenverdiener (mtl. + 325 Euro) werden hingegen auch in dieser Einkommensgruppe durch die Reform bessergestellt. Der Effekt der Gesamtreform auf das verfügbare Haushaltseinkommen von Alleinverdiener-Paaren mit Kindern und hohem Jahresbruttoverdienst hängt entscheidend davon ab, ob die Kinderfreibeträge auf beide Partner fest je zur Hälfte berücksichtigt werden (Basisszenario), oder alternativ die Kinderfreibeträge frei zwischen den Partnern aufgeteilt werden können (Alternativszenario »Kifrei« in Tab. 4). Aufgrund des negativen Einkommenseffekts durch die Umwandlung des Ehegattensplittings zum Ehegattenrealsplitting würde der dargestellte Musterhaushalt zwar in jedem Fall einen Einkommensverlust erleiden. Allerdings wäre das monatlich zur Verfügung stehende Einkommen für Alleinverdiener-Haushalte mit zwei Kindern um knapp 280 Euro höher, wenn die Kinderfreibeträge nicht je zur Hälfte, sondern frei zwischen den Ehepartner aufgeteilt werden können.

Tab. 4

Beispielhaushalte nach Bruttoeinkommen – Veränderung des verfügbaren Einkommens, vor Verhaltensanpassung am Arbeitsmarkt

Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 6 000 Euro

Haushaltstyp	Mtl. Brutto-einkommen	Bruttoeinkommen		Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen			Differenz zum Status quo	
	Gesamt	Mann	Frau	Kinderzahl	Status quo	Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	500	0	500	0	1 568	1 460	1 460	–108	–108
	500	0	500	2	2 381	2 417	2 417	36	36
Paar Gleichverdienend (50/50)	500	250	250	0	1 648	1 388	1 388	–260	–260
	500	250	250	2	2 461	2 461	2 461	0	0
Single	500	0	500	0	1 101	993	993	–108	–108
	500	0	500	2	2 075	2 111	2 111	36	36

Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 48 000 Euro

Haushaltstyp	Mtl. Brutto-einkommen	Bruttoeinkommen		Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen			Differenz zum Status quo	
	Gesamt	Mann	Frau	Kinderzahl	Status quo	Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	4 000	0	4 000	0	2 842	2 864	2 864	22	22
	4 000	0	4 000	2	3 288	3 817	3 817	529	529
Paar Gleichverdienend (50/50)	4 000	2 000	2 000	0	2 864	2 909	2 909	45	45
	4 000	2 000	2 000	2	3 326	3 833	3 833	507	507
Single	4 000	0	4 000	0	2 534	2 549	2 549	15	15
	4 000	0	4 000	2	3 502	3 606	3 606	104	104

Haushalte mit einem Haushalts-Jahresbruttoverdienst von 150 000 Euro

Haushaltstyp	Mtl. Brutto-einkommen			Kinder	Verf. mtl. HH-Einkommen			Differenz zum Status quo	
	Gesamt	Mann	Frau	Kinderzahl	Status quo	Reform (Basis)	Reform (Kifrei)	Basis	Kifrei
Paar mit Alleinverdiener (100/0)	12 500	12 500	0	0	7 966	7 576	7 119	–391	–391
	12 500	12 500	0	2	8 613	8 062	8 443	–551	–170
Paar Gleichverdienend (50/50)	12 500	6 250	6 250	0	7 380	7 357	7 357	–23	–23
	12 500	6 250	6 250	2	7 981	8 210	8 210	229	229
Single	12 500	0	12 500	0	7 034	7 119	7 119	84	84
	12 500	0	12 500	2	8 223	8 548	8 548	324	324

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 5
Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße

		Reformszenario		
		ohne Erhöhung KG und Hartz IV	mit Erhöhung KG und Hartz IV	mit freier Aufteilung Kinderfreibeträge (»Kifrei«)
Ohne Anpassung	Gini	–0,1	–0,1	0,0
	P90/P10	0,0	0,0	0,0
	ARQ	0,3	0,2	0,4
Mit Anpassung	Gini	–0,3	–0,3	–0,2
	P90/P10	0,0	0,0	0,0
	ARQ	0,1	–0,1	0,1

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Gini-Koeffizient, Armutsrisikoquote (ARQ) in Prozentpunkten.
P90/P10 zeigt die Veränderung des Verhältnisses der Dezilgrenzen.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

ren andere Reformkomponenten wie die Anpassung der Transferentzugsraten, die Umwandlung des Ehegattensplittings zu einem Ehegattenrealsplitting mit Unterhaltsfreibetrag für Ehepartner oder die Tarifanpassungen bei Spitzen- und Reichensteuersatz zusätzliches Steueraufkommen. Die gemeinsame Simulation aller Reformkomponenten zusammen schätzt die fiskalischen Kosten des Reformvorschlags auf knapp 7 Mrd. Euro, wenn die dynamischen Effekte durch Verhaltensanpassungen am Arbeitsmarkt noch nicht berücksichtigt werden. Wenn die steuerlichen Aufkommenseffekte durch die geschätzte Ausweitung der Beschäftigung hingegen berücksichtigt werden, ist der vorgestellte Reformvorschlag nahezu aufkommensneutral.[7] Würde hingegen das alternative Reformszenario mit freier Wahl in der Aufteilung der erhöhten Kinderfreibeträge zwischen den (Ehe-)Partnern gewählt, würde dies den Staatshaushalt zusätzlich 4 Mrd. Euro kosten.

FAZIT

Dieser Beitrag stellt ein Reformkonzept vor, das strukturelle Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem reduziert und nach Berechnungen des ifo Mikrosimulationsmodells zu mehr Beschäftigung im Umfang von knapp 400 000 Vollzeitäquivalenten und bis zu 275 000 zusätzlichen Erwerbstätigen am Arbeitsmarkt führen würde. Gleichzeitig wäre diese Reform für den Staatshaushalt nahezu aufkommensneutral. Zudem wären die Lasten insofern fair verteilt, als es in allen Dezilen mehr Gewinner als Verlierer geben und die Ungleichheit nicht erhöht würde.

Durch die integrierte Reform der Familienbesteuerung mit einer stärkeren Gewichtung von Kindern durch hohe Kinderfreibeträge würden im vorgelegten Vorschlag insbesondere Familien mit Kindern (unabhängig vom Familienmodell) steuerlich stärker entlastet. Das verfügbare Einkommen für Paare mit Kindern würde sich im Durchschnitt um knapp 2% erhöhen. Wenn die Paare ihre gemeinsamen Kinderfreibeträge frei aufteilen dürften, könnte der Einkommenszuwachs für Familien sogar bei knapp 3% liegen. Diese Reformalternative wäre gegenüber der aufkommensneutralen Variante jedoch mit Mehrkosten von etwa 4 Mrd. Euro verbunden.

Der Übergang vom Ehegattensplitting zum Ehegattenrealsplitting würde die Anreize für Zweitverdiener in einer Ehe bzw. Lebenspartnerschaft stark erhöhen, entweder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder diese auszuweiten. Da Zweitverdiener gegenwärtig mehrheitlich Frauen sind, würde sich die Beschäftigungsquote von Frauen und auch ihre Fähigkeit zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit erhöhen.

Allerdings würde die Umwandlung des Ehegattensplittings zu einem Ehegattenrealsplitting eine steuerliche Mehrbelastung für die Partner mit sehr hoher Einkommensdifferenz bedeuten, da sie im vorgestellten Vorschlag den Splittingvorteil nur noch bis zum Unterhaltsfreibetrag nutzen könnten. Diese Steuerreform wäre vor allem für Ehepaare hart, die sich im Vertrauen auf die geltenden Regeln in ihrer Arbeitsteilung eingerichtet haben. Eingeschlagene Erwerbsbiografien lassen sich hierbei nicht einfach zurückdrehen. Daher könnte es durchaus sein, dass trotz Reform nicht alle Zweitverdiener ohne weiteres eine Erwerbsarbeit aufnehmen bzw. diese ausweiten können oder wollen. Für bestehende Ehen müsste die Politik daher über einen Bestandsschutz der existierenden Regeln nachdenken. Der Politik sollte dabei jedoch bewusst sein, dass es dann jedoch viele Jahre dauern würde, bis die simulierten Beschäftigungseffekte tatsächlich eintreten, und der gesamte Reformvorschlag wäre dann auch nicht mehr aufkommensneutral zu realisieren.

Schließlich kann die Steuerpolitik aber nur einer von mehreren Pfeilern sein, um die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen und Familien mit Kindern stärker zu unterstützen. Vielmehr ist ein Maßnahmenbündel erforderlich, das auch die Kinderbetreuungsmöglichkeiten qualitativ und quantitativ weiter ausbaut sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stark verbessert.

Neben dem diskutierten Reformvorschlag sollten auch weitere steuerpolitische Reformen wie ein »Tarif auf Räder« zum automatischen Ausgleich der Kalten Progression in Reformüberlegungen einbezogen werden, damit Anreize zur Mehrarbeit nicht durch implizite Steuererhöhungen durch die Kalte Progression konterkariert werden (vgl. Dorn et al. 2017a; 2017b).

[7] Die fiskalischen Kosten werden auf weniger als 1 Mrd. Euro geschätzt. Hierbei sind jedoch mögliche weitere positive Auswirkungen, wie Wachstumseffekte durch zusätzliche Investitionen und Innovationen bei Unternehmen und Selbständigen, noch nicht berücksichtigt.

LITERATUR

Blömer, M. J., C. Fuest und A. Peichl (2019a), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34–43.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019b), »Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?«, *Wirtschaftsdienst* 99(4), 243–247

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019c), *Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen*, ifo Forschungsberichte 108, ifo Institut, München.

Blömer, M. und A. Peichl (2020a), *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blömer, M. und A. Peichl (2020b), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model« ifo Working Paper 335, ifo Institut, München, verfügbar unter:
https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs–Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.

Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayr (2021), »Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 3 – ö

EU-Kommission (2020), *Länderbericht Deutschland*. Das Europäische Semester 2020: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, Brüssel.

Peichl, A. und H. Rainer (2021), »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst* 74 (7), 6–10.

Sinn, H.W. (2015), »Land ohne Kinder – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen«, in: F.-X. Kaufmann und W. Krämer (Hrsg.), *Die demographische Zeitbombe. Fakten und Folgen des Geburtendefizits,* Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 103–147.

ANHANG

Tab. A

Beschäftigungswirkungen bei Reformvorschlag mit freier Aufteilung des Kinderfreibetrags zwischen beiden (Ehe-)Partnern

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	394	1,2	251	0,7
Nach Geschlecht				
Männer	211	1,13	159	0,87
Frauen	183	1,29	93	0,53

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden.
Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. B

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens mit Erhöhung KG und Hartz IV

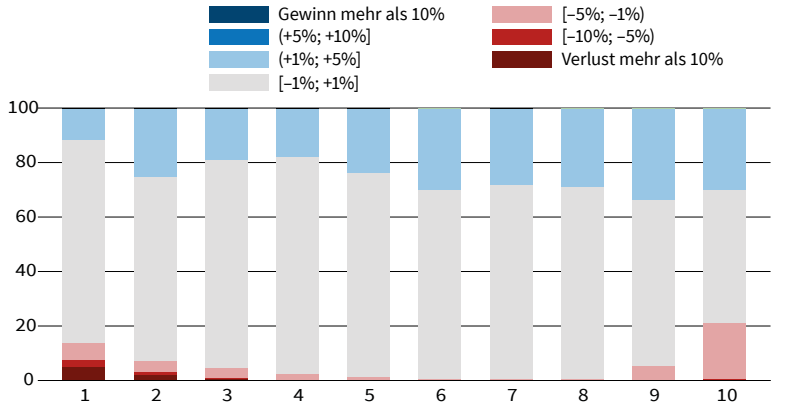
	Ausgangswert	Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 140	183	0,48	382	1,00
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	80	0,32	210	0,83
Alleinerziehend	31 621	328	1,04	555	1,75
Paar ohne Kinder	47 011	76	0,16	202	0,43
Paar mit Kindern	56 575	627	1,11	1 145	2,02
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 452	78	0,23	206	0,60
Ein Kind	48 688	502	1,03	909	1,87
Zwei Kinder	56 175	688	1,22	1 218	2,17
Drei Kinder	53 336	571	1,07	1 136	2,13
Vier und mehr Kinder	48 410	306	0,63	600	1,24
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1 Dezil	12 119	-10	-0,08	96	0,79
2 Dezil	19 958	89	0,45	376	1,88
3 Dezil	24 632	214	0,87	527	2,14
4 Dezil	27 719	260	0,94	565	2,04
5 Dezil	30 745	275	0,90	522	1,70
6 Dezil	35 436	311	0,88	510	1,44
7 Dezil	39 006	324	0,83	461	1,18
8 Dezil	46 401	285	0,61	387	0,83
9 Dezil	56 935	107	0,19	199	0,35
10 Dezil	94 070	5	0,01	220	0,23

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Abb. A

Veränderung des verfügbaren Einkommens
nach Einkommensdezil, vor Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt

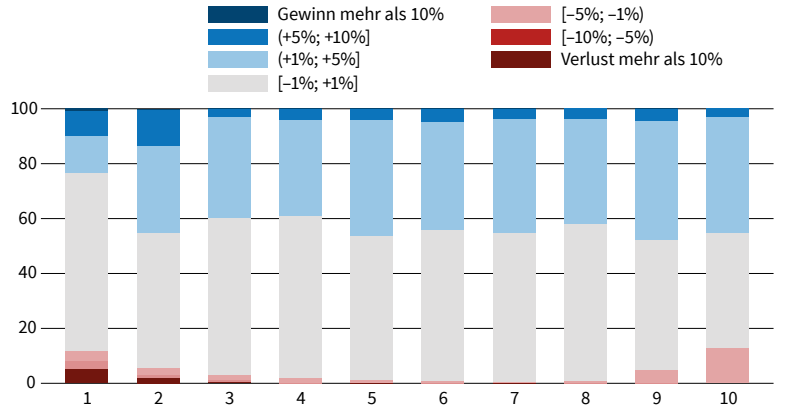


Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Abb. B

Veränderung des verfügbaren Einkommens
nach Einkommensdezil, nach Anpassungseffekten am Arbeitsmarkt (alternatives Szenario)



Hinweis: Die Grafik zeigt die Anteile an Gewinnern und Verlierern der Reform für jedes Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet, im Status quo).
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut