

Peichl, Andreas; Pestel, Nico; Schneider, Hilmar; Siegloch, Sebastian

Working Paper

Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen- Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein

IZA Standpunkte, No. 27

Provided in Cooperation with:

IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Peichl, Andreas; Pestel, Nico; Schneider, Hilmar; Siegloch, Sebastian (2010) : Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein, IZA Standpunkte, No. 27, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91846>

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.

IZA Standpunkte Nr. 27

**Alter Wein in neuen Schläuchen:
Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP
auf dem Prüfstein**

Andreas Peichl
Nico Pestel
Hilmar Schneider
Sebastian Siegloch

April 2010

Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein

Andreas Peichl

IZA, Universität zu Köln und ISER

Nico Pestel

IZA und Universität zu Köln

Hilmar Schneider

IZA und DIW Berlin

Sebastian Sieglösch

IZA und Universität zu Köln

IZA Standpunkte Nr. 27
April 2010

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

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

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

ZUSAMMENFASSUNG

Alter Wein in neuen Schläuchen: Der Fünf-Stufen-Steuertarif der FDP auf dem Prüfstein

Die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen beherrschen seit Amtsantritt der neuen Bundesregierung die politische Diskussion. Die vorliegende Studie enthält eine Simulation der mutmaßlichen Auswirkungen einer Umsetzung des von der FDP neu vorgeschlagenen Fünf-Stufen-Konzepts auf den Arbeitsmarkt sowie der damit verbundenen fiskalischen Effekte. Zusätzlich werden auch die Wirkungen einer Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im Niedriglohnbereich simuliert. Betrachtet man die Steuerreform separat, so ergeben sich zwar positive Arbeitsangebotseffekte von gut 170.000 Vollzeitstellen, allerdings würde die Reform gleichzeitig zu Steuerausfällen von fast 40 Milliarden Euro pro Jahr führen. Sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den Arbeitsangebotswirkungen sind die Kosten der Reform deutlich zu hoch. Somit ist von der Einführung dieses fünfstufigen Steuertarifs abzuraten. An dieser Bewertung ändert sich auch dann nichts, wenn man gleichzeitig die Hinzuverdienstregelungen im Niedriglohnbereich attraktiver gestaltet. Eine solche Kombination würde den positiven Effekt auf dem Arbeitsmarkt noch einmal verstärken, allerdings bliebe die Reform weiterhin deutlich teurer als von der FDP veranschlagt.

JEL-Codes: D31, H24, I38

Schlagworte: Stufentarif, Hinzuverdienstmöglichkeiten, FDP, Mikrosimulation, Arbeitsangebot

Kontaktadresse:

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

Einleitung

Die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen beherrschen seit Amtsantritt der neuen Bundesregierung die politische Diskussion. Dazu heißt es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, dass die Einführung eines Stufentarifs „möglichst zum 01.01.2011“ beschlossen werden solle, wobei „Zahl und Verlauf der Stufen“ noch entwickelt werden müssten.¹ Obwohl vage formuliert und mit dem Zusatz "möglichst" versehen, hat das Versprechen der Steuererleichterungen eine breite öffentliche Debatte ausgelöst. Dabei kommen vor allem Zweifel an der Finanzierbarkeit einer solchen Reform zum Ausdruck.

Eine Steuerreform, die Entlastungen insbesondere für untere und mittlere Einkommen bringen soll, war und ist vor allem ein Anliegen der FDP. Bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 hatte sie einen Reformvorschlag vorgelegt, der ein dreistufiges Konzept beinhaltete.² Entsprechende Simulationsrechnungen belegen jedoch, dass bei einer Einführung des Stufentarifs und weitere Änderungen bei der Einkommensbesteuerung fiskalische Kosten in der Größenordnung von 50 bis 70 Mrd. Euro zu erwarten wären.³

Kurz vor ihrem 61. Bundesparteitag hat die Spitze der Freien Demokraten nun ein überarbeitetes Reformkonzept für das deutsche Steuer- und Transfersystem vorgelegt, das in verschiedenen Punkten hinter ihren Forderungen aus dem Wahlkampf 2009 zurückbleibt.⁴ Darin wird vor allem von dem Drei-Stufen-Konzept Abstand genommen. Stattdessen soll ein Fünf-Stufen-Tarif Entlastungen im Umfang von rund 16 Mrd. Euro bringen.

Anstelle einer radikalen Reform des Transfersystems, nämlich der Zusammenfassung von Transferleistungen zu einem Bürgergeld, sollen nun mit Hilfe von Änderungen bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von Arbeitslosengeld II positive Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden.

Die vorliegende Studie enthält eine Simulation der mutmaßlichen Auswirkungen einer Umsetzung dieses überarbeiteten Reformvorschlags auf dem Arbeitsmarkt sowie der damit verbundenen fiskalischen Effekte. Die Simulation basiert auf einem empirisch fundierten mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodell, das Verhaltensänderungen aufgrund veränderter Einkommen abbildet.

Das FDP-Reformkonzept „light“: Einkommensteuertarif mit fünf Stufen

Der Beschlussentwurf für den FDP-Bundesparteitag sieht nach wie vor einen Stufentarif für die Einkommensbesteuerung vor. Jedoch wurde die Zahl der Stufen von drei auf fünf erhöht: Oberhalb eines Grundfreibetrages von 8.004 Euro gilt ein unveränderter Eingangsteuersatz von 14 Prozent, zwischen 12.500 Euro und 35.000 Euro ein Steuersatz von 25 Prozent. Bis zu einer Grenze von 53.000 Euro werden 35 Prozent Einkommensteuer fällig, darüber ein unveränderter Höchststeuersatz von 42 Prozent. Die in 2007 eingeführte Reichensteuer bleibt unangetastet: Ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 250.730 Euro erhöht sich der marginale Steuersatz weiter auf 45 Prozent. Das Kernanliegen dieses Vor-

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

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

³ Vgl. D. Neumann, A. Peichl, H. Schneider, S. Siegloch: Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld: Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen, Wirtschaftsdienst 89(12), 2009, S. 805-812 und N. aus dem Moore, R. Kambeck, T. Kasten: Auswirkungen der Steuerprogramme zur Bundestagswahl 2009 – Eine mikrodatenbasierte Analyse der Reformvorschläge von CDU/CSU, SPD und FDP. RWI Materialien, Heft 55.

⁴ Vgl. Für faire Finanzbeziehungen zwischen Bürger und Staat. – Antrag des Bundesvorstandes an den 61. ordentlichen Bundesparteitag der FDP am 24. und 25. April 2010 in Köln (Stand: 13. April 2010).

schlags besteht darin, insbesondere die Steuerprogression für den unteren und mittleren Einkommensbereich („Mittelstandsbauch“) abzumildern sowie der sogenannten „kalten Progression“ entgegenzuwirken. Es wird betont, dass der Steuertarif lediglich Einkommen von bis zu 53.000 Euro entlastet, d.h. dass eine Entlastung für höhere Einkommen nicht vorgesehen ist. Abbildung 1 vergleicht den Grenzsteuersatzverlauf im Status Quo mit dem des Fünf-Stufen-Tarifs. In ihrem ursprünglichen Konzept hatte die FDP noch einen Drei-Stufen-Tarif mit Steuersätzen von zehn, 25 und 35 Prozent vorgesehen. Zudem sollte die sog. „Reichensteuer“ für besonders hohe Einkommen ganz abgeschafft werden. Flankiert werden diese Neuerungen durch eine Änderung des Werbungskostenabzuges bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. So sollen 2 Prozent des Bruttolohnes als Aufwendungspauschale abgezogen werden können. Ferner soll der erhöhte Grundfreibetrag von 8.004 Euro nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Kinder gelten, was faktisch eine Anhebung des derzeitigen Kinderfreibetrages von 6.024 Euro bedeutet. Für Familien, die den Freibetrag aufgrund zu geringen Einkommens nicht nutzen können, soll das Kindergeld auf 200 Euro pro Kind und Monat angehoben werden. Die komplizierten Regelungen zur Teilabziehbarkeit von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben würden gemäß dem FDP-Vorschlag durch die volle Abziehbarkeit sämtlicher vom Arbeitnehmer gezahlten Sozialversicherungsbeiträge abgelöst.⁵

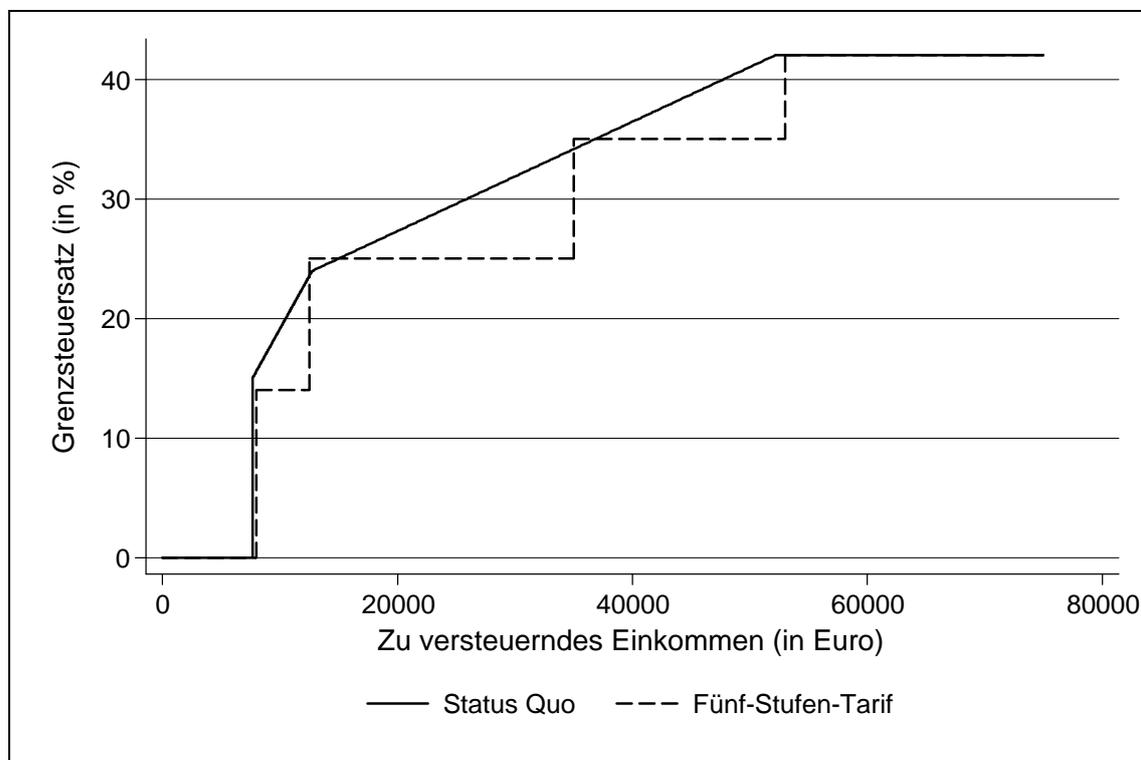


Abbildung 1: Grenzsteuersatzverlauf: Status Quo und Fünf-Stufen-Tarif

Neben der Steuerreform soll die Anrechnung von Einkommen auf den Transferanspruch grundsätzlich neu geregelt werden. Dem Koalitionsvertrag folgend will eine ministerielle Arbeitsgruppe bis zum Sommer einen Reformvorschlag unterbreiten, der es für Bezieher von Leistungen attraktiver machen soll als bisher, einfach entlohnte Tätigkeiten anzunehmen. Das Konzept der FDP zur Reform der Hinzuver-

⁵ Der zweite zentrale Aspekt des ursprünglichen FDP-Vorschlages bestand in der Einführung eines Bürgergeldes. Dieses sollte die bestehenden steuerfinanzierten Transferzahlungen in einer einzigen Transferleistung zusammenfassen. Ein solches Bürgergeld ist allerdings nicht mehr Gegenstand des aktuellen Entwurfs, über den der FDP-Parteitag beschließen soll.

dienstmöglichkeiten von ALG II-Beziehern greift dazu einen Vorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) auf und variiert diesen hinsichtlich der prozentualen Anrechnung und Einkommensgrenzen. Nach aktueller Rechtslage werden zwischen 100 und 800 Euro 80 Prozent des Nettoerwerbseinkommens auf den Transferanspruch angerechnet. Für jeden zusätzlich verdienten Euro oberhalb von 800 Euro werden 90 Cent vom Transferanspruch abgezogen. Auf diese Weise lässt sich bei niedrigem Stundenlohn selbst mit einer Vollzeittätigkeit kaum mehr Einkommen erzielen als durch eine geringfügige Beschäftigung.

Die Reformvorschläge der FDP zielen darauf, die Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit in Niedriglohnbereich zu verbessern. Dazu präsentiert schlägt die Partei zwei Varianten vor. Variante 1 sieht vor, den Einkommensfreibetrag wie bisher bei 100 Euro zu belassen, dafür aber Nettoeinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro lediglich zu 60 Prozent auf den Transferanspruch anzurechnen. Einkünfte oberhalb von 1.000 Euro sollen ebenfalls wie bisher mit 90 Prozent angerechnet werden (s. Abbildung 2). Diese Variante wird im Folgenden als Szenario „Flat“ bezeichnet.

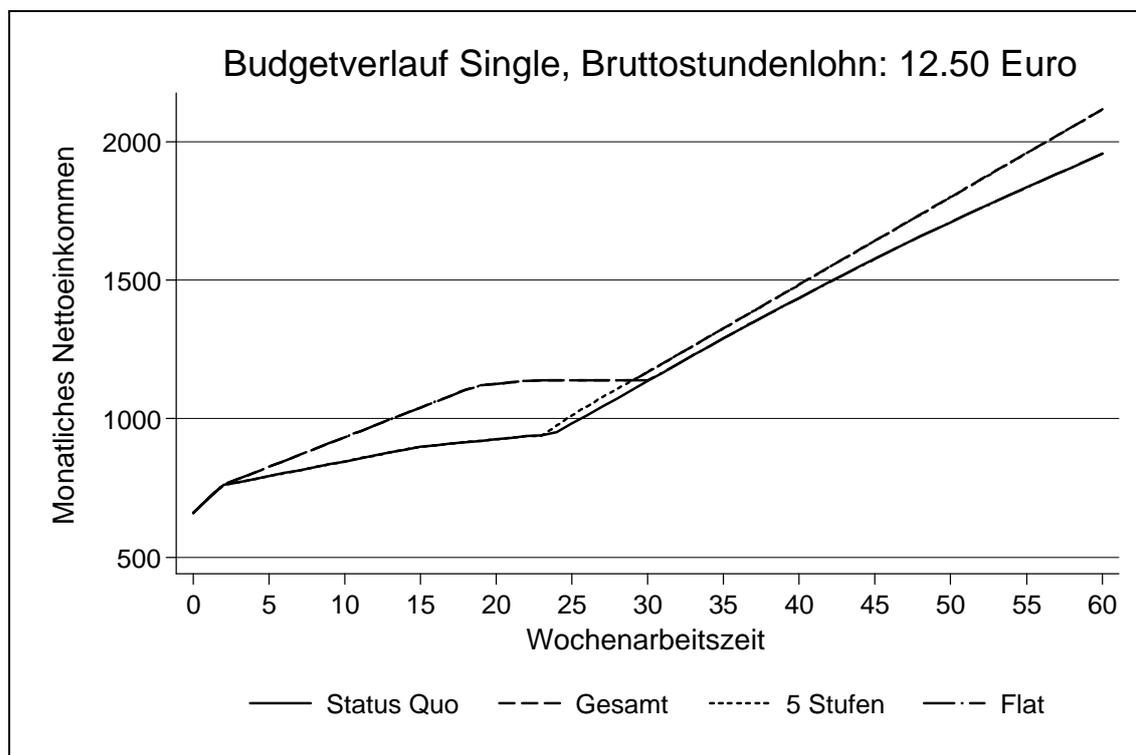


Abbildung 2: Budgetverlauf: Status Quo und FDP-Reformvorschläge

Bei der Variante 2 des FDP-Modells („Step“) liegt der monatliche Grundfreibetrag bei 40 Euro. Zwischen dem Grundfreibetrag und einem Einkommen von 200 Euro werden 100 Prozent der Einkünfte auf den Transferanspruch angerechnet. Die zweite Anrechnungsstufe liegt zwischen 200 und 400 Euro. Hier gilt eine Transferentzugsrate von 60 Prozent. Die dritte Stufe liegt zwischen 400 und 1000 Euro. In diesem Bereich müssen nur 50 Prozent des Einkommens angerechnet werden. Ab 1.000 Euro gelten wieder die aktuellen Regelungen. Die ursprünglich vorgesehene Heraufsetzung der Grenzen für Mini- und Midijobs wird jedoch nur noch in Form einer Erhöhung der Grenze sozialversicherungspflichtiger Midi-Jobs, bis zu welcher der Arbeitnehmer gleitend ansteigende Sozialabgaben zu entrichten hat, auf 1.000 Euro (Status Quo: 800 Euro) weiterverfolgt. Die Mini-Job-Grenze von 400 Euro soll weiterhin gelten.

Daten und Methodik

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf IZAΨMOD, dem Mikrosimulationsmodell des IZA.⁶ Als Datengrundlage dient die 2007er Welle des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). In einem ersten Schritt wird das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem (Rechtsstand Juli 2009) im Rahmen eines statischen Moduls nachgebildet. Dabei wird unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen, Sonderausgaben sowie Abzugsbeträgen für außergewöhnliche Belastungen und sonstige Privataufwendungen das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe unter Berücksichtigung des jeweiligen Haushaltskontextes berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den durch die Fortschreibung angepassten Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten Reformvarianten die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Steuerpflichtigen ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Steuerfall analysiert werden.

Um die Effekte auf das Arbeitsangebot zu simulieren, verwenden wir ein diskretes Nutzenmodell in Anlehnung an A. Van Soest.⁷ Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 15, 20 oder 30 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 40 oder 50 Wochenstunden entscheiden. Paarhaushalte treffen ihre Arbeitsangebotsentscheidung per Annahme gemeinsam. Durch Berücksichtigung der möglichen Kombinationen können somit sowohl Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen als auch von Männern im Haushaltskontext simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der spezifische Nutzen einer Arbeitszeitkategorie vom damit verbundenen Nettoeinkommen ab. Dies wiederum ist abhängig vom individuellen, am Markt erzielbaren Stundenlohn. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse lassen sich die Parameter der Nutzenfunktion empirisch schätzen. Durch Eingriffe in das Steuer- und Transfersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, so dass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass sich die Berechnung dieser Effekte auf das *Arbeitsangebot* bezieht und dass keinerlei Restriktionen bezüglich der Arbeitsnachfrage angenommen werden. Damit sich eine Erhöhung des Arbeitsangebots tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, muss eine hinreichende Zahl entsprechender Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher u. U. geringer ausfallen – insbesondere auch in Zeiten der wirtschaftlichen Krise.

Die Schätzungen des Arbeitsangebotsmodells beschränken sich auf die erwerbsfähige Bevölkerung, da nur diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Dementsprechend gelten auch die Simulationsergebnisse nur für diese Subpopulation. Da Rentner von den Reformvorschlägen aber ohnehin nicht betroffen sind, ist diese Abgrenzung für den vorliegenden Zweck vollkommen ausreichend.

⁶ Vgl. P. Spahn, H. Galler, H. Kaiser, T. Kassella, J. Merz: Mikrosimulation in der Steuerpolitik, 1992 und A. Peichl, Simulationsmodelle zur ex ante Evaluation von Steuerreformen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 58 (1), 2009, S. 127-154, für eine Einführung in die Technik der Mikrosimulation.

⁷ Vgl. A. Van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, Journal of Human Resources 30, 1995, S. 63-88.

Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen

Die folgende Analyse gliedert sich in mehrere Teilschritte: Zunächst werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform der Einkommensbesteuerung auf der einen sowie die Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten auf der anderen Seite separat voneinander untersucht. In dem darauf folgenden Schritt werden beide Reformszenarien gemeinsam simuliert. Dies erlaubt eine Beurteilung der Wirkung der Reformkonzepte in Abhängigkeit vom Einführungskontext. Tabellen 1 und 2 fassen die potenziellen Beschäftigungseffekte aller Szenarien für verschiedene Bevölkerungsgruppen zusammen. Sie unterscheiden sich dabei jeweils in den oben beschriebenen Varianten der Einkommensanrechnung für Bezieher von Arbeitslosengeld II.

Tabelle 1: Beschäftigungswirkungen: Fünf-Stufen-Tarif und Hinzuverdienst „Flat“

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Hinzuverdienst gegeben Steuer	Gesamt	Hinzuverdienst	Steuer gegeben Hinzuverdienst
Vollzeitäquivalente (in Tsd.)					
Single-Männer	34,3	80,1	114,4	48,0	66,4
Single-Frauen	23,6	49,3	72,9	32,8	40,1
Alleinerziehende	8,6	52,0	60,6	50,1	10,5
Paarhaushalte	106,0	-12,9	93,1	-31,8	124,9
Gesamt	172,5	168,6	341,1	99,1	242,0
Partizipationseffekt (in Tsd. Personen)					
Single-Männer	18,0	75,9	93,9	65,1	28,8
Single-Frauen	7,9	66,9	74,8	65,0	9,8
Alleinerziehend	2,0	67,3	69,3	66,4	2,9
Paarhaushalte	64,9	7,1	72,0	-0,8	72,8
Gesamt	92,8	217,1	309,9	195,7	114,2

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

Spalte (1) beider Tabellen weist jeweils die Effekte der isolierten Steuerreform (Fünf-Stufen-Tarif sowie Änderungen der Bemessungsgrundlage) aus. Die Simulation zeigt, dass hiervon positive Wirkungen auf das Arbeitsangebot ausgehen.⁸ Dies gilt für alle Bevölkerungsgruppen und sowohl für eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitszeiteffekt oder Verhalten an der sogenannten *intensive margin*) als auch für die Bereitschaft zur Erwerbsaufnahme (Partizipationseffekt oder Verhalten an der sogenannten *extensive margin*). Es ist erkennbar, dass die Umsetzung der Steuer-Vorschläge zu einem zusätzlichen

⁸ Spalte (1) von Tabelle 1 ist identisch mit der entsprechenden Spalte in Tabelle 2, da die isolierte Simulation des Fünf-Stufen-Tarifs selbstverständlich unabhängig von der Reform der Hinzuverdienstregelung erfolgt. Gleiches gilt analog für die Tabellen 3 und 4.

Arbeitsangebot von mehr als 170.000 Vollzeitäquivalenten führt.⁹ Zudem ergibt die Simulation, dass knapp 93.000 Personen, die im Status Quo nicht erwerbstätig sind, unter der Reform bereit wären, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dieser positive Arbeitsangebotseffekt verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig auf verschiedene Bevölkerungsgruppen: Während der Gesamteffekt zu nahezu zwei Dritteln von Personen in Paarhaushalten dominiert wird, sind die absoluten Effekte bei Alleinerziehenden eher als gering anzusehen. Diese summieren sich lediglich zu 8.600 Vollzeitäquivalenten bzw. einem Partizipationseffekt von etwa 2.000 Personen. Für diese Bevölkerungsgruppe, die fast ausschließlich aus alleinerziehenden Frauen besteht, scheint eine Reform der Einkommensteuer nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme zu liefern.

Die positiven Effekte auf das Arbeitsangebot sind jedoch teuer erkauft: Spalte (1) der Tabelle 3 zeigt, dass die FDP-Vorschläge das Steueraufkommen um mehr als 40 Milliarden Euro (Erstrundeneffekt ohne Anpassung des Arbeitsangebots) reduzieren würde.¹⁰ Auch nach Anpassung des Arbeitsangebots gemäß den Ergebnissen aus Tabelle 1 ergibt sich trotz eines zusätzlichen Aufkommens an Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von knapp drei Milliarden Euro eine negative Budgetwirkung von etwas weniger als 40 Milliarden Euro. Damit liegt der fiskalische Effekt deutlich über der von der FDP in ihrem Antrag anvisierten Entlastung von 16 Milliarden Euro.

Setzt man die simulierten Belastungen der öffentlichen Haushalte ins Verhältnis zum Arbeitsangebotseffekt erhält man eine Vorstellung davon, welchen „Preis“ die öffentliche Hand für zusätzliche Beschäftigung zu zahlen hätte. Pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent ergeben sich Kosten von mehr als 223.000 Euro, pro zusätzlichem Arbeitsplatz betragen die Kosten sogar 415.000 Euro (siehe Tabelle 3).

Tabelle 2: Beschäftigungswirkungen: Fünf-Stufen-Tarif und Hinzuverdienst „Step“

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Hinzuverdienst gegeben Steuer	Gesamt	Hinzuverdienst	Steuer gegeben Hinzuverdienst
Vollzeitäquivalente (in Tsd.)					
Single-Männer	34,3	58,5	92,8	33,3	59,5
Single-Frauen	23,6	38,1	61,7	24,7	37,0
Alleinerziehende	8,6	38,3	46,9	36,5	10,4
Paarhaushalte	106,0	-2,6	103,4	-11,6	115,0
Gesamt	172,5	132,3	304,8	82,9	221,9
Partizipationseffekt (in Tsd. Personen)					

⁹ Dabei wird angenommen, dass eine Vollzeit arbeitende Person 40 Stunden pro Woche arbeitet.

¹⁰ Diese Aufkommenswirkungen für das FDP- Steuerkonzept liegen über den von der FDP kommunizierten und vom Rheinisch-Westfälisches Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) berechneten 16 Milliarden Euro für den Fünf-Stufen-Tarif. Die Unterschiede lassen sich durch die von uns berücksichtigten Änderungen der Bemessungsgrundlage erklären. Für die reine Tarifreform berechnen wir ebenfalls einen Aufkommensverlust in Höhe von 16,5 Milliarden Euro. Die Änderungen an der Bemessungsgrundlage (Werbungskosten, Sonderausgaben, Vorsorgeaufwendungen) schlagen mit weiteren 16,0 Milliarden Euro zu Buche während die Reform des Kindergeldes und –freibetrages rund 7 Milliarden Euro kostet. Die restliche Differenz von rund 2,5 Milliarden Euro lässt sich durch kumulierte Wirkungen im Gesamtkonzept erklären. Diese Ergebnisse werden durch Simulationen mit dem Mikrosimulationsmodell FiFoSiM (A. Peichl, T. Schaefer: FiFoSiM - An Integrated tax benefit microsimulation and CGE model for Germany, International Journal of Microsimulation 2(1), pp. 1-15) auf Basis der Mikrodaten der Einkommensteuerstatistik 2001 (FAST) bestätigt.

Single-Männer	18,0	44,8	62,8	38,3	24,5
Single-Frauen	7,9	44,4	52,3	42,2	10,1
Alleinerziehend	2,0	32,8	34,8	32,9	1,9
Paarhaushalte	64,9	3,0	67,9	0,8	67,1
Gesamt	92,8	125,1	217,9	114,2	103,7

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

In Spalte (4) der Tabellen 1 bis 4 sind die simulierten Arbeitsangebots- bzw. Budgetwirkungen der Reformvorschläge der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Arbeitslosengeld II aufgeführt, die sich ergeben würden, wenn diese Reform ohne gleichzeitige Änderungen am Steuerrecht erfolgen würde. Tabellen 1 und 3 beziehen sich auf die oben beschriebene Variante „Flat“, während die Simulationsergebnisse für die Variante „Step“ in den Tabellen 2 und 4 enthalten sind.¹¹

Tabelle 3: Budgetwirkungen: Fünf-Stufen-Tarif und Hinzuverdienst „Flat“

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Hinzuverdienst gegeben Steuer	Gesamt	Hinzuverdienst	Steuer gegeben Hinzuverdienst
Ohne Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-42,21	0,00	-42,21	0,00	-42,21
Sozialvers.-Abgaben	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferzahlungen	-0,70	-4,97	-5,67	-5,16	-0,51
Gesamt	-42,91	-4,97	-47,88	-5,16	-42,72
Mit Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-41,49	0,05	-41,44	-0,58	-40,86
Sozialvers.-Abgaben	2,93	0,53	3,46	-0,33	3,79
Transferzahlungen	-0,03	-4,45	-4,48	-5,05	0,57
Gesamt	-38,59	-3,87	-42,46	-5,96	-36,50
Kosten pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent (in Tsd. Euro)					
Gesamt	223,71	22,95	124,48	60,14	150,83

¹¹ Vgl. hierzu auch A. Peichl, H. Schneider, S. Sieglöcher: Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung – Kein Entkommen aus der Transferfalle. IZA Standpunkte No. 26.

Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz (in Tsd. Euro)					
Gesamt	415,84	17,83	137,01	30,45	319,61

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

Für die Hinzuverdienstregelung Variante „Flat“ ergeben sich im Hinblick auf die Vollzeitäquivalente zwar positive, aber insgesamt im Vergleich zur Steuerreform geringere Arbeitsangebotseffekte (99.100 vs. 172.500). Ein Grund für diesen Unterschied liegt im Verhalten der Personen in Paarhaushalten, die ihr Arbeitsangebot verhältnismäßig stark einschränken. Singles und Alleinerziehende würden dagegen ihr Arbeitsangebot stärker ausweiten als im Fall der Steuerreform. Auffällig ist weiterhin, dass die der Partizipationseffekt der „Flat“-Reform deutlich stärker ist als der einer Steuerreform: Durch die Hinzuverdienstregelung haben nahezu 200.000 zuvor nicht erwerbstätige Personen einen Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen - im Fall des Steuertarifs sind es lediglich 93.000. Auch hier ist der Effekt für Personen in Paarhaushalten leicht negativ, während er für allein stehende Erwachsene stark positiv ist. Bei diesen Bevölkerungsgruppen greift die Reform der Einkommensanrechnung also deutlich stärker als die Einkommensbesteuerung. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Variante „Flat“ zwar positive Arbeitsanreize mit sich bringt, diese sich aber bei weitem nicht vollständig in Vollzeitbeschäftigung niederschlägt. Somit verfehlt der Vorschlag sein originäres Ziel.

Durch die geringere Anrechnung von Arbeitseinkommen auf den Transferbezug ergeben sich logischerweise negative Budgeteffekte durch erhöhte Transferzahlungen (ALG II) in Höhe von mehr als fünf Milliarden Euro (Erstrundeneffekt, siehe Tabelle 3). Nach erfolgter Arbeitsangebotsanpassung summieren sich die fiskalischen Kosten wegen geringeren Steuer- und Sozialversicherungsaufkommens zu knapp sechs Milliarden Euro. Dies ist gleichbedeutend mit Kosten von 60.000 Euro pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent bzw. 30.000 Euro pro zusätzlichem Arbeitsplatz. Dies ist zwar deutlich weniger als für die Steuer, muss aber dennoch als unverhältnismäßig hoch bezeichnet werden.

Tabelle 4: Budgetwirkungen: Fünf-Stufen-Tarif und Hinzuverdienst „Step“

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Reform	Steuer	Hinzuverdienst gegeben Steuer	Gesamt	Hinzuverdienst	Steuer gegeben Hinzuverdienst
Ohne Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-42,21	0,00	-42,21	0,00	-42,21
Sozialvers.-Abgaben	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferzahlungen	-0,70	-2,22	-2,92	-2,31	-0,61
Gesamt	-42,91	-2,22	-45,13	-2,31	-42,82
Mit Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-41,49	0,05	-41,44	-0,35	-41,09
Sozialvers.-Abgaben	2,93	0,70	3,63	0,09	3,54

Transferzahlungen	-0,03	-1,57	-1,60	-1,89	0,29
Gesamt	-38,59	-0,82	-39,41	-2,15	-37,26
Kosten pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent (in Tsd. Euro)					
Gesamt	223,71	6,20	129,29	25,93	167,91
Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz (in Tsd. Euro)					
Gesamt	415,84	6,55	180,86	18,83	359,31

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2009

Die Variante „Step“ führt zu ähnlichen Ergebnissen wie die zuvor diskutierte Variante. Die positiven Angebotseffekte sind jedoch etwas geringer als im Fall „Flat“. Insbesondere der Partizipationseffekt ist deutlich geringer (etwa 114.000 Personen). Die zusätzlich angebotenen Arbeitsstunden entsprechen etwa 83.000 Vollzeitäquivalenten. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Variante „Step“ in Sachen Budgetwirkung von den separat betrachteten Reformszenarien am besten abschneidet: Die zusätzlichen Transferzahlungen bzw. Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsausfälle sind weniger als halb so hoch wie in der Variante „Flat“ (2,3 vor bzw. 2,2 Milliarden Euro nach Arbeitsangebotsanpassung). Somit kostet ein zusätzliches Vollzeitäquivalent die öffentliche Hand etwa 26.000 Euro, ein zusätzlicher Arbeitsplatz etwa 19.000 Euro.

Die Effekte für eine gleichzeitige Einführung des Fünf-Stufen-Tarifs und Änderungen an der Bemessungsgrundlage in der Einkommensbesteuerung sowie einer der beiden Reformvarianten für die Einkommensanrechnung von Hinzuverdiensten beim Bezug von ALG II finden sich jeweils in Spalte (3) der Tabellen. Sowohl für den Gesamteffekt von Steuertarif plus „Flat“ (Tabellen 1 und 3) als auch Steuertarif plus „Step“ (Tabellen 2 und 4) lässt sich für Arbeitsstunden und Vollzeitäquivalente festhalten, dass es positive Interaktionseffekte gibt. Das heißt, dass der Gesamteffekt größer ausfällt als die Summe der separat voneinander simulierten Reformen. So wird aus Tabelle 1 ersichtlich, dass Steuerreform und „Flat“ gemeinsam einen positiven Arbeitsangebotseffekt von gut 340.000 Vollzeitäquivalenten hat. Die Einzeleffekte zusammen würden sich jedoch lediglich zu gut 270.000 addieren. Die Steuerreform und „Step“ führen zu einem Gesamteffekt von 12,2 Millionen Wochenstunden und 305.000 Vollzeitäquivalenten. Für die Partizipationseffekte gilt dieses Ergebnis jedoch nur eingeschränkt: Die jeweiligen Gesamteffekte sind – wenn überhaupt – lediglich geringfügig größer als die Summe der Einzeleffekte.

Die Budgetwirkungen der jeweiligen Reformschritte¹² offenbaren ein bekanntes Muster: Die Kosten der Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten sind deutlich geringer als die der vorgeschlagenen Steuerreform (siehe Spalten (1) und (5) in Tabellen 3 und 4). So ergibt sich beispielsweise für die Hinzuverdienstregelung Variante „Step“, dass deren Einführung pro zusätzlichem Arbeitsplatz weniger als 7.000 Euro an fiskalischen Kosten verursachen würde. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies lediglich gilt, wenn zuvor bereits die Steuerreform eingeführt wurde. Diese hätte zwar für sich genommen ebenfalls positive Arbeitsangebotseffekte, würde die öffentliche Hand jedoch pro zusätzlichen Arbeitnehmer um ein Vielfaches (416.000 Euro) belasten, so dass sich die Kosten des Gesamteffekts als gewichteter Durchschnitt ergeben (hier: 181.000 Euro).

Fazit

Unsere Analyse zeigt, dass die von der FDP vorgeschlagene Gesamtreform in erheblichem Maß zu Lasten der öffentlichen Haushalte geht, was sich in den oben aufgeführten fiskalischen Kosten von rund 40 Mrd. Euro niederschlägt. Der Großteil der negativen Haushaltswirkungen entsteht durch die geplanten Steuerentlastungen in Höhe von 38,5 Mrd. Euro. Die leicht positiven Beschäftigungswirkungen können die

¹² Das heißt: Steuer gegeben Hinzuverdienst bzw. Hinzuverdienst gegeben Steuer.

sen negativen fiskalischen Effekt nicht kompensieren. Betrachtet man die Kosten pro neu geschaffenem Vollzeitäquivalent, so sind diese unverhältnismäßig hoch. Von einer Selbstfinanzierung der Steuersenkung kann also keine Rede sein. Die geschilderten Wirkungen sind dabei nicht von der konkreten Ausgestaltung des Reformvorschlages abhängig, sondern eher konzeptioneller Natur. So würde auch ein anderes Stufenmodell, das de facto alle Steuerzahler entlastet, ähnliche Wirkungen entfalten.

Auch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zielt die Steuerreform an einem Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes vorbei. Im internationalen Vergleich liegt insbesondere die Erwerbsbeteiligung von Frauen unter dem OECD-Durchschnitt. Der Grund dafür liegt jedoch nicht etwa im Tarifverlauf, sondern im Ehegattensplitting, welches zu einer sehr hohen Grenzbelastung des zweiten Verdieners, in der Regel der Ehefrau, führt. Das vorgesehene Steuerkonzept ist nicht in der Lage, diese negativen Erwerbsanreize zu beseitigen. Hier bietet sich stattdessen der Übergang zu einem Ehegattenreal- oder Familienrealsplitting an. Durch die stärkere Ausrichtung an der Individualbesteuerung lassen sich die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, insbesondere für Zweitverdiener, wesentlich effektiver erhöhen.

Darüber hinaus ist der Fünf-Stufen-Tarif der FDP trotz richtiger Diagnose auch an einer anderen Stelle die falsche Therapie: Zwar ist die deutsche Gesamtabgabequote im internationalen Vergleich deutlich zu hoch und somit wachstumsschädigend. Doch dies ist in erster Linie auf zu hohe Sozialabgaben und nicht auf zu hohe Steuersätze zurückzuführen. Außerdem ist in der aktuellen wirtschaftlichen Lage und aufgrund des hohen Haushaltsdefizits eine substanzielle Einkommensteuersenkung keine seriös verantwortbare Option. Gleichwohl könnte eine grundlegende Strukturreform des deutschen Steuer- und Transfersystems einen wichtigen Beitrag für einen wirtschaftlichen Aufschwung leisten.¹³ So sollten Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen, wie zum Beispiel die beitragsfreie Mitversicherung, ausschließlich über progressive Steuern finanziert werden und nicht über regressive Sozialbeiträge. Eine solche Reform kann zu größeren Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen führen als eine massive Entlastung der Steuerzahler durch den untersuchten Reformvorschlag.

¹³ Vgl. N. Hetzer, A. Peichl, Steuerstrukturreform trotz leerer Kassen?!, ifo Schnelldienst, 2010, 63 (1), 28-35.