

Dirk Neumann, Andreas Peichl, Hilmar Schneider, Sebastian Siegloch

# Die Steuerreformpläne der neuen Bundesregierung und das Bürgergeld

## Eine Simulation von Risiken und Nebenwirkungen

*Im Koalitionsvertrag wird eine Steuerreform mit einem Stufentarif für Anfang 2011 in Aussicht gestellt. Gleichzeitig erklären die Regierungsparteien dort ihre Absicht, ein Bürgergeld einzuführen. Welche Wirkungen diese Maßnahmen auf die Beschäftigung, die Staatsfinanzen und die Einkommensverteilung haben würden, untersucht eine Arbeitsgruppe aus dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass von diesen Reformvorschlägen abzuraten sei.*

Die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen sind das beherrschende Thema der ersten Wochen nach Amtsantritt der neuen Regierung. 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.<sup>1</sup> Obwohl vage formuliert und mit dem Zusatz „möglichst“ versehen, hat das Versprechen der Steuererleichterungen eine breite öffentliche Debatte ausgelöst. Insbesondere die Finanzierbarkeit einer solchen großen Reform des Einkommensteuerrechtes wird dabei thematisiert.

Für eine Bewertung der möglichen Effekte einer Steuerreform ist es unabdingbar, deren konkrete Ausgestaltung zu kennen. Da der Koalitionsvertrag derartige Details nicht enthält, basieren die folgenden Berechnungen auf dem Reformvorschlag, der im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 von der FDP vorgelegt wurde. Er eignet sich als Referenzkonzept zur Analyse der Einführung eines Stufentarifs in der Einkommensteuer. Zusätzlich betrachten wir die möglichen Wirkungen einer Bündelung aller bisherigen steuerfinanzierten Sozialtransfers zu einem Bürgergeld, dem zweiten Kernelement des wirtschaftspolitischen Programms der Freien Demokraten.<sup>2</sup> Im Koalitionsvertrag findet

sich dazu die Absicht, „die vielfältigen und kaum noch überschaubaren steuerfinanzierten Sozialleistungen daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine Zusammenfassung möglich ist“.

Die vorliegende Studie enthält eine Simulation der mutmaßlichen Effekte einer Umsetzung der genannten Reformelemente auf dem Arbeitsmarkt, der damit verbundenen fiskalischen Effekte und der zu erwartenden Verteilungswirkungen. Die Simulation basiert auf einem empirisch fundierten mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodell, das Verhaltensänderungen aufgrund veränderter Einkommen abbildet.

### Das FDP-Reformkonzept: Stufentarif bei der Einkommensteuer und Bürgergeld

Der FDP-Vorschlag zur Neugestaltung der Einkommensbesteuerung sieht konkret einen dreistufigen Steuertarif vor: Oberhalb eines erhöhten Grundfreibetrages von 8004 Euro gilt ein Eingangssteuersatz von 10%, zwischen 20 000 Euro und 50 000 Euro ein mittlerer Steuersatz von 25% und oberhalb von 50 000 Euro schließlich ein Spitzensteuersatz von 35%. Die 2007 eingeführte Reichensteuer wird abgeschafft. Ziel des Vorschlags ist es, die nach geltendem Rechtssystem mit jedem weiteren verdienten Euro steigende Grenzsteuerbelastung durch einen stufenförmigen Verlauf zu ersetzen und dadurch Negativanreize

*Dr. Hilmar Schneider, 52, ist Direktor Arbeitsmarktpolitik am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn; Dr. Andreas Peichl, 30, ist dort Research Associate und Sebastian Siegloch, 26, Dipl.-Volkswirt, ist dort Resident Research Affiliate. Dirk Neumann, 26, ist Doktorand der Cologne Graduate School und Research Affiliate des IZA.*

<sup>1</sup> Vgl. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009.

<sup>2</sup> 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; A. Pinkwart et al.: Das Liberale Bürgergeld: aktivierend, transparent und gerecht, Ergebnisbericht der Kommission Bürgergeld – Negative Einkommensteuer (KöBüNE), Mai 2005.

insbesondere bei der Entscheidung hinsichtlich einer Ausweitung der Arbeitsstunden zu verringern. Ferner soll der erhöhte Grundfreibetrag von 8004 Euro nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Kinder gelten, was faktisch eine Anhebung des derzeitigen Kinderfreibetrages von 6024 Euro bedeutet. Für Familien, die den Freibetrag aufgrund zu geringen Einkommens nicht nutzen können,<sup>3</sup> soll das Kindergeld auf 200 Euro pro Kind und Monat angehoben werden.<sup>4</sup> Flankiert werden diese Neuerungen durch eine Änderung des Werbungskostenabzugs bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. So sollen 2% des Bruttolohnes als Aufwendungspauschale abgezogen werden können, jedoch mindestens 200 Euro und maximal 2000 Euro. Die komplizierten Regelungen zur Teilabziehbarkeit von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben würden gemäß dem FDP-Vorschlag durch die volle Abziehbarkeit sämtlicher vom Arbeitnehmer gezahlten Sozialversicherungsbeiträge abgelöst.<sup>5</sup>

Der zweite zentrale Aspekt des FDP-Vorschlags ist die Einführung eines Bürgergeldes. Dieses soll die bestehenden steuerfinanzierten Transferzahlungen, namentlich das Arbeitslosengeld II (ALG II) einschließlich der Leistungen für Wohnen und Heizung, das Sozialgeld, die Grundsicherung, die Sozialhilfe (ohne Sozialhilfe in besonderen Lebenslagen), den Kinderzuschlag und das Wohngeld in einer einzigen Transferleistung zusammenfassen. Die Leistung soll grundsätzlich pauschaliert gewährt werden, wobei der durchschnittliche Bürgergeldanspruch eines Alleinstehenden ohne Kinder im Bundesdurchschnitt von der FDP mit 662 Euro pro Monat veranschlagt wird. Kinder sollen einen eigenen Bürgergeldanspruch erhalten, der aber geringer ausfallen soll. Die grundlegende Bedarfsorientierung wird ebenso beibehalten wie die Berechnung der An-

sprüche auf Grundlage von Bedarfsgemeinschaften.<sup>6</sup> Grundsätzlich neu geregelt wird allerdings die Anrechnung von Einkommen auf den Transferanspruch. Hintergrund ist, dass die FDP durch erhöhte Hinzuverdienstgrenzen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in unteren Einkommensbereichen deutlich attraktiver gestalten will. De facto handelt es sich dabei um eine Kombilohnvariante und damit um eine Subvention geringfügig entlohnter Beschäftigung. Konkret wird ein Freibetrag von 100 Euro gewährt, wobei wie im geltenden Recht das Bruttoeinkommen aus Erwerbsarbeit zu Grunde gelegt wird. Bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 600 Euro bleiben 40% anrechnungsfrei, darüber hinaus bis zum Auslaufen des Bürgergeldes 60%.

Flankierend dazu will die FDP ebenfalls die Grenzen für Mini- und Midijobs heraufsetzen. Demnach bleibt monatliches Arbeitseinkommen bis 600 Euro sozialversicherungsfrei, während die bisherige Grenze bei 400 Euro liegt. Die Obergrenze für Midijobs, bis zu welcher der Arbeitnehmer gleitend ansteigende Sozialabgaben zu entrichten hat, wird von 800 Euro auf 1000 Euro angehoben. Erst ab 1000 Euro sind dann die Sozialversicherungsabgaben in voller Höhe zu zahlen.

#### Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen

Unsere Analyse gliedert sich in folgende Teilschritte: Zunächst werden die Auswirkungen des Steuervorschlags auf der einen sowie der Bürgergeldkonzeption inklusive der Mini-/Midijob-Regelungen auf der anderen Seite jeweils separat untersucht. In dem darauf folgenden Schritt werden beide Reformszenarien gemeinsam simuliert. Dies erlaubt eine Beurteilung der Wirkung der Reformkonzepte in Abhängigkeit vom Einführungskontext. So hat beispielsweise das Bürgergeld einen negativen Beschäftigungseffekt, der bei Einführung im Status quo deutlich stärker ausfällt als bei einer Einführung im Kontext der vorgesehenen Steuerreform. Tabelle 1 fasst die potenziellen Beschäftigungseffekte aller Szenarien für verschiedene Bevölkerungsgruppen zusammen.

Spalte (1) der Tabelle weist die Effekte der isolierten Einführung der Steuerreform aus. Die Simulation zeigt,

<sup>3</sup> Hierbei kommt die sogenannte Günstigerprüfung zur Anwendung, die vom Finanzamt durchgeführt wird. Sie vergleicht den Vorteil aus dem Abzug der Kinderfreibeträge von der Bemessungsgrundlage mit dem Kindergeld. Die für den Haushalt günstigere Variante wird schließlich zu Grunde gelegt.

<sup>4</sup> Erste in diese Richtung gehende Entlastungen sind von der schwarz-gelben Bundesregierung bereits beschlossen worden. So soll zum 1.1.2010 das Kindergeld um 20 Euro steigen und der Kinderfreibetrag auf 7008 Euro erhöht werden (Kabinettsbeschluss vom 9.11.2009).

<sup>5</sup> In den nachfolgenden Simulationsrechnungen bleiben die im FDP-Vorschlag ebenfalls vorgesehene zweijährige Veranlagungsfrist sowie die Abschaffung der Steuerklasse V unberücksichtigt. Während ersteres insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die verwendeten Daten nur einen einjährigen Veranlagungszeitraum widerspiegeln, hat letzteres keine Auswirkungen auf das veranlagte Einkommensteueraufkommen, sondern betrifft lediglich die Verteilung der Lohnsteuervorauszahlung zwischen Ehegatten. Weiterhin nicht modelliert wird wegen fehlender Informationen in den Daten die Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungs- und Pflegekosten von bis zu 12 000 Euro/Jahr gegen Nachweis.

<sup>6</sup> Da die FDP hierzu keine detaillierten Angaben in ihren Programm-entwurf aufgenommen hat, wenden wir für die Modellierung die geltenden Gewichtungsfaktoren für Haushaltsmitglieder gemäß ALG-II-Recht auf das Bürgergeld an. Konkret bedeutet das einen Gewichtungsfaktor von 0,8 für den Partner des Haushaltsvorstands sowie von 0,6 für jedes Kind bei der Anspruchsermittlung. Darüber hinaus gehen wir bei der Berechnung der Bürgergeldansprüche für Paarhaushalte von einem Ansatz ähnlich dem des Splitting-Verfahrens bei der Einkommensbesteuerung aus und veranlagen sowohl die Ansprüche als auch das zu verrechnende Bruttoeinkommen für beide Partner gemeinsam. Dies ist ein Unterschied zu der gegenwärtigen individuellen ALG-II-Anspruchsberechnung.

**Tabelle 1**  
**Beschäftigungswirkungen**

Reform	(1) Steuer	(2) Bürger- geld ge- geben; Steuer	(3) Gesamt	(4) Bürger- geld	(5) Steuer gege- ben; Bürger- geld
Arbeitsstunden pro Woche (in 1000)					
Single-Männer	4 676	574	5 250	-2 007	7 257
Single-Frauen	3 241	813	4 054	-612	4 666
Alleinerziehende	717	247	964	-429	1 393
Paarhaushalte	15 492	-18 484	-2 992	-21 719	18 727
Gesamt	24 126	-16 850	7 276	-24 767	32 043
Vollzeitäquivalente (in 1000)					
Single-Männer	117	14	131	-50	181
Single-Frauen	81	20	101	-15	117
Alleinerziehende	18	6	24	-11	35
Paarhaushalte	387	-462	-75	-543	468
Gesamt	603	-422	181	-619	801
Partizipationseffekt (in 1000 Personen)					
Single-Männer	70	10	80	2	78
Single-Frauen	52	36	88	33	55
Alleinerziehend	9	24	33	14	19
Paarhaushalte	80	-76	5	-122	126
Gesamt	211	-6	206	-71	278

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ge-  
genüber Rechtsstand 2009.

dass die Steuerreform deutlich positive Arbeitsangebotsanreize erzeugt. Dies gilt für alle Bevölkerungsgruppen und sowohl für eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden (Verhalten an der sogenannten Intensive margin) als auch für die Teilnahme am Arbeitsmarkt (Verhalten an der sogenannten Extensive margin). Es ist erkennbar, dass die Einführung des Stufentarifes zu einem zusätzlichen Arbeitsangebot von rund 24 Mio. Stunden pro Woche führen würde. Das entspricht mehr als 600 000 Vollzeitäquivalenten (unter der Annahme, dass eine Vollzeit arbeitende Person 40 Std./Woche tätig ist). Gut 210 000 Menschen, die im Status quo nicht erwerbstätig sind, würden eine Arbeit aufnehmen.

Der Effekt ist zwar beachtlich, doch die damit verbundenen fiskalischen Einnahmen reichen bei weitem nicht aus, um die gleichzeitig auftretenden Einnahmeausfälle auszugleichen. Tabelle 2 weist dazu die Aufkommenswirkungen der verschiedenen Reformszenarien aus. Dabei wird differenziert zwischen den fiskalischen Effekten vor und nach Arbeitsangebotsanpassungen entsprechend Tabelle 1. Die Einführung des dreistufigen Steuertarifes reduziert das Einkommensteueraufkommen um 68,7 Mrd. Euro pro

**Tabelle 2**  
**Aufkommenswirkungen**

Reform	(1) Steuer	(2) Bürger- geld ge- geben; Steuer	(3) Gesamt	(4) Bürger- geld	(5) Steuer gege- ben; Bürger- geld
Ohne Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-68,70	1,35	-67,35	0,56	-67,91
Sozialver- sicherungsabgaben	0,00	-1,02	-1,02	-1,02	0,00
Transferzahlungen	7,48	-24,63	-17,15	-19,93	2,78
Gesamt	-61,22	-24,30	-85,52	-20,39	-65,13
Mit Arbeitsangebotsanpassung (in Mrd. Euro)					
Steueraufkommen	-67,97	1,81	-66,16	-2,50	-63,66
Sozialver- sicherungsabgaben	6,47	-7,41	-0,94	-11,31	10,38
Transferzahlungen	9,67	-29,15	-19,48	-26,60	7,12
Gesamt	-51,83	-34,75	-86,58	-40,41	-46,16
Kosten pro zusätzlichem Vollzeitäquivalent (in 1000 Euro)					
Gesamt	85,95	--	478,32	--	57,63
Kosten pro zusätzlichem Arbeitsplatz (in 1000 Euro)					
Gesamt	245,62	--	420,28	--	166,06

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD; Veränderungen ge-  
genüber Rechtsstand 2009.

Jahr. Aufgrund von Einsparungen von etwa 7,5 Mrd. Euro im Bereich der Transferzahlungen würde die Reform den Fiskus insgesamt ca. 61,2 Mrd. Euro pro Jahr kosten. Selbst unter der starken Annahme, dass die Arbeitsangebotsanpassungen in vollem Umfang wirksam werden, ist die Belastung der öffentlichen Haushalte immens. In diesem Fall bliebe ein Aufkommensverlust von immer noch 51,8 Mrd. Euro. Trotz der Zweitrundeneffekte im Umfang von rund 10 Mrd. Euro<sup>7</sup> ist dies mehr als das Doppelte der im Koalitionsvertrag angesetzten 24 Mrd. Euro an Steuerentlastungen, die die Einkommensteuerreform im Jahr 2011 bringen soll.

Noch problematischer sind die fiskalischen Wirkungen, wenn zusätzlich ein Bürgergeld eingeführt wird. Das Bürgergeld führt zu einem markanten Rückgang des Arbeitsangebots bei gleichzeitig deutlicher Ausweitung der Transferansprüche. Im Endeffekt würden die öffentlichen Haushalte mit 86,6 Mrd. Euro statt mit 51,8 Mrd. Euro belastet werden. Bei diesem Anstieg

<sup>7</sup> Dieser Betrag liegt leicht unter den Schätzungen der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag. Dort wurde davon ausgegangen, dass 100 000 neue Arbeitsplätze den Haushalt und die Sozialkassen um 2 Mrd. Euro entlasten, was einem Zweitrundeneffekt von 12 Mrd. Euro entspräche.

### Methodische Erläuterungen

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf dem Mikrosimulationsmodell des IZA, IZA<sup>Y</sup>MOD.<sup>1</sup> 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 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 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.<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um ein statisches strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als diskretes Problem der Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien betrachtet. Konkret können sich die Individuen zwischen Nicht-Erwerbstätigkeit (0 Stunden), Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 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 der Frau als auch auf das des Mannes simuliert werden.

Neben dem benötigten Zeitaufwand hängt der Nutzen des Haushaltes vom Nettoeinkommen ab. Es wird unterstellt, dass die jeweils nutzenmaximale Alternative gewählt wird. Unter dieser Prämisse wurden die Parameter der Nutzenfunktion empirisch geschätzt. 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 dieses Arbeitsangebot sich tatsächlich in höherer Beschäftigung niederschlägt, müssen genug Arbeitsplätze vorhanden sein. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird in der Realität daher 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. Im Hinblick auf die Steuerreform fehlen somit die Rentner. Auf deren Einbeziehung wurde auch deshalb verzichtet, weil keine präzisen Informationen zu Änderungen der Höhe der Rentenansprüche im Zusammenspiel mit dem Bürgergeld im Koalitionsvertrag zu finden sind. Insofern handelt es sich bei den berechneten fiskalischen Kosten eher um eine Untergrenze, da die niedrigere Steuerbelastung ebenfalls für Rentner gelten würde, welche seit Beginn der nachgelagerten Besteuerung in 2005 zumindest in gewissen Umfang Steuern zahlen. Hinsichtlich der Transferzahlungen ist davon auszugehen, dass Rentner keinesfalls schlechter gestellt würden, da selbst bei vollständiger Anrechnung der Renten auf den Bürgergeldanspruch ihr Nettoeinkommen nicht sinken würde.

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

<sup>2</sup> Vgl. A. van Soest: Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach, in: Journal of Human Resources, Vol. 30, 1995, S. 63-88.

spielen insbesondere die neuen Anrechnungsregeln und Hinzuverdienstgrenzen im Rahmen des Bürgergeldes eine entscheidende Rolle. Auch zeigt sich, dass eine Kombination von dreistufigem Steuertarif und Bürgergeld die positiven Beschäftigungswirkungen einer alleinigen Steuerreform deutlich reduziert. So sinken die zusätzlichen Vollzeitäquivalente auf ca. 181 000, während die Partizipationseffekte mit 206 000 ähnlich hoch bleiben wie im Fall der Steuerreform. Da der Stundeneffekt jedoch geringer ist als der Partizipationseffekt, ist zu folgern, dass der Großteil der neuen Beschäftigten nicht Vollzeit arbeitet (vgl. Tabelle 1 Spalte (3)).

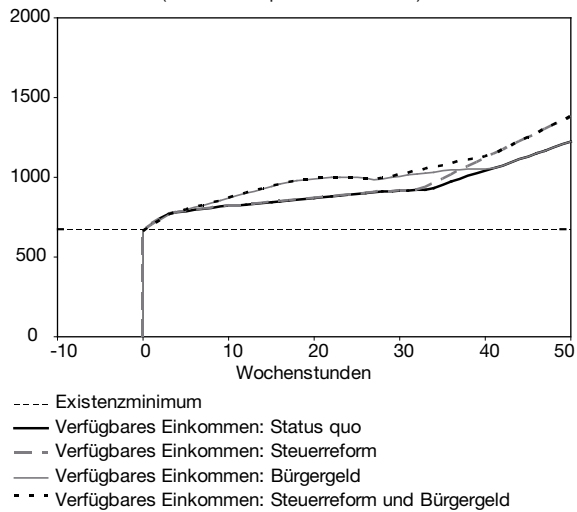
Bei einer isolierten Einführung des Bürgergeldes inklusive der Neuregelungen bei den Mini-/Midijobs im Status quo würden die negativen Effekte des Bürgergeldes noch stärker zu Buche schlagen. So zeigt Spalte (4) der Tabelle 1 die negativen potenziellen Be-

schäftigungseffekte eines solchen Reformszenarios: Sowohl die Arbeitsstunden als auch die Teilnahme am Arbeitsmarkt gehen insgesamt zurück. Dies führt dazu, dass die fiskalischen Kosten nach Anpassung des Arbeitsangebotes hier sogar höher sind als die unmittelbaren Kosten ohne Verhaltensänderung, wie Spalte (4) von Tabelle 2 zeigt.

#### Eine grafische Analyse

Mit Hilfe einer grafischen Analyse lässt sich veranschaulichen, wo die jeweiligen Effekte herkommen. Abbildung 1 skizziert dazu Budgetverläufe, die sich bei einem gegebenen Stundenlohn für einen Single-Haushalt in Abhängigkeit von der geleisteten Arbeitszeit ergeben würden. In der Abbildung wird ein Bruttostundenlohn von 8,50 Euro für eine alleinlebende Person ohne Kinder zu Grunde gelegt, um die spezifischen Erwerbsanreize für Geringverdiener zu verdeutlichen. Es wird ersichtlich, dass sowohl im Status quo als auch

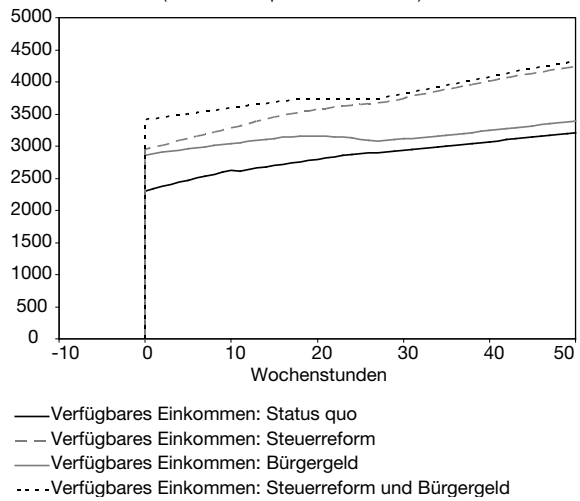
**Abbildung 1**  
Budgetverläufe für Single-Haushalt  
(Einkommen pro Monat in Euro)



Annahmen: Alleinlebender ohne Kinder mit fixem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD.

**Abbildung 2**  
Budgetverläufe für Paarhaushalt  
(Einkommen pro Monat in Euro)



Annahmen: Paarhaushalt mit 2 Kindern. Erstverdiener mit fixem monatlichem Bruttoeinkommen von 2700 Euro. Zweitverdiener mit fixem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD.

im Steuerreform-Szenario ein gewisser Anreiz besteht, Arbeit im unteren Stundenbereich anzubieten, da die Budgetgerade für die ersten geleisteten Arbeitsstunden relativ steil verläuft, d.h. in diesem Bereich kann ein relativ hoher Anteil des zusätzlich verdienten Einkommens einbehalten werden. So erhöht die Aufnahme einer Beschäftigung im Umfang von fünf Wochenstunden das verfügbare Einkommen um mehr als 100 Euro auf insgesamt 786 Euro. Allerdings werden die günstigen Hinzuverdienstmöglichkeiten in beiden Szenarien relativ früh wieder reduziert: Eine Verdoppelung des Arbeitsumfanges von fünf auf zehn Stunden führt zu einer Steigerung des verfügbaren Einkommens um weniger als 50 Euro. Dies führt letztendlich dazu, dass bis zu einer Wochenarbeitsstundenzahl von etwa 32 für einen Arbeitnehmer ein nur relativ geringer Anreiz besteht, zusätzliche Arbeit anzubieten.

An dieser Stelle setzt das Bürgergeld inklusive der Neuerung bei den Mini-/Midijobs an und verbessert die Hinzuverdienstmöglichkeiten in diesem Bereich. Wie der entsprechende Budgetverlauf zeigt, bestehen im Vergleich zum Status quo respektive Steuerreform-Szenario im Bereich geringerer Wochenarbeitsstunden erhöhte Anreize, mehr zu arbeiten, da das Nettoeinkommen hier mit einer Ausweitung der Arbeitszeit wesentlich stärker ansteigt. Das Problem des Bürgergeldes tritt allerdings in dem Bereich zutage, wo die

Hinzuverdienstmöglichkeiten auslaufen (sogenannte Phasing-out-Region). Dieser liegt in der Abbildung bei etwa 40 Arbeitsstunden/Woche. Es wird ersichtlich, dass ein Arbeitnehmer, der im Status quo z.B. 41 Std./Woche arbeitet und dafür rund 1050 Euro Nettoeinkommen erhält, durch eine Reduktion seiner Arbeitszeit auf 32 bis 36 Std./Woche im reinen Bürgergeld-Szenario nun ein annähernd gleich hohes Einkommen erzielen könnte. Ein weiterer Fehlanreiz auf die Arbeitsstunden wird durch den „Buckel“ im Budgetverlauf von Bürgergeld- bzw. Steuer- inklusive Bürgergeldreform erzeugt. Dieser kommt durch die Neueregulungen bei den Mini-/Midijobs zustande und verschwindet bei etwa 28 Std. und einem Einkommen von ca. 1000 Euro/Monat, was genau der reformierten Obergrenze für die Midijobs entspricht. So wird es attraktiv, die Arbeitszeit von 30 Stunden vor der Reform auf 24 Stunden nach der Reform zu reduzieren und damit in einen Midijob zu wechseln. Dem schwach positiven Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steht somit bei den bereits Erwerbstätigen ein relativ starker Anreiz zur Reduktion der Arbeitszeit gegenüber.

Sämtliche Effekte bestätigen sich anhand unserer Simulationen. Der Partizipationseffekt des Bürgergeldes ist positiv, wohingegen die Arbeitsstunden sowohl für Singles wie auch für Alleinerziehende im Durch-



schnitt reduziert werden. Beides sind durchaus bekannte Effekte von Kombilohnmodellen.<sup>8</sup>

Vergleicht man diesen Rückgang zusätzlich mit den Ergebnissen aus Spalte (2) in Tabelle 1, so wird deutlich, dass der Arbeitsmarkteffekt einer Einführung des Bürgergeldes im Status quo deutlich negativer ist als die Wirkungen einer solchen Einführung, wenn das dreistufige Steuersystem bereits existieren würde. Führt man das Bürgergeld bei bestehendem Rechtssystem ein, so reduzieren Singles und Alleinstehende, wie eben gesehen, ihre Arbeitsstunden. Abbildung 1 zeigt, dass die Entlastungen für die Arbeitnehmer durch die Steuerreform im Bereich der Phasing-out-Region bereits voll durchschlagen. Dies führt dazu, dass Alleinlebende nach Einführung der Steuerreform hier ein deutliches Nettoplus verbuchen. Wird jetzt zusätzlich das Bürgergeld eingeführt, so würde eine Reduktion der Stunden dieses Nettoplus wieder relativ stark reduzieren. Das ist der Grund, weshalb die Steuerreform die Negativwirkungen des Bürgergeldes auf die Arbeitsstunden aufhebt.

Die Budgetverläufe für Paarhaushalte sind in Abbildung 2 dargestellt. Es wird von einem verheirateten Ehepaar mit zwei Kindern ausgegangen. Um die Darstellung zu vereinfachen, wird dem Erstverdiener ein fixes Bruttoeinkommen von 2700 Euro zugeschrieben, was ungefähr dem Medianeinkommen in dieser Personengruppe entspricht. Für den Zweitverdiener wird wiederum von einem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro ausgegangen.

Es ist unmittelbar erkennbar, dass alle drei Reformszenarien das verfügbare Einkommen für Paare im Vergleich zum Status quo erhöhen. Die Beschäftigungsanreize der reinen Bürgergeld-Reform allerdings sind für den Zweitverdiener durchweg sehr gering. Arbeitet der Zweitverdiener gar nicht, so ergibt sich für den Haushalt ein verfügbares Einkommen von ca. 2860 Euro. Eine Beschäftigung von 30 Wochenstunden dieses Einkommen um weniger als 250 Euro pro Monat erhöhen. Im Vergleich zu den Singles kommt es bei den Zweitverdienern damit prinzipiell zu negativeren Beschäftigungswirkungen. Dies wird auch aus den Simulationsergebnissen in Tabelle 1 deutlich: Sowohl bei den Arbeitsstunden als auch an der Extensive margin reduzieren Paarhaushalte ihr Arbeitsangebot drastisch und sind damit der eindeutige Treiber für die negativen Gesamteffekte der Reform.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu z.B. H. Bonin, H. Schneider: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 10, S. 645-650; oder C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen von Kombilohnmodellen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 4, S. 226-231.

**Tabelle 3**  
**Verteilungswirkungen der Steuerreform**

Ein-kommens-dezile (in %)	Durchschnittlich verfügbares Einkommen im Status quo (in Euro)	Veränderung: Steuerreform (in %)	Veränderung: Bürgergeld-Reform (in %)	Veränderung: Steuer-+Bürgergeld-Reform (in %)
0 – 10	713,58	0,05	12,39	12,37
10 – 20	935,54	1,38	13,54	15,30
20 – 30	1112,97	4,35	7,67	11,98
30 – 40	1291,02	5,70	3,73	10,16
40 – 50	1421,19	7,22	1,17	9,03
50 – 60	1593,64	8,16	0,90	10,03
60 – 70	1767,08	9,15	0,90	10,61
70 – 80	1988,24	10,59	0,50	11,38
80 – 90	2308,19	13,42	0,59	13,99
90 – 100	3118,69	16,75	0,32	16,86

Quelle: Eigene Berechnungen mit IZAΨMOD.

Die alleinige Steuerreform verschafft dem Zweitverdiener ähnlich wie das Bürgergeld ein höheres Nettoeinkommen. Allerdings sind die Beschäftigungsanreize hier genau entgegengesetzt, also positiv, was an der durchweg größeren Steigung des Budgetverlaufs im Vergleich zum Status quo deutlich wird. Dies lässt sich zum Teil durch das Ehegattensplitting erklären, welches negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener entfaltet.<sup>9</sup> Durch das Senken der Grenzsteuersätze werden diese reduziert, und es kommt zu einem positiven Beschäftigungseffekt. In der Gesamtreform allerdings lässt das Bürgergeld das Budget bis in den Bereich von ca. 30 Wochenarbeitsstunden flacher verlaufen und neutralisiert dadurch die positiven Beschäftigungswirkungen der Steuererleichterungen gänzlich. Auch diese Effekte werden durch unsere Simulationsberechnungen bestätigt (vgl. Tabelle 1, Spalten (1) und (3)).<sup>10</sup>

**Verteilungswirkungen**

Neben den Beschäftigungseffekten und den fiskalischen Effekten sind auch die Verteilungswirkungen der unterschiedlichen Reformszenarien von Interesse.

<sup>9</sup> Vgl. C. Bergs, C. Fuest, A. Peichl, T. Schaefer: Das Familienrealsplitting als Reformoption in der Familienbesteuerung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg., 2006, H. 10, S. 639-644.

<sup>10</sup> Weitere Simulationen haben gezeigt, dass die Höhe und Richtung der Beschäftigungs- und Aufkommenswirkungen für Paarhaushalte sehr sensitiv im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Anrechnungsregeln und Gewichtungsfaktoren beim Bürgergeld sind. Grundsätzlich gilt: Je höher der Bürgergeldanspruch des Zweitverdieners ist, desto geringer sind die Arbeitsanreize für diesen und desto höher die fiskalischen Kosten des Bürgergeldes insgesamt.

Sowohl das dreistufige Steuerkonzept als auch der Bürgergeldvorschlag sowie die Kombination von beidem führen bei allen Einkommensschichten zu einem höheren Nettoeinkommen. Tabelle 3 zeigt die Effekte der Reformen für zehn Einkommensklassen. Das verfügbare Einkommen wird dabei auf Individualebene dargestellt, d.h., das Einkommen eines Haushaltes wird unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße ermittelt.<sup>11</sup>

Es wird deutlich, dass die reine Steuerreform Beziehender höherer Einkommen relativ stärker entlastet als Haushalte aus niedrigeren Einkommensdezilen. In den untersten Einkommensgruppen bleibt das Nettoeinkommen praktisch konstant. Dies ist damit zu erklären, dass ein Großteil jener Haushalte nicht oder nur marginal arbeitet und somit nur von dem erhöhten Grundfreibetrag profitiert. Der Anstieg des Nettoeinkommens in den beiden obersten Dezilen ist besonders hoch, was vor allem auf den deutlich gesenkten Spitzensteuersatz zurückzuführen ist. Im Gegensatz dazu entlastet das Bürgergeld vor allem die unteren Einkommensdezile. Die ist eine Folge der günstigeren Anrechnungsregeln für die sogenannten „Aufstocker“ und der Anhebung der Mini-/Midijob-Grenzen. Die Tabelle zeigt außerdem, dass sich die Entlastungen der jeweiligen isolierten Reform grob gesehen zu denen der Gesamtreform addieren. Über alle Einkommensklassen hinweg käme es dabei im Durchschnitt zu einer Einkommensverbesserung von etwa 12%.

### Fazit

Unsere Analyse zeigt, dass die Gesamtreform, die letztlich nicht durch Umverteilung finanziert wird, sondern alle Einkommensgruppen besser stellt, zwangsläufig zu Lasten der öffentlichen Haushalte geht, was sich in den oben aufgeführten fiskalischen Kosten von mehr als 86 Mrd. Euro niederschlägt. Da auch die Beschäftigungswirkungen nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten sind, ist von der Einführung eines dreistufigen Steuersystems in Kombination mit einem Bürgergeld in der beschriebenen Variante aus ökonomischer Sicht abzuraten. Andere Untersuchungen belegen vergleichbar ungünstige Auswirkungen ähnlicher Bürgergeld- oder Kombilohnvorschläge.<sup>12</sup> Auch die Erfahrun-

gen in anderen Ländern sprechen gegen solche Konzepte. So wurden bereits zu Beginn der 1970er Jahre in den USA Experimente zur Einführung eines Grundeinkommens durchgeführt.<sup>13</sup> Hierbei zeigten sich deutlich negative Anreize auf das Arbeitsangebot, so dass von diesen Konzepten Abstand genommen wurde.

Betrachtet man den Steuerreformvorschlag separat, so ergeben sich, wie gesehen, positive Beschäftigungseffekte und geringere fiskalische Kosten. Allerdings bleiben diese mit etwa 52 Mrd. Euro, nicht zuletzt angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte, auf einem immer noch immens hohen Niveau. Betrachtet man die Kosten pro neu geschaffenen Arbeitsplatz, so sind diese mit knapp 86 000 Euro unverhältnismäßig hoch. Hinzu kommen die nicht unproblematischen Verteilungswirkungen, die die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Reform zusätzlich erschweren dürften.

Die geschilderten Wirkungen sind nicht von der konkreten Ausgestaltung des Reformvorschlages abhängig, sondern eher konzeptioneller Art. Sie würden auch dann in ähnlicher Weise zutage treten, wenn sich der FDP-Vorschlag in veränderter Form im Kabinett durchsetzen würde. Die Reformpläne gehen folglich an einem Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes vorbei. Dieses besteht in falschen Erwerbsanreizen, die durch das bestehende Steuer- und Transfersystem gesetzt werden.<sup>14</sup> Die derzeitige Ausgestaltung der Grundsicherung sorgt für einen impliziten Mindestlohn, der deutlich über dem Niveau der Grundsicherung liegt, weil die Betroffenen – ökonomisch völlig rational – das mit Arbeit erzielbare Zusatzeinkommen mit dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand bewerten. Dem begegnet zwar die geplante Steuerreform, indem sie auch die Attraktivität gering entlohnter Tätigkeiten erhöht. Die damit verbundenen Kosten rechtfertigen jedoch nicht den potenziellen Erfolg. Das Bürgergeld konterkariert die Strategie sogar, indem es Erwerbsanreize eher reduziert.

Eine wirksame Lösung des Problems besteht dagegen in der Umsetzung des Workfare-Prinzips, das auf dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung beruht. Erwerbsfähige Transferberechtigte sollten die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine vollzeitäquivalente Gegenleis-

<sup>11</sup> Dies erfolgt über die Verwendung von sogenannten Äquivalenzeinkommen, berechnet auf Basis der modifizierten OECD-Äquivalenzskalen. Hierbei erhält der Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1, der Partner eines von 0,5 und Kinder werden mit 0,3 gewichtet. Zur Bestimmung des jeweiligen Individualeinkommens wird das Haushaltseinkommen dann durch die Summe dieser Gewichte dividiert.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu z.B. H. Buslei, V. Steiner: Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Baden-Baden 1999; C. Fuest, A. Peichl: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 59 (2), 2008, S. 94-113.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. G. Burtless, D. Greenberg: Measuring the impact of NIT experiments on work effort, in: Industrial and Labor Relations Review, ILR School, Cornell University, Vol. 36 (4), 1983, S. 592-605.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu K. F. Zimmermann, H. Schneider, W. Eichhorst, H. Hinte, A. Peichl: Vollbeschäftigung ist keine Utopie: Arbeitsmarktpolitisches Programm des IZA, IZA Standpunkte Nr. 2, 2009.

tung erbringen. Die Pflicht zur Gegenleistung sorgt auf effiziente Weise dafür, dass die Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich steigen, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen. Zwar ist dieser Gedanke auch in dem Bürgergeld-Konzept der FDP enthalten, doch er verpufft zwangsläufig, weil sich die Betroffenen der Gegenleistung auf einfache Weise entledigen können, indem sie eine durch das Bürgergeld hochsubventionierte geringfügige Tätigkeit ausüben.

Anders als das vorgesehene Steuerkonzept ist das Bürgergeld auch nicht in der Lage, die negativen Erwerbsanreize des bestehenden Ehegattensplittings in der Einkommensteuer zu beseitigen. Dieses führt zu einer sehr hohen Grenzbelastung des zweiten Verdieners, in der Regel der Ehefrau, wenn diese eine substanzuelle Erwerbstätigkeit ausüben will. Durch das Bürgergeld wird dieser Effekt sogar noch verschärft. Statt eines Bürgergelds bietet sich hier 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.

Die vorliegenden Ergebnisse entlasten die Politik keineswegs von der Aufgabe einer Senkung der Gesamtabgaben. Diese sind in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor außerordentlich hoch. Zwar wirkt die deutsche Einkommensteuer besonders stark umverteilend, denn im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn wendet nur Deutschland eine mehrstufige Progressionsformel mit stetig steigendem Grenzsteuersatz beim Einkommensteuertarif an. Diese hohe effektive Progression wird jedoch durch die gleichfalls hohe Regressivität der Sozialabgaben kompensiert.<sup>15</sup> Dies führt dazu, dass insbesondere mittlere Einkommensbereiche überproportional hoch belastet werden. Durch eine Befreiung der Sozialversicherung von Umverteilungsaufgaben würde sich die Transparenz der Finanzierungsströme erhöhen, was wiederum der Forderung nach einer weitgehenden Entsprechung von Leistung und Gegenleistung Rechnung trüge und so die Voraussetzungen für einen echten Leistungswettbewerb schafft. Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen sollten daher ausschließlich über Steuern finanziert werden. Eine solche Reform kann zu größeren Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen führen als eine massive Entlastung der Spitzenverdiener durch den untersuchten Reformvorschlag.

---

<sup>15</sup> Vgl. A. Peichl, T. Schaefer: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich, Euromod Working Paper EM1/08, 2008.