

Die Wirkung von Freibeträgen und die Umwandlung in Steuergutschriften im deutschen Steuer- und Transfersystem

Maximilian Blömer, Manuel Pannier, Andreas Peichl

Studie im Auftrag des Zentrums für neue Sozialpolitik



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN Nr. 978-3-95942-135-5

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

© ifo Institut, München 2024

Druck: Pinsker Druck und Medien GmbH, Mainburg

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

Die Wirkung von Freibeträgen und die Umwandlung in Steuergutschriften im deutschen Steuer- und Transfersystem

Studie im Auftrag des Zentrums für neue Sozialpolitik

Autoren

Dr. Maximilian Blömer
Manuel Pannier
Prof. Dr. Andreas Peichl

Juni 2024

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

zentrum
für neue
sozialpolitik

ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen

Projektteam des Zentrums für neue Sozialpolitik:
Mansour Aalam, Moritz Rüppel

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
1 Einleitung und Untersuchungsgegenstand	9
2 Methodisches Vorgehen	12
3 Analyse der bestehenden Freibeträge	14
3.1 Grundfreibetrag	17
3.2 Kinderfreibetrag	20
3.3 Alleinerziehendenfreibetrag	22
3.4 Altersentlastungsbetrag	24
4 Umwandlung in Steuergutschriften	26
4.1 Interaktionen und Gestaltungsmöglichkeiten	26
4.2 Gesamtreform	36
5 Fazit	41
Literaturverzeichnis	43
A Anhang	45
A.1 Gesamtreformen	46
A.1.1 Mit Auszahlung	46
A.1.2 Ohne Auszahlung	57
A.2 Kosten der Steuergutschrift und Wirkung als Transferleistung	67

Abbildungsverzeichnis

1	Grenzsteuersatz (%) – Tariflicher Verlauf ohne Grundfreibetrag mit Verschiebung . . .	17
2	Einkommenskomponenten – Status quo (2023) – Single-Haushalt	29
3	Einkommenskomponenten – Umwandlung Grundfreibetrag (235), Absch. KF – Single-Haushalt	29
4	Einkommensteuerlast – Umwandlung Steuergutschrift	33
5	Brutto-Netto-Verlauf – Umwandlung Steuergutschrift	33
6	Einkommensteuerlast – Status quo (2023) und Steuergutschrift im Vergleich	34
7	Grenzsteuersatz (%) – Verlauf alternativer Steuertarife	36
8	EK-Komponenten – Umwandlung Grundfreibetrag (235), Absch. KF – Ehepaar, zwei Kinder, Einkommensanteile 100/0	45

Tabellenverzeichnis

1	Steuerliche Freibeträge in Deutschland, Beträge in Euro/Jahr	14
2	Fiskalisches Volumen verschiedener Freibeträge in Mrd. Euro	15
3	Fiskalisches Volumen in Mrd. Euro – Grundfreibetrag	18
4	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Grundfreibetrag	19
5	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Kinderfreibetrag	21
6	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Alleinerziehendenfreibetrag	23
7	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Altersentlastungsbetrag	25
8	Fiskalische Effekte verschiedener Steuergutschriften, Veränderung in Mrd. Euro	27
9	Fiskalische Effekte einer Steuergutschrift, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung in eine Steuergutschrift von 2.820 €	28
10	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung in eine Steuergutschrift von 2.820 €	30
11	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (235), Absch. KF	31
12	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro	37
13	Arbeitsangebotswirkungen	37
14	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro	39
15	Arbeitsangebotswirkungen	40
16	Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße	46
17	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1	47
18	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1	47
19	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1	48
20	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2	49
21	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2	49
22	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2	50
23	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3	51
24	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3	51
25	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3	52
26	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4	53
27	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4	53
28	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4	54
29	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5	55
30	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5	55

Tabellenverzeichnis

31	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5	56
32	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund	57
33	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund .	57
34	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund	58
35	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2,non-refund	59
36	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2,non-refund .	59
37	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2,non-refund	60
38	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3,non-refund	61
39	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3,non-refund .	61
40	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3,non-refund	62
41	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4,non-refund	63
42	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4,non-refund .	63
43	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4,non-refund	64
44	Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5,non-refund	65
45	Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5,non-refund .	65
46	Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5,non-refund	66

1 Einleitung und Untersuchungsgegenstand

Das deutsche Steuer- und Transfersystem gehört weltweit zu den komplexesten seiner Art. Neben dem Einkommensteuertarif mit seinen zwei Progressionszonen und kontinuierlich ansteigenden Grenzsteuersätzen tragen auch die zahlreichen Steuerfreibeträge im deutschen System zu dieser Komplexität bei. Die Höhe dieser Steuerfreibeträge sowie ihre Anpassung an die Inflation sorgt regelmäßig für kontroverse politische Debatten, wie sich zuletzt am Beispiel des Kinderfreibetrags gezeigt hat.¹

Auch aus verteilungspolitischer Sicht rücken Freibeträge in den Vordergrund. Bereits jetzt werden sie eingesetzt, um bestimmte Bevölkerungsgruppen gezielt zu entlasten, beispielsweise Haushalte mit Kindern (siehe Kinderfreibetrag oder Alleinerziehendenfreibetrag). Die tatsächliche Entlastung innerhalb dieser Bevölkerungsgruppen fällt hierbei jedoch unterschiedlich hoch aus. Da Freibeträge betragsmäßig das zu versteuernde Einkommen mindern, steigt die Entlastungswirkung mit dem Grenzsteuersatz. In einem progressiven Steuersystem führt das mechanisch zu stärkeren absoluten Entlastungen in Form von Steuerersparnissen für höhere Einkommen – ein Effekt, der der Entlastungsabsicht zugunsten von Geringverdienenden zum Teil zuwiderläuft, wie die vorliegende Studie verdeutlicht.

Abhilfe könnte deshalb eine Umstellung von Steuerfreibeträgen auf sogenannte Steuergutschriften darstellen. Steuergutschriften sind Abzüge von der berechneten Steuerschuld und können bei entsprechend pauschaler Ausgestaltung, unabhängig vom Einkommen der betroffenen Personen, Anwendung finden und auch ausgezahlt werden. Dadurch lassen sie sich auch auf weitere Bevölkerungsgruppen anwenden, die vom aktuellen System der Freibeträge nicht profitieren können bzw. ausgeschlossen werden.

In anderen Ländern mit teils weniger komplexen Steuer- und Transfersystemen sind Steuerfreibeträge hingegen weniger verbreitet, stattdessen setzt man häufiger auf Steuergutschriften. In den USA gibt es beispielsweise mit dem *Earned Income Tax Credit* (EITC) eine erstattungsfähige Steuergutschrift, die Erwerbstätige mit niedrigem bis mittlerem Einkommen unterstützen soll.² Darüber hinaus gibt es in den USA mit dem *Child Tax Credit* (CTC) eine teilweise erstattbare Steuergutschrift für Eltern. Diese Steuergutschriften können somit auch als „Lohnauffüllung“ bezeichnet werden.

Die beiden Beispiele aus den USA verdeutlichen, dass eine Steuergutschrift damit auch bewusst als Transferleistung ausgestaltet werden kann, die in Ergänzung oder als (Teil-)Ersatz zu dem beste-

¹ Siehe z.B. FAZ.NET am 27.01.2024.

² Die Höhe des EITC hängt vom Familienstand und der Anzahl der Kinder ab. Kinderlose haben nur geringe Ansprüche, während insbesondere Familien mit zwei oder mehr Kindern großzügiger unterstützt werden. Die Leistung ist so ausgestaltet, dass die Höhe des Transfers zunächst mit steigendem Erwerbseinkommen zunimmt. Nach einer konstanten Zone bis zu einer Einkommensgrenze wird die Leistung dann schrittweise reduziert.

1 Einleitung und Untersuchungsgegenstand

henden System bedarfsgeprüfter Leistungen, beispielsweise dem Bürgergeld, steht. So wäre eine Steuergutschrift, bei Beibehaltung des bestehenden Transfersystems³, auf Grundsicherungsleistungen wie das Bürgergeld anrechenbar. Im bestehenden System der Einkommensbesteuerung gibt es mit dem Kindergeld bereits eine Art Steuergutschrift, die nicht an Bedingungen geknüpft ist.⁴ Beispielsweise übertragen die untersuchten Szenarien zur Überführung des Grundfreibetrags in eine Steuergutschrift diese grundlegende Logik auf den Grundfreibetrag.

Um dieses Potenzial aufzuzeigen, untersucht die vorliegende Studie zunächst die Wirkung von Freibeträgen im bestehenden deutschen Steuersystem und simuliert darauf aufbauend die Umwandlung in Steuergutschriften. Die Wirkungsweise der Freibeträge wird an den Beispielen Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Alleinerziehendenfreibetrag und Altersentlastungsbetrag diskutiert und die Wirkung auf verschiedene Zielgrößen geschätzt. In der empirischen Analyse dieser Elemente des Steuersystems werden sowohl die statischen Wirkungen als auch die davon ausgehenden Verhaltensimpulse betrachtet.

Wir analysieren dabei die Wirkungen von Freibeträgen und Steuergutschriften im ifo-Mikrosimulationsmodell unter Berücksichtigung des bestehenden Steuer- und Transfersystems in Deutschland. Die Effekte werden dabei anhand von repräsentativen Daten simuliert und auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet.

In einem ersten Schritt der Studie werden die Wirkungen auf die verfügbaren Einkommen und Verteilungsindikatoren geschätzt sowie die fiskalischen Kosten beziffert. Dabei wird gezeigt, welche Haushalte wie stark absolut und relativ durch die bestehenden Freibeträge entlastet werden. Neben den unmittelbaren Wirkungen werden auch die Wirkungen nach Arbeitsangebotsreaktionen ausgewertet.

In einem zweiten Schritt wird untersucht, wie die Umwandlung der Freibeträge in eine Steuergutschrift, die allen Personen ohne weitere Bedingungen ausgezahlt wird, als „negative Einkommensteuer“ wirkt. Dabei werden verschiedene Varianten mit unterschiedlichen fiskalischen Kosten betrachtet. Wir zeigen auf, was es bei der Umwandlung der Freibeträge in eine Steuergutschrift – einer „direkten Auszahlung der steuerlichen Entlastungswirkung“ – zu beachten gibt. Beispielsweise ergibt sich durch den Wegfall des Grundfreibetrags eine andere Relevanz der Steuerfreiheit von Minijobs. Darüber hinaus reduziert sich die einkommensteuertarifliche Progressivität, was zu einem verringerten Splittingvorteil bei gemeinsamer Besteuerung führt. Ferner gibt es weitere Interaktionen mit dem Transfersystem.

³ Je nach Ausprägung der Steuergutschrift ist diese nicht existenzsichernd, insofern müsste es weiterhin ergänzende Transferleistungen geben.

⁴ Dabei wird diese Steuergutschrift, die etwas geringer als die maximale Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge ist, mit den Kinderfreibeträgen verrechnet.

Die Umsetzung von Steuergutschriften ist speziell im deutschen System nicht trivial. Die nachfolgende Wirkungsanalyse und Simulationen bieten jedoch erste Anhaltspunkte, welche Interaktionen und Entlastungswirkungen eine direkte Umwandlung in Steuergutschriften mit sich bringt. Andererseits zeigen wir unter grundlegender Veränderung des bestehenden Steuertarifs auf, wie diese Umwandlung in Steuergutschriften im Zusammenspiel mit größeren Reformbemühungen stehen müsste – dies zeigt sich insbesondere bei der Steuergutschrift als Transferleistung. Diese weicht aktuell noch deutlich von den bestehenden bedarfsgeprüften Transferleistungen in Deutschland ab (für einen institutionellen Vergleich von Grundsicherungssystemen siehe z.B. Blömer et al., 2021c). Zwar liegen auch für Deutschland Konzepte und Ideen rund um Steuergutschriften vor (etwa Spermann, 2019), aktuelle Quantifizierungen verschiedener Umsetzungen durch (Mikro-)Simulationen sind uns jedoch nicht bekannt.

Diese Studie ist wie folgt gegliedert: Das methodische Vorgehen und die Datengrundlage werden in Abschnitt 2 erläutert. Die Wirkungsweise der Freibeträge im Status quo wird in Abschnitt 3 untersucht. Abschnitt 4 stellt kombinierte Reformvarianten und Gestaltungsoptionen vor, bei denen die Freibeträge in Steuergutschriften umgewandelt werden. Dabei präsentieren wir die Ergebnisse der Simulation auf Basis empirischer Daten, wobei die Effekte auf die Haushaltseinkommen, den Grad der Umverteilung und das Staatsbudget gezeigt werden.

2 Methodisches Vorgehen

Das ifo-Mikrosimulationsmodell⁵ für Deutschland erlaubt es abzuschätzen, wie sich Elemente und Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Arbeitsanreize, Verteilungs- und Armutsindikatoren, verschiedene konkrete Haushaltstypen sowie auf den öffentlichen Haushalt auswirken. Für die Analyse von Budgetwirkungen geht das ifo-Mikrosimulationsmodell über einfache saldenmechanische Abschätzungen deutlich hinaus. Da Verhaltensanpassungen auf dem Arbeitsmarkt explizit modelliert werden, können die Wirkungen von kontrafaktischen Eingriffen ex-ante abgeschätzt werden: Erstens, Sofortwirkungen ohne Verhaltenseffekte („morning after“-Effekt) und zweitens, Wirkungen mit Verhaltenseffekt auf das Arbeitsangebot. Da Mikrosimulationsmodelle auf Einzelbeobachtungen basieren, können nicht nur die gesamtgesellschaftlichen Effekte bestimmt werden, sondern auch Gewinner und Verlierer einer Reform präzise identifiziert werden.

Als Datengrundlage für die Simulation dient das Sozioökonomische Panel (SOEP).⁶ Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 30.000 Personen in rund 15.000 Haushalten. Für die vorliegende Studie wird als Datenbasis die letzte SOEP-Welle vor Einfluss der Corona-Pandemie (2019) verwendet. Wir nutzen die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung und schreiben alle Einkommensangaben mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fort. Um mögliche Verhaltensreaktionen und Beschäftigungsanpassungen aufgrund der Reformen zwischen dem Jahr der Beschäftigungsinformationen und dem Status quo (2023-07) zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsangebots zwischen beiden Jahren. Zwar nehmen wir in dieser Studie Bezug auf das deutsche Steuer- und Transfersystem in einem konkreten Rechtsstand, im Jahr 2023, die grundsätzlichen Befunde zu den untersuchten Elementen gelten jedoch auch in anderen Jahren.

Bei dieser Studie mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell werden mehrere Schritte vorgenommen: In einem ersten Schritt wird das Steuer- und Transfersystem zum Rechtsstand 2023-07 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 gemäß dem jeweiligen Haushaltskontext berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Genauso werden für die betrachteten kontrafaktischen Eingriffe die individuell zu leistenden Einkommensteuerzahlungen und die Nettoeinkommen der Haushalte ermittelt. Auf diese Weise können sowohl die Gesamteffekte als auch die Auswirkungen auf jeden einzelnen Haushaltstyp analysiert werden.

⁵ Für diese Studie wurde konkret das „ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model“ eingesetzt. Im Folgenden nennen wir diese Variante vereinfachend nur „ifo-Mikrosimulationsmodell“. Für eine umfassende Modelldokumentation siehe Blömer und Peichl (2020).

⁶ Für Details zum Datensatz siehe Goebel et al. (2019).

Im zweiten Schritt wird das Arbeitsangebot mithilfe eines diskreten Nutzenmodells in Anlehnung an van Soest (1995) geschätzt. Dabei handelt es sich um ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder jedes Haushalts als optimale Wahl zwischen einer begrenzten Anzahl von möglichen Arbeitszeitkategorien modelliert. Bestimmt wird das Arbeitsangebot durch die empirisch mithilfe eines Conditional-Logit-Modells geschätzten Freizeit- und Konsumpräferenzen, für die a priori keine spezifischen Annahmen getroffen werden. Determinanten der Arbeitsangebotsentscheidung sind u. a. die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen, das Alter der Kinder, ein möglicher Behindertenstatus sowie das Vorhandensein von pflegebedürftigen Personen im Haushalt.

Anschließend werden die kontrafaktischen Systeme, beispielsweise die Abschaffung von Freibeträgen, simuliert. Durch diese Eingriffe in das Steuersystem verändert sich der Nutzen einzelner Arbeitszeitkategorien, sodass es im Einzelfall zu Verhaltensänderungen kommen kann. Die Arbeitsangebotseffekte ergeben sich als Summe der simulierten nutzenmaximierenden individuellen Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize (siehe auch Löffler et al., 2018).

Tabelle 1: Steuerliche Freibeträge in Deutschland, Beträge in Euro/Jahr

Freibetrag	Höhe	Anmerkung
Grundfreibetrag	10.908 €	
Kinderfreibetrag je Kind ^a	8.952 €	4.476 € je Elternteil (enthält BEA-Betrag)
Alleinerziehendenfreibetrag	4.260 €	zzgl. 240 € je Kind ab dem 2. Kind
Altersentlastungsbetrag ^b	646 € bis 1.900 €	je nach Geburtenjahrgang

Hinweise: Bezogen auf das Jahr 2023. ^a Der Kinderfreibetrag je Kind besteht aus zwei Komponenten: dem Betrag für das sächliche Existenzminimum (3.012 Euro je Elternteil) und einem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes (1.464 Euro je Elternteil). ^b Der Maximalbetrag wird bis 2040 schrittweise weiter auf 0 abgesenkt für jeden weiteren Geburtenjahrgang.

3 Analyse der bestehenden Freibeträge

Als erster Schritt in dieser Studie werden die bestehenden steuerlichen Freibeträge in Deutschland analysiert. Dabei gibt es Freibeträge, die in ihrer Höhe an verfassungsrechtliche Maßgaben gebunden sind (wie den Grundfreibetrag) und solche, die – ggf. darüber hinaus – diskretionär im politischen Prozess bestimmt werden (beispielsweise der Alleinerziehendenfreibetrag oder Teile des Kinderfreibetrages). Ausgehend von einem System mit einer Proportionalsteuer („Flat tax“) sind Freibeträge das Element, welches erst Progressivität im Steuersystem herstellt.⁷

Die in dieser Studie analysierten Freibeträge sind der Grundfreibetrag, der Kinderfreibetrag, der Alleinerziehendenfreibetrag und der Altersentlastungsbetrag (siehe Tabelle 1). Die dort aufgeführten Freibeträge beziehen sich auf das Jahr 2023.⁸

Diese personenbezogenen steuerlichen Freibeträge sind betragsmäßig unterschiedlich hoch und betreffen grundsätzlich verschiedene Personengruppen (Erwachsene, Rentner oder Kinder, beziehungsweise deren Eltern). Zum Teil ergeben sich die Freibeträge aus dem sächlichen Existenzminimum⁹ oder sie werden (ggf. darüber hinaus) diskretionär politisch festgelegt. Auch sind die verschiedenen Freibeträge unterschiedlich stark in das deutsche Steuer- und Transfersystem integriert und bilden daher gänzlich unterschiedliche Schnittstellen und Interaktionen.

⁷ Wenn bei der Betrachtung auch Sozialversicherungsbeiträge sowie Elemente des Transfersystems berücksichtigt werden, ist die Progressivität deutlich weniger ausgeprägt (und die Frage komplexer).

⁸ Für die Darstellung der nominalen und realen Entwicklung der Freibeträge im Zeitverlauf siehe beispielsweise Abbildungen 35 und 37 in Blömer et al. (2021b).

⁹ Die Argumentation und auch das verfassungsrechtlich durchgesetzte Gebot ist, dass das Einkommen in Höhe des sächlichen Existenzminimums von Erwachsenen oder Kindern nicht besteuert werden darf, also von Besteuerung durch einen Freibetrag freigestellt werden muss. Dies bedeutet natürlich nicht, dass dadurch ein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet wird. Dazu sind (existenzsichernde) Transferleistungen im bestehenden System, wie Bürgergeld, notwendig. Festzuhalten bleibt auch, dass diese Transferleistungen – bei Bedürftigkeit – rein mechanisch ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten können, egal ob das Existenzminimum steuerlich freigestellt wird oder nicht.

Tabelle 2: Fiskalisches Volumen verschiedener Freibeträge in Mrd. Euro

Reformszenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Grundfreibetrag	180,5	159,6
Kinderfreibetrag	1,8	1,4
Alleinerziehendenfreibetrag	1,2	0,8
Altersentlastungsbetrag	1,0	1,0

Hinweis: Die Tabelle weist das fiskalische Volumen verschiedener Freibeträge aus. Dies wird berechnet als Abschaffung der jeweiligen Freibeträge im Vergleich zum Status quo. Die Spalte „ohne Anpassung“ weist dabei das fiskalische Volumen bei hypothetisch konstant gehaltenen Erwerbszuständen aus und die Spalte „mit Anpassung“ berücksichtigt, dass von den Freibeträgen direkt Verhaltenswirkungen ausgehen, die ein anderes fiskalisches Potenzial bedeuten.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Die Vorabanalyse der Freibeträge geschieht entlang verschiedener Größen. Diese sind – in diesem Schritt der Untersuchung – explizit nicht als Zielgrößen einer Reformanstrengung zu betrachten, sondern dienen zunächst der Einordnung der prinzipiellen Wirkungsweise der Freibeträge. Die Größen von Interesse sind in erster Linie die verfügbaren Einkommen der Privathaushalte. Die Frage ist dabei, für welche Personengruppen und Einkommensbereiche sich welches grundsätzliche Entlastungspotenzial durch Freibeträge ergibt. Zu unterscheiden ist dabei im Folgenden die absolute und die relative Entlastungswirkung. Als weitere Größe von Interesse ordnen wir das fiskalische Volumen der Freibeträge ein, um das grundsätzliche Potenzial in Interaktion des existierenden Systems zu bestimmen. Zudem lässt sich angeben, welche prinzipiellen Anreizwirkungen Freibeträge bewirken, wenngleich in diesem Schritt keine Analyse einer Reform vorgenommen wird.

Bei der empirischen und systembezogenen Analyse von Freibeträgen gibt es zwei grundsätzlich mögliche Herangehensweisen: Erstens, eine Simulation einer kontrafaktischen Variation der Freibeträge. Hierbei würden beispielsweise Freibeträge um 10% erhöht oder gesenkt. Diese Herangehensweise ist relevant, wenn man bestehende Freibeträge ausweiten oder einschränken will, aber im grundsätzlichen System bleibt.¹⁰ Zweitens, eine Simulation einer kontrafaktischen „Abschaffung“ der betrachteten Freibeträge. Die Frage hierbei ist eher nach den Umverteilungseffekten und dem Ausgleich derer: „welchen Einkommen und Personengruppen kommen die Freibeträge im derzeitigen System besonders zugute – und wie müsste dies bei einer Umstellung auf ein System mit Steuergutschriften berücksichtigt werden?“ In diesem Abschnitt zur Bestandsaufnahme der bestehenden Freibeträge verfolgen wir diesen Ansatz.

Zur Einordnung der Freibeträge vor dem Hintergrund des bestehenden Systems berechnen wir zunächst das reine fiskalische Volumen, welches in Tabelle 2 ausgewiesen wird. Diese Auswertung errechnet das fiskalische Volumen der Freibeträge, indem simuliert wird, was eine Abschaffung der jeweiligen Freibeträge im Vergleich zum Status quo bedeuten würde. Die Spalte „ohne Anpassung“

¹⁰ Beispiele wären etwa die konkrete Erhöhung, zuletzt im Inflationsausgleichsgesetz 2022/23 (Blömer und Consiglio, 2022) oder die Untersuchung von Kinderfreibeträgen im Rahmen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (Bonin et al., 2013).

3 Analyse der bestehenden Freibeträge

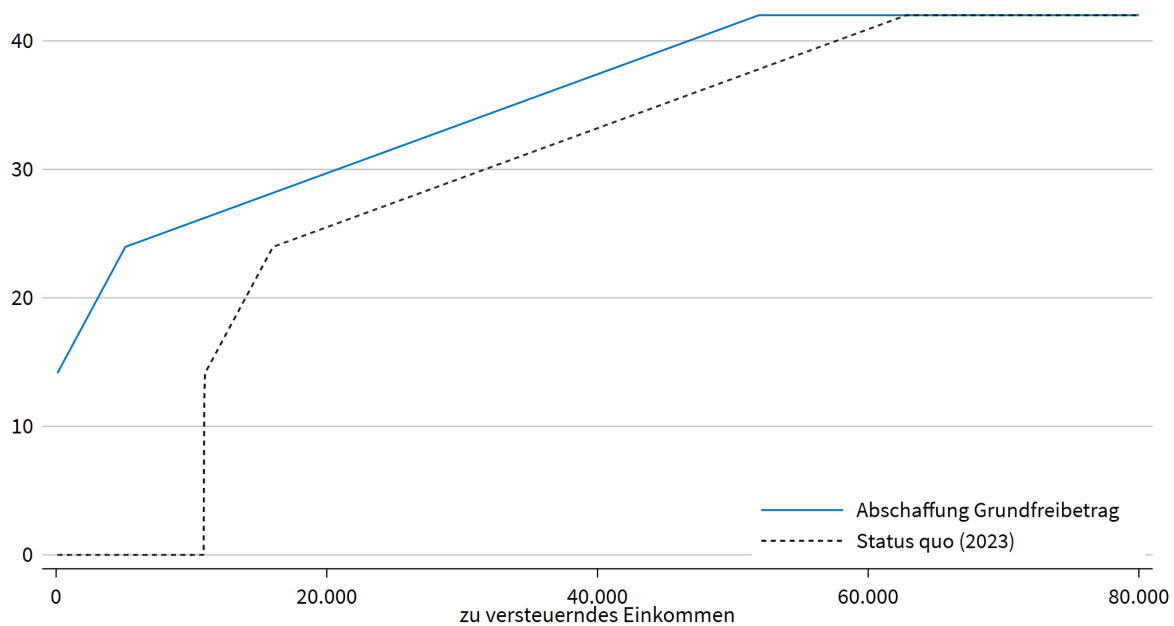
weist dabei das fiskalische Volumen bei hypothetisch konstant gehaltenen Erwerbszuständen aus.

Diese Auswertung zeigt klar, dass die Freibeträge grundsätzlich sehr unterschiedlich sind, was von der reinen Betrachtung der betragsmäßigen Höhe (siehe Tabelle 1) nicht ersichtlich ist. Zum einen liegt das daran, dass diese für verschieden große Personengruppen gelten, die zudem unterschiedlich große Bemessungsgrundlagen aufweisen. Zum anderen wirken die Freibeträge sehr unterschiedlich im bestehenden System. Beispielsweise wird der Kinderfreibetrag steuerlich mit dem Kindergeld verrechnet¹¹, wodurch sich eine gänzlich andere (residuale) Wirkung des Kinderfreibetrags ergibt als etwa beim Grundfreibetrag.

Von den Freibeträgen gehen Verhaltenswirkungen aus, sodass das effektive fiskalische Volumen größer oder kleiner sein kann. Dies soll in der Spalte „mit Anpassung“ berücksichtigt werden. Es zeigt sich, dass die Freibeträge tendenziell positive Arbeitsangebotswirkungen induzieren, sodass das fiskalische Volumen so betrachtet effektiv kleiner ist, als wenn man Verhaltenseffekte ignoriert.

¹¹ 1996 wurde das System des Familienleistungsausgleichs eingeführt, mit einer Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag (die quantitativ ebenfalls anders ausgestaltet waren).

Abbildung 1: Grenzsteuersatz (%) – Tariflicher Verlauf ohne Grundfreibetrag mit Verschiebung



Hinweis: Die Grafik zeigt den Grenzsteuersatz (in %) durch die Einkommensteuer bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE). *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

3.1 Grundfreibetrag

Fiskalisches Volumen und Interaktionen. Zunächst befassen wir uns mit dem Grundfreibetrag. Im Rahmen dieser Analyse modellieren wir eine „Abschaffung des Grundfreibetrags“ so, dass dabei auch die weiteren Tarifgrenzen um den Grundfreibetrag nach unten verschoben werden (siehe Abbildung 1). Eine Abschaffung des Grundfreibetrags birgt für gegebene Bruttoeinkommen ein enormes fiskalisches Potenzial von bis zu 180 Mrd. Euro für den Staat. Dies entspricht mehr als 50% der geschätzten Gesamteinnahmen des Staates aus der Einkommensteuer im Jahr 2023. Wie eingangs erwähnt, untersuchen wir die Freibeträge im Kontext des gesamten Steuer- und Transfersystems. Tabelle 3 zeigt auf, wie der Grundfreibetrag mit dem übrigen System interagiert. Eine Abschaffung des Grundfreibetrags würde für gegebene Einkommen (Spalte „ohne Anpassung“) direkt zu einer Erhöhung der gezahlten Einkommensteuer führen. Diese Zunahme in der gezahlten Einkommensteuer führt dazu, dass der Solidaritätszuschlag bereits bei geringerem Einkommen greift. Außerdem steigt der zu zahlende Solidaritätszuschlag auch dadurch an, dass er in seiner Höhe direkt an die gezahlte Einkommensteuer gekoppelt ist. Da die gezahlte Einkommensteuer das anzurechnende Einkommen im Bürgergeld verringert, steigen bei Abschaffung des Grundfreibetrags auch mechanisch die Ansprüche auf Bürgergeld.

Verteilungswirkung. Um die Verteilungswirkungen des Grundfreibetrags zu beurteilen, wird die absolute und relative Entlastung betrachtet. Zwar hat jede Person einen Anspruch auf den Grund-

3 Analyse der bestehenden Freibeträge

Tabelle 3: Fiskalisches Volumen in Mrd. Euro – Grundfreibetrag

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Einkommensteuer	180,7	175,8
Abgeltungssteuer	0,9	0,9
Solidaritätszuschlag	2,1	2,1
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-9,6
Bürgergeld	-2,1	-8,0
Grundsicherung im Alter	-0,5	-0,7
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	0,3	0,0
Kinderzuschlag	-0,7	-1,0
Gesamt	180,5	159,6

Hinweis: Budgetwirkung des Grundfreibetrages. Diese wird berechnet als Abschaffung des Grundfreibetrages im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets durch diese Abschaffung. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

freibetrag, im Gegensatz zu einer universellen Entlastungsleistung/Transferleistung sind jedoch rein mechanisch nur Steuerzahler-/innen von dessen Abschaffung betroffen. Dabei unterscheidet sich die absolute und relative Be- bzw. Entlastungswirkung stark entlang der Höhe des zu versteuernden Einkommens.

Die hypothetische Abschaffung offenbart, wer im derzeitigen System besonders vom Grundfreibetrag profitiert. Wie in Tabelle 4 ersichtlich, sorgt der Grundfreibetrag im Durchschnitt für eine Entlastung von mehr als 4.000 Euro jährlich (etwa 9,6% des verfügbaren Einkommens) je Haushalt. Die absolute Entlastung für Haushalte steigt kontinuierlich mit dem zu versteuernden Einkommen der Haushalte. Dies ist ein mechanischer Effekt, da die Verringerung des zu versteuernden Einkommens durch den Grundfreibetrag bei höheren Grenzsteuersätzen auch zu höheren absoluten Steuerentlastungen führt. Relativ gesehen profitiert die Mittelschicht (drittes bis achtens Dezil) bei Effekten von mehr als 10% auf das verfügbare Einkommen am stärksten von der Entlastung durch den Grundfreibetrag. Die absolute Entlastung von Paar-Haushalten ist im Vergleich zu jener der Haushalte mit nur einem/r Erwachsenen mehr als doppelt so hoch. Hierfür ist einerseits die progressive Natur des deutschen Einkommensteuertarifs verantwortlich. Andererseits stehen Paaren zwei Grundfreibeträge zu, die sie in Anspruch nehmen können. Alleinerziehenden-Haushalte profitieren relativ gesehen weniger stark vom Grundfreibetrag als andere Haushaltskonstellationen. Dies ist besonders darauf zurückzuführen, dass anteilig mehr Alleinerziehende ihren Grundfreibetrag nicht voll ausschöpfen. Eine nicht vollständige Ausschöpfung ist möglich, wenn das zu versteuernde Jahreseinkommen geringer ist als der Grundfreibetrag.

Tabelle 4: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Grundfreibetrag

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-4.319	-9,60	-4.490	-9,98	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	-2.497	-8,96	-2.566	-9,20	
Alleinerziehend	37.157	-2.149	-5,78	-2.416	-6,50	
Paar ohne Kinder	56.180	-5.907	-10,51	-6.164	-10,97	
Paar mit Kindern	70.555	-6.614	-9,37	-6.865	-9,73	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	-3.931	-9,88	-4.080	-10,25	
Ein Kind	61.102	-5.787	-9,47	-6.099	-9,98	
Zwei Kinder	66.462	-5.887	-8,86	-6.111	-9,19	
Drei Kinder	69.150	-5.339	-7,72	-5.491	-7,94	
Vier und mehr Kinder	62.933	-3.932	-6,25	-3.913	-6,22	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-1.134	-7,54	-1.097	-7,29	
2. Dezil	23.826	-2.295	-9,63	-2.383	-10,00	
3. Dezil	28.248	-3.057	-10,82	-3.264	-11,56	
4. Dezil	33.234	-3.688	-11,10	-3.972	-11,95	
5. Dezil	39.156	-4.429	-11,31	-4.765	-12,17	
6. Dezil	42.898	-4.761	-11,10	-5.060	-11,80	
7. Dezil	49.708	-5.456	-10,98	-5.734	-11,54	
8. Dezil	56.661	-5.902	-10,42	-6.102	-10,77	
9. Dezil	67.478	-6.604	-9,79	-6.734	-9,98	
10. Dezil	112.400	-7.825	-6,96	-7.856	-6,99	

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

3.2 Kinderfreibetrag

Fiskalisches Volumen und Interaktionen. Der Kinderfreibetrag kostet den Staat jährlich knapp 2 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2). Dieser Betrag erscheint neben den 180 Mrd. Euro aus dem Grundfreibetrag als relativ gering. Warum wirkt der Kinderfreibetrag, trotz seiner Höhe, scheinbar schwächer als der Grundfreibetrag? Kinderfreibeträge werden mit dem Kindergeld verrechnet. Der Kinderfreibetrag hat jedoch eine höhere maximale steuerliche Entlastungswirkung als die Höhe des Kindergeldes, sodass einige Haushalte mit hohem Einkommen über das Kindergeld hinaus durch den Kinderfreibetrag profitieren. Hier wird seit 1996 die sogenannte Günstigerprüfung angewendet: Je nachdem, ob die Entlastungswirkung aus dem Kindergeld oder dem Kinderfreibetrag für einen Haushalt höher ist, wird dem Haushalt die günstigere der beiden Optionen gewährt. Aufgrund des progressiven Steuertarifs („je höher das Einkommen, desto höher der Grenzsteuersatz“), ist die Verringerung des zu versteuernden Einkommens um den Kinderfreibetrag nur für Haushalte mit entsprechend hohem Einkommen attraktiver. Der Kinderfreibetrag wird zudem stets bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags berücksichtigt. Das Kindergeld selbst kann bereits als eine Steuergutschrift verstanden werden. Dabei entspricht das Kindergeld als monatlicher Steuergutschrift in Höhe von 250 Euro der maximalen Entlastungswirkung von einem jährlichen Freibetrag in Höhe von 6.667 Euro¹², welches leicht weniger als der tatsächliche Kinderfreibetrag (8.952 Euro) ist.

Verteilungswirkung. Die auf hohe Einkommen beschränkte Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags spiegelt sich auch bei den Verteilungseffekten wider – erst Haushalte ab dem fünften Einkommensdezil sind überhaupt von seiner Abschaffung betroffen (siehe Tabelle 5). Die Entlastung steigt dann sowohl absolut als auch relativ kontinuierlich mit dem Einkommensdezil an. Von einer Abschaffung des Kinderfreibetrags wären überdies hauptsächlich Paare mit Kindern betroffen, da Alleinerziehende selten Einkommen erwirtschaften, bei denen die Nutzung des Kinderfreibetrags anstelle des Kindergelds günstiger wäre.

¹² Eine Steuergutschrift von $12 \times 250 \text{ Euro} = 3.000 \text{ Euro}$ entspricht der Entlastung aus der Reduktion des zu versteuernden Einkommens um etwa 6.667 Euro bei einem Grenzsteuersatz entsprechend dem Höchstsatz von 45% ($0.45 \times 6.667 \text{ Euro} \approx 3.000 \text{ Euro}$).

Tabelle 5: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Kinderfreibetrag

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-42	-0,09	-50	-0,11	
Nach Haushaltstyp						
Alleinerziehend	37.157	-37	-0,10	-44	-0,12	
Paar mit Kindern	70.555	-234	-0,33	-278	-0,39	
Nach Anzahl der Kinder						
Ein Kind	61.102	-123	-0,20	-142	-0,23	
Zwei Kinder	66.462	-257	-0,39	-307	-0,46	
Drei Kinder	69.150	-347	-0,50	-417	-0,60	
Vier und mehr Kinder	62.933	-174	-0,28	-205	-0,33	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-0	-0,00	-0	-0,00	
2. Dezil	23.826	-0	-0,00	-0	-0,00	
3. Dezil	28.248	-0	-0,00	-0	-0,00	
4. Dezil	33.234	-0	-0,00	-1	-0,00	
5. Dezil	39.156	-2	-0,01	-4	-0,01	
6. Dezil	42.898	-4	-0,01	-7	-0,02	
7. Dezil	49.708	-17	-0,03	-27	-0,06	
8. Dezil	56.661	-51	-0,09	-73	-0,13	
9. Dezil	67.478	-134	-0,20	-168	-0,25	
10. Dezil	112.400	-241	-0,21	-256	-0,23	

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

3.3 Alleinerziehendenfreibetrag

Der Alleinerziehendenfreibetrag (auch Alleinerziehendenentlastungsbetrag) hat in den letzten Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren. Während dieser Freibetrag bis 2014 noch bei 1.308 Euro jährlich lag, beträgt er seit 2023 nunmehr 4.260 Euro pro Jahr. Seit 2015 steigt der Alleinerziehendenfreibetrag zudem für das zweite und jedes weitere Kind nochmals um 240 Euro pro Jahr an.

Fiskalisches Volumen und Interaktionen. Diese spezielle Entlastung von Alleinerziehenden hat ein fiskalisches Volumen von jährlich etwa 1,2 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2). Die Betrachtung der Effekte einer Abschaffung des Alleinerziehendenfreibetrags inklusive der Anpassungen im Arbeitsangebot macht deutlich, dass dieser Freibetrag im Status quo auch erhebliche positive Anreizeffekte erzeugt. Wie Tabelle 2 zeigt, wäre die Entlastung des Staatsbudgets aus der Abschaffung des Alleinerziehendenentlastungsbetrags nach Anpassung des Arbeitsangebots um ein Drittel geringer als in der Variante mit statischen Einkommen.

Verteilungswirkung. Der Alleinerziehendenfreibetrag entfacht eine erhebliche Entlastungswirkung für den durchschnittlichen Alleinerziehendenhaushalt – ohne ihn wäre das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen um knapp 2% geringer, wie Tabelle 6 verdeutlicht. Damit spielt der Alleinerziehendenfreibetrag im Hinblick auf die relative Entlastung eine deutlich größere Rolle für seine Zielgruppe als dies beim Kinderfreibetrag der Fall ist. Die Gliederung der Effekte nach Einkommensdezilen zeigt zudem, dass Alleinerziehende sich im Schnitt weniger häufig in höheren Dezilen befinden als andere Haushaltstypen.

Tabelle 6: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Alleinerziehendenfreibetrag

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-28	-0,06	-33	-0,07	
Nach Haushaltstyp						
Alleinerziehend	37.157	-651	-1,75	-764	-2,06	
Nach Anzahl der Kinder						
Ein Kind	61.102	-171	-0,28	-200	-0,33	
Zwei Kinder	66.462	-95	-0,14	-111	-0,17	
Drei Kinder	69.150	-83	-0,12	-104	-0,15	
Vier und mehr Kinder	62.933	-20	-0,03	-24	-0,04	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-6	-0,04	-7	-0,05	
2. Dezil	23.826	-39	-0,16	-51	-0,21	
3. Dezil	28.248	-42	-0,15	-53	-0,19	
4. Dezil	33.234	-46	-0,14	-56	-0,17	
5. Dezil	39.156	-39	-0,10	-45	-0,12	
6. Dezil	42.898	-31	-0,07	-37	-0,09	
7. Dezil	49.708	-30	-0,06	-33	-0,07	
8. Dezil	56.661	-27	-0,05	-29	-0,05	
9. Dezil	67.478	-17	-0,03	-18	-0,03	
10. Dezil	112.400	-14	-0,01	-13	-0,01	

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

3.4 Altersentlastungsbetrag

Fiskalisches Volumen und Interaktionen. Der Altersentlastungsbetrag ist ein Freibetrag für Personen über 64 Jahren, die positive Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Kapitaleinkommen, selbständiger Arbeit oder Bruttoarbeitslohn haben. Dabei werden Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Kapitaleinkommen und selbständiger Arbeit nur berücksichtigt, wenn deren Summe positiv ist. Den Altersentlastungsbetrag erhalten nur Personen, die vor Beginn des Kalenderjahres das 64. Lebensjahr vollendet haben. Seit 2005 wird der Altersentlastungsbetrag für alle neu hinzukommenden Jahrgänge schrittweise gekürzt.¹³ Je nach Alter errechnet sich der Altersentlastungsbetrag als ein bestimmter Prozentsatz des Arbeitslohns zuzüglich der positiven Summe der Einkünfte, bis zu einem bestimmten Höchstbetrag. Eine simulierte Abschaffung des Altersentlastungsbetrags zeigt, dass der Staat damit jährlich etwa 1 Mrd. Euro aufwendet, um Bürgerinnen und Bürger mit positiven Einkommen im Rentenalter zu entlasten (siehe Tabelle 2). Wie ein Vergleich der Veränderungen „ohne Anpassung“ und „mit Anpassung“ in Tabelle 7 zeigt, würde eine Streichung des Altersentlastungsbetrags, im Gegensatz zu einer Abschaffung des Alleinerziehendenfreibetrags, in unserem Arbeitsangebotsmodell kaum negative Arbeitsangebotseffekte hervorrufen.

Verteilungswirkung. Tabelle 7 macht zudem deutlich, dass auch der Altersentlastungsbetrag höhere Einkommen sowohl absolut als auch relativ am stärksten entlastet. Es ist außerdem erkennbar, dass der Altersentlastungsbetrag quasi ausschließlich Alleinstehenden sowie Paaren mit erwachsenen oder keinen Kindern zugutekommt.

¹³ Diese Werte werden auf Dauer bis an das Lebensende festgeschrieben. Siehe § 24a EStG für Details.

Tabelle 7: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Abschaffung Altersentlastungsbetrag

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-24	-0,05	-24	-0,05	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	-25	-0,09	-25	-0,09	
Alleinerziehend	37.157	-1	-0,00	-1	-0,00	
Paar ohne Kinder	56.180	-37	-0,07	-37	-0,07	
Paar mit Kindern	70.555	-2	-0,00	-2	-0,00	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	-30	-0,08	-30	-0,08	
Ein Kind	61.102	-2	-0,00	-2	-0,00	
Zwei Kinder	66.462	-1	-0,00	-1	-0,00	
Drei Kinder	69.150	-0	-0,00	-0	-0,00	
Vier und mehr Kinder	62.933	0	0,00	0	0,00	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-1	-0,00	-1	-0,00	
2. Dezil	23.826	-1	-0,00	-1	-0,00	
3. Dezil	28.248	-6	-0,02	-6	-0,02	
4. Dezil	33.234	-8	-0,03	-9	-0,03	
5. Dezil	39.156	-11	-0,03	-11	-0,03	
6. Dezil	42.898	-20	-0,05	-20	-0,05	
7. Dezil	49.708	-34	-0,07	-34	-0,07	
8. Dezil	56.661	-36	-0,06	-37	-0,06	
9. Dezil	67.478	-49	-0,07	-50	-0,07	
10. Dezil	112.400	-89	-0,08	-89	-0,08	

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

4 Umwandlung in Steuergutschriften

Im Folgenden untersuchen wir die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Steuergutschriften, wenn diese aufbauend auf den vorher analysierten Entlastungswirkungen beziehungsweise aufbauend auf dem gezeigten fiskalischen Volumen die Freibeträge ersetzen sollen. Die Steuerfreibeträge entfalten jeweils unterschiedlich starke Entlastungswirkungen für Haushalte – in Abhängigkeit von ihrem anderweitig zu versteuernden Einkommen. Je höher das zu versteuernde Einkommen (und damit der Grenzsteuersatz), umso höher auch die absolute Entlastung für einen Haushalt durch einen Freibetrag.

Die von uns zunächst betrachtete auszahlbare Steuergutschrift ist dabei bedingungslos und wird allen Erwachsenen ausgezahlt. Damit ist sie in ihrer Auszahlung unabhängig von der Einkommenshöhe oder dem Beschäftigungsstatus. So kann die Steuergutschrift bei geringen Einkommen gar zu einer negativen Einkommensteuer führen – das heißt, den Haushalten wird im Rahmen des Steuersystems effektiv ein weiterer Transfer gezahlt, solange die Steuergutschrift die Höhe der potenziell zu zahlenden Einkommensteuer übersteigt.

Viele Systeme nähern sich in der Gesamtbetrachtung des Steuer- und Transfersystems einer Proportionalbelastung von Einkommen an oder lassen sich durch die eine negative proportionale Einkommensteuer approximieren (Peichl, 2008).

4.1 Interaktionen und Gestaltungsmöglichkeiten

Extremfälle aufbauend auf minimaler und maximaler Entlastungswirkung. Eine Umwandlung in Steuergutschriften, also Abzüge von der berechneten Einkommensteuer, hätte für alle Haushalte die gleiche absolute Entlastung zur Folge und würde damit die Wirkung der Freibeträge beseitigen, dass die absolute Entlastung mit dem Einkommen ansteigt. Orientiert man sich an der minimalen und maximalen Entlastungswirkung des Grundfreibetrags, kommen für diese Umwandlung im deutschen Steuersystem intuitiv zwei mögliche Steuersätze infrage. Dies sind die beiden Extremfälle (niedrigste und höchste steuerliche Entlastungswirkung – eine aufkommensneutrale Steuergutschrift muss rein mechanisch gesehen dazwischen liegen):

1. Die Orientierung am Eingangssteuersatz ($t_e = 14\%$): Hieraus würde sich eine Steuergutschrift von 1.527 Euro ergeben. Fiskalisch würde dies zu höheren Steuereinnahmen führen.
2. Die Orientierung am Spitzensteuersatz ($t_s = 42\%$): Hieraus würde sich eine Steuergutschrift von 4.581 Euro ergeben, die zu Steuereinbußen führen würde.

Tabelle 8: Fiskalische Effekte verschiedener Steuergutschriften, Veränderung in Mrd. Euro

Gutschrift	Orientierungsgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
1.527 €	Grundfreibetrag bei $t_e = 14\%$	84,4 Mrd. €	70,1 Mrd. €
4.581 €	Grundfreibetrag bei $t_s = 42\%$	-107,2 Mrd. €	-118,1 Mrd. €
2.820 €	Grundfreibetrag (aufk.-neutral ^a), Absch. KF	8,0 Mrd. €	-4,5 Mrd. €

Hinweis: Budgetwirkung der Einführung verschiedener Steuergutschriften im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. ^a: Bei Abschaffung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag ließe sich eine jährliche Steuergutschrift von 2.820 € weitgehend aufkommensneutral finanzieren. Dies entspricht 235 € pro Monat. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Eine Steuergutschrift basierend auf der Umwandlung des Grundfreibetrags mit dem Eingangssteuersatz erzielt den geringsten Entlastungseffekt.¹⁴ Somit ergibt sich für alle Steuerzahler/-innen eine Steuergutschrift von $0.14 \times 10.908 \approx 1.527$ Euro pro Jahr. Dies kommt für die meisten Haushalte einer Steuererhöhung gleich, da ihr Einkommen im Status quo mit deutlich höheren Grenzsteuersätzen belastet ist und der Grundfreibetrag für sie so eine Entlastungswirkung erzeugt, die 1.527 Euro wesentlich übersteigt. Diese implizite Steuererhöhung macht sich auch fiskalisch bemerkbar. Bei konstanten Bruttoeinkommen hätte eine Umwandlung des Grundfreibetrags in eine Steuergutschrift in Höhe von 1.527 Euro pro Jahr eine Erhöhung der Steuereinnahmen von rund 84 Mrd. Euro zur Folge (siehe Tabelle 8).

Im Gegensatz dazu steht die Variante einer Umwandlung des Grundfreibetrags unter Verwendung des Spitzensteuersatzes zu einer Steuergutschrift in Höhe von $0.42 \times 10.908 \approx 4.581$ Euro jährlich. Eine Steuergutschrift in dieser Höhe senkt die Steuerschuld aller Haushalte, deren Einkommen im Status quo mit einem Grenzsteuersatz von weniger als 42% belegt ist. Diese Steuersenkung führt bei konstanten Bruttoeinkommen wiederum zu deutlichen Einbußen beim Steueraufkommen von etwa 107 Mrd. Euro (siehe Tabelle 8). Hier zeigt sich ein leicht asymmetrischer Effekt im Vergleich zur Umwandlung mit dem Eingangssteuersatz, die etwas weniger Mehreinnahmen hervorrufen würde.¹⁵

Nachdem diese beiden Varianten als Extremfälle betrachtet werden können und eine Umwandlung des Grundfreibetrags mit jeweils so enormen fiskalischen Konsequenzen utopisch erscheint, sollen die weiteren Wechselwirkungen mit dem bestehenden Steuer- und Transfersystem im Rahmen einer aufkommensneutralen Umwandlung besprochen werden.

¹⁴ Eine Steuergutschrift wäre konstant basierend auf dieser Bewertung des Grundfreibetrags mit dem Eingangssteuersatz von 14%. Nur für Personen, die gerade so den Grundfreibetrag ausschöpfen, wirkt eine Reform in diese Richtung neutral. Da der Grenzsteuersatz jedoch im progressiven deutschen Steuertarif direkt nach dem ersten zu versteuernden Euro nach Ausschöpfung des Grundfreibetrags ansteigt, kommt es darüber hinaus zu einer Belastungswirkung.

¹⁵ Interessanterweise haben sowohl die implizite Steuersenkung bei Umwandlung mit dem Spitzensteuersatz als auch die implizite Steuererhöhung bei Umwandlung mit dem Eingangssteuersatz ähnlich negative Effekte auf das Arbeitsangebot. Somit scheinen Einkommenseffekte hier nicht die treibende Kraft hinter den beobachteten Arbeitsangebotsreaktionen zu sein. Die Besprechung einer aufkommensneutralen Umwandlung des Grundfreibetrags in eine Steuergutschrift geht genauer auf die damit einhergehenden Anreizwirkungen ein.

Tabelle 9: Fiskalische Effekte einer Steuergutschrift, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung in eine Steuergutschrift von 2.820 €

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Einkommensteuer	-6,1	-11,2
Abgeltungssteuer	1,1	1,0
Solidaritätszuschlag	1,2	1,1
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-8,2
Bürgergeld	10,4	10,8
Grundsicherung im Alter	1,8	1,8
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	-0,2	0,1
Kinderzuschlag	-0,0	-0,0
Gesamt	8,0	-4,5

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Aufkommensneutrale Umwandlung und Berücksichtigung des Kinderfreibetrags. Im Folgenden wird eine gemeinsame Umwandlung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag in eine Steuergutschrift analysiert. Wir konzentrieren uns auf die Umwandlung dieser beiden Freibeträge, da deren Abschaffung keine stark asymmetrischen Effekte für bestimmte Haushaltstypen zur Folge hätte.¹⁶ Eine Abschaffung vor allem des Alleinerziehendenfreibetrags, aber auch des Altersentlastungsbetrags würde diese jeweiligen Haushaltstypen in relativer Hinsicht stark belasten und hätte wenig Potenzial zur Erhöhung der Steuergutschrift, die an alle Erwachsenen ausgezahlt würde. Bei Abschaffung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag ließe sich eine jährliche Steuergutschrift von 2.820 Euro weitgehend aufkommensneutral finanzieren (siehe Tabelle 9). Dies entspricht 235 Euro pro Monat.

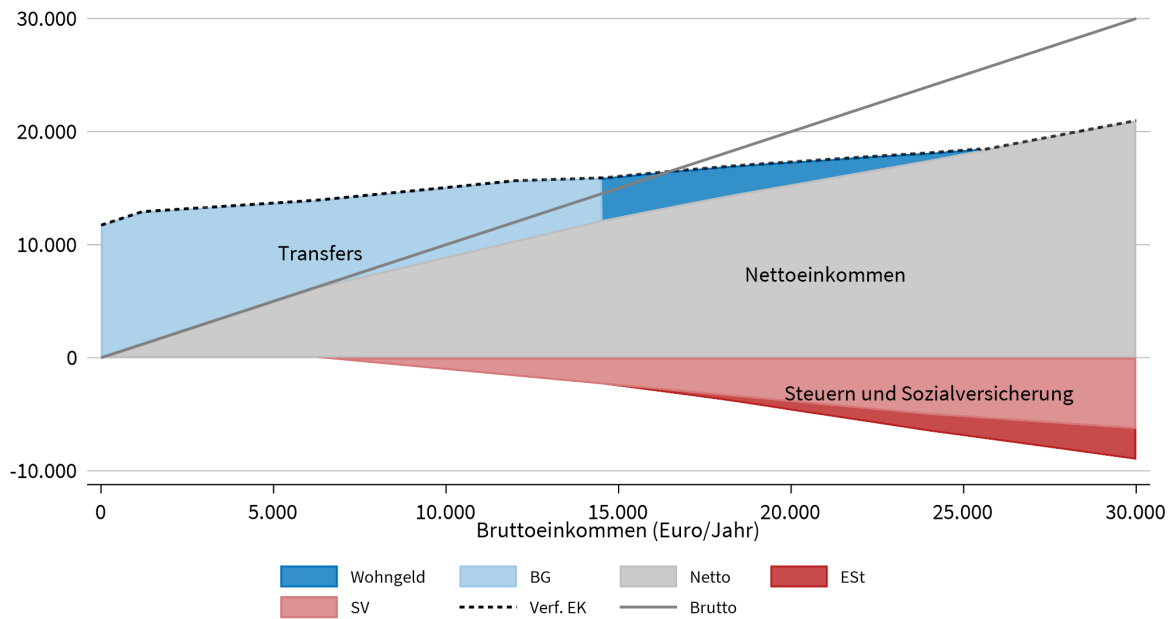
Abbildungen 2 und 3 zeigen jeweils die Einkommenskomponenten eines Single-Haushalts mit vollständiger Inanspruchnahme von Transferleistungen im Status quo und nach Umwandlung des Grundfreibetrags in eine Steuergutschrift. Während die Steuerzahlungen im Status quo (Abbildung 2) niemals negativ sein können, zeigt sich in Abbildung 3 im Bereich zwischen 0 und etwa 17.000 Euro, dass Single-Haushalten hier noch eine Auszahlung durch die Steuergutschrift zusteht. Dies macht sich in der Abbildung dadurch bemerkbar, dass die Einkommensteuer in diesem Niedrigeinkommensbereich ein Teil des verfügbaren Einkommens ist.¹⁷ Damit ein so kontinuierliches Abschmelzen der Steuergutschrift mit dem Eingangssteuersatz ab dem ersten verdienten Euro wie in Abbildung 3 garantiert werden kann, müsste im Zuge der Reform außerdem die Steuerfreigrenze für Minijobs abgeschafft werden.¹⁸ Ansonsten kommt es zu ungewollten Sprungstellen, die der eigentlichen

¹⁶ Die Abschaffung des Kinderfreibetrags trifft zwar nur Familien mit Kindern – allerdings wird für die Mehrzahl der Familien der Großteil des Effekts der Abschaffung durch das Kindergeld kompensiert.

¹⁷ Abbildung 8 im Anhang zeigt die Einkommenskomponenten des verfügbaren Einkommens für ein Ehepaar mit einer alleinverdienenden Person und zwei Kindern. Hier verlängert sich der Bereich mit einer auszahlenden Steuergutschrift deutlich auf bis zu etwa 34.000 Euro Bruttoeinkommen.

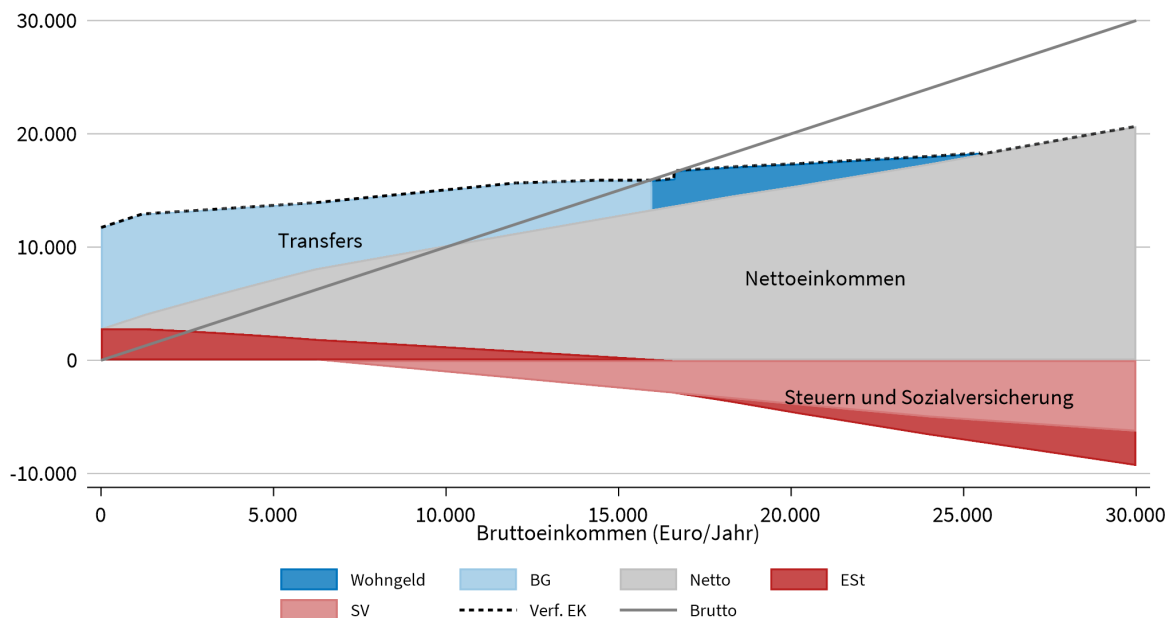
¹⁸ Hierbei gilt es zu beachten, dass dies nicht einer Abschaffung von Minijobs gleichkommt. Die Befreiung der

Abbildung 2: Einkommenskomponenten – Status quo (2023) – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Jahr. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 3: Einkommenskomponenten – Umwandlung Grundfreibetrag (235), Absch. KF – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (Est), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Jahr. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 10: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung in eine Steuergutschrift von 2.820 €

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-555	-1,56	-403	-1,05
Nach Geschlecht				
Männer	-319	-1,59	-264	-1,34
Frauen	-236	-1,52	-139	-0,74

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Intention der Steuergutschrift entgegenstehen würden. Die Abschaffung der Steuerfreigrenze für Minijobs hat keinerlei Einfluss auf individuell Besteuerte, aber verändert die Anreize für verheiratete Paare mit einem/r Minijobber/in.¹⁹ Wie Abbildung 3 auch verdeutlicht, wird die ausgezahlte Steuergutschrift auf das Bürgergeld angerechnet und sorgt so für einen verlängerten Bürgergeldbezug.²⁰ Bürgergeld wird also teilweise durch die Steuergutschrift ersetzt, wodurch sich Minderausgaben von etwa 10 Mrd. Euro beim Bürgergeld für den Fiskus ergeben (siehe Tabelle 9).

Bereits die simulierten Reformen zu einer Umwandlung des Grundfreibetrags mit dem Eingangs- und Spitzensteuersatz haben deutlich negative Arbeitsangebotseffekte induziert. Wie in Tabelle 10 dargestellt, führt auch diese Reform zu einem deutlichen Rückgang der gearbeiteten Arbeitsstunden von mehr als 550.000 Vollzeitäquivalenten. Zudem würden etwa 400.000 Arbeitskräfte den Arbeitsmarkt ganz verlassen. Dieser Rückgang in der Arbeitsmarktpartizipation wäre insbesondere auf Reaktionen von Männern zurückzuführen.

Tabelle 11 zeigt die Effekte einer Umwandlung von Grund- und Kinderfreibetrag in eine Steuergutschrift auf das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen. Insgesamt sind sehr starke Umverteilungseffekte zu beobachten: während die unteren 50% der Haushalte nach Einkommen im Schnitt allesamt von der Umwandlung profitieren, werden die oberen 50% stärker belastet. Relativ gesehen wäre der Effekt auf das verfügbare Einkommen v. a. für die einkommensschwächsten Haushalte mit einem Anstieg von knapp 9% substanziell – dies ist v. a. auf die Bedingungslosigkeit dieser Steuergutschrift zurückzuführen. Dies steht einer relativen Belastung von etwa 2,5% des verfügbaren Einkommens am oberen Ende der Einkommensverteilung entgegen. Die Effekte sind auch je nach Haushaltskonstellation sehr heterogen. Während Single- und Alleinerziehendenhaushalte im Durchschnitt von der Reform profitieren, werden Paarhaushalte durch die Reform durchschnittlich stärker belastet. Dabei konzentriert sich die Belastung besonders auf Paare mit Kindern, die bei

Arbeitnehmer/-innen von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen – der Hauptbestandteil der bestehenden Minijob-Regelung – würde weiterhin erhalten bleiben.

¹⁹ Siehe auch Abschnitt 4.1 für weitere Details der Effekte der Umwandlungsreform auf den Splittingvorteil.

²⁰ Diese Mechanik ist äquivalent zur derzeitigen Anrechnung des Kindergelds auf das Bürgergeld.

Tabelle 11: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (235), Absch. KF

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	44.993	-191	-0,43	-499	-1,11	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	220	0,79	-107	-0,38	
Alleinerziehend	37.157	151	0,41	-283	-0,76	
Paar ohne Kinder	56.180	-133	-0,24	-369	-0,66	
Paar mit Kindern	70.555	-1.469	-2,08	-1.830	-2,59	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	72	0,18	-217	-0,55	
Ein Kind	61.102	-1.008	-1,65	-1.422	-2,33	
Zwei Kinder	66.462	-1.376	-2,07	-1.733	-2,61	
Drei Kinder	69.150	-1.233	-1,78	-1.520	-2,20	
Vier und mehr Kinder	62.933	-389	-0,62	-627	-1,00	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	1.329	8,84	1.173	7,80	
2. Dezil	23.826	849	3,56	580	2,43	
3. Dezil	28.248	685	2,43	423	1,50	
4. Dezil	33.234	419	1,26	121	0,36	
5. Dezil	39.156	154	0,39	-224	-0,57	
6. Dezil	42.898	-165	-0,38	-531	-1,24	
7. Dezil	49.708	-572	-1,15	-984	-1,98	
8. Dezil	56.661	-1.058	-1,87	-1.473	-2,60	
9. Dezil	67.478	-1.739	-2,58	-2.115	-3,13	
10. Dezil	112.400	-2.793	-2,49	-3.026	-2,69	

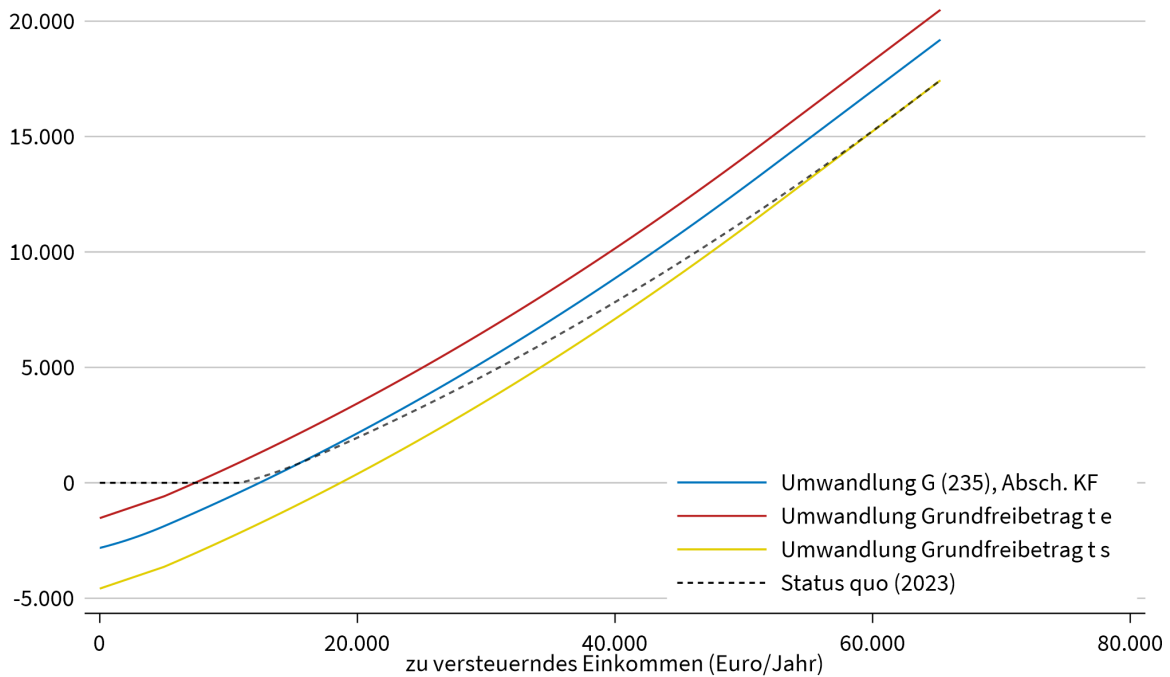
Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

4 Umwandlung in Steuergutschriften

ausreichend hohem Einkommen durch die Abschaffung von Grund- und Kinderfreibetrag doppelt belastet werden. Werden die negativen Arbeitsangebotsreaktionen berücksichtigt, zeigt sich sogar über alle Haushaltstypen hinweg eine durchschnittliche Verringerung des Haushaltseinkommens nach der Umwandlung der Freibeträge in eine Steuergutschrift.

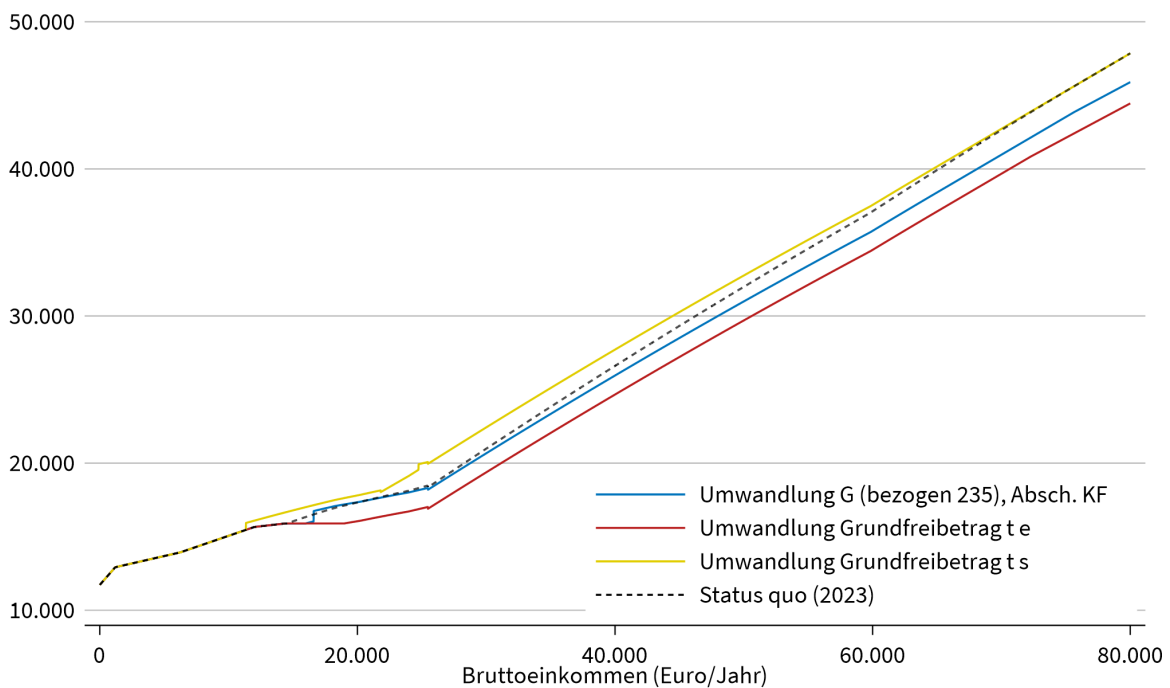
Die Brutto-Netto-Grafik in Abbildung 5 verdeutlicht ähnlich wie schon die Grafik zu den Einkommenskomponenten, dass Haushalte mit niedrigen Bruttoeinkommen bei vollständiger Inanspruchnahme ihrer Transfers kaum eine Besserstellung durch den Wechsel auf eine Steuergutschrift erfahren würden. Die zuvor beschriebenen Umverteilungseffekte zeigen jedoch deutlich, dass die Bedingungslosigkeit der Steuergutschrift einen deutlichen Effekt auf Haushalte hat, die ihnen zustehende Transfers der bestehenden Grundsicherung nicht in Anspruch nehmen.

Abbildung 4: Einkommensteuerlast – Umwandlung Steuergutschrift



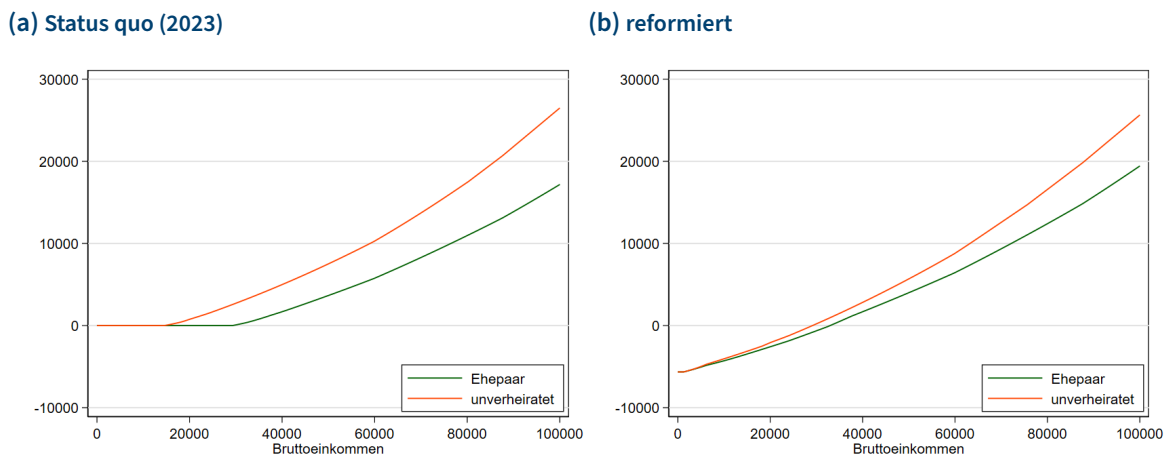
Hinweis: Die Grafik zeigt die Einkommensteuer (in Euro/Jahr) bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) eines Single-Haushalts. Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 5: Brutto-Netto-Verlauf – Umwandlung Steuergutschrift



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

Abbildung 6: Einkommensteuerlast – Status quo (2023) und Steuergutschrift im Vergleich



Hinweis: Die Grafik zeigt die Einkommensteuer (in Euro/Jahr) bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Alleinverdienenden-Paares. Die Differenz zwischen den beiden Steuerlasten gibt den Splittingvorteil an. Panel (a) zeigt den Status quo (2023) und Panel (b) zeigt die Steuerlast im Reformszenario mit einer Steuergutschrift in Höhe von 2.820 Euro. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Effekte der Umwandlung auf den Splittingvorteil. Das Ehegattensplitting sorgt im derzeitigen System für eine erhebliche steuerliche Entlastung von verheirateten Paaren gegenüber unverheirateten Paaren, die auch auf Kosten von Arbeitsanreizen für Zweiterverdienende geht (Blömer et al., 2021a). Dieser Splittingvorteil kann sich derzeit bei einem Alleinverdienenden-Ehepaar ohne Kinder auf bis zu 19.331,70 Euro belaufen.²¹ Einen substantziellen Anteil an den Vorteilen des Ehegattensplittings in Deutschland macht die Progressivität aus, die mit dem Grundfreibetrag einhergeht. Im Falle eines Ehepaars mit einer erwerbstätigen Person kann der/die nicht arbeitende Partner/-in seinen Grundfreibetrag vollständig auf den/die Alleinverdiener/-in übertragen. Die Auswirkungen des zweiten verfügbaren Grundfreibetrags auf die zu zahlende Einkommensteuer für ein gegebenes Bruttoeinkommen zeigen sich in Panel (a) von Abbildung 6. Der Bruttoeinkommensbereich, bis zu dem noch keine Einkommensteuer gezahlt werden muss, verlängert sich durch den in grün dargestellten Splittingtarif für ein Ehepaar im Vergleich zum ansonsten äquivalenten unverheirateten Paares mit einer alleinverdienenden Person beträchtlich.

Würde der Grundfreibetrag nun durch eine Steuergutschrift ersetzt, schrumpft auch die maximale Ersparnis durch das Ehegattensplitting deutlich auf 14.318,10 Euro. Stellt man wiederum die zu zahlende Einkommensteuer eines verheirateten sowie eines unverheirateten Alleinverdienenden-Paares gegenüber, zeigt sich der dämpfende Effekt der Steuergutschrift in Panel (b) deutlich gegenüber der Ausgangssituation in Panel (a) von Abbildung 6.

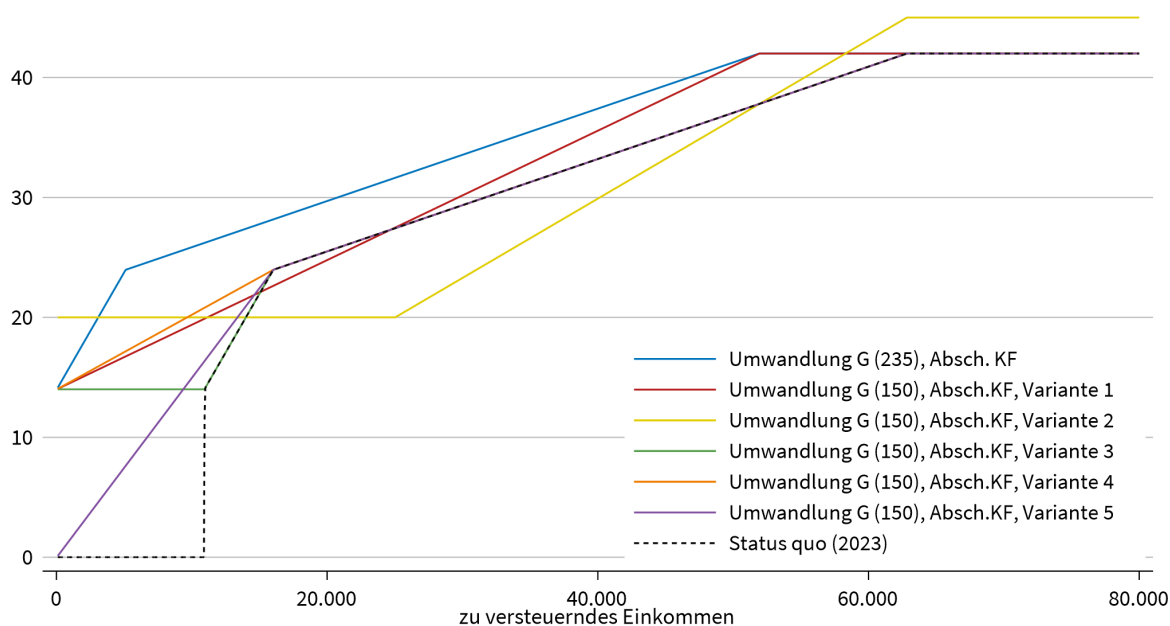
Wie besprochen kann eine Umwandlung von Grund- und Kinderfreibetrag in eine Steuergutschrift im deutschen Steuer- und Transfersystem nur bei gleichzeitiger Abschaffung der Steuerfreigrenze

²¹ Dies gilt bei sehr hohen Einkommen, die als Grenzsteuersatz den Höchstsatz von 45% zahlen müssen.

für Minijobs sinnvolle Effekte entfalten. Auch diese mechanisch erforderliche Anpassung verringert die Vorteile des Ehegattensplittings in der derzeit beliebten Kombination aus Haupt- und Zweitverdienenden in einem Minijob. Im Status quo wird das im Minijob erwirtschaftete Arbeitseinkommen nicht zum zu versteuernden Gesamteinkommen des Ehepaars gezählt. Diese Regelung ermöglichte es Ehepaaren in dieser Konstellation im Jahr 2023 bei vollständigem Ausreizen der Minijobgrenze von 520 Euro pro Monat bis zu 6.240 Euro pro Jahr steuerfrei zu verdienen. Bei einem gemeinsamen Grenzsteuersatz entsprechend dem Spitzensteuersatz von 42% kommt dies einer steuerlichen Ersparnis von 2.620,80 Euro gleich. Mit Abschaffung der Steuerfreigrenze für Minijobs würde diese Steuerersparnis wegfallen.

4 Umwandlung in Steuergutschriften

Abbildung 7: Grenzsteuersatz (%) – Verlauf alternativer Steuertarife



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

4.2 Gesamtreform

Eine aufkommensneutrale Umwandlung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag in eine jährliche Steuergutschrift von 2.820 Euro ist zwar möglich, entfaltet aber ohne weitere Anpassungen im Steuersystem signifikant negative Arbeitsangebotswirkungen mit einem zu erwartenden Verlust von mehr als 500.000 Vollzeitäquivalenten. Dieser Abschnitt soll Optionen für Gesamtreformen aufzeigen, die neben der Umwandlung der Freibeträge in eine Steuergutschrift weitere Anpassungen im Steuertarif vornehmen, um die Anreizeffekte eines derartigen Umbruchs im Vergleich zu einer „naiven“ Umwandlung zu verbessern.

All diesen Reformvarianten sind bestimmte Basiskomponenten gemein: erstens, die Abschaffung von Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag. Zweitens, die Abschaffung der Steuerfreigrenze für Minijobs und drittens, eine Einführung einer Steuergutschrift von 150 Euro monatlich bzw. 1800 Euro jährlich.

Dies entspricht weitgehend der in Abschnitt 4.1 beschriebenen aufkommensneutralen Umwandlung, wobei die Höhe der Steuergutschrift für die Gesamt-Reformen hier von 235 Euro auf 150 Euro gesenkt wurde. Damit liegt die Höhe der Steuergutschrift relativ nah an der eingangs skizzierten Untergrenze bei Bewertung des Grundfreibetrags mit dem Eingangssteuersatz. Die aufgeführten Basiskomponenten werden im Folgenden mit unterschiedlichen Anpassungen des Einkommensteuertarifs kombiniert.

Tabelle 12: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Reformszenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Umwandlung G (235), Absch. KF	8,0	-4,5
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1	3,5	-2,0
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2	-21,0	-21,6
Umwandlung G (150) ,Absch. KF, Variante 3	-24,9	-27,2
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 4	2,3	-2,6
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 5	-59,9	-60,1

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 13: Arbeitsangebotswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Umwandlung G (235), Absch. KF	-555	-1,56	-403	-1,05
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1	-261	-0,74	-197	-0,51
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2	-86	-0,24	-135	-0,35
Umwandlung G (150) ,Absch. KF, Variante 3	-148	-0,42	-116	-0,30
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 4	-254	-0,72	-208	-0,54
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 5	-67	-0,19	-36	-0,09

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Abbildung 7 zeigt den Grenzsteuersatz unter dem im Status quo geltenden sowie den fünf Varianten des reformierten Einkommensteuertarifs. Variante 1 setzt bei dem aus Abschnitt 4.1 bekannten Einkommensteuertarif an, der den Tarif im Status quo „um den Grundfreibetrag nach links“ verschiebt. Im Vergleich zu dieser in blau dargestellten Anpassung ersetzt der in Variante 1 (roter Verlauf) simulierte Tarif die zwei Progressionszonen mit unterschiedlicher Steigung der Grenzsteuersätze durch eine Progressionszone mit konstantem Anstieg der Grenzsteuersätze bis zum Eintritt in den Spitzensteuersatz. Variante 2 (gelb) verändert den Einkommensteuertarif grundlegend: auf die ersten 25.000 Euro wäre ein konstanter Steuersatz von 20% fällig, im Anschluss steigt der Grenzsteuersatz auf 45% ab dem Einkommensniveau, das im Jahr 2023 den Beginn des Spitzensteuersatzes markiert. Eine weitere, in Abbildung 7 nicht ersichtliche Anpassung, ist die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Variante 2. Variante 3 (grün) ersetzt die im Status quo sehr kurze erste Progressionszone durch eine längere Progressionszone, die mit 14% Eingangssteuersatz ab dem ersten Euro gilt. In Variante 4 (orange) bleibt der Einkommensteuertarif des Status quo fast komplett erhalten – die einzige Anpassung erfolgt im Einkommensbereich des zuvor geltenden Grundfreibetrags, der nun konstant mit dem Eingangssteuersatz von 14% besteuert wird. Variante 5 (lila) ersetzt den Bereich bis zum Ende der ersten Progressionszone im Status quo durch eine Progressionszone ab dem ersten Euro mit einem Eingangssteuersatz von 0%.

4 Umwandlung in Steuergutschriften

Tabelle 12 zeigt die Budgeteffekte der simulierten Gesamt-Reformen. Während die Varianten 1 und 4 weitgehend aufkommensneutral sind, führen die drei anderen Varianten zu teils drastischen Einbußen im Steueraufkommen. Variante 2 dürfte zu Aufkommensverlusten knapp über 20 Mrd. Euro führen, Variante 3 zu gut 25 Mrd. Euro und Variante 5 wäre mit Kosten von etwa 60 Mrd. Euro die mit Abstand teuerste Option. Die Arbeitsangebotswirkungen dieser Reformen bleiben trotz der teils gewaltigen Steuerentlastungen über alle Varianten hinweg negativ, wie Tabelle 13 offenbart. Dabei kann die Verringerung des Arbeitsangebots im Vergleich zur „naiven“ Umwandlung der Freibeträge wie in Abschnitt 4.1 jedoch deutlich eingedämmt werden.

Die beiden aufkommensneutralen Varianten 1 und 4 wirken mit einem Rückgang von gut 250.000 Vollzeitäquivalenten und einem Partizipationsrückgang von etwa 200.000 Personen ähnlich. Die Varianten mit stärkerer Entlastungswirkung gehen mit einer weniger starken Reduktion der Arbeitszeit einher, wobei die mit Abstand teuerste Variante 5 nur zu unwesentlich mehr gearbeiteten Vollzeitäquivalenten führt als dies bei der um beinahe zwei Drittel kostengünstigeren Variante 2 der Fall ist. Über alle Varianten hinweg ist wieder eine stärkere Reduktion der Arbeitszeit unter Männern als unter Frauen (sowohl absolut als auch relativ) zu beobachten.²² Die Tabellen 21 und 30 im Anhang zeigen zudem, dass die Varianten 2 und 5 sogar leicht positive Arbeitsangebotswirkungen unter Frauen erzielen.

Im Hinblick auf die Kosten der Reformvarianten ist zu beachten, dass eine Steuergutschrift, die nicht an weitere Bedingungen geknüpft ist und an alle Erwachsenen ausgezahlt wird, auch einen substanziellen Anteil der im Status quo „nicht eingelösten Transferansprüche“ ersetzt.²³ Damit kann das verfügbare Einkommen von Anspruchsberechtigten, die ihren Transferanspruch im Status quo nicht geltend machen, deutlich erhöht werden.

Alle Varianten erzeugen signifikante Umverteilungseffekte – diese fallen aber insgesamt moderater aus als in der aufkommensneutralen Umwandlung aus Abschnitt 4.1 mit der höheren Steuergutschrift in Höhe von 235 Euro pro Monat. Die kostspieligen Varianten 2, 3 und 5 erzielen positive Effekte auf das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen über alle Einkommensdezile und Haushaltstypen hinweg.²⁴ Dabei sind die Zugewinne in den Varianten 3 und 5 für niedrige Einkommensbereiche relativ größer als für hohe Einkommensbereiche – bei Variante 2 hingegen profitiert das Einkommensdezil mit den geringsten Einkommen zwar am stärksten, aber darüber hinaus stellen sich vor allem Gutverdienende besser. Bei den quasi aufkommensneutralen Varianten 1 und 4 können vor allem die niedrigsten Einkommen Gewinne verbuchen, während die obere

²² Siehe die Tabellen 18, 21, 24, 27 sowie 30 im Anhang.

²³ Die Schätzung der Höhe an „nicht eingelösten Transferansprüchen“ ist zwar prinzipiell mit Mikrosimulationsmodellen möglich, aber aufgrund der mangelhaften Datenlage (insbesondere bezüglich Vermögen) mit einer stärkeren Unsicherheit verbunden und sensitiv. Im Anhang A.2 zeigen wir eine approximative Aufschlüsselung, wie hoch diese Beträge etwa sein könnten. Hierbei zeigt sich, dass eine Steuergutschrift *im gegenwärtigen System* in Höhe von 150 Euro jährlich ca. 12 Mrd. Euro an nicht-eingelösten Transferansprüchen ersetzen kann.

²⁴ Siehe Tabellen 22, 25 und 31 im Anhang.

Tabelle 14: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Reformszenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund	16,5	14,3
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2, non-refund	-11,1	-8,7
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 3, non-refund	-9,5	-8,6
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 4, non-refund	15,1	13,4
Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 5, non-refund	-33,3	-30,0

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Hälfte der Einkommen im Durchschnitt schlechter gestellt würde als im Status quo.²⁵

Das hier beschriebene Muster spiegelt sich auch in der Veränderung der Ungleichheitsmaße in Tabelle 16 im Anhang wider. Alle Varianten außer Variante 2 können den Gini-Koeffizient senken und somit eine gleichere Verteilung der Einkommen sowohl vor als auch nach Anpassung des Arbeitsangebots erzielen. Auch die Armutsrisikoquote kann durch die Varianten 1, 3, 4 und 5 jeweils deutlicher reduziert werden.

Gesamt-Reformen mit nicht-auszahlbarer Steuergutschrift

Verschiedene Variationen des Steuertarifs zeigen deutlich, dass eine direkte Reform mit einer auszahlbaren Steuergutschrift, die zu einer negativen Einkommensteuer (also effektiv zu einem Transfer) für Haushalte mit sehr geringen oder keinem Einkommen führt, mit weitgehend negativen Arbeitsangebotswirkungen assoziiert wird. Die Auszahlung der Steuergutschrift als Transfer entfaltet stark negative Anreizeffekte. Wird die Steuergutschrift dahingehend verändert, dass sie nicht mehr zu einer Auszahlung führen kann, sondern die Steuerschuld eines Haushalts lediglich auf 0 Euro reduzieren kann (nicht-auszahlbare Steuergutschrift bzw. „non-refundable tax credit“), ist die Kombination aus Wirkungen auf das Steueraufkommen und das Arbeitsangebot wesentlich positiver (siehe Tabellen 14 und 15). Allerdings gehen diese Optionen entweder mit negativen Auswirkungen auf verfügbares Einkommen über alle Dezile hinweg einher²⁶ oder implizieren einen Umverteilungseffekt hin zu mittleren oder hohen Einkommen.²⁷

²⁵ Siehe Tabellen 19 und 28 im Anhang.

²⁶ Siehe Tabellen 34 und 43 im Anhang.

²⁷ Siehe Tabellen 37, 40 und 46 im Anhang.

4 Umwandlung in Steuergutschriften

Tabelle 15: Arbeitsangebotswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpart.	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund	-68	-0,19	-41	-0,11
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 2, non-refund	94	0,26	17	0,05
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 3, non-refund	49	0,14	38	0,10
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 4, non-refund	-61	-0,17	-52	-0,13
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 5, non-refund	158	0,45	121	0,31

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

5 Fazit

In dieser Studie untersuchen wir die bestehenden Steuerfreibeträge in Deutschland und simulieren verschiedene Varianten von Steuergutschriften.

In einer vorgelagerten Analyse der wichtigsten allgemeinen Steuerfreibeträge (Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Alleinerziehendenfreibetrag, Altersentlastungsbetrag) zeigen wir, dass diese ein sehr unterschiedliches Steueraufkommen generieren. Dies liegt zum einen daran, dass diese Freibeträge für unterschiedlich große Personengruppen gelten, zum anderen, dass sie sehr unterschiedliche Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Transfersystem in Deutschland aufweisen. Ein großes fiskalisches Volumen schlummert besonders im Grundfreibetrag. Die weiteren Freibeträge haben eine deutlich geringere Bedeutung, sind dabei aber wesentliche Instrumente zur Erzeugung von Arbeitsanreizen und Entlastung einer potenziell vulnerablen Bevölkerungsgruppe, wie beispielsweise Familien oder speziell Alleinerziehenden.

Freibeträge sorgen also grundsätzlich für Progressivität im Steuersystem. Mechanisch bedingt bringen sie jedoch stärkere *absolute* Entlastungswirkung für höhere Einkommen. Da die Steuerfreibeträge die unterschiedlichen Haushaltstypen unterschiedlich stark entlasten und dies nur in Abhängigkeit des jeweils zu versteuernden Einkommens erfolgt, wurde in einem zweiten Schritt dieser Studie die Umsetzung von Steuergutschriften in Deutschland simuliert.

Wir zeigen auf, welche Wechselwirkungen eine direkte Umwandlung in Steuergutschriften mit sich bringt. Diese Studie stellt die untersuchten Szenarien bewusst nicht als direkt umsetzbare Reformvorschläge dar, sondern soll durch die Herausarbeitung der Stellschrauben und Wechselwirkungen einen Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen bieten.

Die wichtigsten Interaktionsstellen bei der Einführung einer Steuergutschrift, aufbauend auf der Entlastungswirkung von Freibeträgen, sind die Minijobs, das Transfersystem mit existenzsichernden Transferleistungen, sowie das Kindergeld. Darüber hinaus hätte eine Reform Effekte auf den Splittingvorteil bei der gemeinsamen Besteuerung.

Eine einfache, aufkommensneutrale Umwandlung von Freibeträgen in eine pauschale auszahlbare Steuergutschrift führt zwar zu negativen Arbeitsangebotswirkungen, gleichzeitig stellt sie aber auch jene Haushalte automatisch besser, die im derzeitigen System Transferansprüche nicht in Anspruch nehmen. Dieser Befund ist darauf zurückzuführen, dass es sich um eine erstattungsfähige und nicht bedarfsgeprüfte Steuergutschrift handelt. Hinter einer einfachen aufkommensneutralen Umwandlung von Steuerfreibeträgen in eine Steuergutschrift steckt deshalb ein erhebliches Umverteilungspotenzial – bei automatischer Auszahlung würden besonders Haushalte aus dem untersten Einkommensdezil bessergestellt, insbesondere jene, die im derzeitigen System keine Transfers in

5 Fazit

Anspruch nehmen oder für derzeitige bedarfsgeprüfte Transferleistungen nicht berechtigt sind. Bei einer Umwandlung in Steuergutschriften würden alle Haushalte die gleiche absolute Entlastung erfahren – bei Beseitigung der derzeitigen Wirkung der Freibeträge, die die absolute Entlastung mit dem Einkommen ansteigen lassen.

In dieser Studie zeigen wir erste Optionen für die Einbettung dieser Steuergutschriften in umfassendere Reformbemühungen auf, die den negativen Anreizeffekten teilweise entgegenwirken und die Position der einkommensschwächsten Haushalte weiter verbessern können.

Literaturverzeichnis

- Bernau, P. (2024). „Geld bekommen und Geld verdienen“. *FAZ.NET*. 27.01.2024. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kindergeld-debatte-kindergeld-und-kinderfreibetrag-sind-fair-19476926.html> (besucht am 28. 02. 2024).
- Blömer, M., P. Brandt und A. Peichl (2021a). *Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle: Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem*. Studie. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2021/oktober/raus-aus-der-zweitverdienerinnenfalle?no_cache=1.
- Blömer, M. und V. Consiglio (2022). „Reform der Mini- und Midijobs: Verschärft die Ampel-Koalition die Teilzeitfalle?“ *ifo Schnelldienst* 75.4.
- Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2021b). *Die effektive Belastung von Erwerbseinkommen unterschiedlicher Haushaltstypen seit 1986*. ifo Forschungsberichte 127. URL: <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/die-effektive-belastung-von-erwerbseinkommen>.
- Blömer, M., S. Link, A. Peichl und M. Stöckli (2021c). *Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick*. ifo Forschungsberichte 120. Studie im Auftrag der Stiftung Grundeinkommen. ifo Institut. URL: <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/die-auswirkungen-der-bedarfsorientierten>.
- Blömer, M. und A. Peichl (2020). *The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model*. ifo Working Paper 335. ifo Institute. URL: <https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model>.
- Bonin, H., M. Clauss, I. Gerlach, I. Laß, A. L. Mancini, M.-A. Nehr Korn-Ludwig, V. Niepel, R. Schnabel, H. Stichnoth und K. Sutter (2013). *Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland*. Gutachten. ZEW und FFP.
- Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019). „The German Socio-Economic Panel (SOEP)“. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239.2, S. 345–360.
- Löffler, M., A. Peichl und S. Sieglöcher (2018). *The Sensitivity of Structural Labor Supply Estimations to Modeling Assumptions*. Discussion Paper 11425. IZA.
- Peichl, A. (2008). „Could the World be Flat? Simulating Flat Tax Reforms in Western Europe“. Dissertation. Universität zu Köln.

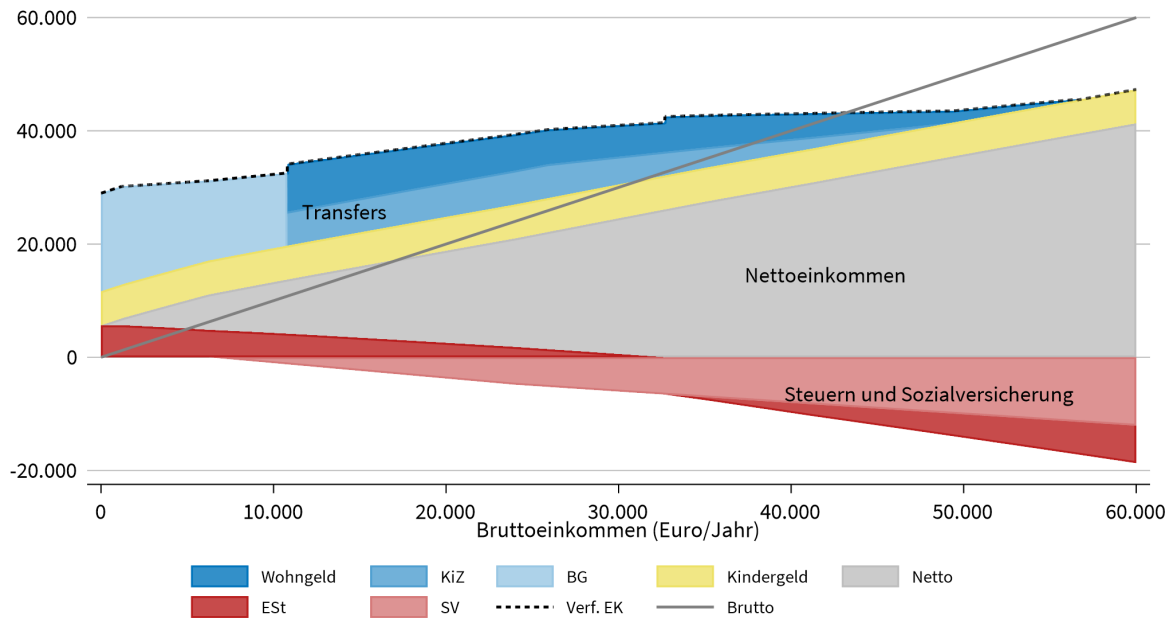
Literaturverzeichnis

Spermann, A. (2019). „Basisgeld plus Steuergutschriften statt Hartz IV“. *Wirtschaftsdienst* 99.3, S. 181–188. URL: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/basisgeld-plus-steuergutschriften-statt-hartz-iv.html>.

van Soest, A. (1995). „Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach“. *The Journal of Human Resources* 30.1, S. 63.

A Anhang

Abbildung 8: EK-Komponenten – Umwandlung Grundfreibetrag (235), Absch. KF – Ehepaar, zwei Kinder, Einkommensanteile 100/0



Hinweis: Die Grafik zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens (Verf. EK) bezogen auf das Bruttoeinkommen (Brutto) eines Haushalts nach Verrechnung aller Komponenten: Lohn- und Einkommensteuer (ESt), Sozialversicherungsbeiträge (SV), Kindergeld, Kinderzuschlag (KiZ), Wohngeld, Bürgergeld sowie Nettoeinkommen nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (Netto). Alle Angaben in Euro/Jahr. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

A.1 Gesamtreformen

A.1.1 Mit Auszahlung

Tabelle 16: Veränderung Armuts- und Ungleichheitsmaße

Reformszenario	ohne Anpassung				mit Anpassung			
	Gini	P90/P10	ARQ	ARQ (fix)	Gini	P90/P10	ARQ	ARQ (fix)
Umw. G (235), Absch. KF	-1,3	-0,2	-2,1	-2,1	-1,2	-0,2	-1,8	-1,3
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 1	-0,7	-0,1	-1,0	-1,1	-0,6	-0,1	-0,7	-0,6
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 2	0,1	0,0	-0,2	-0,4	0,2	0,1	0,2	-0,1
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 3	-0,6	-0,1	-0,8	-1,7	-0,5	-0,0	-0,6	-1,2
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 4	-0,5	-0,1	-1,1	-0,9	-0,4	-0,0	-0,8	-0,5
Umw. G (150), Absch. KF, Variante 5	-0,9	-0,1	-0,9	-2,8	-0,8	-0,1	-0,7	-2,4

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

Variante 1:**Tabelle 17: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	-3,5	-10,1
Einkommensteuer	-4,5	-6,7
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,7	0,7
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-3,8
Bürgergeld	6,6	6,9
Grundsicherung im Alter	1,2	1,2
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	-0,6	-0,3
Kinderzuschlag	-0,1	-0,1
Gesamt	3,5	-2,0

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 18: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-261	-0,74	-197	-0,51
Nach Geschlecht				
Männer	-174	-0,87	-150	-0,76
Frauen	-88	-0,57	-47	-0,25

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 19: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro		Euro	%	Euro	%
Gesamt	44.993		-83	-0,18	-242	-0,54
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877		125	0,45	-70	-0,25
Alleinerziehend	37.157		96	0,26	-138	-0,37
Paar ohne Kinder	56.180		-46	-0,08	-151	-0,27
Paar mit Kindern	70.555		-743	-1,05	-894	-1,27
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783		53	0,13	-104	-0,26
Ein Kind	61.102		-465	-0,76	-652	-1,07
Zwei Kinder	66.462		-717	-1,08	-868	-1,31
Drei Kinder	69.150		-715	-1,03	-860	-1,24
Vier und mehr Kinder	62.933		-251	-0,40	-375	-0,60
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041		713	4,74	616	4,10
2. Dezil	23.826		388	1,63	235	0,98
3. Dezil	28.248		292	1,03	157	0,56
4. Dezil	33.234		176	0,53	54	0,16
5. Dezil	39.156		70	0,18	-106	-0,27
6. Dezil	42.898		-38	-0,09	-192	-0,45
7. Dezil	49.708		-214	-0,43	-415	-0,84
8. Dezil	56.661		-404	-0,71	-628	-1,11
9. Dezil	67.478		-796	-1,18	-1.015	-1,50
10. Dezil	112.400		-1.497	-1,33	-1.654	-1,47

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

Variante 2:**Tabelle 20: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	21,0	19,0
Einkommensteuer	-20,8	-21,1
Abgeltungssteuer	-0,6	-0,6
Solidaritätszuschlag	-6,3	-6,3
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-0,8
Bürgergeld	6,3	6,6
Grundsicherung im Alter	1,2	1,2
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	-0,8	-0,5
Kinderzuschlag	-0,1	-0,1
Gesamt	-21,0	-21,6

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 21: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-86	-0,24	-135	-0,35
Nach Geschlecht				
Männer	-98	-0,49	-120	-0,61
Frauen	12	0,08	-16	-0,08

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 22: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2

	Ausgangswert	Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	44.993	502	1,12	455	1,01
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	27.877	373	1,34	226	0,81
Alleinerziehend	37.157	348	0,94	192	0,52
Paar ohne Kinder	56.180	627	1,12	649	1,15
Paar mit Kindern	70.555	641	0,91	750	1,06
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	39.783	480	1,21	404	1,02
Ein Kind	61.102	661	1,08	678	1,11
Zwei Kinder	66.462	547	0,82	655	0,98
Drei Kinder	69.150	412	0,60	491	0,71
Vier und mehr Kinder	62.933	244	0,39	257	0,41
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	15.041	528	3,51	435	2,90
2. Dezil	23.826	174	0,73	39	0,17
3. Dezil	28.248	107	0,38	21	0,08
4. Dezil	33.234	99	0,30	68	0,21
5. Dezil	39.156	155	0,40	126	0,32
6. Dezil	42.898	285	0,66	309	0,72
7. Dezil	49.708	413	0,83	417	0,84
8. Dezil	56.661	737	1,30	730	1,29
9. Dezil	67.478	994	1,47	967	1,43
10. Dezil	112.400	1.609	1,43	1.548	1,38

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

Variante 3:**Tabelle 23: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	24,9	20,1
Einkommensteuer	-32,9	-34,1
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,3	0,3
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-2,2
Bürgergeld	6,8	7,5
Grundsicherung im Alter	1,3	1,3
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	-0,4	-0,1
Kinderzuschlag	0,0	0,1
Gesamt	-24,9	-27,2

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 24: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-148	-0,42	-116	-0,30
Nach Geschlecht				
Männer	-116	-0,58	-109	-0,55
Frauen	-31	-0,20	-7	-0,04

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 25: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150) ,Absch.KF, Variante 3

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	596	1,32	481	1,07	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	507	1,82	330	1,18	
Alleinerziehend	37.157	413	1,11	229	0,62	
Paar ohne Kinder	56.180	862	1,53	817	1,45	
Paar mit Kindern	70.555	369	0,52	300	0,42	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	656	1,65	535	1,34	
Ein Kind	61.102	485	0,79	375	0,61	
Zwei Kinder	66.462	281	0,42	211	0,32	
Drei Kinder	69.150	191	0,28	113	0,16	
Vier und mehr Kinder	62.933	346	0,55	236	0,37	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	847	5,63	760	5,05	
2. Dezil	23.826	677	2,84	552	2,32	
3. Dezil	28.248	684	2,42	589	2,09	
4. Dezil	33.234	655	1,97	579	1,74	
5. Dezil	39.156	651	1,66	525	1,34	
6. Dezil	42.898	600	1,40	498	1,16	
7. Dezil	49.708	552	1,11	413	0,83	
8. Dezil	56.661	503	0,89	349	0,62	
9. Dezil	67.478	391	0,58	247	0,37	
10. Dezil	112.400	257	0,23	138	0,12	

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

Variante 4:**Tabelle 26: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	-2,3	-8,4
Einkommensteuer	-5,3	-7,1
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,5	0,5
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-3,6
Bürgergeld	6,6	6,8
Grundsicherung im Alter	1,2	1,2
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	-0,6	-0,4
Kinderzuschlag	-0,1	-0,1
Gesamt	2,3	-2,6

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 27: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-254	-0,72	-208	-0,54
Nach Geschlecht				
Männer	-170	-0,85	-156	-0,79
Frauen	-84	-0,54	-52	-0,28

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 28: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-55	-0,12	-200	-0,45	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	130	0,47	-60	-0,22	
Alleinerziehend	37.157	90	0,24	-144	-0,39	
Paar ohne Kinder	56.180	-33	-0,06	-124	-0,22	
Paar mit Kindern	70.555	-623	-0,88	-728	-1,03	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	62	0,16	-87	-0,22	
Ein Kind	61.102	-383	-0,63	-541	-0,88	
Zwei Kinder	66.462	-602	-0,91	-704	-1,06	
Drei Kinder	69.150	-606	-0,88	-713	-1,03	
Vier und mehr Kinder	62.933	-244	-0,39	-348	-0,55	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	686	4,56	586	3,90	
2. Dezil	23.826	316	1,33	153	0,64	
3. Dezil	28.248	189	0,67	40	0,14	
4. Dezil	33.234	49	0,15	-85	-0,25	
5. Dezil	39.156	-71	-0,18	-251	-0,64	
6. Dezil	42.898	-170	-0,40	-316	-0,74	
7. Dezil	49.708	-315	-0,63	-488	-0,98	
8. Dezil	56.661	-391	-0,69	-562	-0,99	
9. Dezil	67.478	-541	-0,80	-686	-1,02	
10. Dezil	112.400	-745	-0,66	-857	-0,76	

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

Variante 5:**Tabelle 29: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	59,9	55,8
Einkommensteuer	-69,0	-69,9
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,1	0,0
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-1,2
Bürgergeld	7,4	8,7
Grundsicherung im Alter	1,4	1,4
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	0,0	0,5
Kinderzuschlag	0,2	0,3
Gesamt	-59,9	-60,1

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 30: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-67	-0,19	-36	-0,09
Nach Geschlecht				
Männer	-72	-0,36	-70	-0,36
Frauen	5	0,03	34	0,18

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 31: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	1.432	3,18	1.334	2,97	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	1.039	3,73	870	3,12	
Alleinerziehend	37.157	824	2,22	690	1,86	
Paar ohne Kinder	56.180	2.035	3,62	2.013	3,58	
Paar mit Kindern	70.555	1.465	2,08	1.420	2,01	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	1.458	3,67	1.351	3,40	
Ein Kind	61.102	1.466	2,40	1.402	2,29	
Zwei Kinder	66.462	1.256	1,89	1.202	1,81	
Drei Kinder	69.150	1.069	1,55	1.005	1,45	
Vier und mehr Kinder	62.933	1.021	1,62	882	1,40	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	1.253	8,33	1.169	7,77	
2. Dezil	23.826	1.279	5,37	1.182	4,96	
3. Dezil	28.248	1.429	5,06	1.374	4,86	
4. Dezil	33.234	1.486	4,47	1.458	4,39	
5. Dezil	39.156	1.591	4,06	1.505	3,84	
6. Dezil	42.898	1.546	3,61	1.466	3,42	
7. Dezil	49.708	1.566	3,15	1.440	2,90	
8. Dezil	56.661	1.519	2,68	1.364	2,41	
9. Dezil	67.478	1.425	2,11	1.267	1,88	
10. Dezil	112.400	1.335	1,19	1.209	1,08	

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

A.1.2 Ohne Auszahlung

Variante 1:

Tabelle 32: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	-16,5	-18,1
Einkommensteuer	15,8	15,0
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,7	0,7
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-1,1
Bürgergeld	-0,0	-0,2
Grundsicherung im Alter	-0,0	-0,0
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	-0,0	-0,0
Kinderzuschlag	-0,0	-0,1
Gesamt	16,5	14,3

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 33: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-68	-0,19	-41	-0,11
Nach Geschlecht				
Männer	-35	-0,17	-18	-0,09
Frauen	-33	-0,22	-23	-0,12

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 34: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 1, non-refund

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-394	-0,88	-433	-0,96	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	-184	-0,66	-198	-0,71	
Alleinerziehend	37.157	-192	-0,52	-226	-0,61	
Paar ohne Kinder	56.180	-456	-0,81	-493	-0,88	
Paar mit Kindern	70.555	-878	-1,24	-990	-1,40	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	-298	-0,75	-322	-0,81	
Ein Kind	61.102	-656	-1,07	-732	-1,20	
Zwei Kinder	66.462	-841	-1,27	-961	-1,45	
Drei Kinder	69.150	-882	-1,28	-1.013	-1,47	
Vier und mehr Kinder	62.933	-505	-0,80	-558	-0,89	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-25	-0,17	-28	-0,19	
2. Dezil	23.826	-80	-0,34	-93	-0,39	
3. Dezil	28.248	-119	-0,42	-135	-0,48	
4. Dezil	33.234	-159	-0,48	-179	-0,54	
5. Dezil	39.156	-217	-0,55	-244	-0,62	
6. Dezil	42.898	-264	-0,62	-299	-0,70	
7. Dezil	49.708	-379	-0,76	-435	-0,88	
8. Dezil	56.661	-526	-0,93	-609	-1,07	
9. Dezil	67.478	-881	-1,31	-990	-1,47	
10. Dezil	112.400	-1.537	-1,37	-1.593	-1,42	

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

Variante 2:**Tabelle 35: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2,non-refund**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	11,1	13,8
Einkommensteuer	-3,9	-3,1
Abgeltungssteuer	-0,6	-0,6
Solidaritätszuschlag	-6,3	-6,3
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	1,7
Bürgergeld	-0,1	-0,2
Grundsicherung im Alter	-0,0	-0,0
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	-0,1	-0,1
Kinderzuschlag	-0,1	-0,1
Gesamt	-11,1	-8,7

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 36: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2,non-refund

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	94	0,26	17	0,05
Nach Geschlecht				
Männer	36	0,18	8	0,04
Frauen	58	0,37	9	0,05

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 37: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch. KF, Variante 2, non-refund

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	265	0,59	330	0,73	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	134	0,48	164	0,59	
Alleinerziehend	37.157	98	0,26	136	0,37	
Paar ohne Kinder	56.180	330	0,59	410	0,73	
Paar mit Kindern	70.555	530	0,75	665	0,94	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	216	0,54	267	0,67	
Ein Kind	61.102	500	0,82	617	1,01	
Zwei Kinder	66.462	445	0,67	573	0,86	
Drei Kinder	69.150	271	0,39	353	0,51	
Vier und mehr Kinder	62.933	33	0,05	106	0,17	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-82	-0,54	-86	-0,57	
2. Dezil	23.826	-179	-0,75	-182	-0,76	
3. Dezil	28.248	-192	-0,68	-170	-0,60	
4. Dezil	33.234	-148	-0,45	-84	-0,25	
5. Dezil	39.156	-49	-0,13	59	0,15	
6. Dezil	42.898	126	0,29	263	0,61	
7. Dezil	49.708	299	0,60	439	0,88	
8. Dezil	56.661	653	1,15	778	1,37	
9. Dezil	67.478	930	1,38	1.008	1,49	
10. Dezil	112.400	1.578	1,40	1.613	1,43	

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

Variante 3:**Tabelle 38: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3, non-refund**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	9,5	10,0
Einkommensteuer	-10,0	-10,1
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,3	0,3
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	0,6
Bürgergeld	0,0	0,3
Grundsicherung im Alter	-0,0	0,0
Kindergeld	0,0	0,0
Wohngeld	0,2	0,2
Kinderzuschlag	0,1	0,1
Gesamt	-9,5	-8,6

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 39: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3, non-refund

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	49	0,14	38	0,10
Nach Geschlecht				
Männer	22	0,11	22	0,11
Frauen	26	0,17	16	0,09

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 40: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 3,non-refund

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	227	0,51	239	0,53	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	150	0,54	160	0,57	
Alleinerziehend	37.157	96	0,26	116	0,31	
Paar ohne Kinder	56.180	361	0,64	390	0,69	
Paar mit Kindern	70.555	209	0,30	193	0,27	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	239	0,60	257	0,64	
Ein Kind	61.102	265	0,43	278	0,45	
Zwei Kinder	66.462	136	0,21	111	0,17	
Drei Kinder	69.150	1	0,00	-51	-0,07	
Vier und mehr Kinder	62.933	62	0,10	36	0,06	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	39	0,26	47	0,31	
2. Dezil	23.826	125	0,53	147	0,62	
3. Dezil	28.248	182	0,64	214	0,76	
4. Dezil	33.234	233	0,70	268	0,81	
5. Dezil	39.156	296	0,76	331	0,84	
6. Dezil	42.898	322	0,75	347	0,81	
7. Dezil	49.708	348	0,70	364	0,73	
8. Dezil	56.661	353	0,62	344	0,61	
9. Dezil	67.478	280	0,41	250	0,37	
10. Dezil	112.400	209	0,19	193	0,17	

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

Variante 4:**Tabelle 41: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4,non-refund**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	-15,1	-16,1
Einkommensteuer	14,7	14,3
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,5	0,5
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	-0,8
Bürgergeld	-0,0	-0,4
Grundsicherung im Alter	-0,0	-0,0
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	-0,0	-0,1
Kinderzuschlag	-0,1	-0,1
Gesamt	15,1	13,4

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 42: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4,non-refund

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	-61	-0,17	-52	-0,13
Nach Geschlecht				
Männer	-31	-0,16	-24	-0,12
Frauen	-30	-0,19	-28	-0,15

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 43: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 4, non-refund

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	-360	-0,80	-385	-0,86	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	-173	-0,62	-182	-0,65	
Alleinerziehend	37.157	-195	-0,53	-230	-0,62	
Paar ohne Kinder	56.180	-432	-0,77	-456	-0,81	
Paar mit Kindern	70.555	-756	-1,07	-823	-1,17	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	-282	-0,71	-297	-0,75	
Ein Kind	61.102	-572	-0,94	-619	-1,01	
Zwei Kinder	66.462	-723	-1,09	-795	-1,20	
Drei Kinder	69.150	-771	-1,11	-864	-1,25	
Vier und mehr Kinder	62.933	-495	-0,79	-530	-0,84	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	-43	-0,29	-50	-0,33	
2. Dezil	23.826	-142	-0,59	-165	-0,69	
3. Dezil	28.248	-210	-0,74	-242	-0,86	
4. Dezil	33.234	-277	-0,83	-308	-0,93	
5. Dezil	39.156	-350	-0,89	-383	-0,98	
6. Dezil	42.898	-390	-0,91	-417	-0,97	
7. Dezil	49.708	-475	-0,96	-505	-1,02	
8. Dezil	56.661	-509	-0,90	-540	-0,95	
9. Dezil	67.478	-623	-0,92	-658	-0,98	
10. Dezil	112.400	-784	-0,70	-796	-0,71	

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

Variante 5:**Tabelle 44: Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5, non-refund**

Budgetgröße	ohne Anpassung	mit Anpassung
Verfügbares Einkommen	33,3	35,6
Einkommensteuer	-33,9	-33,8
Abgeltungssteuer	0,0	0,0
Solidaritätszuschlag	0,1	0,1
Sozialversicherung (AG+AN)	0,0	2,1
Bürgergeld	0,0	0,8
Grundsicherung im Alter	-0,0	0,0
Kindergeld	0,0	-0,0
Wohngeld	0,4	0,5
Kinderzuschlag	0,2	0,2
Gesamt	-33,3	-30,0

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 45: Arbeitsangebotswirkungen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5, non-refund

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Gesamt	158	0,45	121	0,31
Nach Geschlecht				
Männer	75	0,37	65	0,33
Frauen	83	0,54	56	0,30

Hinweis: Arbeitsangebotswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Arbeitsangebotseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln. *Quelle:* ifo-Mikrosimulationsmodell.

Tabelle 46: Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Umwandlung G (150), Absch.KF, Variante 5,non-refund

	Ausgangswert		Veränderung			
	Status quo	ohne Anpassung		mit Anpassung		
	Euro	Euro	%	Euro	%	
Gesamt	44.993	796	1,77	852	1,89	
Nach Haushaltstyp						
Alleinstehend	27.877	451	1,62	483	1,73	
Alleinerziehend	37.157	368	0,99	448	1,21	
Paar ohne Kinder	56.180	1.121	2,00	1.207	2,15	
Paar mit Kindern	70.555	1.187	1,68	1.245	1,76	
Nach Anzahl der Kinder						
Ohne Kinder	39.783	733	1,84	788	1,98	
Ein Kind	61.102	1.109	1,81	1.203	1,97	
Zwei Kinder	66.462	1.009	1,52	1.048	1,58	
Drei Kinder	69.150	765	1,11	777	1,12	
Vier und mehr Kinder	62.933	590	0,94	581	0,92	
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo						
1. Dezil	15.041	91	0,60	109	0,72	
2. Dezil	23.826	335	1,41	408	1,71	
3. Dezil	28.248	509	1,80	617	2,18	
4. Dezil	33.234	691	2,08	809	2,43	
5. Dezil	39.156	886	2,26	1.005	2,57	
6. Dezil	42.898	1.021	2,38	1.111	2,59	
7. Dezil	49.708	1.174	2,36	1.238	2,49	
8. Dezil	56.661	1.235	2,18	1.256	2,22	
9. Dezil	67.478	1.213	1,80	1.195	1,77	
10. Dezil	112.400	1.245	1,11	1.225	1,09	

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

A.2 Kosten der Steuergutschrift und Wirkung als Transferleistung

Dieser Abschnitt approximiert die Summe an „nicht eingelösten Transferansprüchen“ in verschiedenen Szenarien. Diesen folgenden Überschlügen liegt eine Steuergutschrift in Höhe von 150 Euro pro Monat, d.h. 1.800 Euro pro Jahr, zugrunde. Die automatische Auszahlung einer derartigen Steuergutschrift an alle Erwachsenen würde 122 Mrd. Euro kosten. Davon gehen etwa 93,6 Mrd. Euro an Personen, die derzeit *keinen* Anspruch auf Transferleistungen haben und etwa 28,4 Mrd. Euro an Personen, die derzeit einen Anspruch auf Transferleistungen haben. Von dem letzteren Betrag kommen etwa 11,9 Mrd. Euro solchen Personen zugute, die ihre Transfers in Anspruch nehmen und etwa 16,5 Mrd. Euro solchen Personen, die ihre Transfers *nicht* in Anspruch nehmen.

Da die Steuergutschrift den bestehenden Transferanspruch übersteigen kann, muss dabei noch eine Anpassung im Vergleich zu den oben genannten 16,5 Mrd. Euro vorgenommen werden.²⁸ Nach dieser Berechnung zeigt sich, dass die Steuergutschrift etwa *12 Mrd. Euro an nicht eingelösten Transferansprüchen* ersetzen kann. Dies entspricht etwa 50% der von uns geschätzten nicht in Anspruch genommenen Transferleistungen.²⁹ Der Bezug liegt dabei auf den nicht eingelösten Transferzahlungen im Rechtsstand sowie bei Arbeitsmarktzuständen im Rechtsstand.³⁰

Steuergutschrift im Zuge der erweiterten Reformoption Variante 2 kombiniert geringe negative Arbeitsangebotswirkungen mit vertretbaren fiskalischen Kosten. Wie wären die Gewinne bei Einführung dieser Reform verteilt?

Im Falle einer *auszahlbaren Steuergutschrift* belaufen sich die Gesamtkosten der Steuergutschrift weiter auf 122 Mrd. Euro. Davon werden etwa 105,7 Mrd. Euro darauf verwendet, zu zahlende Steuern zu verringern und insgesamt etwa 16,3 Mrd. Euro als Transfer ausgezahlt. Dabei gehen 10,7 Mrd. Euro an Personen, die im Status quo einen Transferanspruch haben und 5,6 Mrd. Euro an Personen, die im Status quo *keinen* Transferanspruch haben.

Nimmt man eine Aufteilung wie für den aktuellen Rechtsstand vor, zeigt sich Folgendes: von den

²⁸ Beispiel: Wir setzen für solche Personen, deren Wohngeldanspruch zum Beispiel bei 100 Euro pro Monat und damit unterhalb des Betrags der Steuergutschrift liegt, die Höhe des durch die Steuergutschrift ersetzten Transfers auf 100 Euro an. Liegt der nicht eingelöste Transferanspruch der Person etwa bei 500 Euro pro Monat, nehmen wir trotzdem weiterhin die durch die Steuergutschrift zur Verfügung gestellten 150 Euro pro Monat als Höhe des ersetzten Transfers an.

²⁹ Es gibt bekannte Unsicherheiten zur Nichtinanspruchnahme in Mikrosimulationsmodellen. Eine nicht ausreichende Datenlage (insbesondere zu Vermögen, aber auch zu anderen Transferleistungen und temporären Transfers wie ALG oder Elterngeld) führt zu Simulationsfehlern bei der Berechnung der Ansprüche und Anspruchsberechtigung bei vollständiger Inanspruchnahme. Diese Simulationsfehler werden empirisch bei der Berücksichtigung fixer Effekte je Transfer (auch als „Stigmaeffekte“ bekannt), die einen besseren Fit innerhalb der Stichprobe gewährleisten, teilweise gemindert – ob die Nicht-Inanspruchnahme dann ein echtes Stigma oder etwa die unvollständige Datenlage widerspiegelt, ist ökonomisch nicht trennbar. Sie können aber nur Zustände mit unvollständiger Inanspruchnahme, also den Status quo, beschreiben.

³⁰ Wichtig zu beachten ist, dass dies keine Analyse unter Berücksichtigung von Nicht-Inanspruchnahmeverhalten ist, die andere Arbeitsmarktzustände hervorbringen würde.

122 Mrd. Euro gehen etwa 93,9 Mrd. Euro an Personen, die im Reformszenario *keinen* Anspruch auf Transferleistungen haben und etwa 28,1 Mrd. Euro an Personen, die im Reformszenario einen Anspruch auf Transferleistungen haben. Davon wiederum kommen etwa 11,6 Mrd. Euro solchen Personen zugute, die die jeweiligen Transfers in Anspruch nehmen und etwa 16,4 Mrd. Euro solchen Personen zugute, die ihre Transfers *nicht* in Anspruch nehmen.

Wir möchten approximieren, wie hoch die *Summe an nicht eingelösten Transferansprüchen* im Reformszenario ist, die durch die Steuergutschrift nun „bedient“ würden. Da die Steuergutschrift den bestehenden Transferanspruch übersteigen kann, müssen wir (wie oben für den gegenwärtigen Rechtsstand) noch die beschriebene Anpassung im Vergleich zu den genannten 16,4 Mrd. Euro vornehmen.³¹ Es zeigt sich, dass die Steuergutschrift etwa *11,9 Mrd. Euro an nicht-eingelösten Transferansprüchen* ersetzen kann.

Nicht-auszahlbare Steuergutschrift Im Falle der *nicht-auszahlbaren Steuergutschrift* verringern sich die Gesamtkosten der Steuergutschrift auf etwa 105 Mrd. Euro, da der Transferteil der Steuergutschrift wegfällt. So verringert sich die Summe an finanziellen Vorteilen für Personen mit nicht eingelösten Transferansprüchen im Vergleich zur *auszahlbaren Steuergutschrift* von 16,4 Mrd. Euro auf 12,4 Mrd. Euro.

³¹ Siehe obiges Beispiel für die Intuition dieser Anpassung.