

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2018

Aufkommens- und Verteilungs- wirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag)

Stefan Bach, Hermann Buslei, Björn Fischer und Michelle Harnisch

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2018

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-19-4
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 128

Stefan Bach*, Hermann Buslei, Björn Fischer, Michelle Harnisch

Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag)

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag des
Deutschen Gewerkschaftsbunds DGB, Bundesvorstand

Berlin, 6. Februar 2018

* DIW Berlin, Abteilung Staat, sbach@diw.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Einleitung.....	3
2 Entlastungsbetrag für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag)	4
3 Fallstudien für Arbeitnehmerhaushalte	8
4 Simulation der Aufkommens- und Verteilungswirkungen.....	24
4.1 Mikrosimulationsmodell STSM auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).....	24
4.2 Simulationsergebnisse	28

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Single-Haushalt	10
Abbildung 2	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Single-Haushalt	11
Abbildung 3	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Single-Haushalt	12
Abbildung 4	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar	13
Abbildung 5	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar	14
Abbildung 6	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar	15
Abbildung 7	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%)	16
Abbildung 8	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%)	17
Abbildung 9	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%)	18
Abbildung 10	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind	19
Abbildung 11	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind	20
Abbildung 12	Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind	21

Tabelle 1	Haushalte, Bruttoeinkommen, Einkommensteuer und Sozialbeiträge nach geltenden Recht, 2018	27
Tabelle 2	Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, 2018	29
Tabelle 3	Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, 2018	30
Tabelle 4	Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, 2018	31
Tabelle 5	Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, 2018. Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen.....	32

Kurzfassung

In diesem Forschungsprojekt werden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag) analysiert. Dieser Steuerabzug entlastet niedrige Arbeitseinkommen, indem die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen sowie gleichwertige Vorsorgeaufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden, zum Beispiel bis 50 Euro, 100 Euro oder 150 Euro im Monat. Der SV-Entlastungsbetrag wird als Negativsteuer ausgezahlt, wenn er die Einkommensteuerschuld übersteigt. Der SV-Entlastungsbetrag wird gekürzt um die steuerliche Entlastungswirkung, die durch den Abzug der Sozialversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen entsteht. Dadurch wird er bei steigenden Einkommen abgeschmolzen und nur bis zu mittleren Arbeitseinkommen gewährt, sofern keine Verluste aus anderen Einkünften oder höhere Abzüge das zu versteuernde Einkommen mindern.

Einen SV-Entlastungsbetrag von maximal 100 Euro im Monat erreichen alleinstehende Arbeitnehmer bei etwa 7 300 Euro Bruttolohn im Jahr. Sofern sie keine anderen Einkünfte haben oder höhere Werbungskosten, Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen deklarieren, wird Einkommensteuer ab 10 700 Euro Bruttolohn fällig. Ab diesem Einkommen wird der SV-Entlastungsbetrag mit der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen verrechnet, bis er bei einem Bruttolohn von 26 500 Euro vollständig abgeschmolzen ist. Bei Einverdiener-Paaren wird die Einkommensgrenze für die Steuerbelastung durch das Ehegattensplitting nahezu verdoppelt und der SV-Entlastungsbetrag wird über ein längeres Einkommensintervall abgeschmolzen. Sind beide Partner Arbeitnehmer, wird der SV-Entlastungsbetrag doppelt gewährt und über ein längeres Einkommensintervall abgeschmolzen.

Der SV-Entlastungsbetrag senkt die Grenzbelastungen durch die Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Einkommen, bis er sein maximales Niveau erreicht hat. Im Bereich des Abschmelzintervalls steigen die effektiven Grenzbelastungen des Bruttoeinkommens dagegen durch die Verrechnung des SV-Entlastungsbetrags mit der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen. Im Zusammenwirken mit dem Splittingverfahren erhöht sich die Grenzbelastung für Zweitverdiener-Partner mit niedrigen Einkommen, wenn bei höheren Einkommen des Partners der SV-Entlastungsbetrag des Zweitverdieners abgeschmolzen oder nicht mehr gewährt wird.

Die Simulationen zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen ergeben für einen SV-Entlastungsbetrag von maximal 100 Euro im Monat Mindereinnahmen von 5,8 Milliarden Euro

bei der Einkommensteuer im Jahr 2018. Die Entlastungen sind im Wesentlichen auf die Haushalte mit niedrigen bis mittleren Arbeitseinkommen konzentriert. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen knapp 80 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile gut zwei Drittel und auf die unteren drei Dezile entfällt gut die Hälfte. Der SV-Entlastungsbetrag entlastet also die Arbeitnehmer mit geringen bis zu den mittleren Einkommen effektiv. Bei vielen Niedrigverdienenden würde der SV-Entlastungsbetrag allerdings zu einem erheblichen Anteil auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers angerechnet werden (Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld), die Entlastungswirkungen fallen entsprechend geringer aus. Die damit verbundenen Minderausgaben bei den Sozialleistungen belaufen sich schätzungsweise auf etwa 0,9 Milliarden Euro.

Bei einem SV-Entlastungsbetrag von maximal 150 Euro im Monat ergeben sich jährliche Einkommensteuer-Mindereinnahmen von 12,1 Milliarden Euro. In diesem Szenario wird der SV-Entlastungsbetrag über ein deutlich längeres Einkommensintervall gewährt und abgeschmolzen, so dass auch viele Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen davon profitieren. Die Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen reduziert die Entlastung der Niedrigverdienenden und führt zu entsprechenden Minderausgaben bei den Sozialleistungen von schätzungsweise 1,2 Milliarden Euro.

Bei einem SV-Entlastungsbetrag von maximal 50 Euro im Monat ergeben sich jährliche Einkommensteuer-Mindereinnahmen von 2,2 Milliarden Euro. Bei diesem Szenario sind die Entlastungen ungleich stärker auf die unteren drei Dezile konzentriert, die über 60 Prozent des gesamten Entlastungsvolumens auf sich vereinigen. Die Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen reduziert die Entlastung der Niedrigverdienenden um schätzungsweise 0,4 Milliarden Euro.

In einer Alternativvariante wird auf die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen auf die tarifliche Einkommensteuer mit Abzug von Kinderfreibeträgen abgestellt, auch wenn bei der festgesetzten Einkommensteuer kein Kinderfreibetrag abgezogen wird. In diesem Fall wird der SV-Entlastungsbetrag bei den Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei höheren Einkommen abgeschmolzen. Im Fall des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat steigen die jährlichen Einkommensteuer-Mindereinnahmen auf 6,8 Milliarden Euro. Der SV-Entlastungsbetrag wird bei dieser Variante stärker auf die Haushalte mit Kindern in den mittleren Einkommensgruppen ausgeweitet. Die Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen steigt auf schätzungsweise 1 Milliarde Euro.

1 Einleitung

In diesem Forschungsprojekt werden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag) analysiert. Dieser Steuerabzug entlastet niedrige Arbeitseinkommen, indem die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen sowie gleichwertige Vorsorgeaufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden, zum Beispiel bis 50 Euro, 100 Euro oder 150 Euro im Monat. Der SV-Entlastungsbetrag wird als Negativsteuer ausgezahlt, wenn er die Einkommensteuerschuld übersteigt. Der SV-Entlastungsbetrag wird gekürzt um die steuerliche Entlastungswirkung, die durch den Abzug der Sozialversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen entsteht. Dadurch wird er bei steigenden Einkommen abgeschmolzen und nur bis zu mittleren Arbeitseinkommen gewährt, sofern keine Verluste aus anderen Einkünften oder höhere Abzüge das zu versteuernde Einkommen mindern.

Im folgenden Kapitel 2 wird der SV-Entlastungsbetrag konkret spezifiziert. Um die Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags nach der Einkommenshöhe darzustellen, werden in Kapitel 3 Fallstudien für Arbeitnehmerhaushalte durchgeführt und deren Ergebnisse graphisch illustriert. Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen des SV-Entlastungsbetrags werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) analysiert. Kapitel 4 beschreibt das Simulationsmodell und die Ergebnisse der Simulationen.

2 Entlastungsbetrag für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag)

Bei der Einkommensteuer soll ein Entlastungsbetrag für Sozialversicherungsbeiträge eingeführt werden (SV-Entlastungsbetrag). Dieser Steuerabzug entlastet niedrige Arbeitseinkommen, indem die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen sowie gleichwertige Vorsorgeaufwendungen bis zu einem Höchstbetrag von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden. Der SV-Entlastungsbetrag wird als Negativsteuer ausgezahlt, wenn die Einkommensschuld niedriger ist. Der SV-Entlastungsbetrag wird gekürzt um die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Sozialversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen. Dadurch wird er bei steigenden Einkommen abgeschmolzen und nur bis zu mittleren Arbeitseinkommen gewährt, sofern das zu versteuernde Einkommen nicht durch Verluste aus anderen Einkünften oder höhere Abzüge wie Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen gemindert wird.

Der SV-Entlastungsbetrag erstattet die gezahlten Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bis zu einer bestimmten Höhe, zum Beispiel bis 50 Euro, 100 Euro oder 150 Euro im Monat. Begünstigt werden die Arbeitnehmerbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie von Minijobbern. Begünstigt werden ferner Beiträge zu gleichwertigen Sicherungssystemen wie berufsständischen Versorgungswerken oder privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, soweit deren Leistungen die Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen nicht übersteigen. Gegebenenfalls könnten auch Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge für Selbständigeneinkommen einbezogen werden, diese Variante wird in dieser Studie nicht untersucht. Eigenbeiträge zur Sozialversicherung von Rentnern (Kranken- und Pflegeversicherung) werden nicht begünstigt.

Der SV-Entlastungsbetrag gilt für alle Steuerpflichtigen mit entsprechenden Arbeitnehmerbeiträgen. Er wird jedoch verrechnet mit der steuerlichen Entlastungswirkung des Abzugs der Sozialversicherungsbeiträge, die als Vorsorgeaufwendungen bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abgezogen werden. Analog zu den Regelungen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs (Kindergeld versus Kinderfreibetrag) wird hierzu eine zusätzliche *Günstigerprüfung* in die Steuerberechnung eingeführt. Dazu wird die tarifliche Einkommensteuer *mit* und *ohne* Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ermittelt:

- Ist die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen *niedriger* als der Entlastungsbetrag, ist die tarifliche Einkommensteuer *ohne* Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung maßgeblich.
- Ist die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen *höher* als der Entlastungsbetrag, ist die tarifliche Einkommensteuer *mit* Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung maßgeblich. Bei der Festsetzung der Einkommensteuer wird der Entlastungsbetrag der Steuerschuld hinzugerechnet (analog zur Hinzurechnung des Kindergeldes beim steuerlichen Familienleistungsausgleich).

In der *Basisvariante* ist für diese zusätzliche Günstigerprüfung immer die tarifliche Einkommensteuer *ohne* Abzug von Kinderfreibeträgen maßgeblich. Dies entspricht der tatsächlichen Entlastungswirkung bei den meisten Steuerpflichtigen, da der SV-Entlastungsbetrag durch die Verrechnung mit der Steuerminderung, die durch den Sonderausgaben-Abzug der Sozialversicherungsbeiträge entsteht, schon bei mittleren Einkommen ausläuft. Bei diesen Einkommen wird der Kinderfreibetrag in der Regel nicht wirksam (siehe die Fallstudien in Kapitel 3).

In einer *Alternativvariante* soll für diese Günstigerprüfung immer die tarifliche Einkommensteuer *mit* Abzug von Kinderfreibeträgen maßgeblich sein. Dies kann man damit begründen, dass die Günstigerprüfung beim Familienleistungsausgleich zwischen Kindergeld und der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags nicht die Wirkung anderer steuerlicher oder sozialpolitischer Instrumente beeinflussen soll. Im geltenden Einkommensteuerrecht sind die Einkommensteuer und der damit verbundene Grenzsteuersatz bei den Steuerpflichtigen mit unteren und mittleren Einkommen „überhöht“, da hier keine Kinderfreibeträge berücksichtigt werden und das Kindergeld die Entlastung für die Familienleistungen herstellt. Mit der Alternativvariante würde die Anrechnungsregelung nicht mehr auf diese „überhöhten“ Grenzsteuersätze abstellen, sondern auf die niedrigeren Grenzsteuersätze unter Beachtung der Kinderfreibeträge.

Ebenso wie für die Berechnung des Solidaritätszuschlags oder der Kirchensteuer soll damit in der Alternativvariante für die Berechnung des SV-Entlastungsbetrags bei allen Steuerpflichtigen die Einkommensteuerbelastung zugrunde gelegt werden, die sich nach Abzug von Kinderfreibeträgen ergibt. Diese repräsentiert die „horizontale“ Gleichheit zwischen Steuerpflichtigen mit und ohne Kinder, sofern man in den Unterhaltsverpflichtungen für Kinder eine Minderung steuerlicher Leistungsfähigkeit sieht. Durch die Zugrundelegung der fiktiven Entlastungswirkung unter Berücksichtigung der Kinderfreibeträge wird der SV-Entlastungsbetrag erst bei höheren Einkommen reduziert (siehe die Beispielrechnungen in Kapitel 3).

Diese Günstigerprüfung wird analog zu den Regelungen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs im Rahmen der amtlichen Einkommensteuerveranlagung durchgeführt. Sie ist nachrangig zur Günstigerprüfung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs und vorrangig zur Günstigerprüfung bei einer optionalen Einbeziehung der Kapitaleinkünfte. Abhängigkeiten beziehungsweise Optimierungen zwischen den Günstigerprüfungen werden nicht berücksichtigt.

Der SV-Entlastungsbetrag wird individuell gewährt, also bei Paaren für beide Partner mit ihren jeweiligen Arbeitnehmerbeiträgen. Bei der Einkommensteuer werden bei der Zusammenveranlagung der Partner die Vorsorgeaufwendungen zusammen gerechnet und die Steuerentlastungswirkung für das Paar mit der Summe der SV-Entlastungsbeträge beider Partner verglichen.

Beamte und andere Versorgungsberechtigte ohne eigene Beiträge zur Altersversorgung oder arbeitende Altersrentner ohne Rentenversicherungsbeiträge würden von einem vollen SV-Entlastungsbetrag begünstigt, da sie regelmäßig nur Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zahlen. Dies führt zu einer entsprechend geringeren Steuerentlastung durch den Abzug der Vorsorgeaufwendungen und somit bei gleichem Einkommen wie bei einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer zu höheren Entlastungseffekten durch den SV-Entlastungsbetrag, da dieser durch die Verrechnung mit der geringeren steuerlichen Entlastung langsamer abgeschmolzen wird als bei einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer. Daher wird der SV-Entlastungsbetrag in diesen Fällen nur zu 60 Prozent des Regelsatzes gewährt, da derzeit etwa 60 Prozent der abziehbaren Vorsorgeaufwendungen auf die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge entfallen.

Der SV-Entlastungsbetrag wird nur für die Einkommensteuerbelastung gewährt. Zuschlagsteuern auf die Einkommensteuer wie der Solidaritätszuschlag oder die Kirchensteuer werden nicht reduziert.

Der SV-Entlastungsbetrag sinkt mit steigendem steuerpflichtigem Einkommen, da er mit der Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen verrechnet wird (siehe dazu die Beispielrechnungen im folgenden Kapitel 3). Sofern keine höheren Abzüge vom Bruttoeinkommen vorliegen, wird er bis zu mittleren Arbeitseinkommen abgeschmolzen. Bei hohen Abzügen, zum Beispiel durch Verluste aus Vermietung oder gewerblichen Beteiligungen, hohe Werbungskosten oder hohe Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen, können

auch Arbeitnehmer mit hohen Arbeitseinkommen begünstigt werden. Um dies zu begrenzen, müsste eine zusätzliche, entsprechend qualifizierte Einkommensgrenze eingezogen werden.

Der SV-Entlastungsbetrag kann im Rahmen des Lohnsteuerabzugsverfahrens berücksichtigt werden, einschließlich der zusätzlichen Günstigerprüfung. Sofern auch Selbständigeneinkommen vom SV-Entlastungsbetrag begünstigt werden sollen, können die Einkommensteuer-Vorauszahlungen entsprechend angepasst werden.

3 Fallstudien für Arbeitnehmerhaushalte

Um die Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags nach der Einkommenshöhe zu illustrieren, betrachten wir im Folgenden Beispielfälle für Arbeitnehmerhaushalte (siehe die folgenden Abbildungen). Hierzu ermitteln wir den SV-Entlastungsbetrag für Singles oder Paare von Arbeitnehmern, die ausschließlich Lohn Einkommen beziehen und keine sonstigen Einkünfte haben. Sie bezahlen ausschließlich Beiträge zu den regulären gesetzlichen Sozialversicherungen. Sondersysteme wie die knappschaftliche Rentenversicherung, berufsständische Versorgungswerke, die Künstlersozialversicherung oder die private Kranken- und Pflegeversicherung werden hier nicht betrachtet.

Für Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und Transfers legen wir das geltende Recht des Jahres 2017 zugrunde und berücksichtigen die bereits beschlossenen Rechtsänderungen für das Jahr 2018, etwa beim Einkommensteuertarif, bei den abziehbaren Vorsorgeaufwendungen oder bei den Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung. In Abhängigkeit von der Höhe des Bruttolohns berücksichtigen wir die Regelungen für Minijobs bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 450 Euro sowie für die Midijobs bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 850 Euro.

Für die Einkommensteuer nehmen wir an, dass die Arbeitnehmerhaushalte keine höheren Werbungskosten deklarieren und nur den Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 1 000 Euro im Jahr abziehen. Ferner berücksichtigen wir neben den Sozialversicherungsbeiträgen keine weiteren Vorsorgeaufwendungen wie zum Beispiel Beiträge zur Haftpflichtversicherung und zur Berufsunfähigkeitsversicherung. Die hier betrachteten Arbeitnehmerhaushalte haben keine sonstigen Sonderausgaben (zum Beispiel Spenden und Beiträge, Kinderbetreuungskosten), hierfür setzen wir nur den Pauschbetrag von 36 Euro im Jahr an (§ 10c EStG), ferner haben sie keine außergewöhnlichen Belastungen.

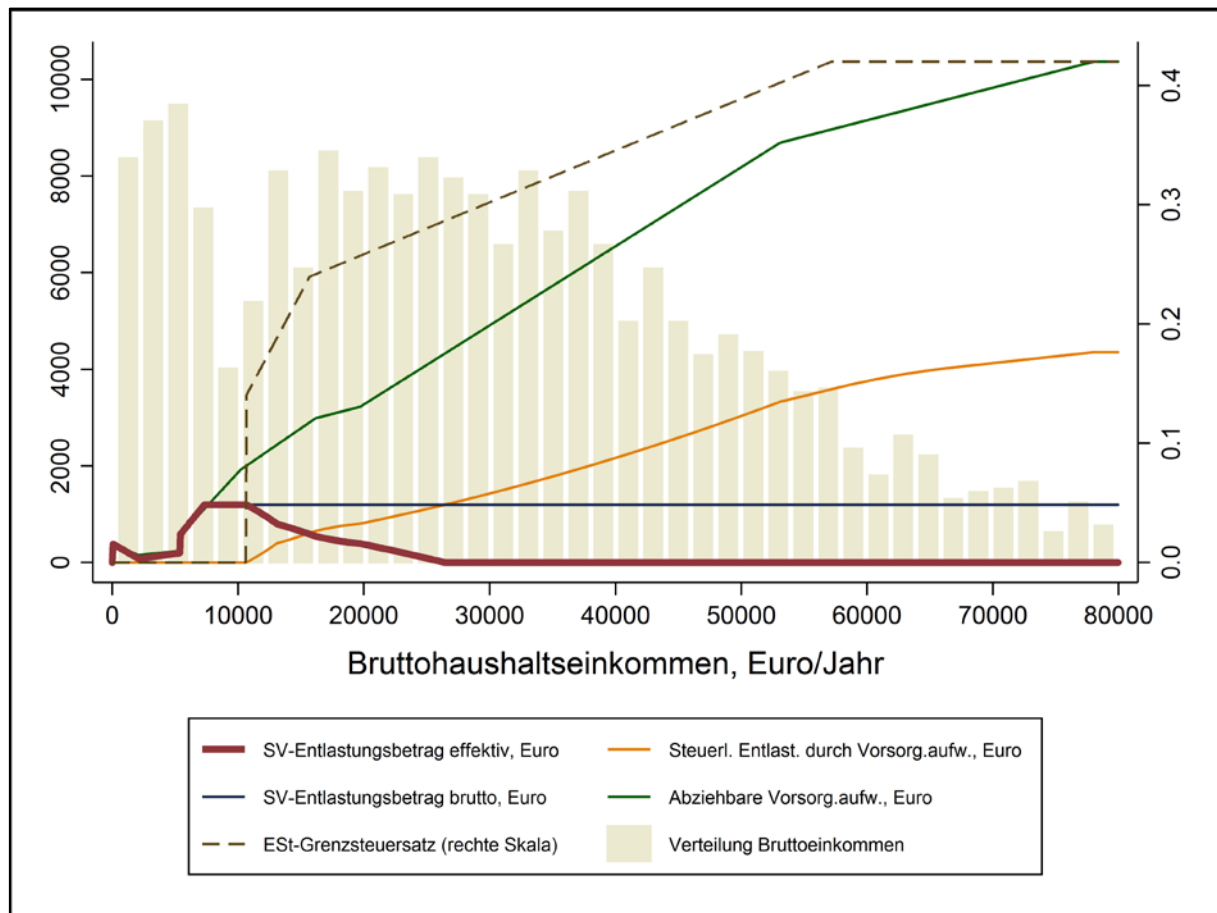
In der Basisvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen auf Grundlage der tariflichen Einkommensteuer *ohne* Abzug von Kinderfreibeträgen haben Kinder nur einen geringen Einfluss auf die Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags. Die Arbeitnehmerbeiträge verringern sich für Steuerpflichtige mit Kindern geringfügig bei der Pflegeversicherung. Der Ausbildungsfreibetrag für auswärtig untergebrachte Kinder in Berufsausbildung wird in den Beispielrechnungen vernachlässigt. Durch die Verrechnung mit der steuerlichen Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen wird der SV-Entlastungsbetrag nur für untere und mittlere zu versteuernde Einkommen gewährt, bei de-

nen keine zusätzliche steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag wirksam wird. Besondere Fälle werden hier nicht betrachtet, etwa Steuerpflichtige mit höheren steuerfreien Einkünften, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen (insbesondere Lohnersatzleistungen, Auslandseinkünfte) oder mit außerordentlichen Einkünften (zum Beispiel Sonderzahlungen und mehrjährige Einkünfte). In diesen Fällen kann auch bei niedrigen zu versteuernden Einkommen der Kinderfreibetrag wirksam werden.

Abbildung 1 zeigt die Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat bei einem alleinstehenden Arbeitnehmer für Bruttoeinkommen bis 80 000 Euro im Jahr. Die dargestellten Wirkungen beziehen sich ebenfalls auf den Jahreszeitraum. Bei Einkommen bis 450 Euro im Monat beziehungsweise 5 400 Euro im Jahr gilt die Minijob-Regelung. Hierzu nehmen wir an, dass Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung (derzeit 3,7 Prozent) bezahlt und als Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt werden. Bei niedrigen Minijob-Einkommen gilt für die Rentenversicherung ein Mindestbeitrag von 32,73 Euro im Monat, den der Arbeitnehmer durch eigene Beiträge aufstocken muss, wenn die Pauschalabgabe des Arbeitgebers von 15 Prozent dazu nicht ausreicht. Daher sinkt der Arbeitnehmerbeitrag zunächst, um dann mit dem Arbeitnehmer-Beitragsatz zur Rentenversicherung bis zur Einkommensgrenze für die Minijobs von 5 400 Euro im Jahr wieder leicht anzusteigen. Beim Übergang in die Midijob-Zone werden Arbeitnehmerbeiträge für alle Sozialversicherungssysteme fällig, allerdings sind diese im Gleitzonentarif niedriger als bei den allgemeinen Beitragsätzen. Bei etwa 7 300 Euro Bruttolohn im Jahr wird der in diesem Szenario angenommene Höchstsatz des SV-Entlastungsbetrags von 1 200 Euro im Jahr erreicht.

Um die Wirkung der Verrechnung mit der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen darzustellen, zeigen wir in den Abbildungen den Verlauf der abziehbaren Vorsorgeaufwendungen sowie deren steuerlichen Entlastungseffekt. Die abziehbaren Vorsorgeaufwendungen liegen stets unter den Sozialversicherungsbeiträgen, da die GRV-Beiträge nur teilweise als Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt werden und bei höheren Einkommen auch die Arbeitslosenversicherungsbeiträge nicht mehr berücksichtigt werden (Kasten). Der letztere Effekt erklärt die Veränderung der Steigung bei den abziehbaren Vorsorgeaufwendungen im Einkommensbereich zwischen 16 200 Euro und 19 700 Euro. Ab einem Bruttolohn von 53 100 Euro ist im Jahr 2018 die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erreicht, bei einem Bruttolohn von 78 000 Euro in den alten Bundesländern die Beitragsbemessungsgrenze der GRV und der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, in den neuen Ländern bei 69 600 Euro.

Abbildung 1 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Single-Haushalt



Die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen hängt vom Grenzsteuersatz ab. Durch den Abzug von Werbungskosten und Sonderausgaben sowie des Grundfreibetrags entsteht die Steuerbelastung bei dem hier betrachteten Single-Arbeitnehmer ab einem Bruttolohn von 10 700 Euro im Jahr. Daher verbleibt der SV-Entlastungsbetrag bis zu diesem Einkommen konstant auf dem Höchstsatz von 1 200 Euro. Ab diesem Einkommen ergibt sich die steuerliche Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen entsprechend den Grenzsteuersätzen. Um diesen Betrag wird der SV-Entlastungsbetrag gekürzt, so dass er mit steigendem Einkommen sinkt. Ab einem Bruttolohn von 26 500 Euro erreicht die steuerliche Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen die Höhe des maximalen Entlastungsbetrags von 1 200 Euro, so dass ab diesem Einkommen kein SV-Entlastungsbetrag mehr von der Steuerschuld abgezogen wird.

Steigt der SV-Entlastungsbetrag auf maximal 150 Euro im Monat beziehungsweise 1 800 Euro im Jahr, wird der maximale Entlastungsbetrag bei dem hier betrachteten Single-Arbeitnehmer erst bei einem etwas höheren Bruttoeinkommen von 9 200 Euro erreicht (Abbildung 2). Ab einem Bruttolohn von 10 700 Euro im Jahr setzt dann die Steuerbelastung und damit die Kürzung des SV-Entlastungsbetrags durch die Verrechnung mit der steuerliche Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen ein. Das Abschmelzintervall verlängert sich durch das höhere Niveau des SV-Entlastungsbetrags im Vergleich zum Szenario mit maximal 100 Euro im Monat. Hier wird der SV-Entlastungsbetrag bis zu Bruttoeinkommen von 35 200 Euro gewährt. Reduziert man dagegen den SV-Entlastungsbetrag auf maximal 50 Euro im Monat beziehungsweise 600 Euro im Jahr, wird der maximale Entlastungsbetrag schon bei 5 500 Euro Bruttoeinkommen erreicht und bis zu einem Bruttoeinkommen von 15 500 Euro abgeschmolzen (Abbildung 3).

Abbildung 2 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Single-Haushalt

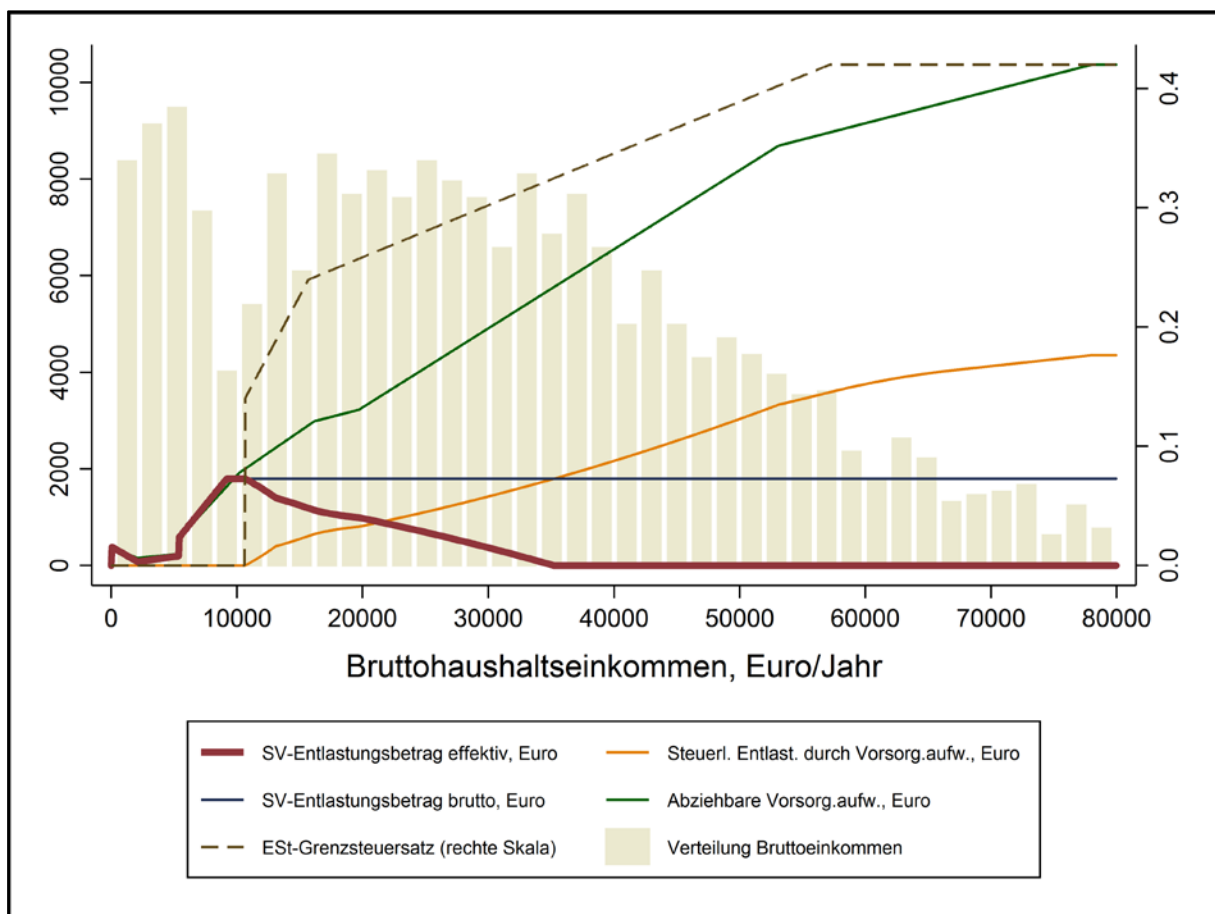
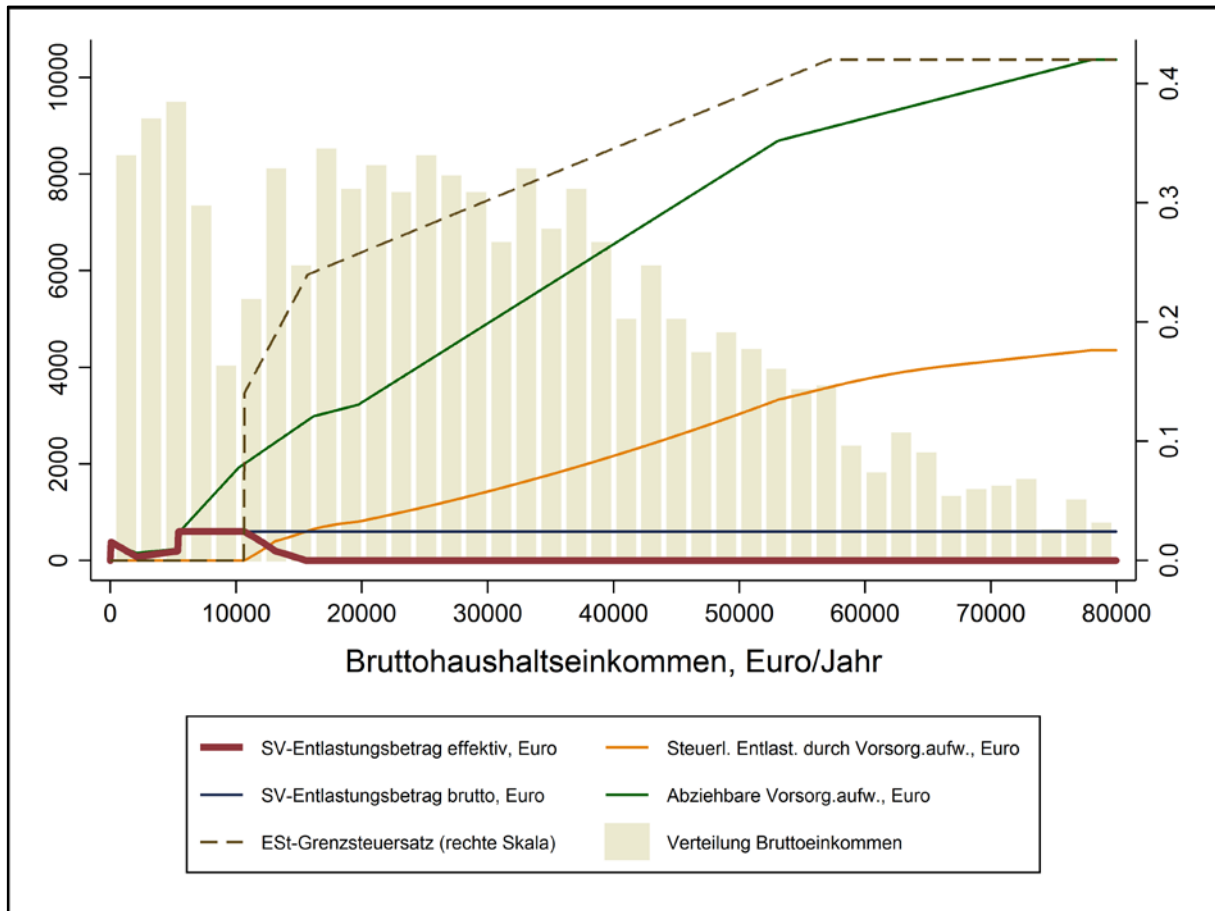


Abbildung 3 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Single-Haushalt



Betrachtet man zusammenveranlagte Ehepaare oder Lebenspartnerschaften mit nur einem Verdienst, verschieben sich durch die Ehegattenbesteuerung die Wirkungen „nach rechts“ (Abbildung 4 bis Abbildung 6). Durch das Splittingverfahren wird die Einkommensgrenze für die Steuerbelastung und damit das Einkommen für die Abschmelzung des SV-Entlastungsbetrags nahezu verdoppelt. Der SV-Entlastungsbetrag wird beim Einverdiener-Paar nur einmal gewährt. Im Vergleich zum Single-Haushalt ist der Anstieg der Grenzsteuersätze beim Splittingtarif niedriger, so dass der SV-Entlastungsbetrag über ein längeres Einkommensintervall abgeschmolzen wird.

Abbildung 4 **Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar**

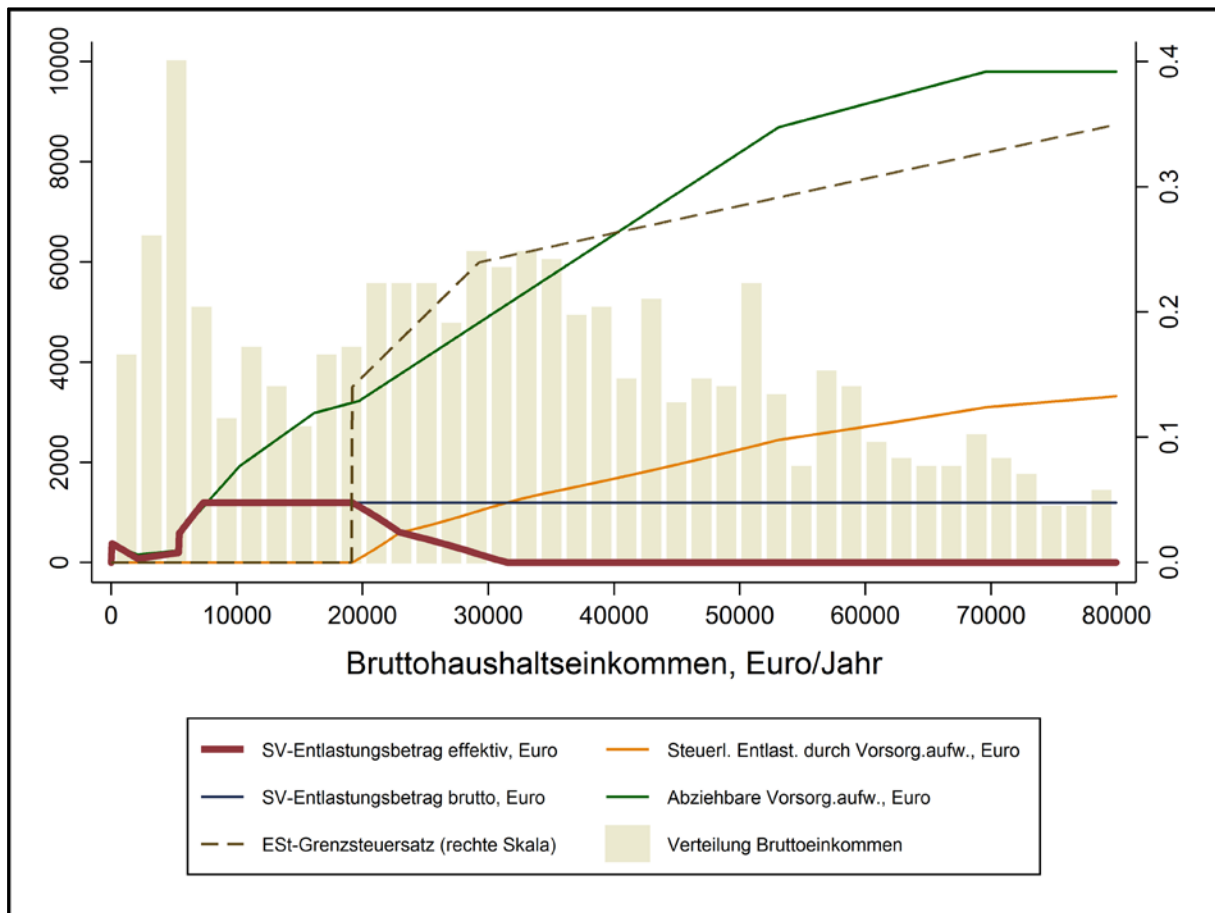


Abbildung 5 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar

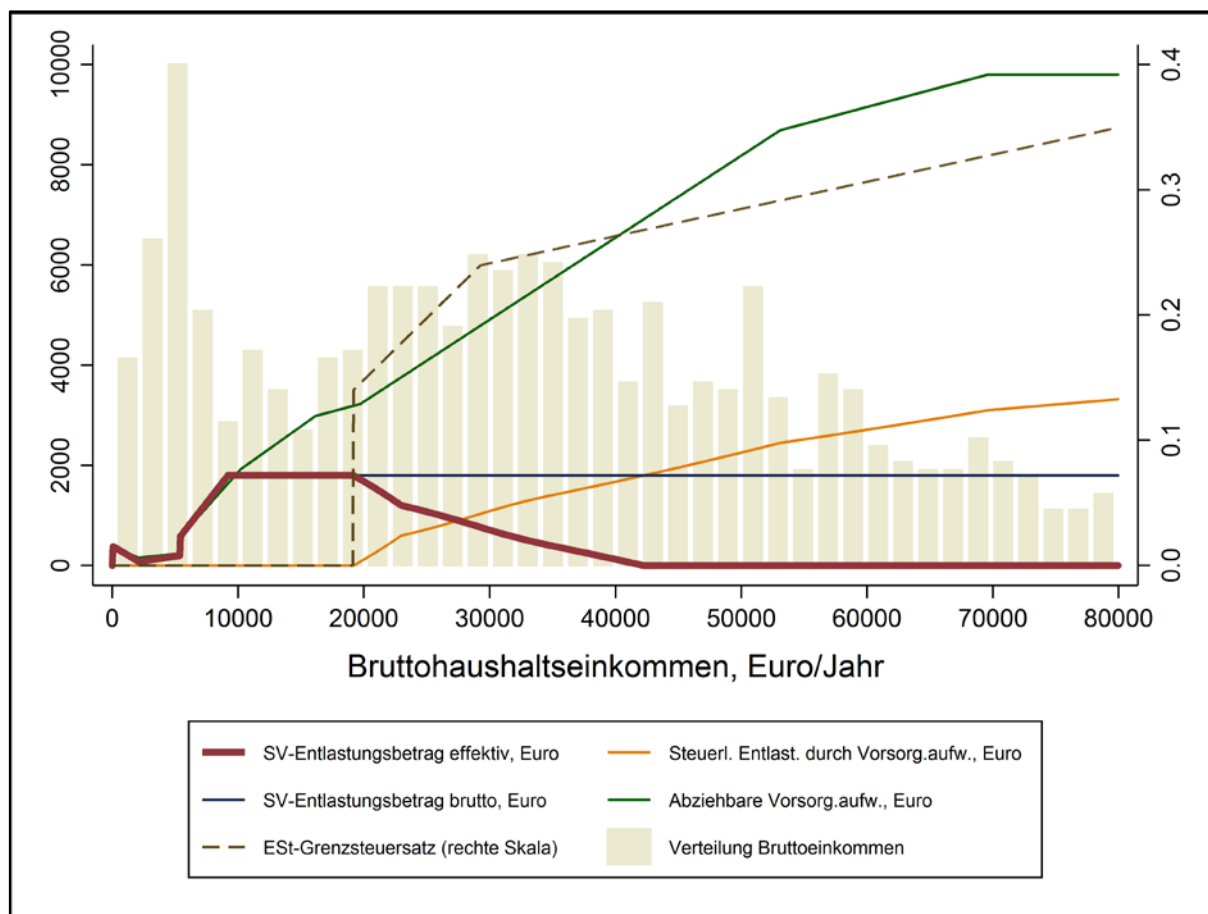
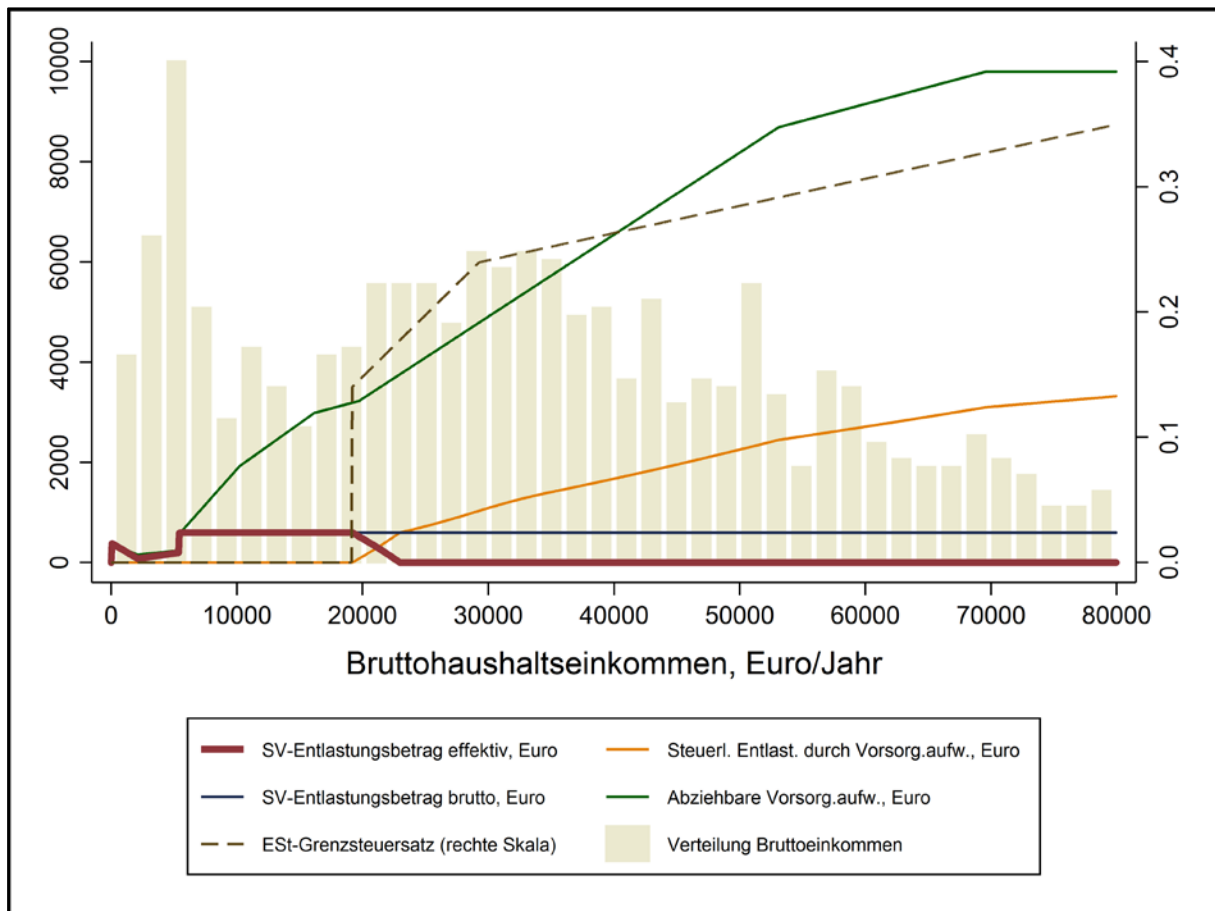


Abbildung 6 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Einverdiener/in-Paar



Ferner betrachten wir ein verheiratetes oder verpartnertes Zweiverdiener-Paar (Abbildung 7 bis Abbildung 9). Hierzu nehmen wir an, dass über die gesamte Bruttoeinkommensskala das gemeinsame Bruttoeinkommen im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel auf die Partner aufgeteilt ist. Dieser Fall ist häufig anzutreffen bei Familien mit Kindern, bei denen sich ein Partner stärker in der Erwerbsarbeit engagiert, während der andere Partner sich stärker um Familie und Haushalt kümmert.

Im Fall des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat beziehungsweise 1.200 Euro im Jahr erreicht dieser sein maximales Niveau von 2.400 Euro für beide Partner erst bei einem gemeinsamen Bruttoeinkommen von 22.100 Euro (Abbildung 7). Bei diesem Einkommen wird bereits Einkommensteuer fällig, so dass der effektive SV-Entlastungsbetrag schon abgeschmolzen wird. Ab einem gemeinsamen Bruttoeinkommen von 52.000 Euro wird bei diesem Paar keine Entlastung mehr gewährt. Ein höherer SV-Entlastungsbetrag von maximal

150 Euro im Monat verlängert das Abschmelzintervall auf 71 000 Euro, ein niedriger SV-Entlastungsbetrag von maximal 50 Euro im Monat verkürzt es auf 32 000 Euro.

Abbildung 7 **Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%)**

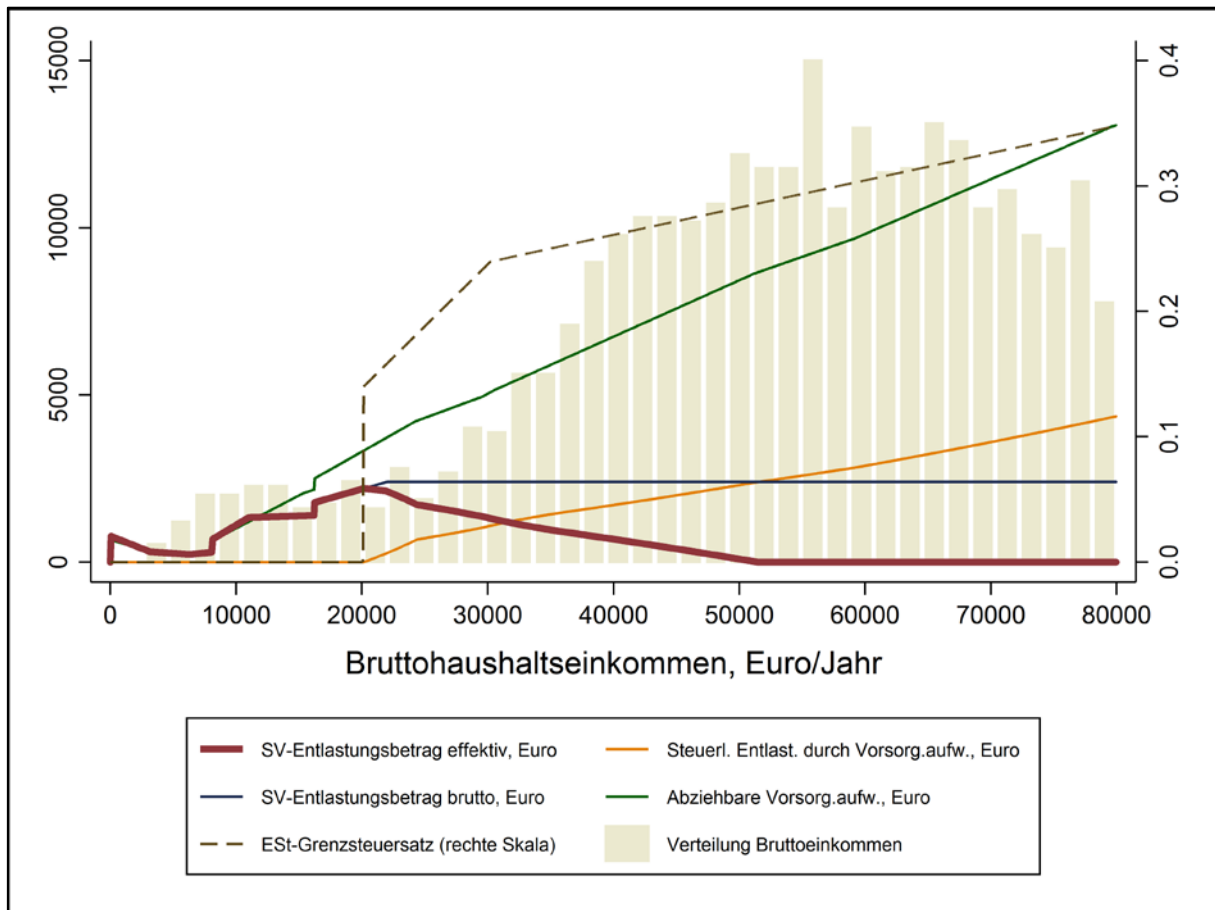


Abbildung 8 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar
(Einkommensaufteilung 66%/33%)

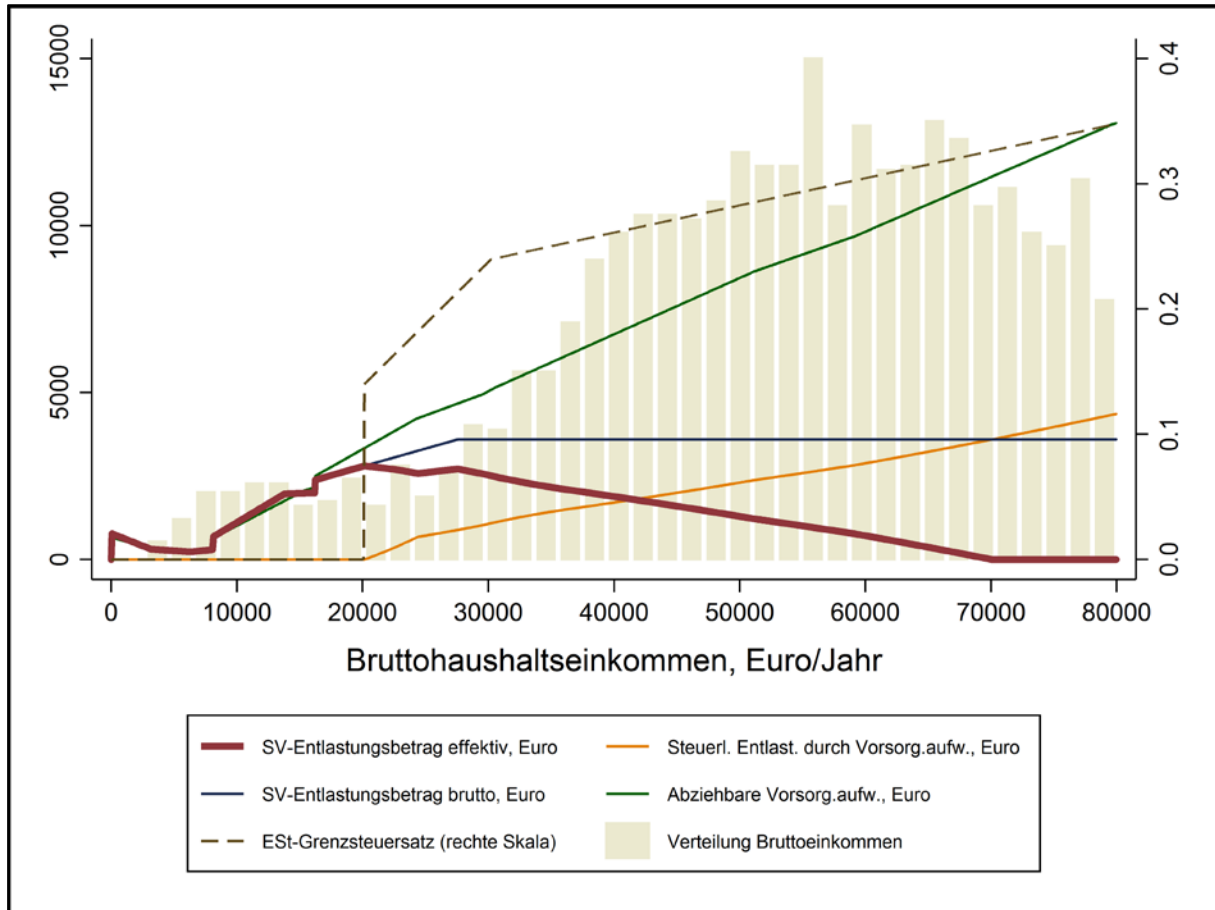
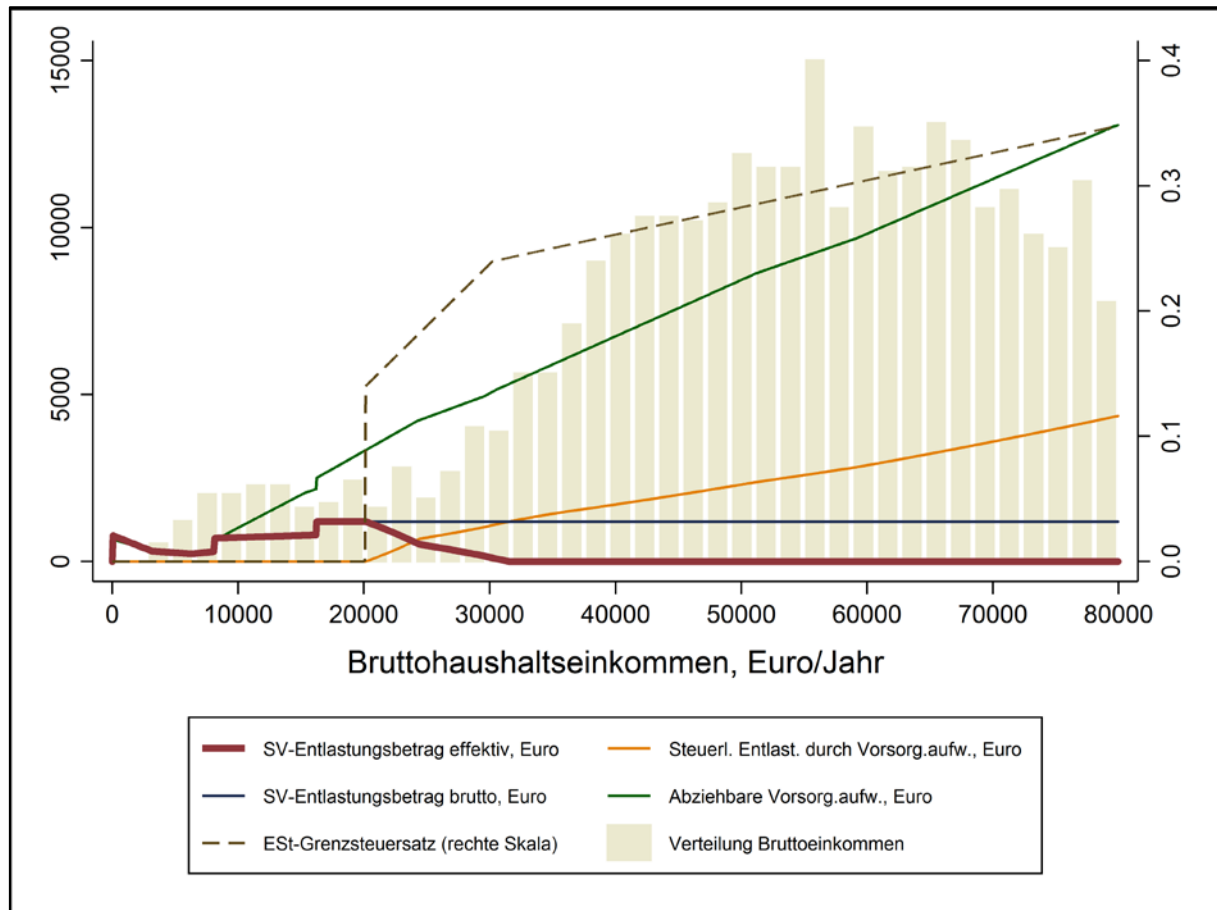


Abbildung 9 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar
(Einkommensaufteilung 66%/33%)



Abschließend zeigen wir für den Fall des Zweiverdiener-Paares auf, wie sich die Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags verändern, wenn man für die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen auf die tarifliche Einkommensteuer *mit* Abzug von Kinderfreibeträgen abstellt (vgl. dazu Kapitel 2). Hierzu berücksichtigen wir ein Kind des Paares (Abbildung 10 bis Abbildung 12). Durch den zusätzlichen Kinderfreibetrag in Höhe von insgesamt 7 428 Euro für beide Elternteile (2018) erhöht sich die Einkommensgrenze entsprechend, ab der die (fiktive) Einkommensteuerbelastung unter Berücksichtigung des Kinderfreibetrags entsteht. Erst ab diesem Einkommen wird der SV-Entlastungsbetrag gemäß der fiktiven Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen abgeschmolzen. Die dargestellten Grenzbelastungen beziehen sich auf die (fiktive) Einkommensteuer unter Berücksichtigung des Kinderfreibetrags. Bei der tatsächlichen Einkommensteuer wird aber weiterhin kein Kinderfreibetrag abgezogen, soweit bei niedrigen und mittleren Einkommen das Kindergeld günstiger ist.

Abbildung 10 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind

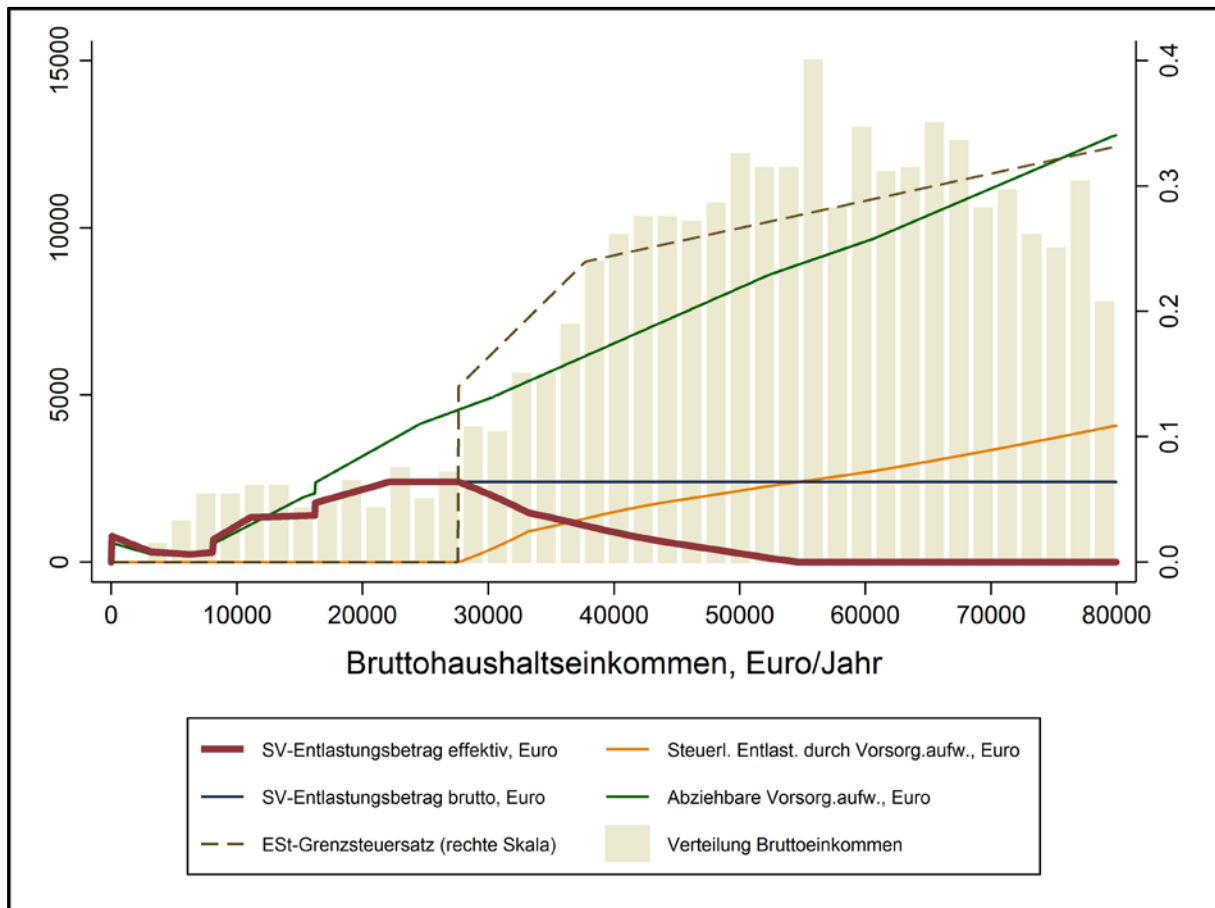


Abbildung 11 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind

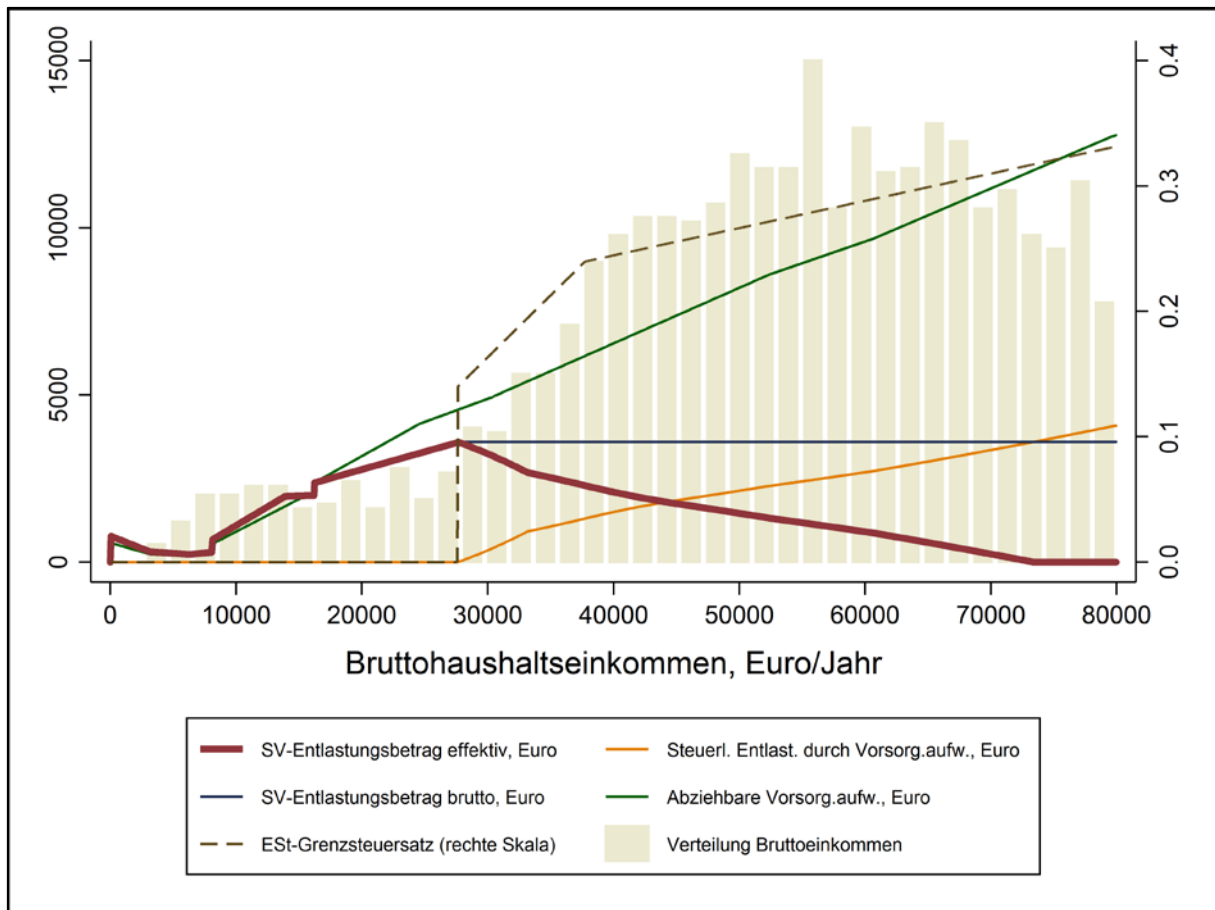
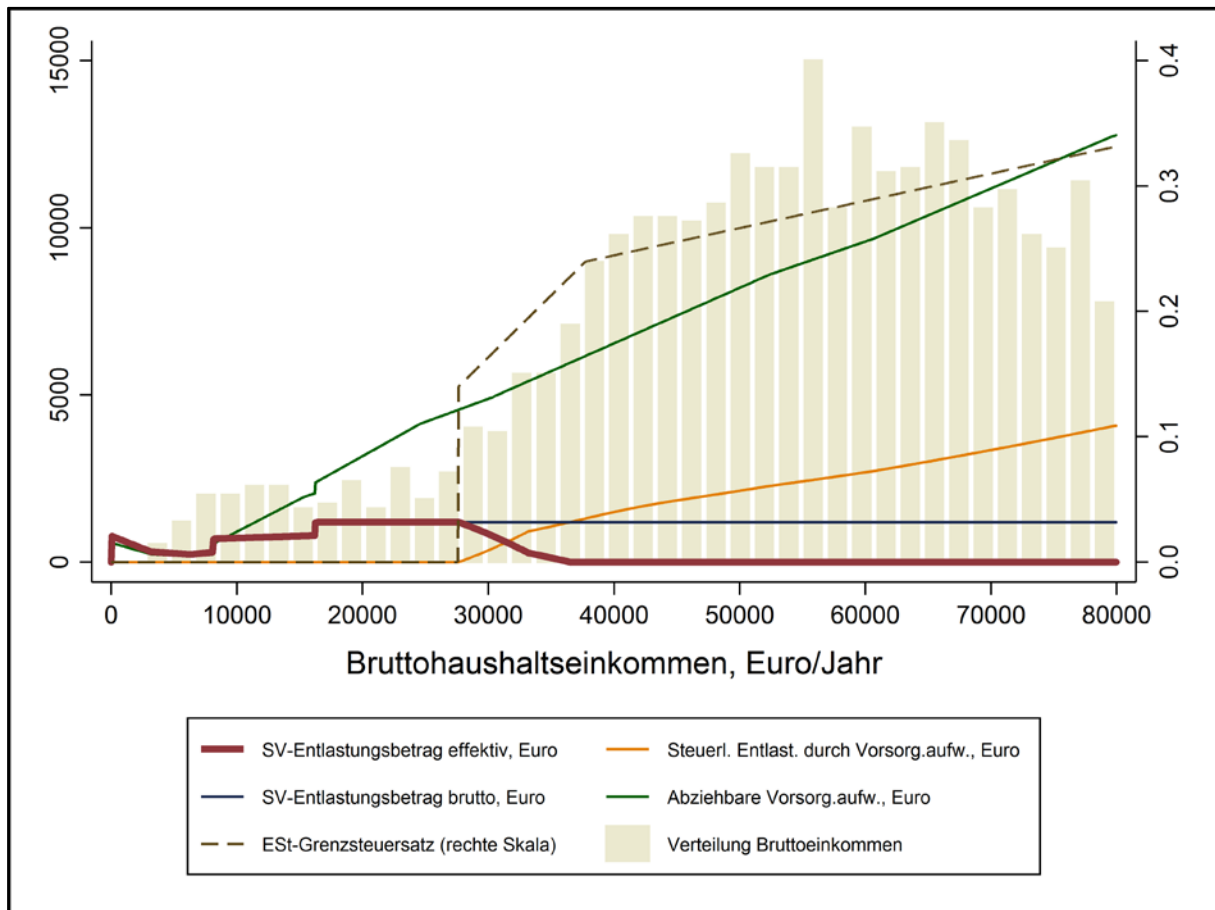


Abbildung 12 Wirkungen des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat, Zweiverdiener/innen-Paar (Einkommensaufteilung 66%/33%). Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen für ein Kind



Diese hier vorgestellten Beispielrechnungen zeigen die Einkommenswirkungen des SV-Entlastungsbetrags anhand der hier verwendeten Haushaltstypen auf. Diese Einkommenswirkungen werden im folgenden Kapitel 4 mit einem Mikrosimulationsmodell in ihrer empirischen Verteilung analysiert.

Im Hinblick auf die Grenzbelastungen, die für eine Ausweitung des Arbeitsangebots relevant sind, führt der SV-Entlastungsbetrag zunächst zu einer Senkung bei den Sozialversicherungsbeiträgen in dem zumeist schmalen Bereich niedriger Einkommen, bis er sein maximales Niveau erreicht hat. Darüber hinaus wird für Erwerbslose und Nichterwerbstätige eine Arbeitsaufnahme attraktiver, da der SV-Entlastungsbetrag das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit erhöht. Diese Effekte gelten allerdings nur, soweit die Entlastung bei Geringverdienenden nicht mit den bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen verrechnet wird, also insbesondere mit Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld. Im Bereich des Abschmelzintervalls steigen die effektiven Grenzbelastungen des Bruttoeinkommens dagegen durch die Verrechnung des SV-Entlastungsbetrags mit der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen. Jenseits der Midijob-Zone betragen die abziehbaren Vorsorgeaufwendungen knapp 18 Prozent des Bruttolohns, sofern die Arbeitslosenbeiträge noch voll abgezogen werden können, ansonsten gut 16 Prozent. Multipliziert mit dem für das jeweilige Einkommen geltenden tariflichen Grenzsteuersatz ergibt sich eine Erhöhung der effektiven Grenzbelastung des Bruttoeinkommens durch die Abschmelzung. So hat ein Alleinstehender mit einem Bruttoeinkommen von 20 000 Euro in unserem Beispiel einen tariflichen Grenzsteuersatz von 25,9 Prozent und kann seine Arbeitslosenbeiträge nicht mehr als Vorsorgeaufwendungen geltend machen. Dann erhöht sich die effektive Grenzbelastung des Bruttoeinkommens um gut 4 Prozentpunkte, wenn das Einkommen noch im Abschmelzintervall liegt, was bei einem SV-Entlastungsbetrag von maximal 100 Euro oder 150 Euro im Monat der Fall ist.

Ferner erhöht der SV-Entlastungsbetrag im Zusammenwirken mit dem Splittingverfahren die Grenzbelastung für Zweitverdiener-Partner mit niedrigen Einkommen, die in den meisten Fällen Frauen sind. Bei höheren Einkommen des Partners wird der SV-Entlastungsbetrag des Zweitverdieners abgeschmolzen oder nicht mehr gewährt.

Kasten

Sonderausgabenabzug der Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer

Unter Vorsorgeaufwendungen versteht das Einkommensteuerrecht insbesondere Beiträge zur Altersvorsorge sowie Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung (§ 10 Abs. 1 EStG). Diese sind unter bestimmten Bedingungen und bis zu bestimmten Höchstbeträgen als Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte abzugsfähig.

Altersvorsorgeaufwendungen, insbesondere die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), sind für das Jahr 2018 bis zu einem Höchstbetrag in Höhe des maximalen Beitrags zur knappschaftlichen Rentenversicherung (23 362 Euro, doppelter Wert bei Ehepaaren) zu 86 Prozent abzugsfähig, bei Arbeitnehmern ist dieser Anteil allerdings wegen des steuerfreien Arbeitgeberanteils der GRV-Beiträge um 50 Prozentpunkte zu verringern. Damit sind bei regulären sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 36 Prozent der Gesamtbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) beziehungsweise 72 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge zur GRV beim Arbeitnehmer als Sonderausgaben abzugsfähig. Bei Minijobs und Midijobs ist der Anteil geringer aufgrund des höheren Anteils des Arbeitgeberbeitrags an den Gesamtbeiträgen zur GRV.

Bei den weiteren Vorsorgeaufwendungen ist zu unterscheiden nach den Beiträgen zu einer Basis-Krankenversicherung und der gesetzlichen Pflegeversicherung (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG) einerseits sowie den übrigen Vorsorgeaufwendungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG) andererseits. Die Beiträge für die Basis-Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung sind seit dem Bürgerentlastungsgesetz ab dem Jahr 2010 voll abzugsfähig. Zu den übrigen Vorsorgeaufwendungen zählen unter anderem die Beiträge zu Krankenzusatzversicherungen, zur Arbeitslosenversicherung, zur Haftpflichtversicherung und zur Berufsunfähigkeitsversicherung. Ferner ist danach zu unterscheiden, wie die Beiträge aufgebracht werden beziehungsweise ob ein Erstattungsanspruch für Krankheitskosten des Steuerpflichtigen gegenüber einem Dritten besteht. Leistet der Arbeitgeber Beiträge zur Krankenversicherung des Steuerpflichtigen oder hat der Steuerpflichtige einen teilweisen oder vollen Anspruch auf Erstattung der Krankheitskosten, gilt für den Abzug der übrigen Vorsorgeaufwendungen (Nr. 3 und Nr. 3a) ein Höchstbetrag von 1 900 Euro, im anderen Fall sind es 2 800. Für Ehepaare sind diese Beträge zu verdoppeln. Die tatsächlich abzugsfähigen Beiträge liegen jedoch dann höher, wenn die Beiträge für die Basis-Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung diese Höchstbeträge übersteigen, da diese immer voll abzugsfähig sind. Übersteigen bereits die Ausgaben für die Basis-Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung die genannten Höchstbeträge, können die Beiträge nach Nr. 3a nicht mehr abgezogen werden. Dies ist bei den meisten vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern mit mittleren und höheren Einkommen der Fall.

Für einen sehr kleinen Teil der Versicherten könnte noch die bis zum Jahr 2019 mögliche Berücksichtigung der Vorsorgeaufwendungen nach dem bis 2004 geltenden Recht (mit modifizierten Beträgen) vorteilhaft sein. Eine entsprechende Günstigerprüfung wird von der Finanzverwaltung im Rahmen der amtlichen Einkommensteuerveranlagung vorgenommen. Angesichts der sehr kleinen Zahl der betroffenen Fälle wird diese Regelung hier vernachlässigt.

4 Simulation der Aufkommens- und Verteilungswirkungen

4.1 Mikrosimulationsmodell STSM auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Einführung des SV-Entlastungsbetrags werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) analysiert. Das STSM ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell zur empirischen Wirkungsanalyse von Einkommensteuer, Sozialabgaben und monetären Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Situation und die Erwerbstätigkeit privater Haushalte.¹ Datengrundlage für die vorliegende Studie ist die letzte Welle des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)², die im Jahr 2015 erhoben wurde (Distribution v32). Das SOEP erfasst repräsentative und detaillierte Informationen zu den Einkommensverhältnissen (Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Transfer-einkommen) sowie zu diversen sozio-ökonomischen Merkmalen. Auf dieser Grundlage lassen sich Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und Sozialtransfers recht präzise simulieren.

Das STSM enthält komplexe Simulationsmodule zu Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, zu den Sozialversicherungsbeiträgen sowie zu den wesentlichen Sozialtransfers (Arbeitslosengeld I, Grundsicherungsleistungen, Wohngeld, Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag). Auf Grundlage der detaillierten Informationen zu den Einkommensarten und zur Haushaltszusammensetzung können Einkommensteuer und Sozialbeiträge in den meisten Fällen sehr realitätsnah simuliert werden. Weniger belastbar ist die Datengrundlage des SOEP im Hinblick auf hohe Einkommen, etwa Managervergütungen oder hohe Unternehmens- und Kapitaleinkommen. Hier spielt der Stichprobenfehler aufgrund von geringen Fallzahlen eine größere Rolle, ferner dürften bei sehr wohlhabenden Haushalten auch Selektionsprobleme auftreten. Einzelne Detailregelungen der Einkommensteuer lassen sich mangels Informationen nicht abbilden, etwa höhere Werbungskosten von Arbeitnehmern neben der Pendlerpauschale,

¹ Steiner, Viktor, Katharina Wrohlich, Peter Haan, Johannes Geyer: Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. DIW Berlin Data Documentation 63, 2012

² Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Längsschnitbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984 und umfasst in der letzten Welle des Jahres 2015 gut 16 000 Haushalte mit 41 000 Personen. Neben den Einkommen und weiteren sozio-ökonomischen Merkmalen erhebt das SOEP unter anderem detaillierte Angaben zu Einstellungen, Zeitverwendung, Bildung, Gesundheit und Erwerbsbiografie.

einzelne Sonderausgaben neben den Vorsorgeaufwendungen oder außergewöhnliche Belastungen neben den Behindertenpauschbeträgen. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen und weiteren Vorsorgeaufwendungen lassen sich Sonderregelungen für Selbständige oder die betriebliche Altersvorsorge nur teilweise abbilden. Diese Einschränkungen haben jedoch für die hier durchgeführten Simulationen keine große Bedeutung. Erfahrungsgemäß liefert das STSM für Reformen von Einkommensteuer oder Sozialbeiträgen sowie für Reformen des Familienleistungsausgleichs recht verlässliche Ergebnisse, sofern die obersten Perzentile der Einkommens- und Vermögensverteilung davon nicht besonders betroffen sind. Das trifft für die hier analysierten Szenarien des SV-Entlastungsbetrags zu.

Die steuerrelevanten Einkommensinformationen und Ausgabenpositionen (Werbungskosten, Sonderausgaben etc.) werden auf das Jahr 2018 fortgeschrieben. Auf eine Strukturfortschreibung der Haushalte nach demographischen und sozioökonomischen Merkmalen wird angesichts der relativ aktuellen Daten aus dem Jahr 2015 verzichtet. Allerdings ist seitdem die Beschäftigung weiter gestiegen, so dass insoweit die im Folgenden simulierten Aufkommenswirkungen des SV-Entlastungsbetrags die tatsächlich zu erwartenden etwas unterschätzen könnten. Ebenso wie bei den Fallstudien für Arbeitnehmerhaushalte (Kapitel 3) legen wir für Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und Transfers das geltende Recht des Jahres 2017 zugrunde und berücksichtigen die bereits beschlossenen Rechtsänderungen für das Jahr 2018, etwa beim Einkommensteuertarif, bei den abziehbaren Vorsorgeaufwendungen oder bei den Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung. Bei den Simulationen werden keine Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen berücksichtigt.

Der SV-Entlastungsbetrag erhöht die Nettoeinkommen der begünstigten Haushalte. Dadurch reduziert sich der Anspruch auf bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen, also insbesondere auf Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld. Mit den Simulationsmodulen zu den Sozialtransfers können diese Wirkungen analysiert werden. Dabei wird eine volle Inanspruchnahme der bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angenommen („full take-up“). Tatsächlich werden diese Leistungen aber in vielen Fällen nicht in Anspruch genommen („non take-up“). Gründe dafür können sein: Unwissenheit über die Leistungsberechtigung, fehlende Kompetenzen beziehungsweise hoher Aufwand für Information und Beantragung beziehungsweise komplexe und intransparente Begünstigungsvoraussetzungen wie insbesondere beim Kinderzuschlag, Scham oder Furcht vor der Anrechnung von Vermögen oder dem Rückgriff auf Angehörige. Nach neueren Untersuchungen des IAB Nürnberg liegt das Ausmaß der Nichtin-

spruchnahme bei den Leistungen zur Grundsicherung (SGB II, SGB XII) im Durchschnitt bei knapp 40 Prozent.³ Das heißt, gut 60 Prozent der Berechtigten nehmen ihren Anspruch wahr.

Der hier untersuchte SV-Entlastungsbetrag betrifft vor allem Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen beziehungsweise „Aufstocker“ bei Grundsicherung oder Kinderzuschlag, die nur geringe Leistungen beziehen, die die Erwerbseinkommen ergänzen. Bei diesen Fällen dürfte die Nichtinanspruchnahme höher liegen, denn bei geringen Leistungen fallen die genannten Gründe für die Nichtinanspruchnahme stärker ins Gewicht. Ferner dürften bei neu eingeführten Leistungsansprüchen das Unwissen und die Unsicherheit zunächst größer sein. Daher erscheint eine durchschnittliche Nichtinanspruchnahme von 50 Prozent für die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen als eine vorsichtige Schätzung, die hier für die Interpretation der folgenden Simulationsergebnisse empfohlen wird. Gegebenenfalls könnte die Nichtinanspruchnahme noch deutlich höher sein.

Die Ergebnisse der Simulationen mit dem STSM-Mikrosimulationsmodell werden im Folgenden nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens der Haushalte dargestellt (Tabelle 1 sowie Tabelle 2 ff.). Das Bruttoeinkommen enthält neben den Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen auch sämtliche öffentliche und private Transfers, einschließlich der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen der Grundsicherung, des Kinderzuschlags sowie des Wohngelds. Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird für die Haushaltmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Bruttoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ermittelt.⁴ Anschließend wird die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens in 10 gleich große Gruppen geordnet (Dezile), für das oberste Dezil werden zusätzlich die Wirkungen für die 5 Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen angegeben.

³ Kerstin Bruckmeier, Johannes Pauer, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB Forschungsbericht 5/2013; Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers: A new targeting: A new take-up? Empirical Economics 43, 2012, 565-580.

⁴ Dabei erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, weitere erwachsene Personen im Haushalt und Kinder ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 sowie Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Damit werden Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen, Jugendlichen und Kindern sowie Vorteile der gemeinsamen Haushaltswirtschaft berücksichtigt. Vgl. auch den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar.

Die folgende Tabelle 1 zeigt wesentliche Ergebnisse des Mikrosimulationsmodells zu Haushalten und deren Bruttoeinkommen sowie zum Aufkommen von Einkommensteuer und Sozialbeiträgen nach dem geltenden Recht 2018. Die gesamte Bevölkerung wird aufsteigend nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens geordnet, daher variiert die Zahl der Haushalte über die Dezile. In der oberen Mitte der Einkommensverteilung haben Haushalte etwas mehr Personen als an den Rändern. Insbesondere im untersten Dezil gibt es viele Einpersonenhaushalte.

Tabelle 1 **Haushalte, Bruttoeinkommen, Einkommensteuer und Sozialbeiträge nach geltenden Recht, 2018**

Quantile des äquivalenzgewichteten ¹⁾ Bruttoeinkommens	Zahl der Haushalte	Äquivalenzgewichtetes ¹⁾ Bruttoeinkommen		Bruttoeinkommen je Haushalt		Einkommensteuer (einschl. Soli.)		Sozialvers.beiträge Arbeitnehmer	
		Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Aggregat	Mittelwert	Aggregat	Mittelwert	Aggregat
	1 000	Euro	Euro	Euro	Mio. Euro	Euro	Mio. Euro	Euro	Mio. Euro
Alle Haushalte									
1. Dezil	5 423	7 814	10 378	9 416	51 064	23	125	912	4 945
2. Dezil	4 399	12 128	13 833	16 313	71 769	99	434	1 782	7 842
3. Dezil	4 292	15 696	17 808	21 646	92 899	639	2 741	3 070	13 175
4. Dezil	4 089	20 068	22 698	28 679	117 280	1 723	7 048	4 316	17 652
5. Dezil	3 680	25 387	28 090	38 423	141 383	3 461	12 736	6 441	23 700
6. Dezil	3 441	30 813	33 578	48 562	167 088	5 560	19 130	8 189	28 174
7. Dezil	3 616	37 125	41 016	56 807	205 428	7 707	27 870	9 609	34 750
8. Dezil	3 647	45 512	50 094	69 635	253 949	10 938	39 888	11 121	40 555
9. Dezil	3 968	56 777	66 497	82 546	327 560	14 881	59 050	12 744	50 571
10. Dezil	4 147	98 090		137 967	572 079	32 954	136 645	14 104	58 482
91%-95% Perzentil	1 979	74 076	84 081	107 423	212 562	23 457	46 415	14 461	28 615
96%-100% Perzentil	2 168	119 513		165 847	359 518	41 624	90 231	13 778	29 867
Insgesamt	40 702	33 828		49 150	2 000 499	7 510	305 667	6 876	279 846

1) Äquivalenzgewicht mit modifizierter OECD-Skala.
 Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

In der 3. und 4. Spalte sind die Mittelwerte und Dezil(ober)grenzen des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens angegeben, in den beiden Spalten rechts daneben sind Mittelwert je Haushalt und Aggregat des Bruttoeinkommens ohne Äquivalenzgewichtung ausgewiesen. Das mittlere Einkommen („Medianeinkommen“) für das äquivalenzgewichtete Bruttoeinkommen, das die nach diesem Einkommen sortierte Bevölkerung genau in zwei Hälften teilt, liegt bei 28 000 Euro im Jahr (Dezilobergrenze des 5. Dezils). Das Durchschnittseinkommen liegt bei knapp 34 000 Euro. Die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung beginnen bei einem Bruttoäquivalenzeinkommen von 66 500 Euro, die reichsten 5 Prozent bei 84 000 Euro. Die einkommensärmsten 10 Prozent der Bevölkerung müssen mit einem Jahreseinkommen von höchstens 10 400 Euro auskommen, die ärmsten 20 Prozent reichen bis zu einem Einkommen von 13 800 Euro. Die Bruttoeinkommen in den unteren Dezilen bestehen nur zum kleineren Teil aus Erwerbseinkommen, sondern vor allem aus Sozialtransfers.

Bei der Verteilung des Einkommensteueraufkommens (einschließlich Solidaritätszuschlag) ergibt sich das bekannte Bild, dass die ärmere Hälfte der Bevölkerung kaum Einkommensteuer zahlt. Die obersten 10 Prozent zahlen dagegen einen Großteil des Einkommensteueraufkommens. Dieser Anteil ist noch unterschätzt, da die hohen Einkommen im SOEP nicht hinreichend genau erfasst werden können und daher das Einkommensteueraufkommen um etwa 25 Milliarden Euro unterschätzt wird.⁵ Die Sozialversicherungsbeiträge (nur Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer) können recht genau simuliert werden, sie sind gleichmäßiger über die Einkommensgruppen verteilt, in den obersten 5 Prozent stagniert ihr Aufkommen aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze.

4.2 Simulationsergebnisse

Die Simulationen ergeben für einen SV-Entlastungsbetrag von maximal 100 Euro im Monat Mindereinnahmen von 5,8 Milliarden Euro bei der Einkommensteuer im Jahr 2018 (Tabelle 2). Die Entlastungen sind im Wesentlichen auf die Haushalte mit niedrigen bis mittleren Arbeitseinkommen konzentriert. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen knapp 80 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile gut zwei Drittel und auf die unteren drei Dezile entfällt gut die Hälfte. Während im untersten Dezil weniger Haushalte vom SV-Entlastungsbetrag profitieren, da hier viele Rentner und Grundsicherungsempfänger angesiedelt sind, die keine oder nur geringe Arbeitseinkommen haben, ergeben sich die höchsten Entlastungen im zweiten bis vierten Dezil. Der SV-Entlastungsbetrag entlastet also die Arbeitnehmer mit geringen Einkommen bis zu den mittleren Einkommen effektiv.

Auch in den höheren Einkommensgruppen gibt es Begünstigte. Wie in den Fallstudien dargestellt (dazu Kapitel 3) wird der SV-Entlastungsbetrag bis zu mittleren Einkommen gewährt, bei Paaren erhöhen sich die Einkommensgrenzen durch das Ehegattensplitting. Auch in Haushalten der oberen Einkommensdezile werden einzelne Haushaltsmitglieder vom SV-Entlastungsbetrag begünstigt, wenn sie nicht mit den höher verdienenden Haushaltsmitgliedern verheiratet oder verpartnert sind. Das ist der Fall bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften sowie bei Kindern oder anderen Personen im Haushalt mit eigenen Arbeitseinkommen.

⁵ Stefan Bach, Michelle Harnisch: Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten. DIW Berlin Discussion Papers 1706, 2017, S. 3.

Tabelle 2 **Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat, 2018**

Quantile des äquivalenz- gewichteten ¹⁾ Brutto- einkommens	Veränderung Steueraufkommen				Veränderung des Netto- haushalts- einkommens
	Mio. Euro	Prozent	Euro je Steuer- pflichtigen	Prozent zu verst. Einkommen	
1. Dezil	- 773	13,3%	- 142	-4,3%	483
2. Dezil	- 1 292	22,3%	- 294	-4,6%	449
3. Dezil	- 960	16,5%	- 224	-2,4%	623
4. Dezil	- 885	15,3%	- 216	-1,8%	801
5. Dezil	- 671	11,6%	- 182	-1,1%	614
6. Dezil	- 374	6,5%	- 109	-0,5%	353
7. Dezil	- 326	5,6%	- 90	-0,4%	291
8. Dezil	- 256	4,4%	- 70	-0,2%	249
9. Dezil	- 148	2,5%	- 37	-0,1%	143
10. Dezil	- 114	2,0%	- 28	0,0%	114
91%-95% Perzentil	- 67	1,2%	- 34	-0,1%	67
96%-100% Perzentil	- 48	0,8%	- 22	0,0%	48
Insgesamt	- 5 799	100,0%	- 142	-0,6%	4 121
1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).					

Die Wirkung auf das Nettohaushaltseinkommen der privaten Haushalte ist nach den Simulationen um 1,7 Milliarden Euro geringer als die Wirkung auf das Steueraufkommen. Vor allem in den unteren Dezilen wird der SV-Entlastungsbetrag zu einem erheblichen Anteil auf Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld angerechnet, im zweiten Dezil sind es sogar 65 Prozent des Entlastungsvolumens. In diesen Gruppen ist der Anteil der „Aufstocker“ und anderer Transferbezieher recht hoch, bei denen zusätzliche Einkommen auf die Sozialtransfers angerechnet werden. In den höheren Einkommensgruppen spielt die Anrechnung nur eine geringe Rolle.

Tabelle 3 **Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 150 Euro im Monat, 2018**

Quantile des äquivalenz- gewichteten ¹⁾ Brutto- einkommens	Veränderung Steueraufkommen				Veränderung des Netto- haushalts- einkommens
	Mio. Euro	Prozent	Euro je Steuer- pflichtigen	Prozent zu verst. Einkommen	
1. Dezil	- 928	7,7%	- 171	-5,2%	606
2. Dezil	- 1 797	14,8%	- 408	-6,4%	668
3. Dezil	- 1 834	15,1%	- 427	-4,6%	1 295
4. Dezil	- 2 049	16,9%	- 501	-4,1%	1 901
5. Dezil	- 2 094	17,3%	- 569	-3,5%	1 979
6. Dezil	- 1 345	11,1%	- 391	-1,9%	1 301
7. Dezil	- 950	7,8%	- 263	-1,0%	896
8. Dezil	- 569	4,7%	- 156	-0,5%	555
9. Dezil	- 340	2,8%	- 86	-0,2%	333
10. Dezil	- 215	1,8%	- 52	-0,1%	215
91%-95% Perzentil	- 120	1,0%	- 61	-0,1%	120
96%-100% Perzentil	- 96	0,8%	- 44	-0,1%	96
Insgesamt	- 12 121	100,0%	- 298	-1,3%	9 749
1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).					

Die Anrechnung auf die Sozialtransfers bedeutet Minderausgaben bei den betreffenden Sozialleistungsträgern, der Nettoeffekt für den gesamten Staatssektor wäre entsprechend geringer. Allerdings wird bei den Simulationen eine volle Inanspruchnahme der bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angenommen. Vermutlich liegt die tatsächliche Inanspruchnahme nur bei höchstens 50 Prozent (dazu Kapitel 4.1). Insoweit wären die Minderausgaben bei den Sozialleistungen nur mit etwa 0,9 Milliarden Euro zu veranschlagen und die Entlastungswirkungen beim Nettoeinkommen lägen entsprechend höher.

Wird der SV-Entlastungsbetrag auf maximal 150 Euro im Monat erhöht, steigen die jährlichen Einkommensteuer-Mindereinnahmen auf 12,1 Milliarden Euro (Tabelle 3). In diesem Szenario wird der SV-Entlastungsbetrag über ein deutlich längeres Einkommensintervall gewährt und abgeschmolzen, so dass auch viele Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen davon profitieren. Da diese Einkommensgruppen stark besetzt sind, werden die Mindereinnahmen mehr als verdoppelt. In den unteren beiden Dezilen steigen die Entlastungen dagegen nur moderat, da diese Gruppen nur geringe Sozialbeiträge zahlen. Entsprechend steigt auch die

Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen nur wenig auf 2,4 Milliarden Euro bei voller Inanspruchnahme, beziehungsweise auf 1,2 Milliarden Euro bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme von 50 Prozent.

Tabelle 4 **Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 50 Euro im Monat 2018**

Quantile des äquivalenzgewichteten ¹⁾ Bruttoeinkommens	Veränderung Steueraufkommen				Veränderung des Nettohaushaltseinkommens
	Mio. Euro	Prozent	Euro je Steuerpflichtigen	Prozent zu verst. Einkommen	
1. Dezil	- 488	22,3%	- 90	-2,7%	284
2. Dezil	- 622	28,4%	- 141	-2,2%	198
3. Dezil	- 255	11,6%	- 59	-0,6%	146
4. Dezil	- 204	9,3%	- 50	-0,4%	169
5. Dezil	- 158	7,2%	- 43	-0,3%	139
6. Dezil	- 139	6,3%	- 40	-0,2%	131
7. Dezil	- 108	5,0%	- 30	-0,1%	95
8. Dezil	- 109	5,0%	- 30	-0,1%	107
9. Dezil	- 56	2,6%	- 14	0,0%	54
10. Dezil	- 49	2,3%	- 12	0,0%	49
91%-95% Perzentil	- 31	1,4%	- 16	0,0%	31
96%-100% Perzentil	- 18	0,8%	- 8	0,0%	18
Insgesamt	- 2 188	100,0%	- 54	-0,2%	1 373

1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
 Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

Die umgekehrten Wirkungen zeigen sich bei einer Halbierung des SV-Entlastungsbetrags auf maximal 50 Euro im Monat (Tabelle 4). Bei diesem Szenario sinken die jährlichen Mindereinnahmen auf 2,2 Milliarden Euro, also auf deutlich weniger als die Hälfte der Mindereinnahmen beim SV-Entlastungsbetrag von 100 Euro im Monat. Die Entlastungen sind ungleich stärker auf die unteren drei Dezile konzentriert, die über 60 Prozent des gesamten Entlastungsvolumens auf sich vereinigen. Die Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen geht auf 0,8 Milliarden Euro zurück bei voller Inanspruchnahme, beziehungsweise auf 0,4 Milliarden Euro bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme von 50 Prozent.

Abschließend zeigen wir für das Szenario des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat auf, wie sich die Aufkommens- und Verteilungswirkungen ändern, wenn man für die steuerliche Entlastungswirkung des Abzugs der Vorsorgeaufwendungen auf die tarifliche Ein-

kommensteuer *mit* Abzug von Kinderfreibeträgen abstellt (vgl. dazu Kapitel 2). In diesem Fall wird der SV-Entlastungsbetrag bei den Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei höheren Einkommen abgeschmolzen (dazu Kapitel 3). Dadurch steigen die jährlichen Einkommensteuer-Mindereinnahmen um gut 1 Milliarde Euro auf 6,8 Milliarden Euro (Tabelle 5).

Tabelle 5 **Aufkommens- und Verteilungseffekte des SV-Entlastungsbetrags von maximal 100 Euro im Monat 2018 Alternativvariante mit Berechnung der steuerlichen Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen**

Quantile des äquivalenz- gewichteten ¹⁾ Brutto- einkommens	Veränderung Steueraufkommen				Veränderung des Netto- haushalts- einkommens
	Mio. Euro	Prozent	Euro je Steuer- pflichtigen	Prozent zu verst. Einkommen	
1. Dezil	- 780	11,4%	- 144	-4,3%	488
2. Dezil	- 1 377	20,2%	- 313	-4,9%	484
3. Dezil	- 1 386	20,3%	- 323	-3,5%	922
4. Dezil	- 1 196	17,5%	- 292	-2,4%	1 086
5. Dezil	- 778	11,4%	- 211	-1,3%	711
6. Dezil	- 431	6,3%	- 125	-0,6%	405
7. Dezil	- 343	5,0%	- 95	-0,4%	306
8. Dezil	- 269	3,9%	- 74	-0,2%	261
9. Dezil	- 149	2,2%	- 38	-0,1%	144
10. Dezil	- 116	1,7%	- 28	0,0%	116
91%-95% Perzentil	- 68	1,0%	- 34	-0,1%	68
96%-100% Perzentil	- 48	0,7%	- 22	0,0%	48
Insgesamt	- 6 826	100,0%	- 168	-0,8%	4 923
1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Berechnungen des DIW Berlin mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).					

Während in den beiden unteren Dezilen nur wenige Steuerpflichtige mit Kindern von der langsameren Abschmelzung des SV-Entlastungsbetrags profitieren, konzentrieren sich die zusätzlichen Entlastungen auf das 3. bis 6. Dezil. Der SV-Entlastungsbetrag wird also vor allem auf die Haushalte mit Kindern in den mittleren Einkommensgruppen ausgeweitet. Die Haushalte im 3. bis zum 5. Dezil erhalten bei diesem Szenario knapp die Hälfte des Entlastungsvolumens, während auf diese Gruppe bei der Basisvariante mit der steuerlichen Entlastungswirkung *ohne* Abzug von Kinderfreibeträgen nur 43 Prozent entfällt (Tabelle 2). Die Anrechnung des SV-Entlastungsbetrags auf die Sozialleistungen steigt auf 1,9 Milliarden Euro bei voller

Inanspruchnahme, beziehungsweise auf 1 Milliarde Euro bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme von 50 Prozent.