



265 Bericht von Mathias Huebener, Susanne Kuger und Jan Marcus

G8-Schulreform verbessert PISA-Testergebnisse – insbesondere leistungsstarke SchülerInnen profitieren

- PISA-Testergebnisse von NeuntklässlerInnen am Gymnasium durch G8-Reform verbessert
- Leistungsschwächere SchülerInnen profitieren allerdings kaum bis gar nicht
- Abiturnoten infolge der G8-Reform im Durchschnitt aller SchülerInnen etwas schlechter

276 Interview mit Jan Marcus



277 Bericht von Stefan Bach, Peter Haan und Michelle Harnisch

Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

- Grundfreibetrag entlastet alle Einkommensgruppen
- Sozialbeiträge könnten auf die Einkommensteuer angerechnet werden
- Maßnahmen im Koalitionsvertrag entlasten Geringverdienende wenig

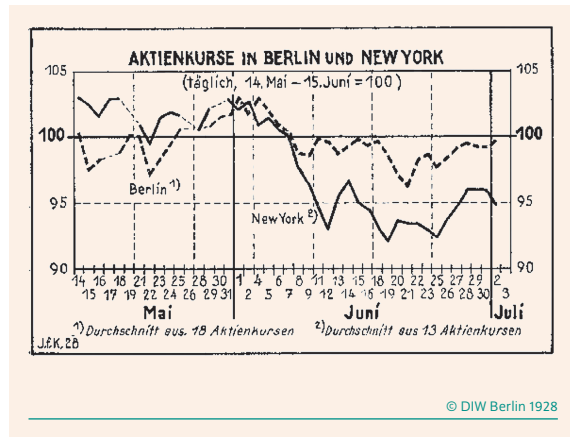
286 Kommentar von Claus Michelsen

Baukindergeld löst nicht die Probleme auf dem Wohnungsmarkt

RÜCKBLLENDE 1928–2018

90 JAHRE DIW WOCHENBERICHT

Die Märkte



Die Aufwärtsbewegung der Aktienkurse wurde wesentlich begünstigt durch die Kursbewegung an einigen Auslandsbörsen (New York und Brüssel). Ebenso wie der Kurseinbruch Anfang Juni in engem Zusammenhang mit den Vorgängen an den Auslandsbörsen erfolgte, scheinen auch die Kurserhöhungen in der letzten Woche in Anlehnung an die Bewegung an den ausländischen Börsen vor sich gegangen zu sein.

Aus dem DIW Wochenbericht Nr. 14 vom 4. Juli 1928

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

85. Jahrgang 28. März 2018

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Dr. Ferdinand Fichtner; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Stefan Liebig;
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.; Prof. Karsten
Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Antonia Grohmann; Kristina van Deuverden

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Markus Reiniger; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

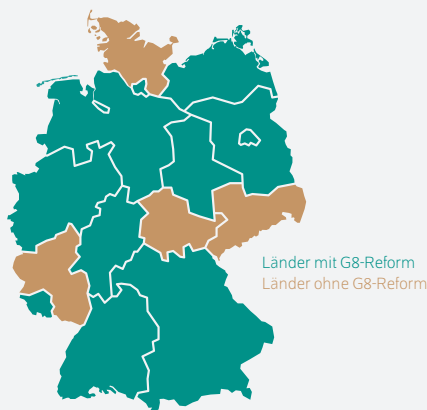
G8-Schulreform verbessert PISA-Testergebnisse – insbesondere leistungsstarke SchülerInnen profitieren

Von Mathias Huebener, Susanne Kuger und Jan Marcus

- Studie untersucht auf Basis von Daten zu mehr als 33 000 SchülerInnen, ob G8-Schulreform Auswirkungen auf PISA-Testergebnisse hat
- PISA-Testergebnisse von NeuntklässlerInnen am Gymnasium haben sich aufgrund der höheren Zahl an Unterrichtsstunden pro Woche verbessert
- Insbesondere leistungsstärkere SchülerInnen schneiden besser ab, wohl weil Inhalte im Lehrplan im Vergleich zu G9 nach vorne verlagert wurden
- Abiturnoten infolge der G8-Reform im Durchschnitt aber etwas schlechter
- Statt Länge der Schulzeit sollten Unterrichtsinhalte und -qualität im Fokus der Debatte stehen, geplanter Rechtsanspruch auf Ganztagschulplatz bietet Ansatzpunkte

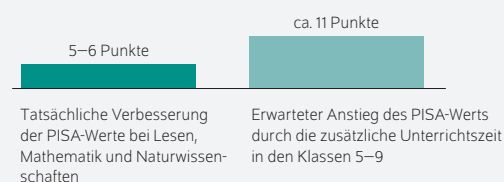
Der in den PISA-Tests gemessene Kompetenzvorsprung bei G8-NeuntklässlerInnen reicht offenbar nicht aus, um das wegfallende 13. Schuljahr zu kompensieren

G8-Reform im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2012



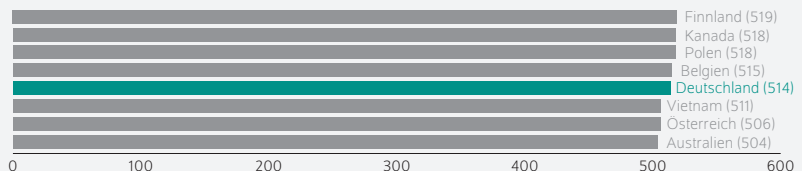
Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 sowie Kultusministerkonferenz (2015).

Einfluss der G8-Reform auf NeuntklässlerInnen



ABITURZEUGNIS

ø 0,04
Notenpunkte
schlechter



Da gut ein Drittel aller NeuntklässlerInnen auf ein Gymnasium geht, beträgt der Einfluss auf das PISA-Ranking rund zwei Punkte. Damit hatte die G8-Reform keinen Einfluss auf den Rangplatz Deutschlands.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Viel hängt offenbar davon ab, wie die zusätzliche Unterrichtszeit genutzt wird. Im Fall der G8-Reform dient die höhere Zahl an Wochenstunden nicht der Wiederholung und Vertiefung, sondern es kommen Inhalte, die unter G9 erst später auf dem Plan standen, früher dran. Die Leistungsstärkeren können das offenbar eher verdauen.“

— Jan Marcus, Studienautor —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Jan Marcus
www.diw.de/mediathek

G8-Schulreform verbessert PISA-Testergebnisse – insbesondere leistungsstarke SchülerInnen profitieren

Von Mathias Huebener, Susanne Kuger und Jan Marcus

ABSTRACT

Durch die G8-Schulreform haben sich die PISA-Leistungen von GymnasiastInnen in der neunten Klasse verbessert. Insbesondere leistungsstärkere SchülerInnen schneiden bei den PISA-Tests besser ab, während Leistungsschwächere kaum oder gar nicht profitieren – sie scheinen Probleme mit dem zeitlich nach vorne verlagerten Lernstoff zu haben. Der vorliegenden Studie zufolge, die auf PISA-Daten zu mehr als 33 000 SchülerInnen basiert, hat die G8-Reform jedoch nicht dazu geführt, dass sozioökonomische Merkmale wie der Bildungshintergrund der Eltern einen größeren Einfluss auf die Schülerleistungen haben. Der Kompetenzvorsprung in der neunten Klasse scheint allerdings nicht auszureichen, um das wegfallende 13. Schuljahr vollständig zu kompensieren, denn die Abiturnoten haben sich im Durchschnitt leicht verschlechtert. Anstelle der Länge der Gymnasialschulzeit sollten vielmehr die Unterrichtsinhalte und -qualität im Fokus der Debatte stehen. Der fortwährende Ausbau des Ganztagschulangebots sollte genutzt werden, um Kinder individueller entsprechend ihrer Bedürfnisse zu fördern.

In diesem Frühjahr absolvieren in Deutschland wieder mehrere Tausend SchülerInnen die sogenannten PISA-Tests (Programme for International Student Assessment). Dabei handelt es sich um eine international vergleichende Untersuchung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Getestet werden die Kompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Der erste PISA-Test im Jahr 2000 hat die deutsche Bildungspolitik in ihren Grundfesten erschüttert, als sich SchülerInnen im internationalen Kompetenzvergleich nur im Mittelfeld wiederfanden. In der Folge wurden zahlreiche und zum Teil umfangreiche Reformen eingeführt.¹

Wie sich bildungspolitische Reformen auf die Leistungen bei PISA-Tests auswirken, ist bislang kaum bekannt. Eine der umfangreichsten und am meisten debattierten Reformen war die Verkürzung der Schulzeit am Gymnasium, die G8-Reform.² Wenngleich die Reform nicht zum Ziel hatte, PISA-Leistungen zu beeinflussen, hat sie zu umfangreichen Veränderungen im Bildungssystem geführt, die sich auf die Kompetenzen von SchülerInnen auswirken können. Das primäre Ziel der Reform war, GymnasiastInnen einen früheren Arbeitsmarkteintritt mit einem vergleichbaren Kompetenzniveau zu ermöglichen. Die weitgehende Unkenntnis über die tatsächlichen Wirkungen der Reform führt bis heute zu fortwährenden öffentlichen Debatten. In den Landtagswahlkämpfen des Jahres 2017 spielte die G8-Schulreform eine nicht unerhebliche Rolle. So haben nach den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen die neuen Regierungskoalitionen eine weitgehende Abkehr von der zwölfjährigen Schulzeit bis zum Abitur (G8) und eine Rückkehr zum Abitur nach 13 Jahren (G9) beschlossen. Auch Bayern hat eine flächendeckende Rückkehr zu G9 angekündigt.

¹ Vgl. beispielsweise Robert Schwager (2005): PISA-Schock und Hochschulmisere – Hat der deutsche Bildungsföderalismus versagt? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6(2), 189–205 (online verfügbar, abgerufen am 12. März 2018). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt.

² Vgl. auch den Eintrag *G8-Reform* im Glossar des DIW Berlin (online verfügbar).

Die Debatte über Vor- und Nachteile des G8-Systems wird auch in den verbliebenen G8-Bundesländern intensiv geführt. Ziel der vorliegenden Studie³ ist es, diese Debatte mit weiteren Erkenntnissen zu den Auswirkungen der G8-Reform aus wissenschaftlicher Sicht anzureichern. Die Studie, die in Zusammenarbeit des DIW Berlin und des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) entstanden ist, geht insbesondere der Frage nach, wie sich die mit der G8-Reform veränderten Lernbedingungen auf die Kompetenzen von SchülerInnen in der neunten Klasse an Gymnasien ausgewirkt haben. Dabei liegt ein besonderer Fokus darauf, ob die G8-Reform leistungsstärkere und leistungsschwächere GymnasiastInnen unterschiedlich beeinflusst. Damit ergänzt die Studie wichtige Erkenntnisse zu den Auswirkungen der G8-Reform während der Gymnasialschulzeit, da in früheren Studien vor allem die Effekte auf SchülerInnen am Ende der Schulzeit⁴ und beim Übergang ins Studium⁵ betrachtet wurden.⁶

Mehr Wochenunterrichtsstunden durch G8

Die G8-Reform verkürzt die Gymnasialschulzeit um ein Jahr, sodass betroffene SchülerInnen in der Regel nur noch zwölf statt 13 Schuljahre bis zum Abitur absolvieren. Darüber hinaus steigt durch G8 die wöchentliche Unterrichtszeit und die Unterrichtsinhalte werden vorverlagert, um den Wegfall des letzten Schuljahres zu kompensieren. Bis zur neunten Klasse absolvieren SchülerInnen im G8-System daher mehr Unterrichtszeit als Gleichaltrige im G9-System. Demnach ist zunächst davon auszugehen, dass sich unter G8 die Leistungen der GymnasiastInnen in der neunten Klasse verbessert haben. Die zusätzliche Unterrichtszeit und die damit einhergehende Vorverlagerung von Lerninhalten aus höheren Klassenstufen sorgen jedoch dafür, dass die SchülerInnen

ein intensiveres Lernpensum absolvieren müssen. Es stellt sich daher die Frage, wie SchülerInnen unterschiedlicher Leistungsstärke mit der G8-Reform zu einem bestimmten Zeitpunkt, in diesem Fall in der neunten Klasse, zurechtkommen und wie sich die Schulzeitverkürzung auf ihre Kompetenzen auswirkt. Diese Frage wird im Folgenden empirisch untersucht.

Anhand von Studententafeln der einzelnen Bundesländer für Gymnasien (Kasten 1) zeigt sich, dass mit der G8-Reform die zwischen der fünften und neunten Klasse zu absolvierende Unterrichtszeit deutlich gestiegen ist (Abbildung 1). Während es abseits der G8-Reform nur geringe Veränderungen der durchschnittlichen Wochenstunden gab, lag die intendierte Unterrichtszeit in den Klassen fünf bis neun nach der G8-Einführung im Schnitt um zwei Stunden pro Woche höher als zuvor. Wird diese Veränderung weiter aufgeschlüsselt, so zeigt sich, dass der Anstieg in den Klassenstufen acht und neun noch höher ist als der Anstieg in den niedrigeren Jahrgangsstufen.

Die Bundesländer haben sich darauf geeinigt, dass – egal ob G8 oder G9 – SchülerInnen von der fünften Klasse bis zum Abitur mindestens 265 Jahreswochenstunden absolvieren müssen.⁷ Bei G8 entspricht dies durchschnittlich 33,1 Unterrichtsstunden (jeweils 45 Minuten) pro Woche, bei G9 29,4 Wochenstunden.⁸ Dafür, dass der Anstieg der Wochenstunden faktisch nur bei zwei statt bei den rechnerisch ermittelten drei bis vier Stunden liegt, gibt es verschiedene Erklärungen: Zum einen werden in den hier dargestellten Analysen nur die Wochenstunden bis zur neunten Klasse berücksichtigt. In den höheren Klassen ist die Unterrichtszeit möglicherweise noch stärker ausgeweitet worden. Zum anderen handelt es sich bei den 265 Jahreswochenstunden um Mindeststundenzahlen. Viele Bundesländer lagen im G9-System über dieser Mindestanforderung, sodass die Erhöhung der Unterrichtszeit unter G8 geringer ausfallen konnte. Darüber hinaus schwankt die Veränderung der wöchentlichen Unterrichtszeit in Abhängigkeit von der gewählten Fächerkombination. So können für freiwillige Fächer oder lernintensivere Fremdsprachen zusätzliche Unterrichtsstunden anfallen.

Analysen zeigen, dass sich die Lehrerschaft sowie die Zusammensetzung der Schülerschaft am Gymnasium durch die G8-Reform nicht systematisch verändert haben.⁹ Die größten Veränderungen für SchülerInnen in der neunten Klasse liegen also in den veränderten Lernbedingungen, gemessen an den zusätzlichen Unterrichtsstunden und der Abfolge des Lehrplans.

³ Die vorliegende Studie beruht auf Mathias Huebener, Susanne Kuger und Jan Marcus (2017): Increased instruction hours and the widening gap in student performance. *Labour Economics*, 47, 15–34 (online verfügbar), sowie Mathias Huebener, Susanne Kuger und Jan Marcus (2016): Increased instruction hours and the widening gap in student performance. DIW Discussion Paper Nr. 1561 (online verfügbar). Die AutorInnen danken dem College for Interdisciplinary Educational Research (CIDER), das das Entstehen dieser Studie gefördert hat.

⁴ Vgl. beispielsweise Mathias Huebener und Jan Marcus (2015): Auswirkungen der G8-Schulzeitverkürzung: Erhöhte Zahl von Klassenwiederholungen, aber jüngere und nicht weniger Abiturienten. DIW Wochenbericht Nr. 18, 447–457 (online verfügbar); Mathias Huebener und Jan Marcus (2017): Compressing instruction time into fewer years of schooling and the impact on student performance. *Economics of Education Review*, 58, 1–14 (online verfügbar); Bettina Büttner und Stephan L. Thomsen (2015): Are we spending too many years in school? Causal evidence of the impact of shortening secondary school duration. *German Economic Review*, 16(1), 65–86 (online verfügbar); Nicolas Hübnér, Wolfgang Wagner, Jochen Kramer, Benjamin Nagengast und Ulrich Trautwein (2017): Die G8-Reform in Baden-Württemberg: Kompetenzen, Wohlbefinden und Freizeitverhalten vor und nach der Reform. *Zeitschrift Für Erziehungswissenschaft* 20(4), 748–771 (online verfügbar).

⁵ Vgl. beispielsweise Jan Marcus und Vaishali Zambre (2017): Folge der G8-Schulreform: Weniger Abiturientinnen und Abiturienten nehmen ein Studium auf. DIW Wochenbericht Nr. 21, 418–427 (online verfügbar); Jan Marcus und Vaishali Zambre (2018): The effect of increasing education efficiency on university enrollment: Evidence from administrative data and an unusual schooling reform in Germany. *Journal of Human Resources*, im Erscheinen (online verfügbar); Tobias Meyer und Stephan L. Thomsen (2016): How Important Is Secondary School Duration for Postsecondary Education Decisions? Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Human Capital*, 10(1), 67–108 (online verfügbar).

⁶ Eine Übersicht über frühere G8-Studien findet sich in Mathias Huebener und Jan Marcus (2015): Empirische Befunde zu Auswirkungen der G8-Schulzeitverkürzung. DIW Roundup 57 (online verfügbar). Weitere Studien, die sich mit den Auswirkungen der G8-Reform während der Schulzeit beschäftigen, sind beispielsweise Sarah C. Dahmann (2017): How does education improve cognitive skills? Instructional time versus timing of instruction. *Labour Economics*, 47, 35–47 (online verfügbar); Vincenzo Andrietti und Xuejuan Su (2017): The impact of schooling intensity on student learning: Evidence from a quasi-experiment. University of Alberta Working Paper Nr. 2017-4; Christoph Homuth (2017): Die G8-Reform in Deutschland. Wiesbaden.

⁷ Vgl. Kultusministerkonferenz (2013): Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 7. Juli 1972 i.d.F. vom 6. Juni 2013. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn/Berlin.

⁸ Diese Wochenstundenzahlen ergeben sich, wenn man die 265 Jahreswochenstunden durch die Zahl von 8 beziehungsweise 9 Schuljahren dividiert.

⁹ Eine umfangreiche, empirisch basierte Diskussion G8-reformbedingter Veränderungen im Lernumfeld der SchülerInnen wird in Huebener et al. (2017), a. a. O. geführt. Die wesentlichen Veränderungen für SchülerInnen lagen demnach in der Veränderung der Unterrichtszeit und den Unterrichtsinhalten, nicht aber in Veränderungen der Lehrer- und Schülerschaft.

Kasten 1

Daten

Die empirischen Analysen¹ basieren auf drei unterschiedlichen Datensätzen.

PISA-Daten

Das Programme for International Student Assessment (PISA) ist ein Programm der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das zum Ziel hat, die allgemeinen Kompetenzen von SchülerInnen in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften zu erfassen. Dabei geht es insbesondere um die Fähigkeit, diese Kompetenzen im außerschulischen Kontext anzuwenden. PISA ist somit keine Untersuchung, die auf einem bestimmten Lehrplan beruht.

PISA wird in zahlreichen Ländern durchgeführt. Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu erreichen, werden die Kompetenzwerte so skaliert, dass sie jeweils über alle Länder hinweg einen Mittelwert von 500 und eine Standardabweichung von 100 Punkten haben. Zusätzlich zu den erwähnten Kompetenzmessungen füllen die SchülerInnen noch einen Fragebogen aus, sodass auch Informationen über den sozioökonomischen Hintergrund vorhanden sind. Insgesamt basieren die vorliegenden Analysen auf 33 217 GymnasiastInnen in der neunten Klasse in Deutschland. Die Hauptanalysen beruhen auf Daten der OECD-initiierten internationalen PISA-Erhebungen für Deutschland aus den Jahren 2000, 2003, 2006, 2009 und 2012 sowie auf Daten der deutschen Erweiterungen der internationalen PISA-Erhebung der Jahre 2000, 2003 und 2006.² Die Daten der PISA-Tests aus dem Jahr 2015 konnten in die Analysen nicht einbezogen werden, da sie in Verbindung mit der Information zum Bundesland noch nicht für die Forschung zur Verfügung stehen.

¹ Für weitergehende Informationen zu Daten und Methodik siehe Huebener et al. (2017), a. a. O., Huebener et al. (2016), a. a. O., sowie Huebener und Marcus (2017), a. a. O.

² Vgl. Jürgen Baumert et al. (2009): Programme for International Student Assessment 2000 (PISA 2000). Version: 1. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (MPIB) (online verfügbar); Manfred Prenzel et al. (2007): Programme for International Student Assessment 2003 (PISA 2003). Version: 1. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik an der Universität Kiel (online verfügbar); Manfred Prenzel et al. (2010): Programme for International Student Assessment 2006 (PISA 2006). Version: 1. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik an der Universität Kiel (online verfügbar); Eckhard Klieme et al. (2013): Programme for International Student Assessment 2009 (PISA 2009). Version: 1. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (online verfügbar); Manfred Prenzel et al. (2015): Programme for International Student Assessment 2012 (PISA 2012). Version: 2. IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. Datensatz. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (online verfügbar).

Studentafeln

In Deutschland erlässt jedes Bundesland schulartspezifische Stundentafeln, die einen für Schulen verpflichtenden Rahmen zur Gestaltung der Stundenpläne vorgeben. Diese Stundentafeln werden zur Darstellung der Veränderung der wöchentlichen Unterrichtszeit an Gymnasien durch die G8-Reform verwendet. Da sich die Stundentafeln im Laufe der Zeit ändern können, werden nicht nur die aktuell gültigen Stundentafeln verwendet, sondern auch jene, die gültig waren, als die betroffenen SchülerInnen in der fünften bis neunten Klasse waren. Für jeden (Einschulungs-)Jahrgang werden die Pflichtstunden der Klassen fünf bis neun addiert und gemittelt.

Abiturnoten

Für die Analysen des G8-Effekts auf den Abiturnotendurchschnitt wird auf Daten der Kultusministerkonferenz (KMK) zurückgegriffen.³ Im Gegensatz zu den PISA-Untersuchungen handelt es sich bei diesen Daten nicht um Informationen auf Individualebene; stattdessen beinhalten die KMK-Daten für jedes Jahr Informationen über die Verteilung der Abiturnoten nach Bundesländern. Allerdings werden nicht nur Abiturprüfungen an Gymnasien berücksichtigt, sondern auch Abiturprüfungen an Integrierten Gesamtschulen und Berufsschulen. GymnasiastInnen machen mit 80 Prozent jedoch den Großteil der Beobachtungen aus. Da in den KMK-Daten die Schultypen nicht unterschieden werden können und G8 nur an Gymnasien eingeführt wurde, unterschätzen die vorliegenden Analysen den tatsächlichen G8-Effekt um etwa ein Fünftel. Doch auch wenn man dies berücksichtigt, stehen am Ende sehr ähnliche Ergebnisse.⁴ Für die Analyse der Abiturnoten werden die Abiturjahrgänge 2006 bis 2013 herangezogen.

Zwar unterscheiden sich die Bundesländer in Bezug auf die Berechnung und Verteilung der Abiturnoten, allerdings werden diese generellen Unterschiede zwischen den Bundesländern in den regressionsbasierten Analysen herausgerechnet.⁵ Zudem berücksichtigen die Analysen auch generelle Zeittrends (beispielsweise die „Noteninflation“).

³ Vgl. Kultusministerkonferenz (2015): Übersicht der Abiturnoten im Ländervergleich. Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (online verfügbar).

⁴ Für Details siehe Huebener und Marcus (2017), a. a. O.

⁵ Vgl. dazu auch Kasten 2 in diesem Bericht.

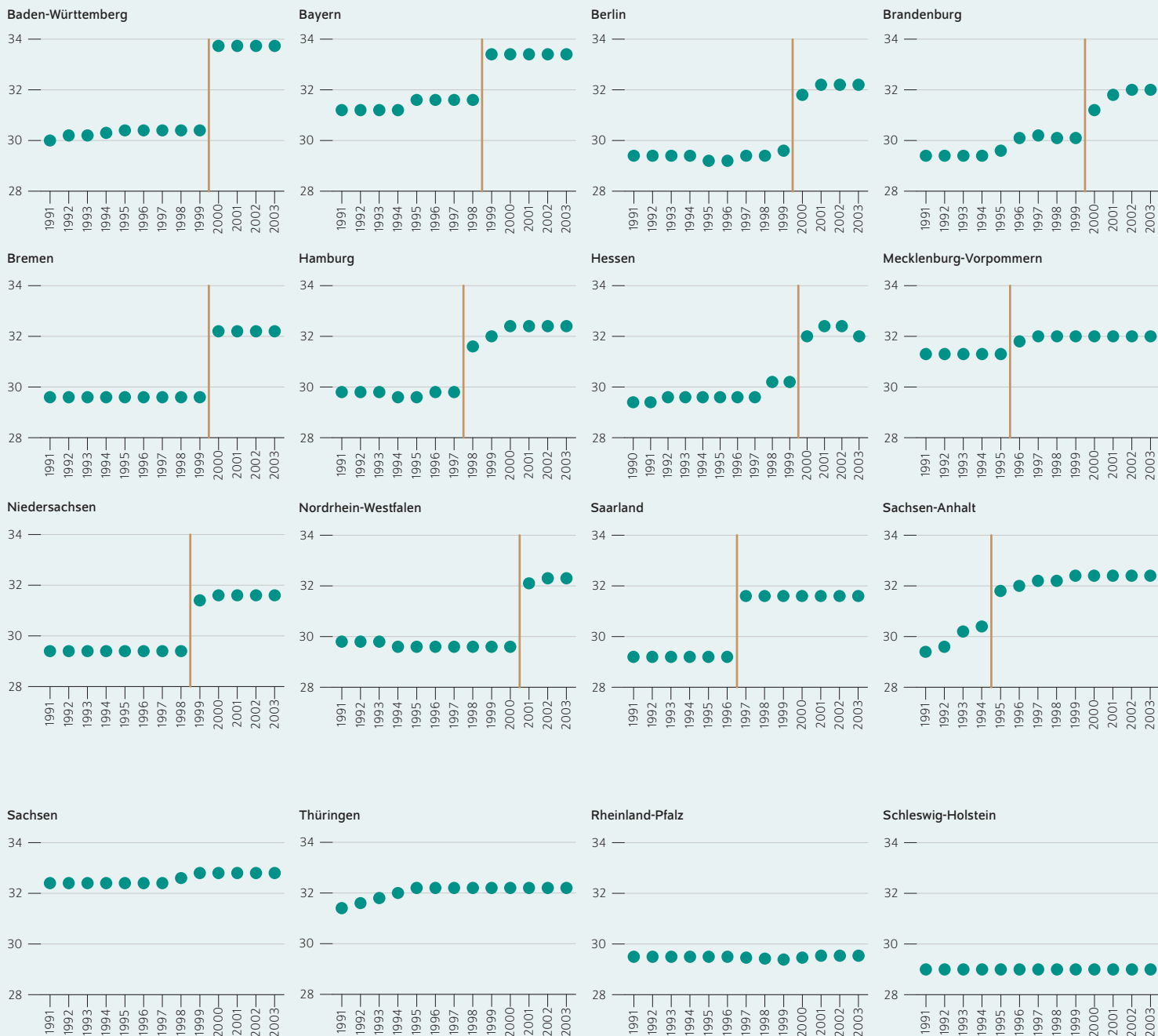
G8 hat zu besseren PISA-Ergebnissen geführt

PISA-Tests und deren Ergebnisse stellen für die deutsche Bildungspolitik eine zentrale Erkenntnisquelle zum Leistungsstand der SchülerInnen dar, insbesondere im internationalen Vergleich. Seit dem Jahr 2000 werden alle drei Jahre die allgemeinen Kompetenzen von NeuntklässlerInnen in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften getestet. Um den Effekt der G8-Reform

auf diese Kompetenzen zu ermitteln, werden im Rahmen eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes (Kasten 2) PISA-Werte miteinander verglichen. Zunächst wird untersucht, wie sich die PISA-Kompetenzwerte in einem Bundesland vor und nach der Einführung der G8-Reform unterscheiden. Dieser Unterschied wird dann mit der Veränderung der PISA-Kompetenzwerte im selben Zeitraum in den Bundesländern verglichen, in denen G8 nicht eingeführt worden ist.

Abbildung 1

Durchschnittliche Wochenstundenzahl in den Klassen 5 bis 9 Nach Jahr des Schuleintritts



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die durchschnittliche Pflichtwochenstundenzahl in den Klassenstufen 5 bis 9 für verschiedene Schuleingangskohorten. Die vertikale Linie zeigt den Zeitpunkt an, ab dem Schuleingangskohorten von der G8-Reform betroffen waren. Thüringen und Sachsen hatten bereits seit der Wiedervereinigung durchgängig G8, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz vollzogen die Umstellung außerhalb des Untersuchungszeitraums, der bis 2012 reicht. Hessen hat die G8-Reform schrittweise über einen Zeitraum von drei Jahren eingeführt. Dargestellt ist die Stundentafel, die auf SchülerInnen des ersten Jahres der Einführung angewendet wurden.

Quelle: Bundeslandspezifische Stundentafeln für Gymnasien, verschiedene Jahrgänge.

© DIW Berlin 2018

Mit der G8-Reform ist die zu absolvierende Unterrichtszeit in der fünften bis neunten Klasse deutlich gestiegen.

NeuntklässlerInnen waren in den verschiedenen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten von der G8-Reform betroffen: Zwischen den PISA-Tests der Jahre 2003 und 2006 betraf die Reform SchülerInnen in

Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland und in Sachsen-Anhalt (Gruppe 1). Zwischen den PISA-Tests 2006 und 2009 wechselten Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Niedersachsen zu G8 (Gruppe 2)

Kasten 2

Methodik

Berechnungen zum Effekt auf PISA-Werte

Um den Einfluss der G8-Reform auf die PISA-Kompetenzwerte von NeuntklässlerInnen zu ermitteln, wendet die vorliegende Studie einen sogenannten Differenz-von-Differenzen-Ansatz an. Bei diesem Ansatz wird zunächst untersucht, wie sich die PISA-Kompetenzwerte in einem Bundesland vor und nach der Einführung der G8-Reform unterscheiden. Dieser Unterschied wird dann mit der Veränderung der PISA-Kompetenzwerte im selben Zeitraum in den Bundesländern verglichen, in denen G8 nicht eingeführt worden ist. Durch diese zweite Differenzbildung können in diesem Verfahren allgemeine Veränderungen über die Zeit berücksichtigt werden, beispielsweise der zunehmende Anteil an Kindern, die ein Gymnasium besuchen, oder allgemeine (von G8 unabhängige) Veränderungen der PISA-Werte. Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz wird in einem Regressionsverfahren umgesetzt, das allgemeine Unterschiede zwischen den Bundesländern (über Indikatorvariablen für jedes Bundesland) und allgemeine Veränderungen über die Zeit (über Indikatorvariablen für jede der fünf PISA-Erhebungen) herausrechnet. Zusätzlich werden in allen hier präsentierten Regressionsergebnissen das Alter und der Migrationshintergrund der SchülerInnen sowie das Bildungsniveau ihrer Eltern berücksichtigt.¹ Der Differenz-von-Differenzen-Ansatz beruht auf der Annahme, dass sich – wenn die G8-Reform nicht eingeführt worden wäre – die PISA-Werte in den G8-Bundesländern genauso über die Zeit verändert hätten wie in jenen Bundesländern, die die Gymnasialschulzeit nicht reformiert haben. Diese Annahme lässt sich aufgrund ihrer Kontrafaktizität nicht endgültig beweisen, wohl aber durch zusätzliche Untersuchungen plausibilisieren.²

¹ Werden diese individuellen Kontrollvariablen in den Regressionen nicht berücksichtigt, unterscheiden sich die Ergebnisse nicht merklich.

² Umfangreiche Plausibilitätsprüfungen der gemeinsamen Trendannahme werden in Huebener et al. (2017), a. a. O. durchgeführt.

Berechnungen zu leistungsbezogenen Effektunterschieden

Während sich der herkömmliche Differenz-von-Differenzen-Ansatz auf den durchschnittlichen Effekt der G8-Reform fokussiert, untersucht die vorliegende Studie auch, ob sich der Reformeffekt zwischen leistungsstärkeren und leistungsschwächeren SchülerInnen unterscheidet. Dazu wird der Differenz-von-Differenzen-Ansatz mit der Methode der Quantilsregression verbunden und der Reformeffekt an neun verschiedenen Stellen der Kompetenzwertverteilung ermittelt.³ Alle in diesem Bericht geschätzten Regressionen mit PISA-Daten verwenden die PISA-Gewichtungsvariablen und berücksichtigen das Vorliegen von „plausible values“ bei den Kompetenzmessungen. Die Berechnung der Standardfehler berücksichtigt eine Clusterstruktur des Fehlerterms auf Ebene der Bundesländer.

Berechnungen zum Abiturnotenschnitt

Auch für die Analyse der Abiturnoten wird auf einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz zurückgegriffen.⁴ Hier werden allerdings Beobachtungen für Hessen, das die G8-Reform über mehrere Jahrgänge verteilt eingeführt hat, und für die Doppelabiturjahrgänge herausgerechnet, da durch den Schulabschluss im gleichen Jahr in den Daten nicht zwischen G8- und G9-GymnasiastInnen unterschieden werden kann.

³ Dieses Verfahren ist in der Literatur als *quantile difference-in-differences*-Methode (QDiD) bekannt, vgl. Susan Athey und Guido Imbens (2006): Identification and inference in nonlinear difference-in-differences models. *Econometrica* 74 (2), 431–497 (online verfügbar). Die Ergebnisse sind vergleichbar, wenn statt QDiD das Verfahren der *recentered influence function* genutzt wird, vgl. Huebener et al. (2017), a. a. O. Für Details zu diesem Verfahren vgl. Sergio Firpo, Nicole M. Fortin und Thomas Lemieux (2009): Unconditional quantile regressions. *Econometrica* 77 (3), 953–973 (online verfügbar).

⁴ Für Details zum statistischen Verfahren und zur Robustheit der Ergebnisse vgl. Huebener und Marcus (2017), a. a. O.

und zwischen PISA 2009 und PISA 2012 waren schließlich auch NeuntklässlerInnen in Hessen und Nordrhein-Westfalen von der Umstellung betroffen (Gruppe 3). Sachsen und Thüringen hatten seit der Wiedervereinigung durchgängig G8, während Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Untersuchungszeitraum nicht auf G8 umstellten – zusammen bilden diese vier Bundesländer ohne Reformen der Gymnasialschulzeit die Kontrollgruppe. Der Wechsel von Schleswig-Holstein auf G8 liegt ebenso außerhalb des Untersuchungszeitraums wie die angekündigte beziehungsweise tatsächliche Rückkehr mancher Bundesländer zu G9.

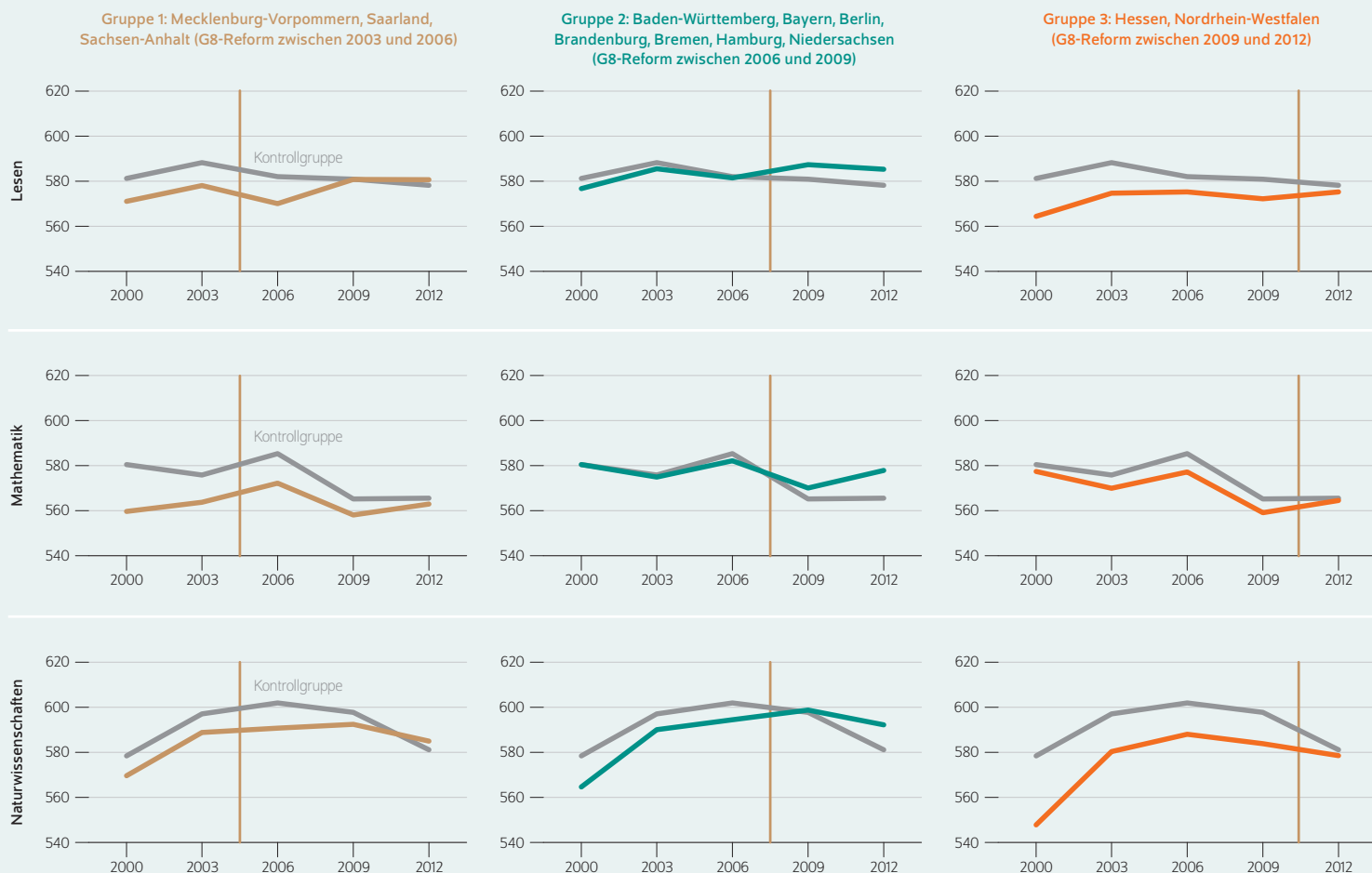
Für den Bereich der Lesekompetenzen zeigt sich zunächst, dass vor der Einführung der G8-Reform die PISA-Werte in der Kontrollgruppe einen ähnlichen Verlauf aufweisen wie in allen drei G8-Gruppen (Abbildung 2, oberer Teil). Mit der Einführung der G8-Reform gehen diese Trends aber

auseinander: Im Vergleich zur Kontrollgruppe, also den Bundesländern ohne G8-Reform, steigt in jeder der drei G8-Gruppen der durchschnittliche Lesekompetenzwert. Dies deutet auf eine Verbesserung der Lesekompetenz von NeuntklässlerInnen infolge der G8-Reform hin. Für die Mathematik-Kompetenzen (Abbildung 2, mittlerer Teil) sowie die naturwissenschaftlichen Kompetenzen (Abbildung 2, unterer Teil) zeigt sich ein vergleichbares Bild: Vor der G8-Reform entwickeln sich die PISA-Werte ganz ähnlich, mit der G8-Reform verbessern sich in allen G8-Gruppen die PISA-Werte im Vergleich zur Kontrollgruppe.

Auch die Regressionsergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Kompetenzwerte an Gymnasien in allen drei PISA-Bereichen durch die G8-Reform im Vergleich zu einem Referenzszenario ohne G8 signifikant verbessern (Abbildung 3). Dabei gibt es keine nennenswerten Unterschiede zwischen

Abbildung 2

PISA-Werte von NeuntklässlerInnen am Gymnasium vor und nach Einführung der G8-Reform In Punkten auf der PISA-Skala



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der PISA-Werte am Gymnasium für die Bundesländer, die im Untersuchungszeitraum nicht zu G8 gewechselt sind („Kontrollgruppe“ bestehend aus Sachsen, Thüringen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz), im Vergleich zu den Bundesländern, in denen die G8-Reform NeuntklässlerInnen zwischen den PISA-Tests 2003 und 2006 betraf (Gruppe 1: Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt), zwischen den PISA-Tests 2006 und 2009 (Gruppe 2: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen) sowie zwischen den PISA-Tests 2009 und 2012 (Gruppe 3: Hessen, Nordrhein-Westfalen).

Quelle: PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 für Deutschland.

© DIW Berlin 2018

In allen drei Kompetenzbereichen haben sich die PISA-Werte in den Bundesländern mit G8-Reform im Vergleich zu den Bundesländern ohne G8-Reform verbessert.

den drei Kompetenzbereichen: Sowohl beim Lesen, als auch bei den mathematischen und naturwissenschaftlichen Fähigkeiten steigen die Werte auf der PISA-Skala um etwa fünf bis sechs Punkte. In der Gruppe der SchülerInnen, die kein Gymnasium besuchen, ergeben sich für denselben Zeitraum keine statistisch signifikanten Veränderungen der PISA-Werte durch G8: Da die G8-Reform nur an Gymnasien eingeführt wurde, ist das Ergebnis dieses „Placebo-Tests“ wenig überraschend. Dennoch ist es wichtig, denn es verdeutlicht, dass der methodische Ansatz tatsächlich Veränderungen in den PISA-Daten identifiziert, die mit der Einführung der G8-Reform zusammenhängen, und nicht etwa bundeslandspezifische Veränderungen über die Zeit. Zu diesen Veränderungen zählen etwa Regelungen zur Einschulung oder

die finanzielle Ausstattung des Schulsystems, die auch SchülerInnen anderer Schulformen betreffen.

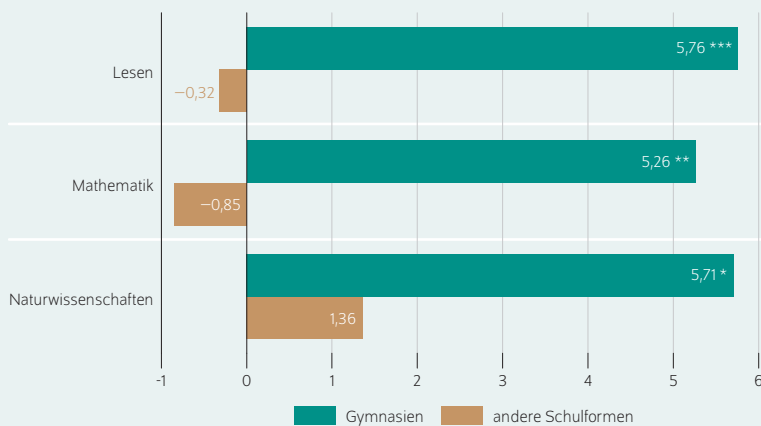
Trotz mehr Unterricht nur kleine Effekte

Um den im statistischen Sinne signifikanten Effekt der G8-Reform auf die PISA-Werte einordnen zu können, wird dieser zunächst mit den Ergebnisunterschieden zwischen Mädchen und Jungen verglichen. Es zeigt sich, dass die ermittelten Effekte von fünf bis sechs Punkten auf der PISA-Skala kleiner sind als die Unterschiede zwischen den Geschlechtern: So haben in der Stichprobe Mädchen eine um durchschnittlich 15 Punkte höhere Lesekompetenz als Jungen, während Jungen in Mathematik und Naturwissenschaften im

Abbildung 3

Einfluss der G8-Reform auf den durchschnittlichen Kompetenzerwerb von NeuntklässlerInnen

In Punkten auf der PISA-Skala



Anmerkung: Dargestellt ist der geschätzte Effekt der G8-Reform auf die PISA-Werte in den Kompetenzbereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften an Gymnasien und anderen Schulformen. Die dargestellten Koeffizienten stammen aus separaten Regressionen, in denen Indikatorvariablen für jedes Bundesland und jeden Erhebungszeitpunkt sowie sozioökonomische Variablen berücksichtigt werden. Die Standardfehler sind auf Ebene der Bundesländer geclustert.

Signifikanzniveau: * $p < 0,10$ / ** $p < 0,05$ / *** $p < 0,01$.

Quelle: PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 für Deutschland.

© DIW Berlin 2018

Infolge der G8-Reform steigen die PISA-Werte bei GymnasiastInnen in der neunten Klasse um fünf bis sechs Punkte.

Schnitt um 26 beziehungsweise 30 Punkte besser abschneiden. Als weitere Möglichkeit zur Einordnung der Effektgrößen dient die Schätzung aus früheren Studien, denen zufolge ein zusätzliches Schuljahr die PISA-Werte um etwa 33 Punkte verbessert,¹⁰ womit der durch G8 hervorgerufene Anstieg um fünf bis sechs Punkte etwa ein Fünftel eines zusätzlichen Schuljahres ausmacht. Zählt man allerdings die durch G8 zusätzlichen zwei Unterrichtsstunden pro Woche in den Klassen fünf bis neun zusammen, summieren sich diese über fünf Jahre bereits zu einem Drittel eines Schuljahres. Demnach bleibt der von der G8-Reform herrührende Anstieg der Kompetenzwerte etwas hinter dem mit zusätzlicher Unterrichtszeit verbundenen Anstieg zurück.

Interessant ist auch die Frage, ob die G8-Reform zur Verbesserung Deutschlands im internationalen PISA-Vergleich beigetragen hat. Während SchülerInnen in Deutschland im Jahr 2000 bei den Lesekompetenzen noch ein unterdurchschnittliches Ergebnis erzielten, lagen die PISA-Leistungen der Jahre 2012 und 2015 schon im oberen Mittelfeld. Der Anteil der G8-Reform an dieser Verbesserung ist aber als gering einzustufen: Da im Jahr 2012 knapp 30 Prozent aller NeuntklässlerInnen in Deutschland ein G8-Gymnasium besuchten, hat sich der deutsche PISA-Wert durch G8 um weniger als zwei Punkte verbessert. Deutschland lag im Jahr 2012 mit 514 Punkten im Durchschnitt aller drei Bereiche hinter Finnland (519), Kanada (518), Polen (518) und Belgien (515), aber vor Vietnam (511), Österreich (506) und Australien (504). Nach den Schätzungen der vorliegenden Analyse hätte Deutschland ohne die G8-Reform 512 Punkte und damit denselben internationalen Rangplatz erzielt. Die ermittelten durchschnittlichen G8-Reformeffekte bei den PISA-Kompetenzen sind also als eher klein einzustufen. Die geringen Effektgrößen können auch nicht allein auf Gewöhnungs- und Umstellungseffekte zurückgeführt werden, da sie sich nicht nur für den ersten G8-Jahrgang eines Bundeslandes zeigen, sondern auch für nachfolgende Kohorten (Tabelle 1).

Tabelle 1

Effekte der G8-Reform für verschiedene Kohorten

Effekt für	PISA-Kompetenzbereich		
	Lesen	Mathematik	Naturwissenschaften
G8-Jahrgänge 1 und 2	5,24 (2,44)	5,31 (3,90)	4,54 (3,15)
G8-Jahrgänge 3 und 4	6,69 (3,33)	5,21 (3,40)	7,66 (5,20)
nachfolgende G8-Jahrgänge	7,51 (7,09)	5,95 (11,31)	6,39 (10,57)
Zahl der Beobachtungen	33 217	33 217	33 217

Anmerkung: Die Tabelle stellt den geschätzten Effekt der G8-Reform auf die PISA-Werte separat für die ersten beiden G8-Kohorten, für die zweiten beiden G8-Kohorten sowie für nachfolgende Jahrgänge dar. Die dargestellten Koeffizienten stammen aus separaten Regressionen, in denen Indikatorvariablen für jedes Bundesland und jeden Erhebungszeitpunkt sowie sozioökonomische Variablen berücksichtigt werden. Die Standardfehler (in Klammern) sind auf Ebene der Bundesländer geclustert.

Quelle: PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 für Deutschland.

© DIW Berlin 2018

Insbesondere Leistungsstärkere verbessern sich durch G8

Relativ kleine Durchschnittseffekte schließen jedoch nicht aus, dass es relevante Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von SchülerInnen gibt. So zeigen detailliertere Analysen, dass sich insbesondere die PISA-Werte von Leistungsstärkeren durch G8 verbessert haben, während Leistungsschwächere fast gar nicht von der zusätzlichen Unterrichtszeit durch die G8-Reform profitiert haben (Abbildung 4). In allen drei PISA-Bereichen steigen die Reformeffekte fast durchgängig an, je leistungsstärker die SchülerInnen sind. Die Kompetenzen von Leistungsschwächeren haben sich unter der G8-Reform allerdings auch nicht verringert.¹¹

¹⁰ Vgl. Manfred Prenzel et al. (2006): PISA 2003 – Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung im Verlauf eines Schuljahres. Münster (online verfügbar).

¹¹ Zur Unterscheidung des Reformeffekts zwischen leistungsstärkeren und leistungsschwächeren SchülerInnen kann nicht auf frühere Kompetenzmessungen derselben SchülerInnen zurückgegriffen werden, da die PISA-Tests keine Wiederholungsbefragungen sind. Stattdessen wird der Differenz-von-Differenzen-Ansatz mit der Methode der Quantilsregression verbunden und der Reformeffekt an unterschiedlichen Stellen der Kompetenzwertverteilung ermittelt. Vgl. dazu auch Kasten 2 in diesem Bericht.

Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen liegt in der mit der G8-Reform verbundenen Verwendung der zusätzlichen Unterrichtszeit. Die Ausweitung der Wochenstunden dient nicht primär der Vertiefung und Wiederholung des bisherigen Lernstoffs, sondern der Vermittlung von zusätzlichen Lerninhalten, die zuvor erst in höheren Klassenstufen auf dem Lehrplan standen. Es scheint so, dass Leistungsstärkere besser mit dem zusätzlichen Lernstoff klar gekommen sind als Leistungsschwächere. Die Unterschiede zwischen leistungsschwächeren und leistungsstärkeren SchülerInnen infolge der G8-Reform sind im mathematischen und naturwissenschaftlichen Bereich größer als bei den Lesekompetenzen. Eine mögliche Erklärung für diesen Befund ist, dass in diesen beiden Bereichen ein solides Verständnis vorangegangener Konzepte besonders wichtig für das Erlernen neuer Konzepte ist. Die geschätzten Effekte im unteren Bereich der Leistungsverteilung sind klein und im statistischen Sinne häufig nicht signifikant. Es ist also nicht auszuschließen, dass Leistungsschwächere gar nicht von der zusätzlichen Unterrichtszeit infolge der G8-Reform profitiert haben.

G8 verstärkt soziale Unterschiede nicht

Die G8-Reform verstärkt jedoch nicht die Unterschiede zwischen SchülerInnen unterschiedlichen Geschlechts oder mit unterschiedlichen elterlichen Bildungshintergründen (Tabelle 2). Die geschätzten Reformeffekte sind für alle betrachteten Gruppen in etwa gleich groß, wenn auch aufgrund der kleineren Stichprobengröße nicht immer statistisch signifikant. Die G8-Reform führt demnach nicht zu einer Vergrößerung der sozialen Unterschiede im Abschneiden beim PISA-Test. Ein zentraler Befund der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 war, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem schulischen Werdegang, den Kompetenzen und der sozialen Herkunft der SchülerInnen gibt.¹² Die im vorliegenden Bericht präsentierten Analysen deuten allerdings nicht darauf hin, dass sich durch G8 der Zusammenhang zwischen dem elterlichen Bildungshintergrund und den Schülerkompetenzen verstärkt hat.¹³

Etwas schlechtere Abiturnoten durch G8

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass sich die Kompetenzen der NeuntklässlerInnen durch G8 verbessert haben. Eine wichtige Frage in diesem Kontext ist, ob dieser Kompetenzgewinn schließlich ausreicht, um trotz der um ein Jahr verkürzten Schulzeit ein vergleichbares Kompetenzniveau am Ende der Schulzeit zu erreichen. Da es in Deutschland keine über Bundesländer hinweg vergleichbare Kompetenzmessung am

Abbildung 4

Einfluss der G8-Reform auf den Kompetenzerwerb von NeuntklässlerInnen nach Leistungsstärke In Punkten auf der PISA-Skala



Anmerkung: Dargestellt ist der Effekt der G8-Reform auf die PISA-Werte für SchülerInnen mit unterschiedlichem Leistungsniveau. Dabei wird der Effekt an verschiedenen Positionen der Kompetenzwertverteilung (Quantile) betrachtet. Höhere Quantile (q) beziehen sich auf leistungsstärkere SchülerInnen. q=0,4 steht beispielsweise für SchülerInnen, die PISA-Werte aufweisen, die besser sind als die von 40 Prozent der SchülerInnen; q=0,7 für SchülerInnen, die einen besseren PISA-Wert aufweisen als 70 Prozent der SchülerInnen. Die dargestellten Koeffizienten stammen aus separaten Quantilsregressionen, in denen Indikatorvariablen für jedes Bundesland und jeden Erhebungszeitpunkt sowie sozioökonomische Variablen berücksichtigt werden.

Signifikanzniveau: * p<0,10 / ** p<0,05 / *** p<0,01.

Quelle: PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 für Deutschland.

© DIW Berlin 2018

Insbesondere leistungsstärkere SchülerInnen erzielen durch die G8-Reform bei den PISA-Tests bessere Ergebnisse.

¹² Vgl. beispielsweise Jürgen Baumert et al. (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen.

¹³ Vor dem Hintergrund der vergrößerten Leistungspreizung erscheint der Befund, dass sich die sozialen Unterschiede durch G8 nicht vergrößert haben, zunächst überraschend. Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass sich die vorliegenden Analysen auf GymnasiastInnen beziehen und die Entscheidung, welche weiterführende Schule nach der Grundschule besucht wird, bereits stark mit dem sozialen Hintergrund zusammenhängt. Vgl. beispielsweise Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Bielefeld. Folglich handelt es sich bei NeuntklässlerInnen am Gymnasium mit niedriger und höher gebildeten Elternhäusern bereits um eine selektierte Gruppe.

Tabelle 2

Einfluss der G8-Reform auf den Kompetenzerwerb von NeuntklässlerInnen nach Geschlecht und Bildung der Eltern

	Teilstichprobe			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Geschlecht		Bildung der Eltern	
G8-Effekt auf PISA-Wert im Bereich	Weiblich	Männlich	kein Hochschulabschluss	Hochschulabschluss bei mindestens einem Elternteil
Lesen	6,24 (3,20)	5,10 (2,80)	4,84 (3,69)	6,22 (1,78)
Mathematik	5,80 (3,81)	4,2 (3,22)	6,86 (3,79)	4,41 (2,56)
Naturwissenschaften	5,65 (4,1)	5,54 (3,11)	7,57 (4,53)	4,8 (2,86)
Anzahl an Beobachtungen	17 990	15 227	12 301	20 916

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den geschätzten Effekt der G8-Reform auf die PISA-Werte separat für Mädchen und Jungen sowie für Kinder von Eltern ohne Hochschulabschluss und Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil einen Hochschulabschluss hat. Die dargestellten Koeffizienten stammen aus separaten Regressionen, in denen Indikatorvariablen für jedes Bundesland und jeden Erhebungszeitpunkt sowie sozioökonomische Variablen berücksichtigt werden. Die Standardfehler (in Klammern) sind auf Ebene der Bundesländer geclustert.

Quelle: PISA 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 für Deutschland.

© DIW Berlin 2018

Ende der Gymnasialschulzeit gibt, basiert die folgende Analyse auf der von der Kultusministerkonferenz (KMK) jährlich publizierten Verteilung der Abiturnotendurchschnitte in den Bundesländern. Bedenken mit Blick auf die generelle Vergleichbarkeit der Abiturnoten zwischen Bundesländern und auch eine mögliche allgemeine „Noteninflation“ werden dabei berücksichtigt und entsprechend herausgerechnet.

Die Untersuchung zeigt, dass der Notendurchschnitt beim Abitur mit Einführung der zwölfjährigen Gymnasialschulzeit im Vergleich zum Referenzszenario ohne G8 leicht höher liegt, was einer etwas schlechteren Note entspricht (Abbildung 5). Der in den Regressionsberechnungen ermittelte Effekt ist mit 0,04 Notenpunkten zwar nicht besonders groß, aber statistisch signifikant. Diese geringe Verschlechterung der Leistung am Ende der Gymnasialschulzeit steht im Einklang mit bisherigen wissenschaftlichen Befunden für einzelne Bundesländer.¹⁴ Der Kompetenzvorsprung durch G8 in der neunten Klasse scheint also den Wegfall des 13. Schuljahres nicht vollständig zu kompensieren. Damit liefern die Ergebnisse eine mögliche Erklärung für eine G8-bedingte Verringerung des Anteils an SchülerInnen, die nach dem Abitur ein Studium aufnehmen.¹⁵

Fazit: Keine Abkehr von G8, aber eine Diskussion über die Nutzung der Lernzeit erforderlich

Infolge der G8-Reform schneiden GymnasiastInnen in der neunten Klasse bei den PISA-Tests besser ab. Dieses Ergebnis bezieht sich auf den Vergleich zum Referenzszenario ohne G8-Reform und zeigt ganz allgemein, dass die PISA-Kompetenzwerte durch mehr Unterrichtszeit steigen. Allerdings profitieren SchülerInnen verschiedener Leistungsniveaus

unterschiedlich stark von der Reform: Durch G8 schneiden insbesondere die Leistungsstärkeren besser bei PISA ab, während sich die Kompetenzen Leistungsschwächerer kaum oder gar nicht verbessern. Diese Ergebnisse untermauern bekannte Befunde, denen zufolge einige SchülerInnen Schwierigkeiten mit einem erhöhten Lernpensum haben und länger brauchen, um Lerninhalte zu verarbeiten. Die G8-Reform führt gleichzeitig nicht dazu, dass sich soziale Unterschiede in Bezug auf die PISA-Werte von SchülerInnen am Gymnasium vergrößern. Beispielsweise spielt der Bildungshintergrund der Eltern durch die G8-Reform keine größere Rolle. Insgesamt sind die Verbesserungen in den PISA-Werten als nicht übermäßig groß zu bewerten. Dass sich Deutschland in den internationalen PISA-Rankings über die Zeit verbessert hat, war also weitgehend unabhängig von der G8-Reform.

Die Ergebnisse beweisen keinesfalls, dass generell nur die Leistungsstärkeren von mehr Unterrichtszeit profitieren. Dies hängt vielmehr davon ab, wofür genau die zusätzliche Unterrichtszeit genutzt wird. Im speziellen Fall der G8-Reform dient diese nicht der Wiederholung und Vertiefung des bisherigen Lernstoffs, sondern der Vermittlung neuer Inhalte. Würde zusätzliche Unterrichtszeit eher für die Wiederholung des Lernstoffs verwendet, wäre zu erwarten, dass leistungsschwächere SchülerInnen stärker profitieren würden.¹⁶

Statt über die Länge der Gymnasialschulzeit sollte daher vielmehr darüber diskutiert werden, welche Lerninhalte SchülerInnen am besten auf die zukünftigen Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Leben allgemein vorbereiten und wie diese vermittelt werden. Im Fokus der öffentlichen

¹⁴ Vgl. beispielsweise Hübner et al. (2017), a. a. O., sowie Büttner und Thomsen (2015), a. a. O.

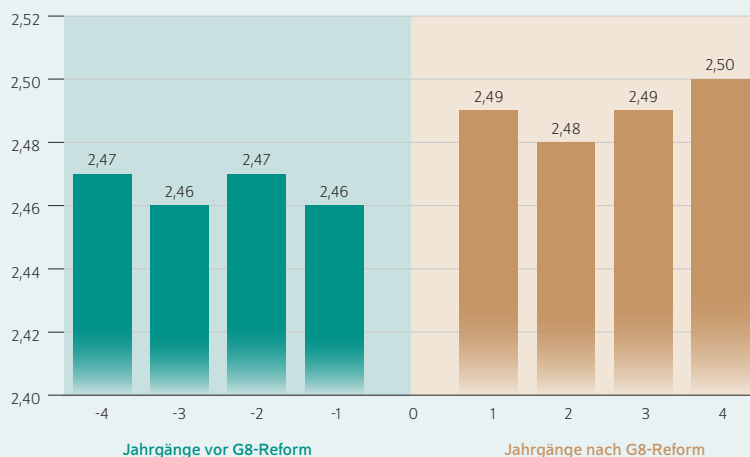
¹⁵ Vgl. beispielsweise Marcus und Zambre (2017), a. a. O., sowie Marcus und Zambre (2018), a. a. O.

¹⁶ Beispiele aus der internationalen Literatur zeigen, dass insbesondere Leistungsschwächere davon profitieren, wenn zusätzliche Unterrichtsstunden für die Festigung des bestehenden Lernplans eingesetzt werden. Für eine detaillierte Diskussion dieser Literatur siehe Huebener et al. (2017), a. a. O.

Debatte sollte die Frage stehen, wie die Zeit in der Schule am besten genutzt wird. Auf dieser Basis sollten gezielte Anpassungen des Lehrplans und der Unterrichtsgestaltung erfolgen, um SchülerInnen entsprechend ihrer Bedürfnisse zu fördern. Diese Überlegungen sind insbesondere auch vor dem Hintergrund der Pläne der neuen Großen Koalition zum Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz in der Grundschule relevant. Bei der Gestaltung des Ganztagsangebots sollte auf die unterschiedlichen Lern- und Förderbedürfnisse der Kinder eingegangen werden, in dem etwa leistungsschwächeren SchülerInnen Hausaufgabenhilfe und eine weitere Auseinandersetzung mit den Unterrichtsinhalten ermöglicht wird.

Abbildung 5

Durchschnittliche Abiturnoten vor und nach der G8-Reform In Notenpunkten



Anmerkung: Die dargestellten Notendurchschnitte beim Abitur sind um bundeslandspezifische Unterschiede sowie allgemeine Entwicklungen über die Zeit bereinigt. Der Zeitpunkt Null markiert das Abiturjahr des Doppeljahrgangs, der in die Berechnungen nicht einbezogen wird.

Die Werte von -4 bis +4 beziehen sich auf die Jahrgänge, die bis zu vier Jahre vor und bis zu vier Jahre nach dem Doppeljahrgang das Abitur abgeschlossen haben.

Quelle: Kultusministerkonferenz (2015): Übersicht der Abiturnoten im Ländervergleich.

© DIW Berlin 2018

Der Abiturnotendurchschnitt steigt nach der Einführung von G8 um durchschnittlich 0,04 Notenpunkte, was einer etwas schlechteren Note entspricht.

Mathias Huebener ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | mhuebener@diw.de

Susanne Kuger ist Habilitandin der Abteilung Bildungsqualität und Evaluation am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung | kuger@dipf.de

Jan Marcus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin und Juniorprofessor an der Universität Hamburg | jmarcus@diw.de

JEL: I23, I28, J24

Keywords: Instruction time, Student achievement, PISA



INTERVIEW MIT JAN MARCUS

„Viel hängt davon ab, wofür zusätzliche Unterrichtszeit genutzt wird“

Prof. Dr. Jan Marcus, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin und Juniorprofessor an der Universität Hamburg

- 1. Herr Marcus, ein Großteil der Bundesländer in Deutschland hat zwischen 2001 und 2007 die sogenannte G8-Reform verabschiedet und damit die Anzahl der Schuljahre bis zum Abitur von 13 auf zwölf Jahre reduziert. Sie haben die Auswirkungen der G8-Reform wissenschaftlich untersucht. Worauf lag der Fokus Ihrer Untersuchung?** In unserer Untersuchung haben wir den Fokus auf Neuntklässlerinnen und Neuntklässler gelegt. Das Besondere daran ist, dass bei der G8-Reform nicht nur das letzte Schuljahr weggefallen ist, sondern dass in den verbleibenden Schuljahren die Unterrichtszeit erhöht worden ist, um diesen Wegfall zu kompensieren. Dadurch hatten Schülerinnen und Schüler bis zur neunten Klasse deutlich mehr Unterrichtszeit. Wir wollten herausfinden, ob sich die Kompetenzen in der neunten Klasse durch diese zusätzliche Unterrichtszeit verbessert haben.

- 2. Warum haben Sie gerade neunte Klassen untersucht?** Das liegt daran, dass wir in unseren Untersuchungen auf die PISA-Daten zurückgreifen, die nur in der neunten Klasse erhoben worden sind.

- 3. Haben sich die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in der neunten Klasse durch die G8-Reform verbessert?** Durch die G8-Reform haben sich die PISA-Werte der Neuntklässlerinnen und Neuntklässler im Schnitt verbessert. Allerdings haben nicht alle, sondern insbesondere die leistungsstärkeren Schülerinnen und Schüler davon profitiert.

- 4. Was ist der Grund dafür?** Der Grund dafür ist darin zu suchen, wie die zusätzliche Unterrichtszeit genutzt wurde. Bei der G8-Reform ist nicht der gleiche Lernstoff noch mal wiederholt worden, sondern es kamen Inhalte, die unter G9 erst später auf dem Plan standen, früher dran. Die Leistungsstärkeren konnten das eher verdauen und haben schon vorher Kompetenzen erworben, die für den Erwerb weiterer Kompetenzen notwendig sind. Das war bei den weniger leistungsstarken Schülerinnen und Schülern offenbar so nicht der Fall.

- 5. Sorgt die G8-Reform auch für eine Verbesserung im internationalen PISA-Vergleich?** Wir stellen fest, dass die Verbesserung von Deutschland im internationalen Vergleich über die verschiedenen PISA-Erhebungen nicht durch die G8-Reform resultiert. Wir sehen, dass die Schülerinnen und Schüler in der neunten Klasse durch G8 leicht besser werden, aber der Effekt ist nicht so stark, dass er den gesamten Anstieg in Deutschland in den PISA-Werten erklären kann.

- 6. Inwieweit unterscheiden sich die Effekte, die sie gemessen haben, in Hinblick auf die soziale Herkunft der Schülerinnen und Schüler oder auch nach Geschlecht?** Uns hat überrascht, dass die Effekte sich eigentlich gar nicht unterscheiden. Jungen profitieren genauso wie Mädchen von der G8-Reform, und Kinder aus sozial besser gestellten Haushalten profitieren genauso davon wie Kinder aus sozial weniger gut gestellten Haushalten.

- 7. Welchen Einfluss hat die G8-Reform auf die Abiturnoten?** Die durchschnittliche Abiturnote hat sich durch die G8-Reform minimal verschlechtert. Der Kompetenzvorsprung in der neunten Klasse reicht also nicht komplett aus, um letztlich den Verlust eines Schuljahres zu kompensieren.

- 8. Was bedeuten Ihre Ergebnisse für zukünftige bildungspolitische Entscheidungen?** Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass man die PISA-Werte durch mehr Unterrichtszeit verbessern kann. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass es darauf ankommt, wie diese zusätzliche Unterrichtszeit genutzt wird. Wird sie auch für die Wiederholung von Inhalten, die schon einmal besprochen wurden, verwendet oder wird die Zeit für neue Inhalte genutzt? Bei der G8-Reform war letzteres der Fall. Insgesamt sollte der Fokus der öffentlichen Debatte aber weniger auf der Länge der Schulzeit liegen, sondern vielmehr auf Unterrichtsinhalten und Unterrichtsqualität. Letztlich geht es auch darum, die Schülerinnen und Schüler individueller zu fördern.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

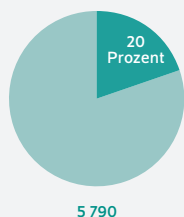
Von Stefan Bach, Peter Haan und Michelle Harnisch

- Berechnungen des DIW Berlin zeigen die Auswirkungen verschiedener Entlastungen bei den Sozialbeiträgen
- Im Koalitionsvertrag vorgesehene Maßnahmen bei Sozialbeiträgen entlasten Geringverdienende nur wenig
- Ein Grundfreibetrag für Sozialbeiträge entlastet alle Beitragspflichtigen, in Relation zum Einkommen profitieren Geringverdienende am meisten
- Statt Sozialbeiträge zu senken, könnten diese auf die Einkommensteuer angerechnet werden
- Steuern, Sozialbeiträge und Sozialtransfers sollten besser aufeinander abgestimmt werden

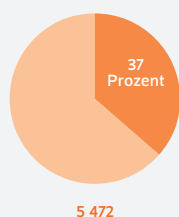
Der Anteil der unteren drei Dezile an den Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen unterscheidet sich deutlich

Gesamthöhe der Entlastung in Millionen Euro für das Jahr 2018 und Anteil der unteren drei Dezile des Bruttoeinkommens¹

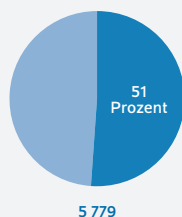
Freibetrag für Arbeitnehmerbeiträge von 1 200 Euro im Jahr²:



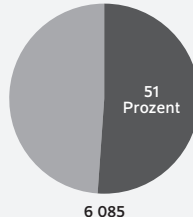
Abzug von 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge von der Einkommensteuer, maximal 400 Euro im Jahr, Abschmelzung ab 15 000 Euro zu versteuerndes Einkommen:



Abzug der Arbeitnehmerbeiträge bis zu 100 Euro im Monat von der Einkommensteuer, Kürzung durch Entlastung der Vorsorgeaufwendungen bei Einkommensteuer ohne Abzug von Kinderfreibeträgen:



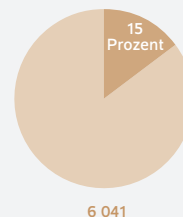
Abzug der Arbeitnehmerbeiträge bis zu 100 Euro im Monat von der Einkommensteuer, Kürzung durch Entlastung der Vorsorgeaufwendungen bei Einkommensteuer mit Abzug von Kinderfreibeträgen:



Ausweitung der Midijob-Gleitzone auf 1 300 Euro im Monat²:



Beitragsparität gesetzliche Krankenversicherung und Beitragsenkung der Arbeitslosenversicherung um 0,55 Prozentpunkte des Arbeitnehmerbeitrags²:



Quelle: Berechnungen mit dem DIW Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32).

¹ Äquivalenzgewicht mit modifizierter OECD-Skala.

² Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

© DIW Berlin 2018

ZITAT

„Einige Konzepte sehen vor, Sozialbeiträge von der Einkommensteuerzahlung abzuziehen und als „Negativsteuer“ auszuzahlen, wenn die Einkommensteuer zu gering ist. Die Entlastungen könnten hierdurch stärker auf die niedrigeren und mittleren Einkommen konzentriert werden, indem der Entlastungsbetrag mit steigendem Einkommen verringert wird. Bei Geringverdienenden führt die Senkung der Sozialbeiträge aber häufig zu einer Kürzung der Grundsicherung.“

— Stefan Bach —

Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten

Von Stefan Bach, Peter Haan und Michelle Harnisch

ABSTRACT

In der aktuellen Reformdiskussion stehen Steuer- und Abgabentlastungen für geringe und mittlere Einkommen im Fokus. Berechnungen des DIW Berlin zeigen, wie sich verschiedene Entlastungskonzepte auswirken. So entlastet ein Grundfreibetrag für Sozialbeiträge alle Einkommensgruppen, wobei Geringverdienende in Relation zu ihrem Gesamteinkommen am meisten profitieren würden. Statt die Sozialbeiträge zu senken, können sie auch auf die Einkommensteuer angerechnet werden, bis hin zu einer „Negativsteuer“. Denkbar ist auch, die Entlastungen bei steigenden Einkommen abzuschmelzen, um sie auf untere und mittlere Einkommensgruppen zu konzentrieren. Für Geringverdienende werden Entlastungen bei den Sozialbeiträgen aber häufig zu einer Kürzung von Leistungen zur Grundsicherung führen. Negative Arbeitsanreize, die durch die Anrechnung der Einkommensteuer in Haushaltskontext entstehen, könnten vermieden werden, wenn die Entlastungen nur individuell abgeschmolzen und nach den Stundenlöhnen bemessen werden. Im Koalitionsvertrag wurden die Wiederherstellung der Beitragsparität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Ausweitung der Gleitzone bei Midijobs vereinbart. Beides bietet Geringverdienenden nur geringe Entlastungen.

Angesichts gestiegener Steuerbelastungen und hoher Haushaltsüberschüsse werden in Deutschland Steuer- und Abgabensenkungen diskutiert. Diese konkurrieren aber mit öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Betreuung, Bildung, Forschung und in die Energiewende. Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen nur wenig Einkommensteuer zahlen, dagegen relativ stark mit indirekten Steuern und Sozialbeiträgen belastet werden.¹ Indirekte Steuern, vor allem die Mehrwertsteuer und die Energiesteuern einschließlich der EEG-Umlage, sind über die letzten beiden Jahrzehnte gestiegen, während Haushalte mit hohen Einkommen und Vermögen steuerlich entlastet wurden. Zugleich hatten im gleichen Zeitraum nur Besser- und Hochverdienende nennenswerte Realeinkommenszuwächse, während die mittleren Einkommen nur geringe reale Zuwächse erzielten und die Geringverdienenden reale Verluste hinnehmen mussten.²

Will man diesen Entwicklungen entgegen wirken, sollten die verfügbaren Mittel primär zur Entlastung der unteren und mittleren Einkommen verwendet werden. Senkungen des Einkommensteuertarifs oder ein Abbau des Solidaritätszuschlags, wie er von der Großen Koalition geplant wird, bringen diesen Gruppen nur wenig.³ Entlastungen bei den indirekten Steuern wären gezielter,⁴ würden jedoch bei der aktuell guten Konjunktur weitgehend verpuffen, da die Unternehmen die Entlastungen kaum in niedrigere Verbraucherpreise weitergeben werden.

¹ Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52, 1207–1216 (online verfügbar, abgerufen am 13. März 2018). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht (online verfügbar).

² Markus M. Grabka und Jan Goebel (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. DIW Wochenbericht Nr. 4, 71–82 (online verfügbar).

³ Stefan Bach und Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20, 391–399 (online verfügbar); Stefan Bach und Michelle Harnisch (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten. DIW Discussion Paper Nr. 1706 (online verfügbar).

⁴ Stefan Bach und Niklas Isaak (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31, 627–634 (online verfügbar); Bach und Harnisch (2017), a. a. O.

Kasten

Sind Sozialbeiträge Steuern?

Die Sozialbeiträge sind in Deutschland ein eigenes Abgabensystem neben dem Steuersystem, das weite Bereiche der sozialen Sicherung finanziert. Sie erzielen derzeit (2018) ein Aufkommen von 531 Milliarden Euro im Jahr, das entspricht 15,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Damit übertreffen sie das Aufkommen der Einkommen- und Unternehmensteuern von 428 Milliarden Euro im Jahr deutlich.¹

Fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zahlen Sozialbeiträge auf ihren Bruttolohn. Ferner sind einzelne Berufsgruppen der Selbstständigen mit ihren Gewinnen sozialbeitragspflichtig. Rentnerinnen und Rentner zahlen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge auf die Renten, soweit sie nicht privat versichert sind. Selbstständige können sich freiwillig renten- und krankenversichern. Nicht beitragspflichtig sind Vermögenseinkommen oder sonstige Sozialtransfers.

Die Sozialbeiträge wirken wie eine „Flat Tax“ auf die beitragspflichtigen Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze². Der volle Beitragssatz liegt 2018 bei fast 40 Prozent. Etwas mehr als die Hälfte hiervon wird bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhoben. Auch niedrige Einkommen werden voll mit Sozialbeiträgen belastet. Freibeträge oder andere Abzüge von der Bemessungsgrundlage wie bei der Einkommensteuer gibt es nicht. Lediglich für Bruttoeinkommen bis 450 Euro im Monat gibt es Ermäßigungen für „Minijobs“. ³ Für „Midijobs“ gelten reduzierte Sätze für die Arbeitnehmerbeiträge, die über eine „Gleitzone“ mit

Bruttoeinkommen bis 850 Euro im Monat auf die Höhe des Standardsatzes ansteigen.⁴

Die weitgehend proportionale Beitragserhebung wird mit dem „Äquivalenzprinzip“ begründet. Die Höhe der gesetzlichen Rentenzahlungen sowie Arbeitslosen- und Krankengeld orientieren sich an früheren Beiträgen. Wer mehr einzahlt, bekommt im Versorgungsfall höhere Leistungen. Die Sozialversicherung gewährleistet hier nicht nur das Existenzminimum, sondern auch den Lebensstandard. Sie ersetzen private Vorsorge. Daher gelten die Sozialbeiträge in Deutschland primär als Versicherungsbeiträge und nicht als Steuern.

Dieses Äquivalenzprinzip wird allerdings durchbrochen, soweit „versicherungsfremde Leistungen“ wie zum Beispiel Mütterrente, Anrechnungszeiten bei der Rente oder längeres Arbeitslosengeld für Ältere nicht über steuerfinanzierte Zuschüsse der öffentlichen Haushalte finanziert werden. Bei den Leistungen der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung gibt es ebenfalls keinen Bezug zu den einkommensabhängigen Beiträgen, hier wirken die Sozialbeiträge wie Steuern.

Ohnehin erwerben Geringverdienende mit ihren Renten- und Arbeitslosenbeiträgen zumeist nur Versicherungsansprüche, die sich unterhalb des Grundsicherungsniveaus bewegen. Im Leistungsfall müssen dann ergänzende Sozialleistungen wie Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld beantragt werden, sofern kein Vermögen vorhanden ist oder andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Einkommen erzielen. Dabei werden die Leistungen der Sozialversicherung zumeist vollständig angerechnet. Grundsicherungsempfänger mit Ansprüchen an die Sozialversicherung sind daher nicht besser gestellt als Fälle ohne Ansprüche. Insoweit werden auch die Renten- und Arbeitslosenbeiträge vieler Geringverdienender zu einer Abgabe ohne Gegenleistung – also zur Steuer.

¹ Prognose des DIW Berlin für 2018, tatsächliche Sozialbeiträge in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

² Diese beträgt 2018 bei der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung 6 500 Euro im Monat (West) und 5 800 Euro im Monat (Ost) und bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung 4 425 Euro im Monat.

³ Bei Minijobs gibt es keine Arbeitslosen- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie ermäßigte Krankenversicherungsbeiträge, die Beiträge werden überwiegend von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bezahlt.

⁴ Dabei setzt der Arbeitnehmerbeitrag mit einem ermäßigten Satz von gut zehn Prozent (Anfang 2018) ein. Die Ermäßigung verringert sich über die Gleitzone mit steigenden Löhnen linear, so dass am Ende der Gleitzone der reguläre Arbeitnehmerbeitragssatz erreicht wird. Dadurch steigt die Grenzbelastung mit Arbeitnehmerbeiträgen in der Gleitzone um elf Prozentpunkte auf gut 31 Prozent.

Leistungsfähigkeitsprinzip und Progression auch bei Sozialbeiträgen

Damit fällt der Blick auf Entlastungen bei den Sozialbeiträgen.⁵ Diese sind zwar im Grundsatz Versicherungsbeiträge, denen individuelle Ansprüche auf Sozialleistungen gegenüber stehen (Kasten). Geringverdienende erwerben aber nur niedrige Leistungsansprüche bei Rente oder

Arbeitslosengeld, die häufig auf die Grundsicherung angerechnet werden. Die Sozialbeiträge wirken dann weitgehend wie Steuern, für die es keine zurechenbare Gegenleistung gibt. Daher könnte man bei ihnen auch das steuerliche „Leistungsfähigkeitsprinzip“ anwenden: Geringe Einkommen werden mit Freibeträgen steuerfrei gestellt, höhere Einkommen werden progressiv belastet, also mit steigenden Beitragssätzen.

Es gibt unterschiedliche Ansätze, Sozialversicherungsbeiträge progressiv zu gestalten. Zum Beispiel lässt sich eine indirekte Progression der Sozialbeiträge über einen Grundfreibetrag herstellen. Ferner kann man die direkte Tarifprogression ausweiten, wie sie bereits bei den Mini- und

⁵ Generell ist es möglich, dass Entlastungen der Sozialbeiträge über niedrigere Löhne auf die ArbeitgeberInnen übertragen werden, so dass die ArbeitnehmerInnen von diesen Entlastungen nicht profitieren. Die empirische Evidenz für diese Übertragung ist allerdings nicht belastbar, insbesondere für die kurze und mittlere Frist. siehe hierzu beispielsweise Facundo Alvaredo, Thomas Breda, Barra Roantree und Emmanuel Saez (2017): Contribution Ceilings and the Incidence of Payroll Taxes. De Economist 165(2), 129–140 (online verfügbar).

Midijobs existiert: Bei geringen Einkommen werden keine oder nur reduzierte Sozialversicherungsbeiträge fällig.

Diese Reformen führen jedoch zu Einnahmenausfällen für die Sozialversicherungen. Sollen deren Leistungen nicht gekürzt werden, müssten die allgemeinen Beitragssätze angehoben oder die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung erhöht werden. Änderungen im Sozialversicherungsrecht sowie bei den Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherungen werfen jedoch vielfältige sozialpolitische Fragen auf.

Eine pragmatische Alternative zu den bereits genannten Vorschlägen ist eine teilweise Anrechnung der Arbeitnehmerbeiträge auf die Einkommensteuer. Wenn die Steuerschuld geringer ist als die Sozialversicherungsbeiträge, könnten übersteigende Beträge als „Negativsteuer“ ausgezahlt werden. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Steueranrechnung können ähnliche Entlastungsprofile erreicht werden wie bei einer direkten progressiven Gestaltung der Sozialbeiträge. Ferner erlaubt die Einkommensteuerveranlagung eine verwaltungstechnisch leicht zu realisierende „Bedürftigkeitsprüfung“ unter EhepartnerInnen, indem zum Beispiel der niedrigverdienenden Person keine Vergünstigung gewährt wird, wenn die andere Person ein hohes Einkommen hat.

Verschiedene Konzepte sind denkbar

Die Vorschläge haben unterschiedliche Verteilungswirkungen und verändern die Arbeitsanreize in unterschiedlicher Weise. Im Folgenden werden die Verteilungswirkungen analysiert und die möglichen Beschäftigungswirkungen für folgende Szenarien diskutiert:

- Bei den *Arbeitnehmerbeiträgen* wird ein *Grundfreibetrag* von 100 Euro im Monat oder 1200 Euro im Jahr von den beitragspflichtigen Einkommen der privaten Haushalte abgezogen. Für die Arbeitgeberbeiträge gibt es keinen Freibetrag. Die Vergünstigungen für Mini- und Midijobs gelten weiterhin für übersteigende Einkommen.
- In Analogie zu einem Konzept, das in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird,⁶ wird ein *Einkommensteuer-Abzug für Sozialbeiträge* eingeführt. Dabei können 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge der abhängig Beschäftigten auf die Einkommensteuerschuld angerechnet werden, maximal 400 Euro im Jahr.⁷ Der Steuerabzug wird als „Negativsteuer“ ausgezahlt, wenn dieser höher ist als die Einkommensteuerschuld. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um zehn Prozent des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen“). Bei zusammen

veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnerschaften werden der Anrechnungshöchstbetrag und die Einkommengrenzen verdoppelt.

Ein Konzept des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) sieht den Abzug eines Entlastungsbetrags für Sozialbeiträge von der Einkommensteuer vor (SV-Entlastungsbetrag).⁸ Die Arbeitnehmerbeiträge sollen bis zu einem Höchstbetrag von 100 Euro im Monat von der Einkommensteuerschuld abgezogen und auch als „Negativsteuer“ ausgezahlt werden. Der SV-Entlastungsbetrag wird gekürzt um die Entlastungswirkung, die durch den Abzug der Sozialbeiträge als Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommensteuer entsteht. Hierdurch wird er bei steigendem steuerpflichtigen Einkommen abgeschmolzen. Für dieses Konzept analysieren wir zwei Varianten:

- In einer *Basisvariante* wird die Entlastungswirkung der Vorsorgeaufwendungen auf Grundlage der tariflichen Einkommensteuer berechnet, die sich *ohne* den Abzug von Kinderfreibeträgen ergibt.
- In einer *Alternativvariante* ist die tarifliche Einkommensteuer *mit* Abzug von Kinderfreibeträgen maßgeblich.⁹ Dadurch wird der Entlastungsbetrag bei Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei entsprechend höheren Einkommen abgeschmolzen.
- Die *Gleitzone bei Midijobs* wird *erweitert* bis zu einem beitragspflichtigen Einkommen von 1300 Euro im Monat.¹⁰ Der Koalitionsvertrag von Union und SPD sieht eine Ausweitung vor, nennt jedoch keine konkreten Zahlen.¹¹
- Bei der *Gesetzlichen Krankenversicherung* wird die *Beitragsparität* wiederhergestellt und der Beitrag zur *Arbeitslosenversicherung* wird gesenkt. Dies wurde im Koalitionsvertrag vereinbart und bedeutet insgesamt eine Entlastung von 0,65 Prozentpunkten Beitragssatz bei den ArbeitnehmerInnen.¹²

Bei diesen Vorschlägen werden jeweils nur die Arbeitnehmerbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie von

⁶ Bundesministerium der Finanzen Österreich (2017): Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung). Stand: 1. Januar 2017 (online verfügbar). Für RentnerInnen („Pensionisten“) beträgt der Höchstbetrag 110 Euro im Jahr.

⁷ Dazu Stefan Bach, Hermann Buslei und Björn Fischer (2017): Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer. DIW Berlin Politikberatung kompakt 122, 44f. (online verfügbar).

⁸ Dazu Stefan Bach, Hermann Buslei, Björn Fischer und Michelle Harnisch (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag). DIW Berlin: Politikberatung kompakt 128 (online verfügbar).

⁹ 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.

¹⁰ Dies hatte die SPD in ihrem Bundestagswahlprogramm gefordert; SPD (2017): Zeit für mehr Gerechtigkeit – Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 51 (online verfügbar).

¹¹ CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 7. Februar 2018, 54 (online verfügbar).

¹² Koalitionsvertrag (2018), a. a. O., 13.

SOZIALBEITRAGSREFORM

Tabelle 1

Aufkommens- und Verteilungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für das Jahr 2018

Bruttoeinkommen¹	Freibetrag für Arbeitnehmerbeiträge von 1 200 Euro im Jahr²	Abzug von 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge von der Einkommensteuer, maximal 400 Euro im Jahr, Abschmelzung ab 15 000 Euro zu versteuerndes Einkommen	Abzug der Arbeitnehmerbeiträge bis maximal 100 Euro im Monat von der Einkommensteuer		Ausweitung der Midijob-Gleitzone auf 1 300 Euro im Monat²	Beitragsparität Gesetzliche Krankenversicherung und Beitragsenkung Arbeitslosenversicherung (Senkung 0,55 Prozentpunkte Arbeitnehmerbeitrag)²
			Kürzung durch Entlastung der Vorsorgeaufwendungen bei Einkommensteuer			
			vor Abzug von Kinderfreibeträgen	nach Abzug von Kinderfreibeträgen		
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Millionen Euro					
1. Dezil	-234	-273	-744	-751	-26	-186
2. Dezil	-447	-738	-1 262	-1 341	-94	-291
3. Dezil	-474	-988	-963	-1 392	-52	-419
4. Dezil	-645	-1175	-883	-1 193	-114	-507
5. Dezil	-777	-843	-699	-806	-76	-582
6. Dezil	-732	-489	-381	-439	-44	-640
7. Dezil	-785	-442	-328	-345	-39	-767
8. Dezil	-711	-346	-257	-270	-56	-821
9. Dezil	-652	-131	-149	-151	-13	-969
10. Dezil	-333	-46	-115	-116	-17	-858
91–95-Prozent-Perzentil	-221	-27	-67	-68	-13	-470
96–100-Prozent-Perzentil	-112	-20	-48	-48	-4	-388
Insgesamt	-5 790	-5 472	-5 779	-6 805	-529	-6 041
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Prozent					
1. Dezil	4,0	5,0	12,9	11,0	4,8	3,1
2. Dezil	7,7	13,5	21,8	19,7	17,7	4,8
3. Dezil	8,2	18,1	16,7	20,5	9,8	6,9
4. Dezil	11,1	21,5	15,3	17,5	21,5	8,4
5. Dezil	13,4	15,4	12,1	11,8	14,3	9,6
6. Dezil	12,6	8,9	6,6	6,5	8,4	10,6
7. Dezil	13,6	8,1	5,7	5,1	7,3	12,7
8. Dezil	12,3	6,3	4,4	4,0	10,6	13,6
9. Dezil	11,3	2,4	2,6	2,2	2,4	16,0
10. Dezil	5,8	0,8	2,0	1,7	3,1	14,2
91–95-Prozent-Perzentil	3,8	0,5	1,2	1,0	2,4	7,8
96–100-Prozent-Perzentil	1,9	0,4	0,8	0,7	0,7	6,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Sozialbeitrags- und Steueraufkommen in Prozent des Bruttoeinkommens					
1. Dezil	-0,45	-0,53	-1,44	-1,45	-0,05	-0,36
2. Dezil	-0,61	-1,02	-1,74	-1,85	-0,13	-0,40
3. Dezil	-0,51	-1,07	-1,04	-1,50	-0,06	-0,45
4. Dezil	-0,55	-1,00	-0,75	-1,02	-0,10	-0,43
5. Dezil	-0,55	-0,60	-0,49	-0,57	-0,05	-0,41
6. Dezil	-0,44	-0,29	-0,23	-0,26	-0,03	-0,38
7. Dezil	-0,38	-0,22	-0,16	-0,17	-0,02	-0,37
8. Dezil	-0,28	-0,14	-0,10	-0,11	-0,02	-0,32
9. Dezil	-0,20	-0,04	-0,05	-0,05	0,00	-0,30
10. Dezil	-0,06	-0,01	-0,02	-0,02	0,00	-0,15
91–95-Prozent-Perzentil	-0,10	-0,01	-0,03	-0,03	-0,01	-0,22
96–100-Prozent-Perzentil	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	-0,11
Insgesamt	-0,29	-0,27	-0,29	-0,34	-0,03	-0,30

1 Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

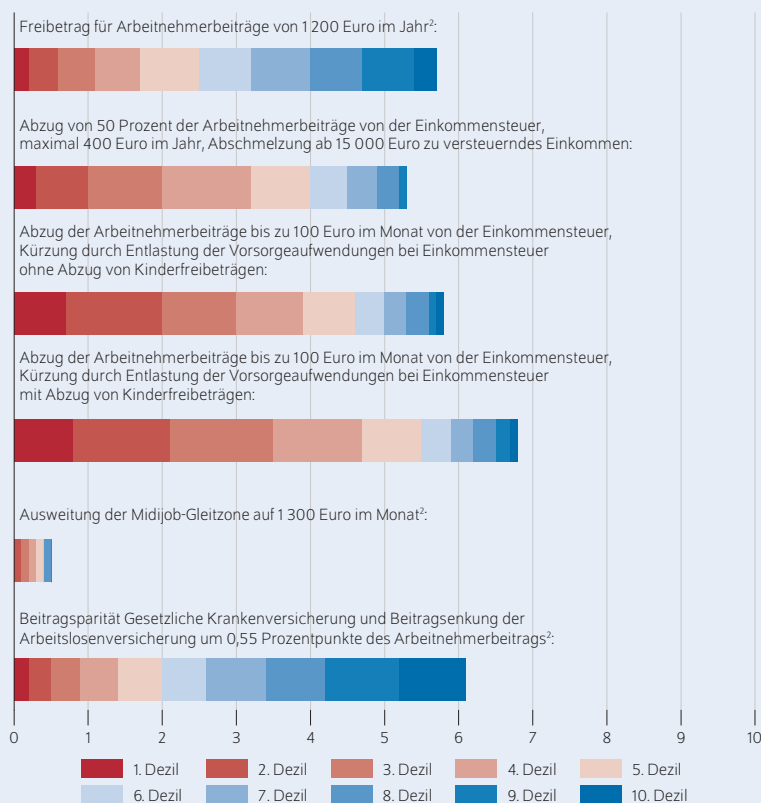
2 Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

Quelle: Berechnungen mit dem DIW Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) auf Grundlage der Infrastruktureinrichtung Sozio-ökonomisches Panel am DIW Berlin (SOEP v32).

Abbildung 1

Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für das Jahr 2018

In Milliarden Euro nach Dezilen des Bruttoeinkommens¹



¹ Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

² Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen

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

© DIW Berlin 2018

Die Konzepte für Sozialbeitragsentlastungen unterscheiden sich deutlich in ihren Verteilungswirkungen. Ein Freibetrag würde vor allem mittlere Einkommen entlasten.

Beschäftigten mit Minijob begünstigt. Begünstigt werden ferner Beiträge zu gleichwertigen Sicherungssystemen wie berufsständischen Versorgungswerken oder privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, soweit deren Leistungen jene der gesetzlichen Sozialversicherungen nicht übersteigen.¹³ Nicht begünstigt werden die Arbeitgeberbeiträge.

Einkommensteuer-Anrechnung konzentriert Entlastungen auf untere und mittlere Einkommen

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Sozialbeitrags-Entlastungen werden mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (STSM) des DIW Berlin analysiert.

¹³ Gegebenenfalls könnten auch Eigenbeiträge von Rentnerinnen und Rentnern zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Pflichtbeiträge oder freiwillige Sozialbeiträge auf Selbständigeneinkommen in die Entlastungsszenarien einbezogen werden. Diese Varianten werden im Folgenden nicht untersucht.

Dessen Daten basieren auf dem Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und werden auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.¹⁴ Verhaltensanpassungen der Haushalte sowie weitere wirtschaftliche Wirkungen der Maßnahmen werden bei den Berechnungen nicht berücksichtigt, mögliche Verhaltensanpassungen werden unten diskutiert, aber nicht näher quantifiziert.

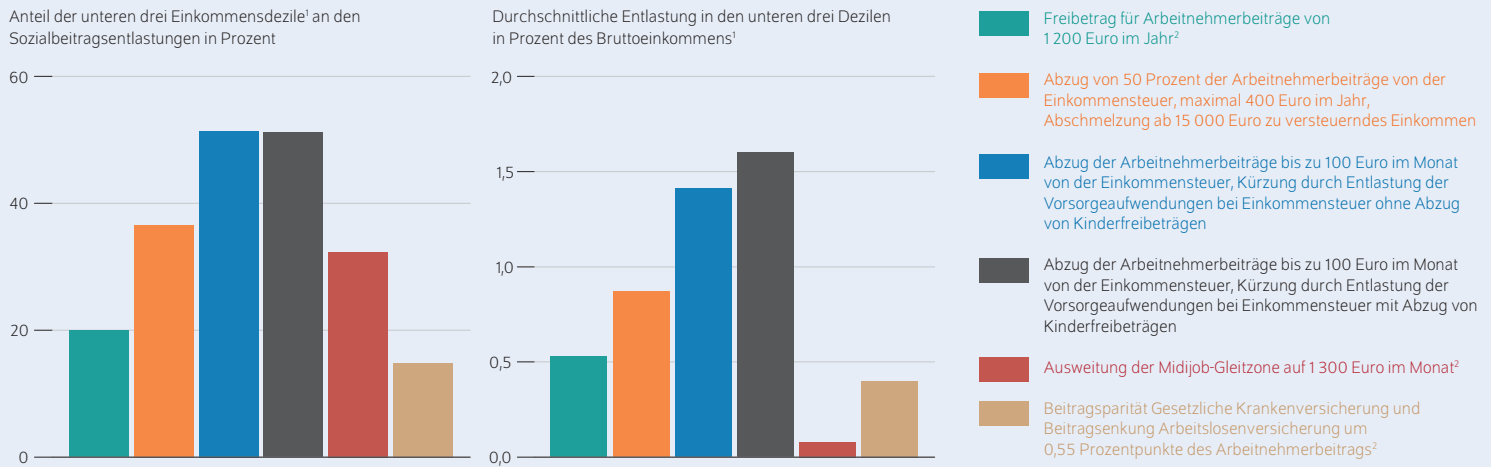
Die Ergebnisse der Simulationen werden nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommens der Haushalte dargestellt (Tabelle 1, Abbildung 1).¹⁵ Als erstes Dezil gelten hierbei diejenigen zehn Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen, im zehnten Dezil sind die zehn Prozent mit dem höchsten Einkommen. Dabei werden die Reformwirkungen auf die gesamte Bevölkerung bezogen, also einschließlich der Personen und Haushalte, die nicht oder nur geringfügig von den Entlastungen bei den Sozialbeiträgen profitieren, etwa Selbständige, Beamte, Rentnerinnen und Rentner oder Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger.

Die hier dargestellten Aufkommens- und Verteilungswirkungen vernachlässigen, dass die Sozialbeitrags-Entlastungen beziehungsweise Einkommensteuer-Abzüge bei Haushalten mit niedrigen Einkommen auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angerechnet werden, also auf Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld. Je nach Inanspruchnahme der Leistung dürfte dieser Effekt die tatsächlichen Entlastungen in den unteren drei Dezilen um 15 bis 25 Prozent verringern. Die Minderausgaben bei den betreffenden Sozialleistungen verringern gleichzeitig den Finanzierungsbedarf der Reformen für den gesamten Staatssektor.

Die Einführung eines Grundfreibetrags für die Arbeitnehmerbeiträge in Höhe von 100 Euro im Monat reduziert das jährliche Aufkommen der Sozialbeiträge um 7,3 Milliarden Euro. Unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer, das durch den verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen entsteht, ergibt sich per saldo eine gesamte Steuer- und Beitragsentlastung von 5,8 Milliarden Euro. Die Entlastungen sind recht gleichmäßig über die mittleren Einkommensgruppen verteilt. Die unteren Einkommensgruppen haben einen geringeren Anteil am Entlastungsvolumen, da bei ihnen Arbeitseinkommen eine geringere Bedeutung haben (Abbildung 2): Diese Haushalte beziehen überwiegend Renten und andere Sozialleistungen, haben nur geringe Arbeitseinkommen mit Sozialbeiträgen und profitieren daher nur wenig vom Freibetrag. Im zehnten Dezil und insbesondere in den obersten

¹⁴ Vgl. dazu Bach, Buslei und Fischer (2017), a. a. O., 8f.

¹⁵ 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 Haushaltsmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Bruttoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ermittelt (vgl. den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar (online verfügbar)). Anschließend wird die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens in zehn gleich große Gruppen geordnet (Dezile), für das oberste Dezil werden zusätzlich die Wirkungen für die fünf Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen angegeben.

Abbildung 2
Entlastungswirkungen verschiedener Sozialbeitragsreformen für niedrige und mittlere Einkommen für das Jahr 2018


¹ Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

² Entlastungen Sozialbeiträge plus Belastungen Einkommensteuer durch verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen.

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

© DIW Berlin 2018

Wie hoch die tatsächliche Entlastung niedriger Einkommen ist, hängt sowohl vom Gesamtvolumen der Reformen ab, als auch von der Verteilung auf die verschiedenen Einkommensdezile.

Perzentilen ist der Entlastungsanteil ebenfalls niedriger, da sich hier sowohl die Beitragsbemessungsgrenze auswirkt, als auch Unternehmens- und Kapitaleinkünfte eine größere Rolle spielen. In Relation zum Bruttoeinkommen werden die unteren Einkommensgruppen allerdings deutlich stärker entlastet als die Besserverdienenden.

Der Einkommensteuer-Abzug nach dem österreichischen Modell bedeutet jährliche Mindereinnahmen in Höhe von 5,5 Milliarden Euro im Jahr. Durch die Abschmelzung des Steuerabzugs bei den mittleren Einkommen werden die oberen Dezile kaum entlastet. Entlastet werden vor allem Beitragszahlende mit unteren und mittleren Einkommen. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 73 Prozent der Entlastung.

Der SV-Entlastungsbetrag des DGB von maximal 100 Euro im Monat bedeutet in der Basisvariante (steuerliche Entlastung der Vorsorgeaufwendungen vor Abzug von Kinderfreibeträgen) Mindereinnahmen von 5,8 Milliarden Euro. Die Entlastungen sind im Vergleich zum österreichischen Modell noch etwas stärker auf die Haushalte mit niedrigen bis mittleren Arbeitseinkommen konzentriert. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen knapp 79 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile zwei Drittel und auf die unteren drei Dezile gut die Hälfte.

In der Alternativvariante (steuerliche Entlastung der Vorsorgeaufwendungen nach Abzug von Kinderfreibeträgen) wird der SV-Entlastungsbetrag bei den Steuerpflichtigen mit Kindern erst bei höheren Einkommen abgeschmolzen. Dadurch

steigen die jährlichen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer gegenüber der Basisvariante um gut einer Milliarde Euro auf 6,8 Milliarden Euro. Während in den beiden unteren Dezilen nur wenige Steuerpflichtige mit Kindern von der langsameren Abschmelzung des SV-Entlastungsbetrags profitieren, konzentrieren sich diese zusätzlichen Entlastungen auf das 3. bis 6. Dezil. Der SV-Entlastungsbetrag wird also vor allem auf Haushalte mit Kindern in den mittleren Einkommensgruppen ausgeweitet. Die untere Hälfte der Bevölkerung erzielt bei diesem Szenario 81 Prozent des Entlastungsvolumens, die Haushalte im dritten bis zum fünften Dezil knapp die Hälfte.

Die Verlängerung der Midijob-Gleitzone bis zu einem beitragspflichtigen Einkommen von 1 300 Euro im Monat betrifft nur wenige Arbeitnehmer und führt zu Mindereinnahmen der Sozialversicherung von 0,62 Milliarden Euro beziehungsweise per saldo zu Mindereinnahmen von 0,53 Milliarden Euro unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 68 Prozent des Entlastungsvolumens, auf die unteren vier Dezile 54 Prozent und auf die unteren drei Dezile nur knapp ein Drittel. Die Ergebnisse für die einzelnen Dezile sind bei diesem Konzept aufgrund der geringen Fallzahlen weniger zuverlässig. Insgesamt entlastet diese Reform die unteren Einkommensgruppen im Vergleich zu den Einkommensteuer-Entlastungsbeträgen jedoch deutlich geringer und auch relativ zu den anderen Einkommensgruppen weniger stark. Dies liegt daran, dass hierbei kein Abschmelzen bei höheren Einkommen sowie bei Ehepaaren im Haushaltszusammenhang stattfindet.

Die Rückkehr zur Parität bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung führt zu Entlastungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Sozialversicherungsbeiträgen von 7,8 Milliarden Euro beziehungsweise saldiert mit dem Mehraufkommen bei der Einkommensteuer zu Entlastungen von 6,0 Milliarden Euro. Bei diesem Szenario werden die mittleren Einkommen und die Besserverdienenden stärker entlastet. Erst im zehnten Dezil und insbesondere in den obersten Perzentilen geht der Entlastungsanteil zurück, da sich hier die Beitragsbemessungsgrenze auswirkt. Belastet werden allerdings die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und damit die Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Dies wird bei den Simulationsrechnungen vernachlässigt.

Negative Arbeitsanreize für Zweitverdienende reduzieren positive Beschäftigungseffekte

Die Berechnungen und damit die bisher dargestellten Aufkommens- und Verteilungswirkungen vernachlässigen mögliche Beschäftigungseffekte der Reformen. Diese können erheblich sein und stehen regelmäßig im Fokus der politischen Debatte. Die Beschäftigungswirkungen sind jedoch komplex, insbesondere wenn die Entlastungen der Sozialversicherungsbeiträge mit zunehmenden Einkommen abgeschmolzen werden und mit der Einkommensteuer auf Haushaltsebene verrechnet werden.

Die Entlastung bei den Sozialbeiträgen erhöht die Arbeitsanreize vor allem für Erwerbslose und Nichtbeschäftigte. Soweit diese im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit höhere Nettoeinkommen erzielen, führt dies für sich genommen zu positiven Beschäftigungseffekten. Diese werden allerdings bei vielen Geringverdienenden durch die Anrechnung auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen deutlich reduziert.¹⁶

Negative Arbeitsanreize entstehen, wenn die Entlastungen bei den Sozialbeiträgen mit zunehmenden Einkommen abgeschmolzen werden, wie es bei den Einkommensteuer-Anrechnungsmodellen vorgesehen ist. Dadurch steigen die Grenzbelastungen, was die Anreize für Mehrarbeit reduziert beziehungsweise Arbeitszeitreduktionen weniger teuer macht. Insbesondere für Personen mit Einkommen leicht über der Begünstigungsgrenze entsteht ein Anreiz, die Arbeitsstunden zu reduzieren.

Hinzu kommen negative Arbeitsanreize, wenn bei den Anrechnungsmodellen die Entlastungen für Sozialbeiträge mit der Einkommensteuer auf Haushaltsebene verrechnet werden. Ähnlich wie beim Ehegattensplitting¹⁷ führt das zu negativen Arbeitsanreizen für Zweitverdienende mit

niedrigen Einkommen, meistens die Ehefrau. Wenn diese Person nicht arbeitet und kein Einkommen hat, verdoppelt sich der Anrechnungshöchstbetrag für die erste Person.

Diese negativen Arbeitsmarkteffekte sind empirisch von Bedeutung. Frühere Simulationsstudien des DIW Berlin¹⁸ haben gezeigt, dass die Einführung von In-work Tax Credits, die in den USA und Großbritannien Haushalte mit niedrigen Einkommen subventionieren, zu erheblichen negativen Beschäftigungseffekten von Frauen in Paarhaushalten führen können.

Bei der Diskussion der österreichischen Variante oder des DGB-Konzepts zur Einkommensteuer-Anrechnung sollten diese Effekte berücksichtigt werden. Die negativen Anreize können nicht nur die Beschäftigung reduzieren, sondern auch das Einkommen der Haushalte verringern. Personen, die wegen der negativen Anreize ihre Beschäftigung reduzieren, haben hierdurch erhebliche Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Dies trifft vor allem auf Ehefrauen mit Kindern zu, die in Deutschland geringe Beschäftigungsquoten haben und häufig teilzeitbeschäftigt sind.

Daher sollten die Entlastungen für die Sozialbeiträge nicht im Haushaltskontext abgeschmolzen werden, sondern nur individuell. Die negativen Effekte auf der individuellen Ebene können verhindert werden, wenn die Entlastungen nicht auf Basis des Monats- oder Jahreseinkommens vorgenommen werden – wie beispielsweise beim Mini- oder Midijob – sondern auf Basis von Stundenlöhnen oder Vollzeitäquivalenten. Damit würde die Entlastung unabhängig von der Stundenzahl gewährt. Personen mit höheren Stundenlöhnen und geringen Arbeitszeiten würden dann jedoch nicht mehr von der Entlastung profitieren.

Fazit

Das Regierungsprogramm der Großen Koalition bietet wenig Entlastung für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen. Der geplante Abbau des Solidaritätszuschlags bringt diesen Gruppen kaum etwas. Als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren sie zumindest kurzfristig von der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Entlastung beim Arbeitslosenbeitrag. Diese Entlastungen sind jedoch überschaubar. Auch die Ausweitung der Midijob-Gleitzone hat nur geringe Wirkung. Entlastungen bei den indirekten Steuern sind derzeit keine sinnvolle Alternative.

Progressive Sozialbeiträge hingegen können die unteren und mittleren Einkommen gezielter entlasten. Ein Grundfreibetrag für Arbeitnehmerbeiträge entlastet alle Einkommensgruppen, in Relation zum Einkommen profitieren die

¹⁶ Dazu Andreas Peichl, Florian Buhlmann und Max Löffler (2017): Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum. Inklusives Wachstum für Deutschland 14. Bertelsmann Stiftung (online verfügbar).

¹⁷ Stefan Bach, Björn Fischer, Peter Haan und Katharina Wrohlich (2017): Ehegattensbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume. DIW Wochenbericht Nr. 13, 247–255 (online verfügbar).

¹⁸ Peter Haan und Michal Myck (2007): Apply with Caution: Introducing UK-Style In-Work Support in Germany. Fiscal Studies 28(1), 43–72 (online verfügbar).

Geringverdienenden am meisten. Statt die Sozialbeiträge direkt zu verringern, kann man sie auf die Einkommensteuer anrechnen und auch als „Negativsteuer“ auszahlen. Politisch hat das den Vorteil, dass man im Sozialversicherungsrecht und in den Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherungen kaum Änderungen vornehmen muss. Die Entlastungen können mit höheren Einkommen abgeschmolzen werden. Dadurch werden sie auf die untere Hälfte der Bevölkerung konzentriert. Bei Haushalten mit niedrigen Einkommen werden die Entlastungen allerdings häufig auf Grundsicherung, Kinderzuschlag und Wohngeld angerechnet.

Negative Arbeitsanreize der Einkommensteuer-Anrechnungsmodelle, vor allem für Zweitverdienende, können vermieden werden, wenn die Entlastungen für Sozialbeiträge nur individuell abgeschmolzen und nach den Stundenlöhnen bemessen werden. Auch die bestehenden Regelungen für Minijobs und Midijobs sollten mit den neuen Entlastungen für Sozialbeiträge abgestimmt und entsprechend reformiert werden. Um zu vermeiden, dass hohe Grenzbelastungen Erwerbstätigkeit oder Mehrarbeit bei Geringverdienenden unattraktiv machen, sollten Steuern, Sozialbeiträge und Sozialtransfers generell besser aufeinander abgestimmt werden.

Stefan Bach ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Michelle Harnisch ist Studentische Mitarbeiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

JEL: H24, H55, D31.

Keywords: Taxation of labor income, social security contributions, income distribution.



CLAUS MICHELSEN

Baukindergeld löst nicht die Probleme auf dem Wohnungsmarkt

Dr. Claus Michelsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Die Probleme auf dem Wohnungsmarkt haben die Mitte der Gesellschaft erreicht. Angesichts immer weiter steigender Mieten und Immobilienpreise haben CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag das sogenannte Baukindergeld vereinbart, um die Wohneigentumsbildung zu fördern. Familien mit einem Bruttohaushaltseinkommen von maximal 75 000 Euro, plus 15 000 Euro für jedes Kind, sollen über zehn Jahre 1 200 Euro je Kind und Jahr bekommen, insgesamt also 12 000 Euro je Spross, wenn sie für den eigenen Bedarf bauen oder eine Immobilie kaufen. Rund 90 Prozent aller Haushalte könnten davon profitieren. Klingt erst mal gut, doch so verständlich das Anliegen der Politik, den Weg ins Eigenheim erleichtern zu wollen, auch ist – vier gewichtige Argumente sprechen gegen das Baukindergeld in seiner jetzt ausgehandelten Form.

Erstens behandelt die Politik damit vorrangig die Symptome eines knappen Immobilienangebots und sich immer weiter aufheizender Wohnungsmärkte. Um die Erschwinglichkeit von Wohneigentum mittelfristig zu sichern, müsste vielmehr ein ausreichendes Angebot an Bauflächen bereitgestellt werden. Eine Eigentumsförderung alleine löst die grundlegenden Probleme nicht.

Der zweite Kritikpunkt verstärkt den oben genannten Aspekt. Das weit gefasste Instrumentarium dürfte vor allem den Wettbewerb um das knappe Bauland in den Städten anheizen. Baureifes Land kostet dort, wo mehr als eine halbe Million Menschen leben, heute rund 60 Prozent mehr als im Jahr 2010. In Städten mit mehr als 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind es sogar 90 Prozent. Das alles bei rückläufigen Verkäufen von Bauplätzen – ein klares Indiz, dass die Reserven für Baugebiete allmählich aufgebraucht sind. Kaufwillige Haushalte nähern sich immer weiter der Grenze des Finanzierbaren. Das Baukindergeld verschiebt diese Grenze nur noch weiter nach oben, weshalb es letztlich zumindest in den Städten schlicht in höheren Bauland- und Immobilienpreisen verpuffen dürfte.

Als dritter Kritikpunkt kommt hinzu: Das Baukindergeld würde auch die Haushalte begünstigen, die so oder so eine Immobilie kaufen oder bauen würden. In diesen Fällen wäre ein Baukinder-

geld nichts anderes als ein teures Geschenk aus der Steuerzahlertasche.

Viertens fehlt eine regionale Differenzierung. Der Förderimpuls wäre in Märkten mit niedrigen Immobilienpreisen sehr groß und dort, wo die Knappheit bereits zu sehr starken Preissteigerungen geführt hat, etwa in großen Städten und Metropolregionen, sehr klein. Eine Familie mit einem Kind könnte bei der derzeit üblichen Verzinsung eines Kredits von zwei Prozent dank des Baukindergelds eine um rund 10 000 Euro höhere Verschuldung stemmen oder bei einer Laufzeit von insgesamt 25 Jahren die monatliche Rate um knapp 50 Euro reduzieren. Bei identischen Eigenkapitalquoten von 20 Prozent bedeutet dies, dass die monatliche Belastung für den Kauf eines durchschnittlichen Reihenhauses in Berlin durch das Baukindergeld um gut vier Prozent, in einer kleinen Stadt wie Detmold aber um gut sieben Prozent sinken würde. Damit wäre das Baukindergeld eine Art Bleibepremie für den ländlichen Raum.

Viele dieser Probleme könnten die Koalitionäre mit einem Instrumentarium umgehen, das sie im Koalitionsvertrag selbst schon vereinbart haben: Bürgschaften der Förderbank KfW. Es sind nämlich häufig nicht die laufenden Kreditraten, die Haushalte vom Eigenheimerwerb abhalten, sondern das erforderliche Eigenkapital, das immer schwerer zu stemmen ist. Bürgschaften könnten dem begegnen und gleich mehrere Vorteile vereinen: Sie würden am tatsächlichen Eigenkapitalbedarf anknüpfen, also keine großzügigen Geschenke verteilen. Somit gäbe es auch keine regionale Verzerrung mehr – in den teuren Regionen würden größere Bürgschaften gewährt, in den günstigeren Regionen geringere. Und schließlich würden die eigenen vier Wände nicht erst durch die Förderung rentabel. Es würden nur Projekte unterstützt, die für sich genommen wirtschaftlich darstellbar sind. Die Gefahr, dass die Förderung allein in höheren Bau- und Immobilienpreisen verpufft, wäre wesentlich kleiner als beim Baukindergeld.

Dieser Beitrag ist in einer ähnlichen Version in der Frankfurter Rundschau vom 23. März 2018 erschienen.