

ZEW policybrief

Florian Buhlmann (ZEW), Eric Sommer (IZA), Holger Stichnoth (ZEW)

Verteilungswirkungen der Reformpläne der Großen Koalition: Rentner und Familien sind die Hauptprofiteure

Das stabile Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre hat finanzielle Spielräume im deutschen Staatshaushalt geschaffen. Diese will die neu gebildete Große Koalition unter anderem nutzen, um breite Bevölkerungsschichten zu entlasten. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD sind dazu eine ganze Reihe von sozial- und steuerpolitischen Reformmaßnahmen aufgeführt, deren Verteilungseffekte in der vorliegenden Untersuchung abgeschätzt werden. Um das Ausmaß der Verteilungseffekte festzustellen, wird das verfügbare Haushaltseinkommen vor und nach der Reform ermittelt. Unterstellt wird auch, dass sämtliche Maßnahmen heute eingeführt werden, auch wenn deren Umsetzung selbstverständlich für unterschiedliche Zeitpunkte geplant ist.

Folgende Maßnahmen werden in den Berechnungen berücksichtigt: die weitgehende Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags, die Abschaffung der Obergrenze beim Kinderzuschlag, die Abschaffung der Kita-Gebühren, die Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die paritätische Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge zu gleichen Teilen durch Beschäftigte und Betriebe. Außerdem werden die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent und die Ausweitung der Mütterrente untersucht.

**Wirtschaftswachstum
hat finanzielle
Spielräume geschaffen**



ZENTRALE ERGEBNISSE //

- Die Berechnungen identifizieren Familien der Mittelschicht sowie ältere Bürgerinnen und Bürger als Hauptprofiteure der Reformen.
- Um dem Problem der Kinderarmut zu begegnen, ist die ins Auge gefasste pauschale Anhebung des Kindergeldes kein probates Mittel.
- Die geplante Abschaffung der Kitagebühren kommt Besserverdienenden stärker zugute, da Niedrigverdiener vielfach bereits heute geringere Kitagebühren zahlen.

BERECHNUNG DER VERTEILUNGSWIRKUNGEN MIT DEM ZEW/IVA-MIKROSIMULATIONSMODELL

Der Koalitionsvertrag der neu gebildeten Großen Koalition sieht eine Reihe von sozial- und steuerpolitischen Maßnahmen vor. Die vorliegende Analyse betrachtet die zu erwartenden Verteilungswirkungen dieser Maßnahmen, untersucht also, welche Bevölkerungsgruppen in welchem Umfang von einer Umsetzung dieser Vorhaben profitieren würden.

Die Berechnungen wurden mit dem ZEW/IVA-Mikrosimulationsmodell (Löffler et al., 2014) durchgeführt. Datengrundlage bildet das Sozioökonomische Panel (SOEP), eine jährliche repräsentative Haushaltserhebung und eine der meist genutzten Datenquellen in der Ungleichheitsforschung. Auf Basis von Informationen zu Einkommen, Erwerbstätigkeit und Haushaltskontext sowie einer detaillierten Abbildung des deutschen Steuer- und Transfersystems (Rechtsstand 2018) wird das verfügbare Haushaltseinkommen vor und nach der Reform ermittelt. Mögliche Verhaltensanpassungen – etwa bei der Arbeitszeit, dem Renteneintritt oder der Kinderzahl – werden hier ausgeklammert.

**In die Analyse
einbezogene geplante
Maßnahmen**

Die folgenden Maßnahmen werden in den Berechnungen berücksichtigt: die weitgehende Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags, die Abschaffung der Obergrenze beim Kinderzuschlag, die Abschaffung der Kita-Gebühren, die Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und schließlich die paritätische Finanzierung der Krankenversicherungsbeiträge zu gleichen Teilen durch Beschäftigte und Betriebe.

Die im Koalitionsvertrag aufgeführten Reformmaßnahmen sind für unterschiedliche Zeitpunkte angedacht. Dies erschwert eine Vergleichbarkeit der Einkommenseffekte, zumal die Einkommensverteilung und die Bevölkerungsstruktur für die kommenden Jahre nicht sicher prognostiziert werden können. Aus diesem Grunde wird unterstellt, dass sämtliche Maßnahmen heute eingeführt werden.

DURCHWEG FINANZIELLE ENTLASTUNG DER PRIVATHAUSHALTE

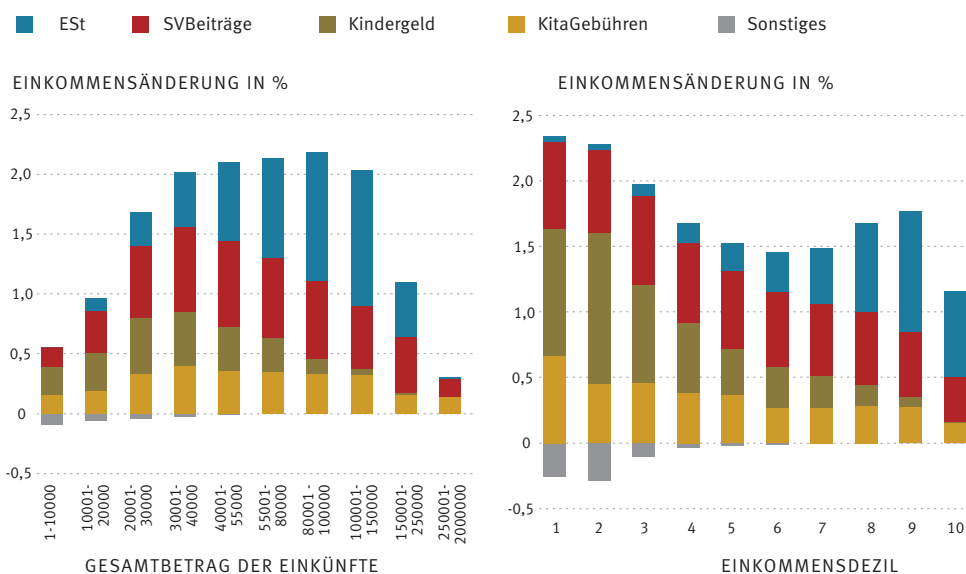
Die Maßnahmen sorgen durchweg für finanzielle Entlastungen bei den Privathaushalten. Im Schnitt hat jede Haushalt 490€ pro Jahr mehr in der Tasche. Die Entlastung verteilt sich jedoch nicht einheitlich über die Einkommensverteilung. Bezieher mittlerer Einkommen profitieren im Umfang von etwa 2 Prozent ihres Gesamtbetrags der Einkünfte, während die Entlastungen an den Rändern der Einkommensverteilung weniger ins Gewicht fallen. Quantitativ fällt die Absenkung des Solidaritätszuschlags am stärksten ins Gewicht; diese ist für etwa die Hälfte der Entlastung im Einkommensbereich von 80.000 bis 150.000 € brutto verantwortlich. Die niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge sind dagegen die dominierende Komponente für Bruttoeinkommen bis 40.000 €. Das höhere Kindergeld kommt eher in unteren Einkommensbereichen zum Tragen, da für höhere Einkommen die Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags attraktiver ist. Die Abschaffung der Kitagebühr sorgt für vernachlässigbare Entlastungen am unteren Ende der Einkommensverteilung; diese Haushalte sind in der Regel auch derzeit schon von den Beiträgen befreit. Stattdessen steigt die Entlastungswirkung der Beitragsbefreiung mit dem Einkommen.

**Entlastung nach
Haushaltstypen**

Betrachtet man die Wirkungen nach Haushaltstypen, fällt auf, dass Familien mit einer Entlastung von über 1.000 € jährlich in besonderem Maße von den Reformen profitieren würden. Hier wirken sich das höhere Kindergeld/die höheren Kinderfreibeträge und die Abschaffung der Kita-Gebühren aus. Auch vom niedrigeren Solidaritätszuschlag profitieren Familien aufgrund ihres höheren Einkommens in stärkerem Maße als Singles.

In einem zweiten Schritt beziehen wir zusätzlich die laut Koalitionsvertrag geplante Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 auf dem heutigen Niveau von 48 Prozent mit ein. Darüber hinaus bekommen Mütter, die vor 1992 drei oder mehr Kinder geboren haben, das dritte Jahr der Erzie-

DURCHSCHNITTLICHE VERÄNDERUNG DES VERFÜGBAREN EINKOMMENS IN PROZENT



Die Grafik zeigt die durchschnittliche Veränderung des verfügbaren Einkommens in einzelnen Komponenten relativ zum durchschnittlichen verfügbaren Einkommen im Status quo. Die Stabilisierung des Rentenniveaus und die Mütterrente sind dabei nicht berücksichtigt.

Quelle: ZEW/IZA-Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP v32

hungszeit auf den Rentenanspruch angerechnet. Die Gegenfinanzierung dieser Maßnahmen erfolgt in der Simulation durch eine proportionale Anhebung der Rentenbeitragssätze. Die ebenfalls vorgesehene Einführung einer Grundrente für langjährige Versicherte und die Rentenversicherungspflicht für Selbstständige werden nicht analysiert.

Nach dem Rentenversicherungsbericht 2017 der Bundesregierung liegt das Sicherungsniveau vor Steuern durch die Bruttostandardrente in den Jahren 2017 und 2018 bei 48,2 Prozent und fällt erst im Jahr 2025 auf 47,4 Prozent. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Haltelinie von 48 Prozent würde sich laut dieser Prognose also nur im Jahr 2025 auswirken. Der Bundesverband der Arbeitgeber beziffert die Kosten für diese Stabilisierung des Rentenniveaus in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung auf 4 bzw. 15 Milliarden Euro jährlich. Die Kosten der zusätzlichen Mütterrente werden von der Deutschen Rentenversicherung auf rund 3,5 Milliarden Euro jährlich beziffert. Diese Summen dienen für unsere Berechnungen als Grundlage, um sowohl den Anstieg der individuellen Renten als auch die notwendige Erhöhung der Beiträge zu simulieren. Wie eingangs erwähnt, unterstellen wir in den Berechnungen eine Einführung sämtlicher Maßnahmen bereits im Jahr 2018. Die zusätzlichen 7,5 bzw. 18,5 Milliarden Euro gehen in den Rechnungen also an die aktuellen Rentner. Zur Gegenfinanzierung der 7,5 Milliarden Euro wird der Beitragssatz in der Simulation auf 19,54 Prozent angehoben. Bei einem höheren Finanzierungsbedarf von 18,5 Milliarden Euro müsste der Beitragssatz entsprechend stärker steigen; der Koalitionsvertrag sieht jedoch eine Haltelinie bei 20% vor, die in der Simulation berücksichtigt wird. Dadurch ist allerdings, anders als im Szenario bei guter Konjunktur, die Gegenfinanzierung nicht vollständig. Die Differenz würde vermutlich aus Steuermitteln gedeckt; eine Gegenfinanzierung dieser Mehrausgaben bei den Steuern ist im Szenario jedoch nicht berücksichtigt.

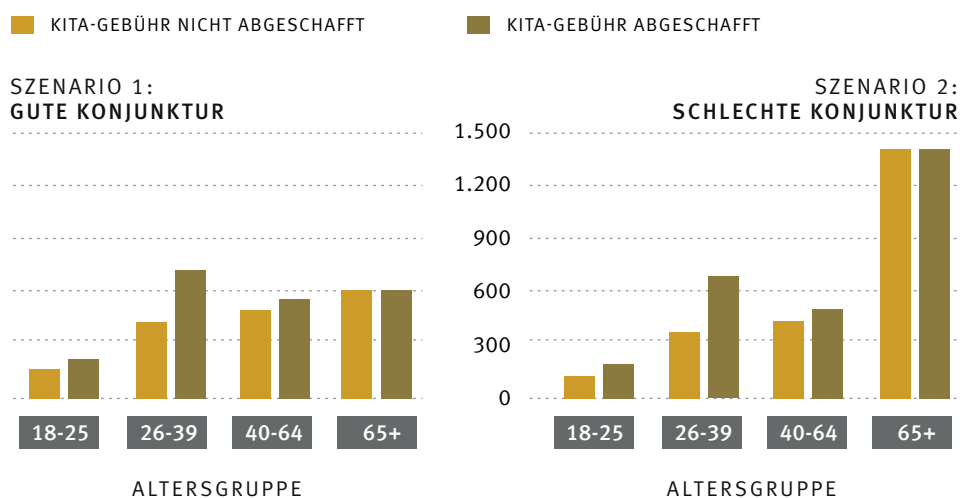
Wie in der Grafik deutlich wird, profitiert bei Beibehaltung der Kita-Gebühren klar die Altersgruppe über 65 Jahren mit durchschnittlich 622 Euro mehr pro Haushalt und Jahr sowie die Altersgruppe der 40- bis 64-Jährigen mit durchschnittlich 511 Euro mehr pro Haushalt und Jahr. Den Haushalten der 26- bis 39-Jährigen würden im Schnitt 442 Euro mehr pro Jahr und den 18- bis

**Kosten durch Sicherung
des Rentenniveaus und
zusätzliche Mütterrente**

25-Jährigen 161 Euro mehr pro Haushalt und Jahr zur Verfügung stehen. Wird die Kita-Gebühr gekippt, erhalten die Haushalte der 26- bis 39-Jährigen durchschnittlich pro Jahr 743 Euro mehr und zählen somit zu den Spitzenreitern. Die Altersgruppe ab 65 Jahren bleibt bei im Schnitt 622 Euro mehr pro Haushalt und Jahr, die Gruppe der 40- bis 64-Jährigen würde 572 Euro mehr und die Gruppe der 18- bis 25-Jährigen 224 Euro mehr pro Haushalt und Jahr erhalten. Im zweiten Szenario, unter Annahme einer schlechteren konjunkturellen Entwicklung, profitieren Rentner deutlich mehr durch die Rentenanpassung. Der Grund hierfür ist, dass bei schlechterer konjunktureller Entwicklung mehr Geld ausgegeben werden muss, um das Rentenniveau zu stabilisieren.

GEPLANTE SOZIALREFORMEN DER GROKO ENTLASTEN NEBEN FAMILIEN VOR ALLEM ÄLTERE MENSCHEN

(JÄHRLICHE ENTLASTUNG IN EURO)



SCHLUSSFOLGERUNGEN //

Das stabile Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre hat Spielräume im Staatshaushalt geschaffen. Die neu gebildete Große Koalition hat sich auf eine Reihe von Maßnahmen geeinigt, die breite Bevölkerungsschichten entlasten sollen.

Unsere Berechnungen identifizieren Familien der Mittelschicht sowie ältere Bürgerinnen und Bürger als Hauptprofiteure der Reformen. Haushalte am oberen und unteren Ende der Einkommensverteilung profitieren relativ gesehen am geringsten. Es fällt jedoch auf, dass ein Großteil des Geldes nach dem Gießkannenprinzip verteilt wird. Die Abschaffung der Kitagebühren kommt sogar den Besserverdienenden stärker zugute, da Haushalte mit geringen Einkommen vielfach bereits heute niedrigere Kitagebühren zahlen. Wenn die Politik etwas gegen das erhöhte Armutsrisiko von Kindern tun will, sollte das zusätzliche Geld, das jetzt für die Familien da ist, zielgenauer für die finanzielle Unterstützung und Förderung der sozialen Teilhabe von Kindern aus einkommensschwachen Familien eingesetzt werden.

LITERATURANGABEN

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1
[02.03.2018]

[http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-arbeitgeber-war-
nen-vor-rentenplaenen/20896608.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/koalitionsverhandlungen-arbeitgeber-war-
nen-vor-rentenplaenen/20896608.html) [02.03.2018]

Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung 2017 [http://www.bmas.de/SharedDocs/Down-
loads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2017/rentenversicherungsbericht-2017.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Down-
loads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2017/rentenversicherungsbericht-2017.pdf) [02.03.2018]

Löffler, M., A. Peichl, N. Pestel, S. Sieglöcher und E. Sommer, Documentation IZAΨMOD v3.0: The
IZA Policy Simulation Model, IZA Discussion Paper Nr. 8553.

WEITERE INFORMATIONEN

Florian Buhlmann

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Dr. Eric Sommer

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

Dr. Holger Stichnoth

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

Projektteam

Dr. Holger Stichnoth

Stellvertretende Leitung, Forschungsbereich „Internationale Verteilungsanalysen“ am ZEW

E-Mail: stichnoth@zew.de

Telefon: 0621 / 12 35-362

Kontakt



Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH
Centre for European
Economic Research

ZEW policy briefs

Herausgeber: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim
L 7, 1, 68161 Mannheim · Postanschrift: Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim · Internet: www.zew.de, www.zew.eu
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Prof. Achim Wambach, PhD

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2018 · Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft