



Für wen lohnt sich Arbeit?

Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Maximilian Blömer, Andreas Peichl

Für wen lohnt sich Arbeit?

Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem

Maximilian Blömer^I, Andreas Peichl^{II}

^I ifo, HU Berlin

^{II} ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research
at the University of Munich, University of Munich, CESifo, IHS, IZA

Vorwort

Die gegenwärtige Corona-Pandemie hat die Schwächen des deutschen Arbeitsmarkts deutlich vor Augen geführt. Gerade geringfügig Beschäftigte sind besonders hart von Arbeitsplatzverlusten betroffen, da sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und auch kein Kurzarbeitergeld erhalten. Vor allem für viele Haushalte mit niedrigem Einkommen ist damit in der aktuellen Krise ein erheblicher Teil des verfügbaren Einkommens weggebrochen. Dabei erweisen sich die besonderen Regelungen für Minijobs nicht erst jetzt als Hemmschuh für substanzielle, nachhaltige Beschäftigung. Neben fehlender sozialer Absicherung leiden Minijobber:innen unter mangelnden Weiterbildungs- und Entwicklungschancen und arbeiten häufig in niedrig entlohnten Tätigkeiten. Auf der Haben-Seite steht aus Sicht der Beschäftigten einzig die Steuer- und Abgabefreiheit, das bekannte „brutto gleich netto“. Doch dieser kurzfristige Vorteil erweist sich allzu oft als Bumerang. Denn das Zusammenwirken im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem trägt dazu bei, dass viele Frauen und Mütter sowie zahlreiche Beschäftigte insbesondere im Niedriglohnsektor in Kleinstjobs, geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeit mit niedriger Stundenzahl gefangen sind – ein Mehr an Arbeit lohnt sich finanziell häufig nicht.

Doch wie sehen die Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot für verschiedene Haushaltskonstellationen konkret aus, die sich durch das Zusammenspiel aus Steuern, Abgaben und Transferentzug ergeben? Diese Frage steht im Mittelpunkt der vorliegenden Studie. Die Analyse nimmt dabei die sogenannte Partizipationsbelastung in den Blick, die aufzeigt, wie viel Prozent des gesamten individuellen Bruttoeinkommens bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Steuern und Abgaben sowie durch Transferentzug vom Staat einbehalten werden. Damit beantwortet die Studie die Frage, für wen sich Arbeit lohnt.

Das Steuer- und Sozialversicherungssystem fördert bei Frauen und Müttern vor allem Minijobs

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen eines Minijobs, einer Teilzeit- oder einer Vollzeittätigkeit. Die Analysen zeigen eindrücklich, dass sich eine Beschäftigung für Zweitverdiener:innen über den Minijob hinaus kaum lohnt, wenn der Hauptverdienende bereits einen großen Anteil zum Haushaltseinkommen beiträgt. Dies betrifft überwiegend Frauen, da fast drei Viertel aller rund 7,6 Millionen Ehefrauen ein geringeres Einkommen haben als ihr Mann und demnach als Zweitverdienerinnen gelten.

Bei einem Verdienst jenseits der Minijob-Grenze kommt das Ehegattensplitting zum Tragen. Dadurch wird das Einkommen von rund 6 Millionen Zweitverdienerinnen ab dem ersten Euro deutlich oberhalb des eigentlichen Eingangsteuersatzes besteuert, da auch für sie unmittelbar der höhere Steuersatz des Hauptverdieners gilt. Ein Beispiel: Eine Zweitverdienerin mit zwei Kindern im Niedriglohn, müsste bei der Wahl eines Teilzeitjobs mit 20 Wochenstunden zwar doppelt so viel wie im Minijob arbeiten, würde aber nur knapp 1000 Euro im Jahr mehr hinzuverdienen. Sind Kinder im Spiel, bedeutet mehr Arbeitszeit auch häufig die Organisation und Finanzierung von mehr externer Betreuung, sodass das verfügbare Einkommen tatsächlich geringer ausfällt. Somit sorgen das Ehegattensplitting und die Sonderregelung für Minijobs in Kombination dafür, dass viele Frauen auf dem Arbeitsmarkt mit starken Fehlanreizen konfrontiert sind.

Auch Alleinstehende und Alleinerziehende im Niedriglohnbereich sind stark belastet

Noch stärker werden die Einkommen von Alleinerziehenden und Alleinstehenden im Niedriglohnbereich belastet. Aufgrund des Transferentzugs macht sich für sie noch nicht einmal eine Beschäftigung über einen Kleinstjob mit 100 Euro pro Monat bezahlt. Für Alleinerziehende sind bei einer Teilzeitbeschäftigung die Belastungen durch Steuern, Abgaben und Transferentzug besonders hoch, obwohl diese Beschäftigungsform aufgrund der Kinderbetreuung für viele häufig die einzig machbare darstellt. Ihnen bleiben bei einem Bruttostundenlohn von 10 Euro lediglich 29 Prozent ihres Einkommens im Vergleich zur Nichterwerbstätigkeit übrig. Bei Alleinstehenden, die zwar theoretisch Vollzeit arbeiten könnten, lohnt sich die 40-Stunden-Woche faktisch kaum – ihnen bleiben nur 25 Prozent ihres Einkommens. Lediglich für Alleinstehende, die Aussicht auf einen gut bezahlten Job haben, verschafft die Vollzeittätigkeit einen deutlichen Einkommenssprung.

In Anbetracht dieser Ergebnisse wird deutlich, dass die Hürden, eine Arbeit aufzunehmen, gerade dort besonders hoch sind, wo sie es nicht sein sollten – für Menschen mit geringen Einkommensaussichten und ungünstigen Erwerbsperspektiven. Jobs im Niedriglohn können damit ihre erhoffte Einstiegsfunktion in den Arbeitsmarkt nur unzureichend erfüllen.

Reformen zum Abbau der Fehlanreize sind möglich und nötig

Insgesamt machen die Ergebnisse deutlich: Das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem sorgt nach wie vor dafür, dass Menschen ihr Potenzial am Arbeitsmarkt nicht ausschöpfen können. Betroffen sind insbesondere Alleinstehende und Alleinerziehende im Niedriglohnsektor sowie Zweitverdienerinnen in Paarhaushalten. Gerade in Krisenzeiten und im späteren Aufschwung offenbaren die Fehlanreize ihre negativen Folgen. Um den Arbeitsmarkt in Zukunft resilienter zu machen, muss es gelingen, Zweitverdienende und damit vor allem Frauen und Mütter aus der Minijobfalle zu befreien. Hierfür müssen wir Minijobs einschränken – und nicht, wie derzeit von manchen Seiten gefordert, ausweiten – sowie das Ehegattensplitting reformieren. Damit ließe sich eine Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung für diese Gruppe attraktiver machen. Nimmt man darüber hinaus Alleinstehende und Alleinerziehende im Niedriglohn in den Blick, sollte eine Anpassung der Hinzuverdienstregelung angestrebt werden, damit sich die Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt auch für sie auszahlt.

Dafür braucht es ein umfassendes Reformpaket. Wie dieses aussehen kann und welche Effekte es auf Beschäftigung, Verteilung und den öffentlichen Haushalt hat, ist Gegenstand weiterer Folgestudien in Zusammenarbeit mit dem Forscher:innen-Team des ifo Instituts. Damit möchten wir als Bertelsmann Stiftung einen Beitrag leisten, faire Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt für alle zu ermöglichen – und damit nicht zuletzt auch den Grundfesten der Sozialen Marktwirtschaft wieder mehr Geltung zu verschaffen.

Unser Dank gilt den Autoren der Studie, Prof. Dr. Andreas Peichl und Maximilian Blömer, des ifo Instituts, die mit dem ifo Mikrosimulationsmodell in komplexen Berechnungen die Anreizwirkungen des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems für verschiedene Musterhaushalte vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtsstände bis zum aktuellen Rand berechnet haben. Mit ihrer wertvollen Arbeit haben sie ihre Studie „Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum“ aus dem Jahr 2017 weiterentwickelt.

Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

Eric Thode
Director, Programm Arbeit neu denken
der Bertelsmann Stiftung

Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick

In dieser Studie untersuchen wir die Beschäftigungsanreize des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems. Um die Anreizwirkungen von Steuern und Transferleistungen zu beurteilen, stellt man typischerweise die Frage, wie stark ihr verfügbares Einkommen steigt, wenn eine Person das Arbeitsangebot ausweitet. Während die *effektive Grenzbelastung* („intensive margin“) relevant ist, um die Anreize bei Entscheidungen über kleine Änderungen im Arbeitsangebot zu analysieren, erweitert die Darstellung von *Partizipationsbelastungen* die Analyse um diskrete Entscheidungen.

Diskrete Entscheidungen sind beispielsweise die prinzipielle Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder der Wechsel von einer Teil- zu einer Vollzeitbeschäftigung. Solche Entscheidungen werden als Entscheidungen an der „extensive margin“ bezeichnet. Die Partizipationsbelastung gibt an, wie viel Prozent des gesamten individuellen Bruttoeinkommens als Steuern und Abgaben sowie durch Transferentzug einbehalten werden. Die berechneten Partizipationsbelastungen legen also auch offen, wie groß der Lohnabstand ist.

Wir gehen in dieser Studie der Frage nach, welche zentralen Elemente des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems die Höhe der Partizipationsbelastungen bestimmen. Zudem untersuchen wir, wie sich die Partizipationsbelastung im Zeitverlauf real entwickelt hat. Von verschiedenen Seiten wird regelmäßig das Phänomen der „kalten Progression“ bemängelt, also der Erhöhung der Steuerbelastung im Zeitverlauf aufgrund einer verzögerten Anpassung des Einkommensteuertarifs an das nominale Lohnwachstum. Wir untersuchen diesen Aspekt im Hinblick auf das gesamte Steuer-, Abgaben- und Transfersystem.

Wir können zeigen, dass das Problem der schwachen Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich in Deutschland auch bei der Betrachtung von Partizipationsentscheidungen deutlich wird. Insbesondere bei Alleinstehenden im Niedriglohnbereich ergeben sich im Fall der Aufnahme eines Vollzeitjobs hohe Partizipationsbelastungen von etwa 75 bis 80 %. Grundsätzlich lässt sich jedoch festhalten, dass die Partizipationsbelastungen in Deutschland nie mehr als 100 % betragen. Das heißt, dass eine Person dann, wenn sie am Arbeitsmarkt teilnimmt, grundsätzlich ein höheres Nettoeinkommen erzielt, als wenn sie arbeitslos ist.

Unsere Analysen zeigen, dass sich die Partizipationssteuersätze aufgrund der komplexen Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems stark entlang demografischer Haushaltsmerkmale wie dem Ehestatus und der Kinderzahl unterscheiden.

Beispielsweise hängt die Steuerlast einer Person, bedingt durch das Ehegattensplitting, zusätzlich vom Einkommen des Partners oder der Partnerin ab. Insgesamt zeigt sich, dass die Partizipationsbelastungen maßgeblich durch drei verschiedene Elemente bestimmt werden: erstens durch die Höhe des verfügbaren Einkommens bei Arbeitslosigkeit, zweitens durch die Hinzuverdienstregelungen beim Arbeitslosengeld II (ALG II) und drittens durch die Minijobregelungen sowie das Ehegattensplitting im Steuersystem. Die Partizipationsbelastung einer

alleinstehenden Person hängt maßgeblich vom Transferentzug beim ALG II ab. Kleinstjobs bis 100 € pro Monat stellen für einen Single noch attraktive Hinzuverdienstmöglichkeiten dar. Jedoch werden bereits Minijobs und Beschäftigungen im Niedriglohnbereich stark belastet.

Die meisten Elemente des Steuer- und Transfersystems sind über die letzten 15 Jahre weitgehend stabil geblieben. Die meisten Parameter, wie etwa der Einkommensteuertarif oder die Höhe der Transferleistungen, wurden regelmäßig an die Kaufkraft angepasst. Real gesehen haben sich also die Belastungen im Durchschnitt kaum erhöht. Bei genauerer Betrachtung lassen sich jedoch kleinere Änderungen der Partizipationsbelastung im Zeitverlauf erkennen. So ist die Partizipationsbelastung bei geringen Einkommen real leicht angestiegen. Dies liegt daran, dass zwar viele, aber nicht alle Parameter des Transfersystems regelmäßig an die reale Kaufkraft angepasst werden. Konkret gesprochen führt die Nichtanpassung der Hinzuverdienstgrenzen beim ALG II zu einem Anstieg der Partizipationsbelastung. Real gesehen sind damit die Partizipationsbelastungen in diesem Bereich gestiegen.

Inhalt

Vorwort	4
Die zentralen Ergebnisse auf einen Blick	6
Inhalt	8
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
Kasten	9
Abkürzungsverzeichnis	9
1 Einleitung	10
2 Belastungsmaße	12
3 Methodisches Vorgehen	15
3.1 ifo-Mikrosimulationsmodell und Datengrundlage	15
3.2 Musterhaushalte	15
4 Empirische Ergebnisse	17
4.1 Berechnungen für Musterhaushalte	17
4.2 Partizipationsbelastungen im Zeitverlauf	20
4.3 Empirische Belastung	22
5 Fazit	26
Literaturverzeichnis	27
Anhang	29
Key findings at a glance	32
Die Autoren	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Partizipationsbelastung in ausgewählten OECD-Ländern – Single-Haushalt – 2018	11
Abbildung 2	Belastungsmaße – Rechtsstand 2019 – Single-Haushalt	13
Abbildung 3	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Single-Haushalt	20
Abbildung 4	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Paar ohne Kinder, Partner-EK: 36.000 Euro/Jahr	21
Abbildung 5	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50	22
Abbildung 6	Verteilung der Partizipationsbelastung, 2005 bis 2016	23
Abbildung 7	Partizipationsbelastung nach Geschlecht, 2016	23
Abbildung 8	Empirische Partizipationsbelastung, 2005 bis 2016	24
Abbildung 9	Entwicklung der Partizipationsbelastung für verschiedene Arbeitsstunden, 2007 bis 2016	24
Abbildung A.1	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Paar, 2 Kinder, Partner-EK: 48.000 Euro/Jahr	30
Abbildung A.2	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – alleinerziehend, zwei Kinder	31
Abbildung A.3	Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Alleinverdienerpaar ohne Kinder	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Marginale und diskrete Belastungsmaße	12
Tabelle 2	Partizipationsbelastungen – Single-Haushalt	18
Tabelle 3	Partizipationsbelastungen – Paar ohne Kinder, Partner-EK: 36.000 Euro/Jahr	18
Tabelle 4	Partizipationsbelastungen – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50	19
Tabelle A.1	Partizipationsbelastungen – Paar, 2 Kinder, Partner-EK: 48.000 Euro/Jahr	29
Tabelle A.2	Partizipationsbelastungen – alleinerziehend, zwei Kinder	29
Tabelle A.3	Partizipationsbelastungen – Alleinverdienerpaar ohne Kinder	29

Kasten

Kasten 1	Berechnung der Partizipationsbelastung	14
----------	--	----

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
ATR	Average tax rate (Durchschnittssteuer)
EK	Einkommen
EMTR	Effective marginal tax rate (Effektive Grenzbelastung)
Est	Einkommensteuer
EU-SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions
KdU	Kosten der Unterkunft
MTR	Marginal tax rate (Grenzsteuer)
PTR	Participation tax rate (Partizipationsbelastung)
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SV	Sozialversicherung

1 | Einleitung

Wie viele andere entwickelte Länder hat auch Deutschland ein komplexes Steuer- und Transfersystem. Um die Anreizwirkungen von Steuern und Transferleistungen zu beurteilen, stellt man typischerweise die Frage, wie stark ihr verfügbares Einkommen steigt, wenn eine Person ihr Arbeitsangebot ausweitet. Verschiedene Maße können hier zum Einsatz kommen: erstens der Netto-Mehrverdienst an der „intensive margin“, das heißt das mit einem zusätzlichen Euro Bruttoeinkommen verbundene zusätzliche Nettoeinkommen; und zweitens der Netto-Mehrverdienst an der „extensive margin“, das heißt das zusätzliche Nettoeinkommen, das durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erzielt wird.

Unsere Vorgängerstudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (siehe Peichl, Buhlmann, & Löffler, 2017a; Peichl, Buhlmann, Löffler, & Barišić, 2017b) hat die teilweise absurden (Fehl-)Anreize an der „intensive margin“ aufgezeigt. In der vorliegenden Studie werden nun die Arbeitsanreize an der „extensive margin“ untersucht. Wie in der Vorgängerstudie wird dabei stets das Gesamtsystem betrachtet, das aus Steuer- und Transferregelungen besteht. Während die *effektive Grenzbelastung* („intensive margin“) relevant ist, um die Anreize bei Entscheidungen über kleine Änderungen im Arbeitsangebot zu analysieren, erweitert die Darstellung von *Partizipationsbelastungen* die Analyse um diskrete Entscheidungen wie zum Beispiel die prinzipielle Entscheidung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Entscheidung zu einem Wechsel von einer Teil- zu einer Vollzeitbeschäftigung an der „extensive margin“. Ein Kritikpunkt an dem Maß der effektiven Grenzbelastung ist, dass eine Person höchst selten vor der Wahl steht, etwa nur eine Stunde mehr als bisher zu arbeiten. Empirisch gesehen sind Entscheidungen über diskrete Änderungen (zum Beispiel die Entscheidung, zu arbeiten oder nicht) von höherer Relevanz als Entscheidungen über marginale Änderungen (von Arbeitsstunden oder bei marginalen Bruttolohn-erhöhungen). Wir zeigen in dieser Studie, dass das Problem der schwachen Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich¹ in Deutschland auch bei einer Betrachtung von Partizipationsentscheidun-

gen deutlich wird. Eine diskrete Entscheidung einer Person oder eines Haushalts ist beispielsweise die Entscheidung darüber, ob eine Beschäftigung mit einer vorgegebenen Zahl von Wochenstunden zu einem bestimmten Lohn aufgenommen werden soll oder nicht. Partizipationssteuersätze illustrieren die Anreizwirkungen bei diesen konkreten Entscheidungen. Sie berechnen sich als der Anteil des Bruttoeinkommens, der abgegeben werden muss, wenn man von Nichterwerbstätigkeit zu einer positiven Arbeitsstundenzahl wechselt (siehe auch Bartels & Pestel, 2016). Typische diskrete Entscheidungssituationen können außerdem beispielsweise beim Wechsel der Stundenkategorien Teilzeit (in verschiedenen Ausprägungen) oder Vollzeit auftreten. Ähnlich häufig müssen auch Partizipationsentscheidungen bei bestimmten fixen Bruttoentgelten getroffen werden, etwa bei 450-€-Jobs (Minijobs) oder durch festgelegte Löhne wie den Mindestlohn. So kann man auch die Frage beantworten, wie viel bei einem gegebenen Lohn gearbeitet werden muss, um ein bestimmtes Nettoeinkommen zu erzielen. Partizipationssteuersätze legen zudem offen, wie hoch der Lohnabstand ist. Sie zeigen also, wie stark sich die verfügbaren Einkommen in Abhängigkeit vom Ausmaß der Arbeitsmarkt-beteiligung (bei gleichbleibender Haushaltszusammensetzung) voneinander unterscheiden. Dabei kann anhand verschiedener Stundenlöhne und Stundenkategorien untersucht werden, wie groß der Lohnabstand von Transferleistungen ist.

In dieser Studie gehen wir der Frage nach, welche zentralen Elemente des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems maßgeblich die Höhe der Partizipationsbelastungen bestimmen, die beim Übergang aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung entstehen. Die Partizipationssteuersätze unterscheiden sich aufgrund der komplexen und mehr oder weniger gezielten Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems stark entlang demografischer Haushaltsmerkmale wie dem Ehestatus und der Kinderzahl. Beispielsweise hängt die Steuerlast einer Person, bedingt durch das Ehegattensplitting², zusätzlich vom Einkommen des Partners oder der Partnerin ab.

1 Siehe zum Beispiel Peichl et al. (2017b) und Blömer, Fuest & Peichl (2019).

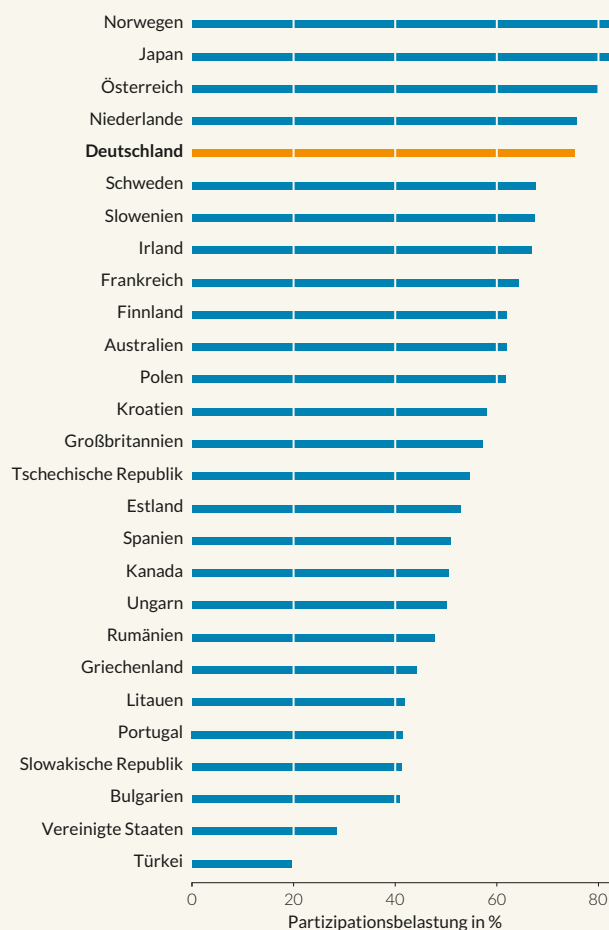
2 Bei dem in Deutschland angewendeten Splittingverfahren werden die Einkommen beider Partner summiert und anschließend hälftig aufgeteilt mit dem Steuertarif besteuert. Durch die Anwendung dieses Verfahren ergibt sich ein sogenannter „Splittingvorteil“ gegenüber der Individualbesteuerung, wenn sich die Einkommen der Partner unterscheiden. Je größer der Unterschied in den Einkommen, desto größer der Splittingvorteil gegenüber der Individualbesteuerung

Zudem untersuchen wir, wie sich die Partizipationsbelastung im Lauf der Zeit real entwickelt hat. Von verschiedenen Seiten wird regelmäßig das Phänomen der „kalten Progression“ bemängelt, also der Erhöhung der Steuerbelastung im Zeitverlauf aufgrund einer verzögerten Anpassung des Einkommensteuertarifs an das nominale Lohnwachstum.³ Wir untersuchen diese Problematik unter Berücksichtigung des gesamten Steuer- und Transfersystems, betrachten also nicht nur die Effekte der Einkommensteuer.

Diese Studie greift zur Untersuchung der Partizipationssteuersätze auf die in der Vorgängerstudie identifizierten Haushaltstypen zurück (siehe Peichl et al., 2017a). Anhand dieser Musterhaushalte dokumentieren wir anschaulich, wie Partizipationsbelastungen in Deutschland ausgeprägt sind. Zudem betrachten wir die Entwicklung im Zeitverlauf und zeichnen anhand einer empirisch repräsentativen Darstellung ein umfassendes Bild problematischer Anzelelemente im Steuer- und Transfersystem. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Partizipationsbelastungen in Deutschland nie mehr als 100 % betragen. Das heißt, dass eine Person dann, wenn sie mehr arbeitet, grundsätzlich auch ein höheres Nettoeinkommen erzielt als ohne Erwerbsarbeit. Ein Lohnabstand ist also generell vorhanden und positiv. Wie viel zusätzliches Einkommen ein Haushalt zur Verfügung hat, hängt sowohl von institutionellen Faktoren als auch von der Einkommensaufteilung im Haushalt sowie der Haushaltszusammensetzung ab. Im internationalen Vergleich⁴ zeigen sich in Deutschland jedoch insbesondere bei Alleinstehenden im Niedriglohnbereich hohe Partizipationsbelastungen. So beträgt die Partizipationsbelastung für einen solchen Musterhaushalt bei einem Vollzeitjob im Niedriglohnbereich etwa 75 bis 80 %. Umgekehrt betrachtet bedeutet dies, dass bei der Arbeitsaufnahme vom Bruttoeinkommen 20 bis 25 % als Nettomehreinkommen übrig bleiben. Dieser Anteil wird auch als *Eigenbehalt* bezeichnet. Deutschland weist hier im OECD-Vergleich eine der höchsten Partizipationsbelastungen auf (vgl. Abbildung 1).

Dies ist die erste Studie einer dreiteiligen Reihe, in der Beschäftigungsanreize und -hemmnisse des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems aufgrund von Partizipationsbelastungen untersucht werden. Die nachfolgend berechneten Partizipationsbelastungen werden weiterhin in der zweiten Studie (Blömer, Garnitz, Gärtner, Peichl, & Strandt, 2021) aufgenommen und erlauben zusätzlich zu persönlichen und demografischen Hintergründen wie zum Beispiel der familiären Situation oder den Kinderbetreuungsmöglichkeiten interessante Rückschlüsse auf bestehende Restriktionen bei der Realisierung von Arbeitszeitwünschen in Deutschland. In der dritten Studie werden Reformvorschläge untersucht, die Erkenntnisse aus der ersten Studie aufgreifen und bestehenden Fehlanreizen begegnen sollen.

ABBILDUNG 1 Partizipationsbelastung für ausgewählte OECD-Länder – Single-Haushalt – 2018



Hinweis: Die Grafik zeigt die Partizipationsbelastung in Prozent für eine alleinstehende Person bei Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich (hier 40 % des jeweiligen Durchschnittslohns).

Quelle: Eigene Berechnungen unter Verwendung von Ergebnissen des OECD Tax-Benefit web calculator.

| BertelsmannStiftung

Diese Studie ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Berechnung und Interpretation verschiedener Belastungsmaße. Kapitel 3 beschreibt das methodische Vorgehen und stellt die untersuchten Musterhaushalte vor. Die Ergebnisbesprechung in Kapitel 4 ist in drei Abschnitte unterteilt: Zunächst werden beispielhafte Berechnungen der Partizipationsbelastung verschiedener Musterhaushalte bei konkreten Entscheidungen zu gegebenen Arbeitsstundenzahlen und Löhnen vorgestellt (Abschnitt 4.1). Darüber hinaus schildern wir Beispiele für Berechnungen für Musterhaushalte bei Entscheidungen zu variablen Stundenzahlen und Löhnen sowie im Zeitverlauf (Abschnitt 4.2). Schließlich wird anhand von repräsentativen Daten die empirische Partizipationsbelastung ermittelt (Abschnitt 4.3). Die Studie schließt mit einem Fazit in Kapitel 5.

³ Für einen Überblick siehe zum Beispiel Dorn, Fuest, Kauder, Lorenz, Mosler, & Potrafke (2017).

⁴ Siehe zum Beispiel Bartels & Shupe (2018) und Jara, Gasior, & Makovec (2020).

2 | Belastungsmaße

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, gibt es verschiedene Maße, um die Anreizwirkungen komplexer Steuer- und Transfersysteme zu beurteilen. Die vier bekanntesten Maße sind in Tabelle 1 zusammengestellt und werden im Folgenden erläutert.

Man unterscheidet zwischen Belastungsmaßen für *marginale* und für *diskrete* Entscheidungen. Weiterhin wird differenziert zwischen Maßen, die die Belastung durch Steuern isoliert betrachten, und Maßen, die zusätzlich Bezug nehmen auf die Belastung durch Transferentzug und somit die effektive Belastung messen.

TABELLE 1 **Marginale und diskrete Belastungsmaße**

	Marginal („intensive“), d. h. bezogen auf einen Euro mehr Brutto-EK	Diskret („extensive“), d. h. bezogen auf das gesamte Brutto-EK
Steuern	Grenzsteuer (MTR)	Durchschnittssteuer (ATR)
Steuern + Transfers	(effektive) Grenzbelastung (EMTR)	Partizipationsbelastung (PTR)

Die *Grenzsteuer* („marginal tax rate“, kurz MTR) gibt an, wie viel von einem zusätzlichen Euro Bruttoeinkommen an Einkommensteuern (und ggf. Sozialversicherungsabgaben) zu zahlen ist. Sie entspricht im Prinzip dem Verlauf des Einkommensteuertarifs. Die Grenzsteuer ist als Maß für marginale Entscheidungen relevant, wie beispielsweise bei einer kleinen Lohnerhöhung oder einer geringen Ausweitung der Arbeitszeit. Der Grenzsteuersatz (für Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge zusammen) wird in Abbildung 2.A für einen Single-Musterhaushalt bei verschiedenen Bruttoeinkommen dargestellt (gepunktete orangefarbene Linie).

Aufgrund der Progressivität der Einkommensteuer nimmt die Grenzsteuer in Deutschland tendenziell zu. Diese Aussage relativiert sich jedoch, sobald die Sozialversicherungsbeiträge mitbe-

trachtet werden, da die Grenzbelastung der Sozialversicherung ab der Minijobgrenze fällt (zunächst rund 26 % bis zum Ende der Gleitzzone, dann rund 20 % bis zur Beitragsbemessungsgrenze, danach 0 %). Weitere Sprungstellen kommen durch den Solidaritätszuschlag hinzu.⁵

Die (*effektive*) *Grenzbelastung* („effective marginal tax rate“, kurz EMTR) ist höher als die Grenzsteuer, da sie zusätzlich den Transferentzug berücksichtigt. Sie gibt also an, wie viel von einem zusätzlichen Euro Bruttoeinkommen an Steuern zu zahlen ist und wie viel außerdem durch den Transferentzug einbehalten wird. Der Wert 1-EMTR legt demnach fest, wie viel von einem zusätzlich verdienten Euro effektiv übrig bleibt. Die effektive Grenzbelastung ist ebenfalls in Abbildung 2.A dargestellt. Die Vorgängerstudie betrachtet dieses Belastungsmaß ausführlich und legt offen, dass gerade durch den Transferentzug hohe Grenzbelastungen entstehen (siehe Peichl et al., 2017a; Peichl et al., 2017b).

Wie die Abbildung 2.A zeigt, entspricht die effektive Grenzbelastung zunächst der Transferentzugsrate (im Bereich von 0 bis 5.400 € pro Jahr). Der Verlauf der effektiven Grenzbelastung im Transferbezugsbereich wird maßgeblich durch die Hinzuverdienstregeln beim Arbeitslosengeld II (ALG II) bestimmt. Bei erwerbstätigen Leistungsbeziehern („Aufstockern“) wird der Transferentzug an weitere Belastungen durch Sozialversicherungen und Einkommensteuer automatisch angepasst. Ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 0 € sind zunächst keine Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. Bis 100 € pro Monat, das heißt 1.200 € pro Jahr,⁶ kann ohne Entzug von ALG II hinzuverdient werden. Die effektive Grenzbelastung liegt damit bei 0 %. Ab 1.200 € pro Jahr wird ALG II zu 80 % entzogen. Ab 450 € pro Monat Bruttoeinkommen sind im Midijob Sozialversicherungsbeiträge fällig. Diese werden vom anzurechnenden Einkommen abgezogen. Somit mindert sich die Transferentzugs-

5 Die jüngste Reform des Solidaritätszuschlags, die Teilabschaffung ab 2021, führt zu einer Verschiebung dieser Sprungstellen auf einen höheren Einkommensbereich (für Details siehe Blömer, Dörr, Fuest, Mosler, Peichl, & Potrafke, 2019).

6 Der Freibetrag gilt pro Monat, das heißt, er kann bei schwankenden Hinzuverdiensten nicht etwa über das Jahr „verrechnet“ werden. Die jahrgangsbezogene Perspektive mit einem über das Jahr gesehen konstanten Bruttoeinkommen wird hier vereinfachend beibehalten, da sich das Gesamtsystem unter Berücksichtigung von Einkommensteuern so besser betrachten lässt.

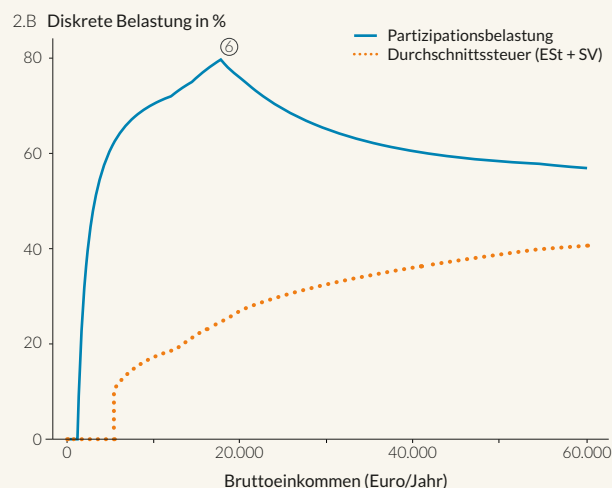
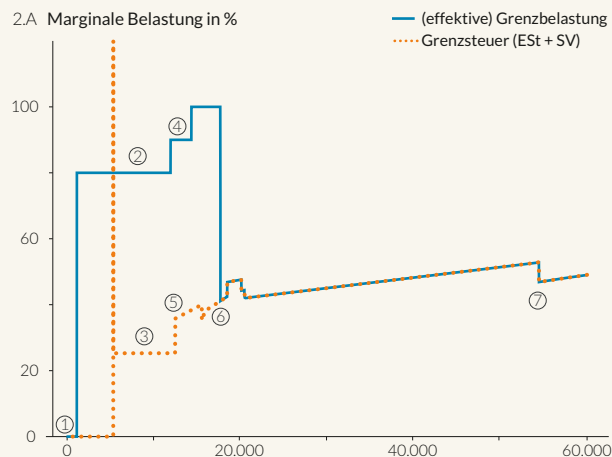
rate automatisch um diesen Teil.⁷ Die effektive Grenzbelastung bleibt bei 80 %. Bei 12.000 € pro Jahr steigt die effektive Grenzbelastung auf 90 %. Ab ca. 12.500 € pro Jahr brutto wird Einkommensteuer fällig (Werbungskosten und Sonderausgaben werden berücksichtigt). Eingangs beträgt diese etwa 14 % zusätzlich zu den Sozialversicherungsbeiträgen von circa 20 %. Ab 14.400 € pro Jahr gibt es nach den bestehenden Regelungen keinen Eigenbehalt mehr je zusätzlich verdientes Euro brutto. Die effektive Grenzbelastung steigt damit auf 100 %. Bei rund 17.500 € pro Jahr brutto besteht für den abgebildeten Musterhaushalt kein Anspruch auf Transferleistungen mehr, der Transfer wird bei diesem Bruttoeinkommen folglich vollständig entzogen. Die effektive Grenzbelastung entspricht fortan lediglich noch der Grenzbelastung durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge, woraus sich ergibt, dass die beiden abgebildeten Linien ab diesem Punkt identisch verlaufen.

Der häufig diskutierte *Durchschnittssteuersatz* („average tax rate“, kurz ATR) gibt an, wie viel Prozent des gesamten Bruttoeinkommens durch Steuern (ggf. einschließlich Sozialversicherungsbeiträge, dann auch „Abgabenquote“ genannt) einbehalten werden. Die Durchschnittssteuer (beziehungsweise die durchschnittliche Abgabenquote) ist also als Belastungsmaß für diskrete Entscheidungen relevant, beispielsweise für die Entscheidung, eine Stelle anzutreten oder nicht. Sie ist in Abbildung 2.B (gepunktete orangefarbene Linie) dargestellt.

Bis zur Minijobgrenze von 450 € pro Monat wird der Haushalt nicht mit Einkommensteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen belastet. In der Gleitzone ab 450 € pro Monat (5.400 € pro Jahr) wird der Haushalt zunächst mit Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von rund 11 % des Bruttoeinkommens belastet. Es entsteht also eine Sprungstelle in Höhe von rund 500 € pro Jahr. In der Gleitzone steigt die Durchschnittssteuer, bezogen auf das gesamte Bruttoeinkommen, durch die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen an. Ab ca. 12.500 € pro Jahr brutto wird Einkommensteuer fällig, sodass es ab diesem Punkt zu einem etwas steileren Anstieg der Durchschnittssteuer kommt. Beispielsweise beträgt bei einem Bruttoeinkommen von 55.000 € pro Jahr die Belastung durch Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge etwa 40 % des Bruttoeinkommens, sprich runde 22.000 € pro Jahr.

Die *Partizipationsbelastung* („participation tax rate“, kurz PTR) erweitert das Maß der Durchschnittssteuer um die Belastungswirkung des Transferentzugs. Die Partizipationsbelastung gibt an, wie viel Prozent des gesamten Bruttoeinkommens durch Steuern, Abgaben und Transferentzug einbehalten werden. Gerade im Niedriglohnbereich ist bei der Entscheidung darüber, ob ein

ABBILDUNG 2 Belastungsmaße – Rechtsstand 2019 – Single-Haushalt



- ① Anfangs gibt es keine Belastung durch den anrechnungsfreien Betrag von 100 € pro Monat
- ② Die effektive Grenzbelastung ist zunächst auf 80 % festgelegt. Beim Transferentzug werden EST- und SV-Zahlungen berücksichtigt, sodass die effektive Grenzbelastung dadurch nicht steigt.
- ③ Die Grenzsteuer ist zunächst durch SV-Beiträge bestimmt.
- ④ Stufenförmiger Verlauf des Transferentzugs: 80 %, 90 % und schließlich 100 %.
- ⑤ Die EST kommt hinzu.
- ⑥ ALG II ist an diesem Punkt vollständig gemindert. Ab hier entspricht die effektive Grenzbelastung der Grenzsteuer. Hier ist Höhepunkt der Partizipationsbelastung erreicht. Der gesamte Transferentzug bezogen auf das Bruttoeinkommen fällt hier am stärksten ins Gewicht.
- ⑦ Die Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung ist erreicht, es fallen keine weiteren Beiträge an.

Hinweis: Die erste Grafik zeigt auf der vertikalen Achse die marginale Belastung in Prozent, bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts. Grenzbelastung zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Die zweite Grafik zeigt auf der vertikalen Achse die diskrete Belastung in Prozent, bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts.

Quelle: ifo- Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

Job angenommen werden soll oder nicht, der Transferentzug von größerer Relevanz als die zu zahlende Einkommensteuer. Die Partizipationsbelastung ist ebenfalls in Abbildung 2.B dargestellt (blaue Linie).

⁷ Die Midijobgrenze in Höhe von 1.300 € pro Monat ist für einen Aufstocker-Haushalt irrelevant, da der Transferentzug automatisch angepasst wird, sodass stets die Hinzuverdienstregeln beim ALG II die effektive Grenzbelastung definieren.

Bis zu einem Bruttoeinkommen von 100 € pro Monat wird die Arbeitsmarktpartizipation nicht belastet und die Partizipationsbelastung beträgt somit zunächst null. Bei Einkommen oberhalb dieser Grenze steigt die Partizipationsbelastung durch den Transferentzug beim ALG II stark an, sodass schon bei Erreichen der Minijobgrenze über 60 % des Bruttoeinkommens von 5.400 € pro Jahr durch Transferentzug entzogen werden. Wie bereits erwähnt, ist für erwerbstätige Leistungsempfänger:innen die Minijobgrenze für die Partizipationsbelastung unerheblich, da die Sozialversicherungsbeiträge bei den ALG-II-Hinzuverdienstregelungen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund überträgt sich die Sprungstelle an der Minijobgrenze nicht auf die Partizipationsbelastung. Der Höhepunkt der Partizipationsbelastung ist beim Auslaufen der ALG-II-Leistungen erreicht. Dieser Punkt befindet sich für den in Abbildung 2.B illustrierten Musterhaushalt bei ca. 17.000 € brutto. An dieser Stelle fällt der gesamte Transferentzug, bezogen auf das Bruttoeinkommen, mit rund 80 % am stärksten ins Gewicht. Oberhalb dieser Marke geht die Partizipationsbelastung wieder zurück, da der gesamte absolute Transferentzug einem höheren Bruttoeinkommen gegenübergestellt wird. Aus diesem Grund gleichen sich für noch höhere Bruttoeinkommen die Maße der Durchschnittssteuer und der Partizipationsbelastung an.

In Kasten 1 wird die Berechnung des Maßes der Partizipationsbelastung erläutert. Es lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass die reine Betrachtung von Steuern und Abgaben anhand der Grenzsteuer oder der Durchschnittssteuer nicht ausreichend ist, um Anreizwirkungen zu beurteilen. Gerade im Niedrigeinkommensbereich fällt der Transferentzug stark ins Gewicht.

KASTEN 1 Berechnung der Partizipationsbelastung

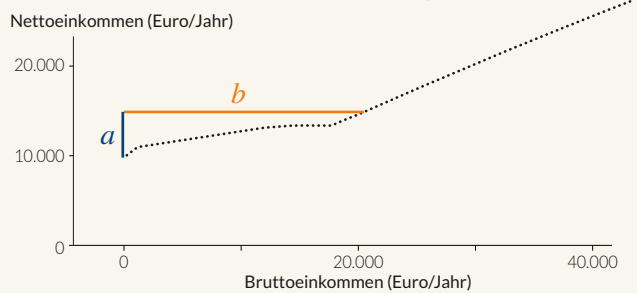
Die *Partizipationsbelastung* gibt an, welcher Anteil des Lohn- einkommens durch eine höhere Steuer- und Abgabenlast und/ oder geringere Transfers aufgezehrt wird. Gebräuchlich ist auch der Begriff *Partizipationssteuersatz*.^{*} Die Partizipations- belastung („Participation Tax Rate“, PTR) für Person *i* in Haus- halt *h* ist definiert als

$$PTR_{ih} = 1 - \frac{DHI_h^E - DHI_h^U}{y_i^{E,w}}$$

wobei DHI_h für das verfügbare Haushaltseinkommen („Dis-posable Household Income“, DHI) und $y_i^{E,w}$ für das Brutto-erwerbseinkommen des Individuums stehen. Die PTR ist be- zogen auf einen Wechsel einer Person von Arbeitslosigkeit (*U*) zu Beschäftigung (*E*) zu bestimmten Stundenkategorien (zum Beispiel $E = 40, 20, \dots$) und Bruttostundenlöhnen (*w*). Es handelt sich also um diskrete und nicht um marginale Entschei- dungen. Die Partizipationsbelastung ist interpretierbar als der

effektive Steuersatz bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit, da neben Steuern auch Transfers berücksichtigt werden (anders als beim Durchschnittssteuersatz).^{**}

Grafische Interpretation der Berechnung



Die PTR errechnet sich aus dem Bruttoeinkommen *b* und dem resultierenden zusätzlichen Nettoeinkommen *a*, sodass sich die Gleichung $PTR = 1 - a/b$ ergibt.

Hinweis: Die Grafik zeigt auf der horizontalen Achse das verfügbare Haushaltseinkommen (in € pro Jahr) für einen Single-Haushalt bezogen auf das Bruttoeinkommen eines Haushalts.

^{*} Aus der präziseren Bezeichnung *Partizipationsbelastung* geht deutlicher hervor, dass neben den Steuern auch der Transferentzug berücksichtigt wird. Beide Begriffe werden jedoch synonym verwendet und berücksichtigen sowohl Steuern als auch Transfers, anders als der *Durchschnittssteuersatz*.

^{**} Als Alternative ist auch der komplementäre Wert $1 - PTR = (DHI_h^E - DHI_h^U) / y_i^{E,w}$ aussagekräftig. Er gibt an, wie viel des Bruttoeinkommens als zusätzliches Nettoeinkommen verbleibt.

3 | Methodisches Vorgehen

3.1 | ifo-Mikrosimulationsmodell und Datengrundlage

Zur korrekten Berechnung von Partizipationsbelastungen ist eine Berücksichtigung aller Regelungen des Steuer- und Transfersystems notwendig. Zu diesem Zweck wird das Steuer-Transfer-Modul des ifo-Mikrosimulationsmodells eingesetzt.⁸ Zur Berechnung der Partizipationsbelastung nach der oben angegebenen Gleichung ist zudem die Simulation eines kontrafaktischen Nettoeinkommens bei Arbeitslosigkeit bzw. bei gegebenen kontrafaktischen Bruttoeinkommen notwendig.

Das ifo-Mikrosimulationsmodell bildet den aktuellen Status quo des deutschen Steuer- und Transfersystems sowie vergangene Rechtsstände nach. Dabei wird unter Berücksichtigung aller Transferleistungen und Steuern sowie von Freibeträgen, Anrechnungspauschalen und Sonderausgaben das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen für jeden Musterhaushalt bzw. Fall der Stichprobe gemäß dem jeweiligen Haushaltskontext berechnet.

Neben der Analyse von Einzelbeobachtungen in den Abschnitten 4.1 und 4.2 werden Partizipationsbelastungen für repräsentative Querschnitte in ausgewählten Jahren berechnet (siehe Abschnitt 4.3). Als Datengrundlage für die Simulation dient das *Sozio-oekonomische Panel* (SOEP).⁹ Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung umfasst über 30.000 Personen in rund 15.000 Haushalten. Ausgangspunkt für die Berechnung der Partizipationsbelastung bei gewählter Stundenkategorie ist die Variable *tatsächliche Arbeitszeit* im Monat des Interviews. Die PTR wurde nur für „flexible“ Personen in „flexiblen“ oder „semi-flexiblen“ Haushalten berechnet, also für Haushalte, in denen mindestens eine Person ihr Arbeitsangebot prinzipiell anpassen kann.¹⁰

3.2 | Musterhaushalte

Anhand von ausgewählten Musterhaushalten zeigen wir die Partizipationsbelastungen für den Rechtsstand in 2019 und ausgewählte weitere vergangene Rechtsstände. In allen Fällen wurden Haushalte mit niedrigen Mieten und Wohnungen älterer Baujahre in Regionen in den alten Bundesländern gewählt, die preislich zum Mittelfeld in Deutschland gehören. Die Mieten für diese Wohnungen entsprechen den laut Wohngeldgesetz maximal angemessenen Beträgen für Regionen der Mietstufe 3 und sind nur für die Darstellung der Musterhaushalte relevant. Die Musterhaushalte haben kein Vermögen und erwirtschaften keine Gewinne oder sonstigen (Kapital-)Einkünfte. Die einzige Einkommensquelle sind Lohneinkünfte. Wir abstrahieren zudem von besonderen Ausnahmetatbeständen wie Sonderausgaben, Werbungskosten und Ähnliches, die über die gesetzlichen Pauschalen hinausgehen. Bei der Analyse der Musterhaushalte werden die Haushalte stets bei verschiedenen Bruttoeinkommen untersucht. Zur Veranschaulichung verschiedener Einkommensaufteilungen wird bei Bedarf das Einkommen eines Partners oder einer Partnerin fixiert.

Die illustrierten Musterhaushalte sind:

1. *Single ohne Kinder*. Eine alleinstehende Person mit einer monatlichen Miete von 390 €.
2. *Ehepaar ohne Kinder, Partner-Einkommen 36.000 € pro Jahr*. Hier wird das Bruttoeinkommen eines Haushaltsmitglieds bei 36.000 € pro Jahr fixiert, um zu untersuchen, wie sich die Partizipationsbelastung durch die Arbeitsmarktbeteiligung von Zweitverdienenden entwickelt. Die monatliche Miete beträgt für diesen Haushalt 473 €.
3. *Ehepaar, Einkommensaufteilung 50/50, zwei Kinder*. Dieser Musterhaushalt hat zwei Kinder im Alter zwischen drei und

⁸ Für eine umfangreiche Modelldokumentation siehe Blömer & Peichl (2020).

⁹ Für Details siehe Goebel et al. (2019).

¹⁰ In der Regel gehören alle Personen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, der Personengruppe der flexiblen Beschäftigten an. Ausgenommen werden Personen, die ihr Arbeitsangebot tendenziell nicht anpassen können oder aus anderen Gründen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, wie zum Beispiel Personen in Ausbildung, Wehr- oder Zivildienst, Rentner, Personen in Mutterschutz oder Asylsuchende ohne Arbeitserlaubnis. Betrachtet werden zudem nur abhängig Beschäftigte, also keine Selbstständigen oder Beamten. Die PTR empirisch Arbeitsloser wurden nicht simuliert, da die Selektionsverzerrung nicht robust berücksichtigt werden konnte.

sechs bzw. sieben und dreizehn Jahren.¹¹ Die Miete beträgt 656 €. Hier wird die Partizipationsbelastung für Haushalte mit gleich viel verdienenden Partnern dargestellt.

4. *Alleinerziehend, zwei Kinder.* Ein alleinerziehender Elternteil mit zwei Kindern und einer monatlichen Miete von 563 €. Die Kinder sind im Alter zwischen drei und sechs bzw. sieben und dreizehn Jahren.
5. *Paar, Alleinverdiener:in.* Die monatliche Miete beträgt für diesen Haushalt ebenfalls 473 €.

Die grundlegenden Mechanismen und Unterschiede in der Partizipationsbelastung werden anhand der Musterhaushalte 1 bis 3 erläutert, weswegen der Schwerpunkt auf diesen Haushaltstypen liegt. Die Ergebnisse für die Musterhaushalte 4 und 5 werden im Anhang aufgeführt.

Für die Beispielrechnungen werden verschiedene Stundenlöhne verwendet. Gerade im Niedriglohnbereich existieren hohe Partizipationsbelastungen, da der Transferentzug stark ins Gewicht fällt. So wird exemplarisch von einem Bruttostundenlohn in Höhe von 10 € ausgegangen.¹² Zum Vergleich werden die Partizipationsbelastungen bei Stundenlöhnen in Höhe von 20 € und 40 € ausgegeben. In den Beispielrechnungen für den Status quo (2019) wird zudem die Partizipationsbelastung bei einem Kleinstjob zu 100 € pro Monat, einem Minijob sowie einem Teilzeit- (20 Stunden) und einem Vollzeitjob (40 Stunden) ermittelt.

In der grafischen Analyse werden die Partizipationsbelastungen für die genannten Musterhaushalte für einen beliebigen Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit ausgewertet. Dabei wird die wöchentliche Arbeitszeit bei 10 € bzw. 20 € Bruttostundenlohn abgetragen. Es wird ein Bruttoeinkommensbereich von 0 €, also bei Arbeitslosigkeit, bis 60.000 € pro Jahr abgedeckt.

Während die Musterhaushalte dazu dienen, die Belastungen anhand von konkreten Beispielen anschaulich darzustellen, ergänzt die empirische Darstellung die Analyse um ein repräsentatives Bild für Deutschland.

¹¹ Das Alter der Kinder ist beispielsweise für die Höhe der ALG-II-Regelsätze relevant.

¹² Im Jahr 2018 lag die Niedriglohnschwelle für alle in Haupttätigkeit abhängig Beschäftigten bei 11,40 € brutto pro Stunde. Demnach arbeiteten rund 7,7 Millionen Beschäftigte im Niedriglohnbereich (Grabka & Goebler, 2020). Der Stundenlohn von 10 € brutto wurde in dieser Studie exemplarisch für einen Niedriglohn gewählt.

4 | Empirische Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Berechnungen der Partizipationsbelastung sowohl für verschiedene Musterhaushalte als auch für empirische Haushalte dargestellt. Die Musterhaushalte dienen insbesondere dazu, die relevanten Komponenten des Steuer-, Abgaben- und Transfersystems zu illustrieren und die Bedeutung dieser Komponenten für die Höhe der PTR nachzuvollziehen.

Die Berechnungen basieren auf Simulationsrechnungen des ifo-Mikrosimulationsmodells (siehe Kapitel 3, Abschnitt 3.1). Die Darstellung erfolgt in drei Stufen mit zunehmender Abstraktion und Allgemeingültigkeit: Zunächst werden beispielhafte Berechnungen der PTR für verschiedene Musterhaushalte bei konkreten Entscheidungen zu gegebenen Stunden, zum Beispiel bei einem Wechsel zu einem Minijob oder einer Vollzeitstelle, und Löhnen vorgestellt (Abschnitt 4.1). Darüber hinaus zeigen wir Berechnungen für Musterhaushalte bei Entscheidungen zu variablen Stunden und Löhnen (Abschnitt 4.2). Schließlich wird die empirische Partizipationsbelastung anhand repräsentativer Daten ermittelt (Abschnitt 4.3). Zudem wird die Entwicklung der PTR im Zeitverlauf dargestellt.

4.1 | Berechnungen für Musterhaushalte

Die Tabellen 2 bis 4 zeigen die PTR-Werte für verschiedene Musterhaushalte bei konkreten Entscheidungen zu gegebenen Stunden und Löhnen nach der oben genannten Gleichung (siehe S. 14). Der Schwerpunkt liegt hier auf dem Niedriglohnbereich, sodass exemplarisch von einem Bruttostundenlohn in Höhe von 10 € ausgegangen wird. Zum Vergleich werden die Partizipationsbelastungen bei höheren Stundenlöhnen berechnet.

Beispielsweise hat ein Muster-Single-Haushalt (Tabelle 2) bei Arbeitslosigkeit und ALG-II-Anspruch aktuell (2019) ein jährlich verfügbares Einkommen von 9.768 €, bestehend aus ALG II sowie den Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU). Wechselt dieser Single von Arbeitslosigkeit zu einem Vollzeitjob mit einem Bruttostundenlohn von 10 €, so liegt sein Bruttoeinkommen bei 20.800 € im Jahr. Auf dieses Bruttoeinkommen werden Steu-

ern und Sozialversicherungsabgaben fällig, sodass ihm nach diesen Abgaben 15.051 € im Jahr an verfügbarem Einkommen bleiben. Der Muster-Single hat bei Vollzeitbeschäftigung jährlich $5.283 \text{ €} = 15.051 \text{ €} - 9.768 \text{ €}$ Nettoeinkommen mehr als bei Arbeitslosigkeit. Bezogen auf das Bruttoeinkommen bleiben ihm also $25 \% = 5.283 \text{ €} / 20.800 \text{ €}$. Anders gesagt, sein Bruttoeinkommen wird mit $75 \% = 100 \% - 25 \% = 1 - (20.800 \text{ €} - 9.768 \text{ €}) / 20.800 \text{ €}$ belastet.

Ähnlich hoch ist für den Single-Musterhaushalt die Partizipationsbelastung bei einem Wechsel von Arbeitslosigkeit zu einer Teilzeitbeschäftigung. Bei 20 Wochenarbeitsstunden und 10 € Bruttostundenlohn verdient der Single-Haushalt brutto 10.400 €. Nach Berücksichtigung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern kann er sein Einkommen noch durch einen restlichen Anspruch auf ALG II aufstocken, sodass ihm jährlich 12.808 € an verfügbarem Einkommen bleiben. Der Musterhaushalt hat durch seinen Wechsel ca. 3.040 € mehr Nettoeinkommen zur Verfügung. Sein Bruttoeinkommen wird also mit ca. $71 \% = 1 - (12.808 \text{ €} - 9.768 \text{ €}) / 10.400 \text{ €}$ durch Steuern, Abgaben und Transferentzug belastet.

Bei einem 450-€-Minijob hat der Single ein jährliches Bruttoeinkommen von 5.400 €. Nach Minderung der Transferzahlungen bleibt ihm ein verfügbares Einkommen von 11.808 € im Jahr. Das sind 2.040 € mehr als bei Arbeitslosigkeit. Von seinem besagten Bruttoeinkommen werden also $62 \% = 1 - (11.808 \text{ €} - 9.768 \text{ €}) / 5.400 \text{ €}$ durch Transferentzug einbehalten.

Lediglich in Kleinstjobs bis 100 € pro Monat bleibt eine Arbeitsmarktpartizipation gänzlich unbelastet. Bei einem Bruttostundenlohn von 10 € sind das wöchentlich lediglich 2,3 Stunden Arbeitszeit, bei 20 € nur 1,2 Stunden. Die Partizipationsbelastung beträgt somit für Kleinstjobs null.

Betrachtet man die Vollzeit-Partizipationsbelastungen des Singles für den Fall höherer Bruttostundenlöhne, so fällt auf, dass diese wieder sinken. So beträgt beispielsweise die PTR bei Vollzeit und 40 € Stundenlohn 55 % und bei 20 € Stundenlohn 60 %, während sie bei 10 € Stundenlohn noch 75 % ausmacht. Dies

TABELLE 2 Partizipationsbelastungen – Single-Haushalt

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	9.768 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	1.200 €	10.968 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	5.400 €	11.808 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	10.400 €	12.808 €	71 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	20.800 €	15.051 €	75 %
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	1.200 €	10.968 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	5.400 €	11.808 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	20.800 €	15.051 €	75 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	26.405 €	60 %
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	0,6 h	1.200 €	10.968 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	2,6 h	5.400 €	11.808 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	41.600 €	26.405 €	60 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	47.114 €	55 %

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

liegt daran, dass der starke Transferentzug bei höheren Bruttoeinkommen, zum Beispiel bei 83.000 € pro Jahr, – relativ gesehen – weniger ins Gewicht fällt. Auch die Belastung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ist – relativ zum zusätzlichen Bruttoeinkommen – deutlich niedriger.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Partizipationsbelastung eines Single-Haushalts maßgeblich durch den Transferentzug von ALG II determiniert wird. Bei Kleinstjobs bis 100 € pro Monat ergeben sich attraktive Hinzuverdienstmöglichkeiten. Selbst Minijobs werden jedoch stark belastet. Nur bei sehr hohen Stundenlöhnen jenseits von 20 € ergeben sich wieder attraktive Hinzuverdienstmöglichkeiten, und dies nur bei Vollzeitbeschäftigungen.

Tabelle 3 zeigt Beispielrechnungen für die Partizipationsbelastung Zweitverdienender in einem Paarhaushalt¹³. Das Bruttoeinkommen des/der Hauptverdienenden ist auf 36.000 € im Jahr fixiert¹⁴. Hier fällt zunächst auf, dass die Partizipationsbelastungen deutlich geringer sind als beispielsweise im Fall eines Single-Musterhaushalts. Dies liegt daran, dass sich der Paarhaushalt bei Erwerbslosigkeit des/der Zweitverdienenden bereits außerhalb des Transferbezugs befindet. Die Partizipationsbelastung des/der Zweitverdienenden wird für diesen Musterhaushalt also nicht durch einen etwaigen Transferentzug determiniert, sondern durch die gemeinsame Besteuerung sowie durch die Mini- und Midijobregelungen.

Würde der/die Zweitverdienende nicht arbeiten, also kein eigenes Einkommen beziehen, so bestünde das Einkommen des Haushalts nur aus dem Bruttoeinkommen der/des Hauptverdienenden in Höhe von 36.000 €. Das Nettoeinkommen nach Steuern und Sozialversicherungen betrüge dann 26.805 € im Jahr. Für Zweitverdienende ist es attraktiv, einen Kleinstjob oder Minijob auszuüben. Diese Jobs werden nicht mit Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen belastet, sodass für diese Haushaltskonstellation der Minijob besonders attraktiv ist. Bei einem Minijob ergäben sich für den Haushalt 5.400 € brutto wie netto mehr im Jahr. Die Partizipationsbelastung bei Kleinst- und Minijobs ist daher null.

Oberhalb der Minijobgrenze werden Zweitverdienende in der Gleitzzone des Midijobs mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet, aber auch durch die gemeinsame Einkommensbesteuerung. Hier zeigt sich die Wirkung des Ehegattensplittings: Der/die Hauptverdienende hat bereits ein relativ hohes Bruttoeinkommen, zwei Grundfreibeträge sind ausgeschöpft und der Haushalt befindet sich nicht mehr am Anfang der Progressionszone des Einkommensteuertarifs. Der Haushalt zahlt also z.B. bei 36.000 € Brutto im Jahr ca. 25 % Einkommensteuer je zusätzlich verdienendem Euro. Dies gilt bei gemeinsamer Veranlagung ab der Minijobgrenze auch für den Zweitverdiener.

Diese Grenzbelastung steigt durch den progressiven Tarifverlauf weiter an. Bei einem Verdienst von 110.000 € des/der Hauptver-

13 Die Berechnung der Partizipationsbelastung für Zweitverdienende in Paarhaushalten unterliegt der Annahme, dass es sich dabei um verheiratete Paare oder eingetragene Partnerschaften handelt, sodass das Ehegattensplitting Anwendung findet.

14 Im Anhang zeigen wir in Tabelle und Abbildung A.1 einen Hauptverdienerhaushalt mit zwei Kindern mit einem Einkommen des Hauptverdieners oder der Hauptverdienerin i.H.v. 48.000 Euro. Mit diesem Einkommen befindet sich der Haushalt ebenso wie das kinderlose Paar mit einem Partnereinkommen i.H.v. 36.000 Euro außerhalb des Transferbereichs. Dies veranschaulicht, dass die Partizipationsbelastungen für Zweitverdienende qualitativ gleich verlaufen, solange sich der Haushalt mit seinem Einkommen außerhalb des Transferbereichs befindet.

TABELLE 3 Partizipationsbelastungen – Paar ohne Kinder, Partner-EK: 36.000 Euro/Jahr

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	26.805 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	1.200 €	28.005 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	5.400 €	32.205 €	0 %
in Teilzeit	20,0 h	10.400 €	33.072 €	40 %
in Vollzeit	40,0 h	20.800 €	38.719 €	43 %
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	1.200 €	28.005 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	5.400 €	32.205 €	0 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	20.800 €	38.719 €	43 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	49.915 €	44 %
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	0,6 h	1.200 €	28.005 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	2,6 h	5.400 €	32.205 €	0 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	41.600 €	49.915 €	44 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	72.097 €	46 %

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. Partizipationsbelastung des Zweitverdieners.

| BertelsmannStiftung

TABELLE 4 Partizipationsbelastungen – Paar, zwei Kinder, Einkommensanteile 50/50

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	23.604 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	4,6 h	2.400 €	26.004 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	20,8 h	10.800 €	27.684 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	40,0 h	20.800 €	30.629 €	66 %
als Vollzeitbeschäftigung	80,0 h	41.600 €	35.251 €	72 %
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	2.400 €	26.004 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	10.800 €	27.684 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	35.251 €	72 %
als Vollzeitbeschäftigung	80,0 h	83.200 €	58.102 €	59 %
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	2.400 €	26.004 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	10.800 €	27.684 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	58.102 €	59 %
als Vollzeitbeschäftigung	80,0 h	166.400 €	101.133 €	53 %

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. Partizipationsbelastung beim Vergleich der Erwerbstätigkeit beider Partner mit der Arbeitslosigkeit beider Partner. Die Spalten „Arbeitszeit“ und „Brutto-EK“ weisen die Summen für beide Partner aus.

| BertelsmannStiftung

dienenden oder der Hauptverdienerin wäre z.B. der „Spitzensteuersatz“ erreicht und die Grenzbelastung durch die Einkommensteuer beträgt ca. 42 %. Bei Individualbesteuerung würde der:die Zweitverdiener:in zunächst auf das eigene Bruttoeinkommen gar keine Steuern bezahlen, da der Grundfreibetrag individuell gelten würde. Darüber hinaus würde das individuelle Einkommen erst mit dem Einstiegssteuersatz von ca. 14 % und dann mit allmählich ansteigendem Steuersatz besteuert.¹⁵ Neben der höheren Grenz-

belastung bei gemeinsamer Veranlagung kommt hinzu, dass die Einkommenssteuer bei Überschreiten der Minijobgrenze auch auf die 450 Euro fällig wird. Der Haushalt verliert somit effektiv an verfügbarem Einkommen, wenn der:die Zweitverdiener:in die Minijobgrenze überschreitet. Die Einkommensteuerausnahme bei Minijobs wirkt bei Vorhandensein eines/einer Hauptverdienenden also wie eine Freigrenze.

15 Im Gegenzug wäre bei einer Individualbesteuerung, ohne weitere Anpassungen des Steuertarifs, die Steuerlast des Hauptverdieners höher.

Bei einer Teilzeitbeschäftigung von 20 Wochenstunden zu 10 € Stundenlohn hätte der Haushalt nach Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen beispielsweise ein um 6.267 € = 33.072 € – 26.805 € höheres Einkommen im Monat zur Verfügung. Das entspricht immerhin 60 % des zusätzlichen Bruttoeinkommens von 10.400 €. Die Arbeitsmarktpartizipation des/der Zweitverdienenden wird in diesem Beispiel also mit 40 % belastet.

Für diesen Zweitverdiener:innen-Haushalt unterscheiden sich die PTR oberhalb der Minijobzone nicht sonderlich; je nach Stundenlohn und Arbeitszeit betragen sie zwischen 40 und 46 %.

Tabelle 4 weist beispielhafte Werte der Partizipationsbelastung aus, errechnet unter der Annahme, dass zwei Partner:innen von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechseln und im Anschluss daran gleich hohe Bruttoeinkommen erzielen. Es handelt sich bei diesem dritten Musterhaushalt um ein Paar mit zwei Kindern. Die Betrachtung unterscheidet sich von den vorhergehenden Darstellungen, da die Arbeitsmarktbeteiligung nicht nur einer Person im Haushalt variiert wird, sondern diejenige von beiden.

Bei Arbeitslosigkeit hat der Musterhaushalt mit zwei Kindern ein verfügbares Einkommen von jährlich 23.604 €, bestehend aus Transferleistungen. Die Partizipationsbelastungen verhalten sich ähnlich wie beim Single-Haushalt, abgesehen davon, dass die Größen in etwa verdoppelt werden. So könnte der Paarhaushalt mit zwei Kleinstjobs bis zu 2.400 € anrechnungsfrei hinzuverdienen. Bei einem Bruttostundenlohn von 10 € wären das zweimal 2,3 Wochenarbeitsstunden, also 4,6 Stunden. Die Partizipationsbelastung für diese Kleinstjob-Kombination liegt bei null Prozent. Würden beide Partner einen 20-Stunden-Teilzeitjob zu je 10 € Stundenlohn aufnehmen, so würden sie gemeinsam ein Bruttoeinkommen von 20.800 € erzielen. Durch Transferentzug und Ansatz von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen käme der Haushalt auf netto 30.629 €, hätte also netto 7.025 € = 30.629 € – 23.604 € mehr in der Tasche. Bezogen auf das zusätzliche Bruttoeinkommen von 20.800 € sind das 34 % = 7.025 € / 20.800 €. Diese Erwerbskombination wird also mit einer PTR von 66 % belastet. Anders als beim Single-Musterhaushalt steigen die Partizipationsbelastungen zwar nicht im Extrem bis auf 80 % an; dennoch sind sie mit mehr als 70 % für relevante Arbeitszeitkombinationen vergleichsweise hoch. Erst bei sehr hohen Einkommen, bedingt beispielsweise durch zwei Vollzeitstellen zu hohen Bruttostundenlöhnen, sinken für diesen Musterhaushalt die Partizipationsbelastungen auf Beträge unter 50 %.

Die Beispielrechnungen für weitere Musterhaushalte werden im Anhang dargestellt: für eine alleinerziehende Person mit zwei Kindern in Tabelle und Abbildung A.2, für das Alleinverdiener:innenpaar ohne Kinder in Tabelle und Abbildung A.3.

Insgesamt zeigt sich bereits anhand dieser Beispielrechnungen, dass die Partizipationsbelastungen maßgeblich durch drei verschiedene Elemente bestimmt werden: erstens durch die Höhe des verfügbaren Einkommens bei Arbeitslosigkeit, zweitens durch die Hinzuverdienstregelungen beim ALG II und drittens durch die Minijobregelungen sowie das Ehegattensplitting im Steuersystem. Zu erkennen ist, dass die PTR nie über 100 % hinaus ansteigt – für die hier berechneten Musterhaushalte liegt sie bei maximal ca. 80 % –, was bedeutet, dass eine Person immer dann, wenn sie arbeitet, netto ein höheres Einkommen zur Verfügung hat. Wie hoch die Differenz ausfällt, hängt von den oben genannten institutionellen Faktoren ab.

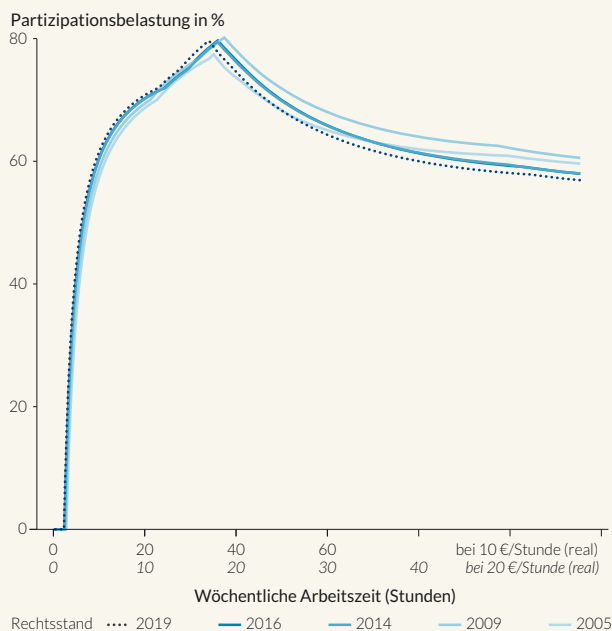
4.2 | Partizipationsbelastungen im Zeitverlauf

Im Folgenden wird die punktuelle Darstellung der Partizipationsbelastung für ausgewählte Musterhaushalte bei Entscheidungen zu variablen Stunden und Löhnen erweitert. Die Partizipationsbelastung wird für verschiedene Wochenarbeitsstunden bei Niedriglohn (10 € Bruttostundenlohn) dargestellt. Zudem wird eine weitere horizontale Achse für Wochenarbeitsstunden von 20 € Bruttostundenlohn ergänzt. Daraus ist beispielsweise ersichtlich, in welchen Stundenkategorien die Partizipationsentscheidung durch eine besonders hohe oder niedrige PTR beeinflusst wird.

Die Partizipationsbelastung beim Wechsel von Arbeitslosigkeit zu einer Beschäftigung (gleich welchen Ausmaßes) wird für die drei bereits untersuchten Musterhaushalte, der Alleinstehenden (Abbildung 3), das Zweitverdiener:innenpaar (Abbildung 4) und das Paar mit zwei Kindern (Abbildung 5) dargestellt. Die entsprechenden Rechenergebnisse für die übrigen Musterhaushalte finden sich im Anhang.

Wir zeigen die Verläufe auf der Basis des Rechtsstands von 2019 (gepunktete Linie) sowie für ausgewählte weitere vergangene Jahre/Rechtsstände. Da hier Rechtsstände verschiedener Jahre miteinander verglichen werden, erfolgt die Darstellung stets in real gleichen Bruttostundenlöhnen in Preisen von 2019. Zur Deflationierung wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland verwendet. Die grafisch dargestellte PTR bei einer gegebenen wöchentlichen Arbeitszeit entspricht demnach stets der PTR bei einem Bruttostundenlohn von 10 € (bzw. 20 €) in Preisen von 2019. Das heißt beispielsweise, dass zum Bruttostundenlohn von 10 € im Jahr 2019 die Kleinstjobgrenze von 100 € bei 2,31 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit erreicht wird. Der korrespondierende verbraucherpreisbereinigte reale Bruttostundenlohn in 2018 beträgt 9,82 €. Die genannte Kleinstjobgrenze von 100 € wird bei einem Bruttostundenlohn von 9,82 € im Jahr 2018 erst bei 2,35 Stunden pro Woche erreicht.

ABBILDUNG 3 Partizipationsbelastung – Ausgewählte Jahre – Single-Haushalt

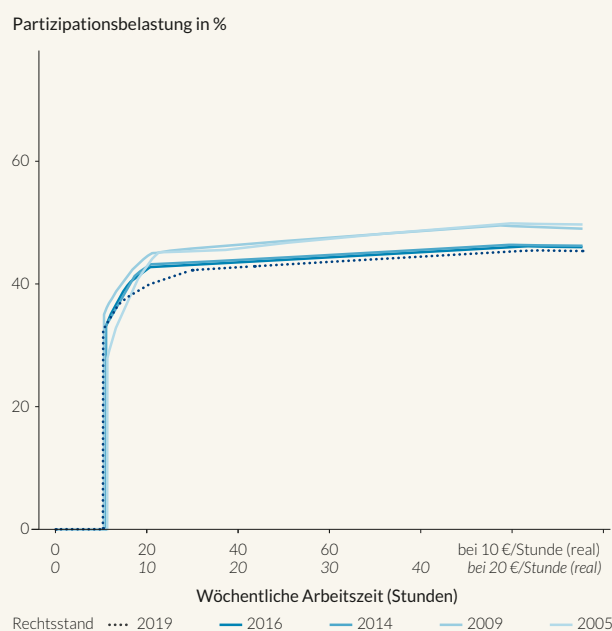


Hinweis: Die Grafik zeigt auf der vertikalen Achse den Anteil, der vom Bruttoeinkommen durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug einbehalten wird, bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 10 € bzw., auf der gleichen Achse abgetragen, von 20 € (real, in Preisen von 2019).

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 Partizipationsbelastung – Ausgewählte Jahre – Paar ohne Kinder, Partner-EK: 36.000 Euro/Jahr



Hinweis: Die Grafik zeigt auf der vertikalen Achse den Anteil, der vom Bruttoeinkommen des Zweitverdieners durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug einbehalten wird, bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 10 € bzw., auf der gleichen Achse abgetragen von 20 € (real, in Preisen von 2019) bei fixiertem Bruttoeinkommen des Partners.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

Betrachtet man den Single-Musterhaushalt in Abbildung 3, so ist zu erkennen, dass die PTR zunächst null beträgt. Dies liegt an den bereits beschriebenen Regelungen zu Hinzuverdiensten beim ALG II. Oberhalb der Kleinstjobgrenze steigt die Partizipationsbelastung für Alleinstehende schnell an und erreicht ihren Höhepunkt etwa bei einem Vollzeitjob zu 10 € Bruttostundenlohn bzw. bei einem 20-Stunden-Teilzeitjob zu 20 € Bruttostundenlohn. Jenseits davon sinkt die PTR wieder, da der Transferentzug relativ zum Bruttoverdienst nicht mehr so stark ins Gewicht fällt. Die Grafik macht außerdem deutlich, dass ein Single im Niedriglohnbereich (bei 10 € Stundenlohn) die im Bereich höherer Einkommen geltenden niedrigeren PTR auch durch eine längere Arbeitszeit nicht mehr erreichen kann.

Beim Vergleich der PTR-Verläufe für die verschiedenen Jahre sind auf den ersten Blick keine besonderen Änderungen erkennbar. Das bedeutet, dass das Steuer- und Transfersystem weitgehend stabil geblieben ist. In der Tat werden die meisten Parameter, wie etwa der Einkommensteuertarif oder die Höhe der Transferleistungen, regelmäßig an die reale Kaufkraft angepasst, sodass die Partizipationsbelastung auch über die Zeit weitgehend stabil bleibt. Das Phänomen der „kalten Progression“ im engeren Sinne¹⁶ durch den Einkommensteuertarif ist für diesen Musterhaushalt nicht zu erkennen.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich jedoch für den Single-Haushalt kleinere Änderungen der Partizipationsbelastung im Zeitverlauf erkennen. So ist die Partizipationsbelastung zwischen zwei und ca. 40 Wochenarbeitsstunden zu je 10 € Bruttostundenlohn etwas angestiegen. Beispielsweise betrug die PTR Ende 2005 bei zehn Stunden Wochenarbeitszeit im Niedriglohnbereich noch rund 57 %. Im Jahr 2019 betrug sie etwa 62 %, was einem Anstieg um etwa 5 Prozentpunkte entspricht. Dies liegt daran, dass nicht alle Parameter des Steuer- und Transfersystems regelmäßig an die reale Kaufkraft angepasst werden. Im Bereich von zwei bis ca. 25 Wochenstunden, bei 10 € Stundenlohn, führt die Nichtanpassung der Hinzuverdienstgrenzen beim ALG II zu dem beschriebenen Phänomen des Anstiegs der Partizipationsbelastung. Die Hinzuverdienstgrenzen beim ALG II legen einen mehrstufigen, progressiven Tarifverlauf des Transferentzugs fest, im Prinzip ähnlich dem Tarifverlauf der Einkommensteuer. Diese Grenzen der Tarifstufen der Hinzuverdienstregelung wurden seit der Hartz-IV-Reform nicht mehr angepasst. Sie liegen seitdem konstant bei 100 €, 1.000 € und 1.200 € (bzw. 1.500 € für Haushalte mit minderjährigen Kindern) im Monat. Real gesehen sind die Partizipationsbelastungen darum gestiegen. So zeichnet sich im Transferbereich dennoch eine „kalte Progression“ ab.

¹⁶ Siehe zum Beispiel Dorn et al. (2017).

Weiterhin ist ersichtlich, dass die Partizipationsbelastung im Bereich höherer Einkommen im Lauf der Zeit eher gesunken ist. Unterschiede sind gerade nach 2009 zu erkennen. Dies liegt an einer größeren Einkommensteuerentlastung ab 2010, die durch die Reform der Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen erwirkt wurde.

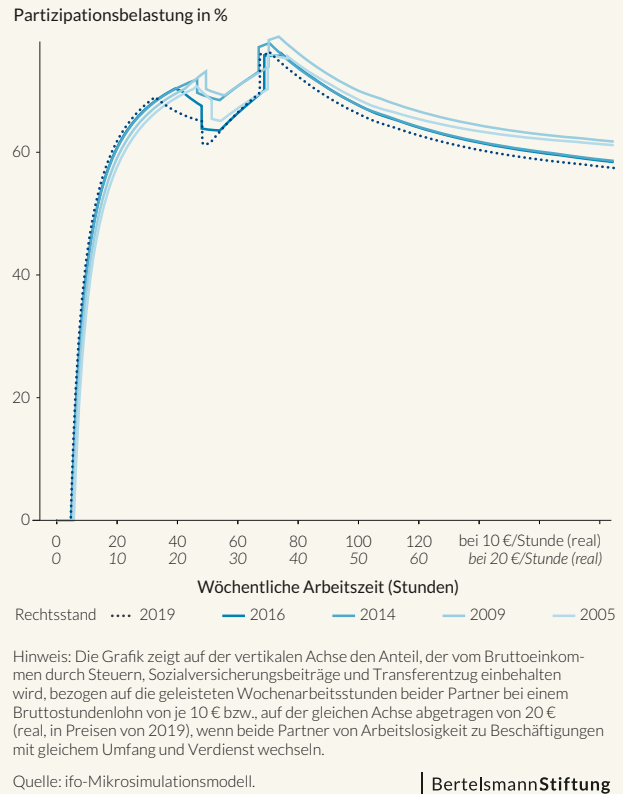
Abbildung 4 zeigt den Verlauf der PTR für Zweitverdienende in einem Paarhaushalt, bei dem das Bruttoeinkommen des/der Hauptverdienenden auf 36.000 € (real, in Preisen von 2019) fixiert ist. Wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, befindet sich dieser Haushalt auch bei Arbeitslosigkeit des/der Zweitverdienenden bereits außerhalb des Transferbezugs. Insofern spielen für Zweitverdienende insbesondere die Elemente der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung sowie die Mini- und Midijobgrenzen für die Partizipationsentscheidung eine Rolle.

Auch bei diesem Musterhaushalt ist erkennbar, dass die Partizipationsbelastungen im Zeitverlauf eher konstant geblieben sind. Die Partizipationsbelastung dieses Haushalts beträgt im Fall eines Minijobs null Prozent bis etwa zehn Wochenarbeitsstunden bei einem realen Bruttostundenlohn von 10 €. Real betrachtet gibt es leichte Verschiebungen der wöchentlichen Arbeitszeit zum fixen Reallohn, ab der die Einkommensbesteuerung und die Midijob-Gleitzone einsetzen und die PTR entsprechend sprunghaft ansteigt. In den betrachteten Zeitraum fällt eine kleine Minijobreform: Im Jahr 2013 wurde die Minijobgrenze von zuvor 400 auf 450 € im Monat angehoben. Wäre diese Anpassung nicht erfolgt, so würde die Minijobgrenze real immer weiter absinken.

Oberhalb der Mini- und der Midijobgrenze wird die Partizipationsbelastung weiterhin durch die gemeinsame Einkommensbesteuerung bestimmt. In diesem Bereich steigt die Partizipationsbelastung, dem Einkommensteuertarif folgend, leicht an. Für diesen Musterhaushalt wird zudem wieder sichtbar, dass die Partizipationsbelastungen im oberen Einkommensbereich in den Jahren 2010 bis heute real eher konstant geblieben, gegenüber den Jahren 2005 bis 2009 jedoch durch die erwähnte Reform der Vorsorgeaufwendungen (bessere Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge als Sonderausgaben) gesunken sind.

Abbildung 5 zeigt die Partizipationsbelastung, wenn zwei Partner von Arbeitslosigkeit zu Beschäftigungen mit gleichem Umfang und Verdienst wechseln. Hier wird also die Arbeitsmarktbeziehung von zwei Personen in gleichem Maße variiert. Auf der horizontalen Achse wird daher die Summe der wöchentlichen Arbeitszeiten abgetragen.

ABBILDUNG 5 Partizipationsbelastung – Ausgewählte Jahre – Paar, 2 Kinder, Einkommensanteile 50/50



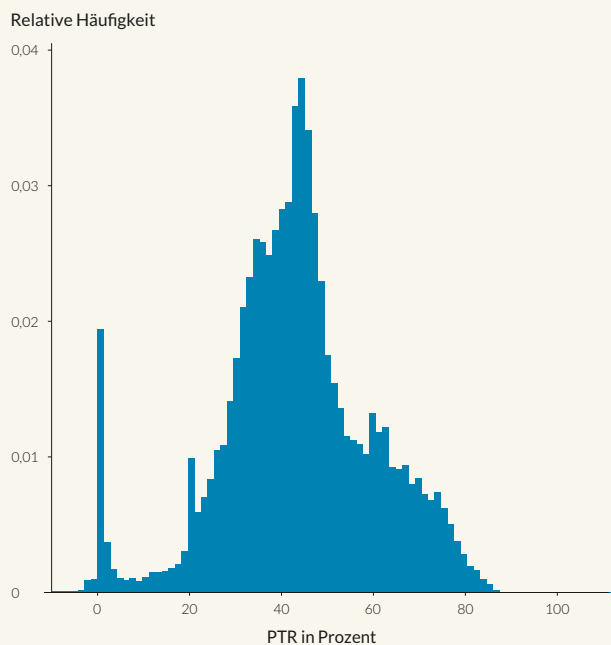
Dieser dritte Musterhaushalt hat außerdem zwei minderjährige Kinder. Wie zu erkennen ist, entsteht durch die komplexe Interaktion von Kinderzuschlag, Wohngeld und ALG II in einem abgegrenzten Bereich eine verringerte Partizipationsbelastung. Durch geringfügige Reformen in den betrachteten Jahren entsteht eine leichte Variation der Partizipationsbelastung über die Jahre hinweg, prinzipiell bleibt der Verlauf jedoch recht ähnlich.

Auch bei diesem Paarhaushalt mit Kindern zeigt sich eine PTR von null für Kleinstjobs. Jenseits davon steigt die Partizipationsbelastung deutlich an. Zudem ist auch in diesem Fall zu erkennen, dass die Partizipationsbelastungen bei geringen Arbeitszeiten im Niedriglohnbereich eher etwas angestiegen sind, da die Grenzen der Hinzuverdienstregeln nominal konstant geblieben sind.

4.3 | Empirische Belastung

Dieser Abschnitt beschreibt die tatsächliche Partizipationsbelastung realer Personen, basierend auf den SOEP-Daten. Dies erlaubt eine umfassendere und repräsentative Betrachtung, welche den Berechnungen anhand von Musterhaushalten ein empirisch fundiertes Belastungsmaß zur Seite stellt. Die Darstellungen sind repräsentativ für diejenigen Personen, die dem Arbeitsmarkt zur

ABBILDUNG 6 Verteilung der empirischen Partizipationsbelastung, 2005 bis 2016



Hinweis: Die Grafik zeigt die Verteilung des Anteils des Bruttoeinkommens, der als Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie durch Transferentzug einbehalten wird bei einem hypothetischen Wechsel von Arbeitslosigkeit zu den tatsächlichen Wochenarbeitsstunden. Auf der horizontalen Achse des Histogramms ist die PTR abgetragen. Das erste Quartil der PTR liegt bei 34,0 %, der Median bei 43,1 und das dritte Quartil bei 52,8 %.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell, SOEP v33.1.

| BertelsmannStiftung

Verfügung stehen.¹⁷ Mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell ermitteln wir die Partizipationsbelastungen für die tatsächlichen Stunden sowie für hypothetische Stundenkategorien (10, 20, ..., 60) zum empirischen Stundenlohn.

Generell wird bei der Berechnung der empirischen Partizipationsbelastung die Arbeitsmarktbeteiligung nur einer einzigen Person variiert. Dementsprechend wird bei Paarhaushalten die Arbeitsmarktbeteiligung des jeweiligen Partners oder der Partnerin in der tatsächlichen Ausprägung konstant gehalten. Die Partizipationsbelastung ist also ein individuelles Maß für die Arbeitsanreize.

Abbildung 6 zeigt die Verteilung der empirischen Partizipationsbelastungen, bezogen auf die tatsächliche Arbeitszeit des Individuums. Die empirischen Partizipationsbelastungen sind grob um 45 % zentriert und weisen eine gewisse Streuung mit einigen Extremwerten auf. Auch Werte zwischen 50 und 75 % sind häufig, die Verteilung endet jedoch abrupt bei etwa 80 %.

Die Partizipationsbelastungen sind dementsprechend wie in der vorhergehenden Analyse auf höchstens etwa 80 % beschränkt. Es gibt eine kleine Häufung bei Partizipationsbelastungen um 0 %.

Dies ist bedingt durch die bereits beschriebenen Regelungen des Minijobs sowie der 100-€-Freigrenze bei den Hinzuverdienstregelungen für das ALG II. Empirisch sind die Partizipationsbelastungen im Aggregat etwas geringer als bei den in den vorherigen Abschnitten untersuchten Musterhaushalten. Dies hat folgende Gründe: Erstens wird in den meisten Haushalten durch den jeweiligen Partner oder die Partnerin ein erhebliches Einkommen erzielt, sodass der Haushalt als Bedarfsgemeinschaft trotz Arbeitslosigkeit des betrachteten Individuums keine langfristigen Transfers wie ALG II erhält. Zweitens erhalten nicht alle Haushalte automatisch Anspruch auf ALG II, auch wenn das Erwerbseinkommen im Falle der Arbeitslosigkeit eines Partners oder einer Partnerin gering oder gleich null ist. Dies liegt daran, dass empirisch häufig andere Nichterwerbseinkommensarten oder Vermögen vorhanden sind und ALG II aufgrund der Bedarfsprüfung nicht gewährt wird.

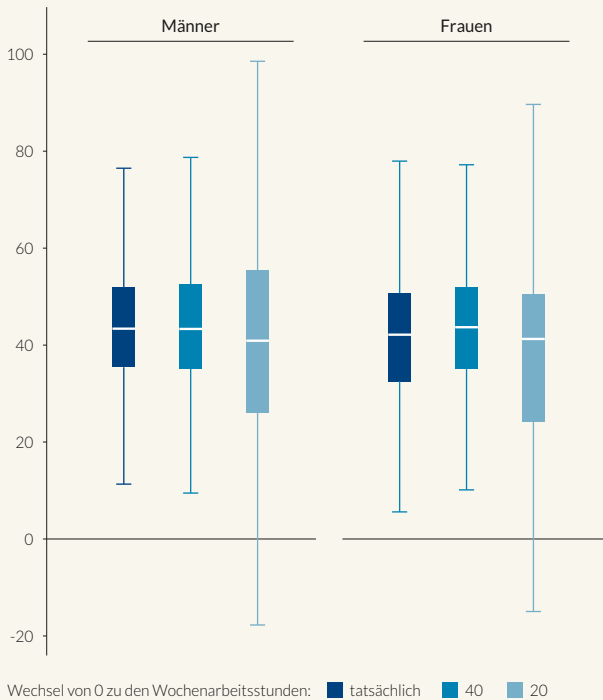
Unsere Ergebnisse decken sich mit den Berechnungen von Jara et al. (2020). Unter Verwendung der Daten der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU Statistics on Income and Living Conditions – EU-SILC) und des Mikrosimulationsmodells EUROMOD berechnen die Autoren ebenfalls empirische Partizipationsbelastungen. Die von Jara et al. (2020, S.11, S.23) berechnete Verteilung der Partizipationsbelastungen für Deutschland liegt am Median bei 42,4 % (hier für einen größeren Zeitraum bei 43,1 %), am ersten Quartil bei 33,3 % (hier 34,0 %) und am dritten Quartil bei 53,4 % (hier 52,8 %).

Abbildung 7 zeigt die Verteilung der Partizipationsbelastung im Jahr 2016 nach Geschlecht und Stundenkategorie in Form von Box-Plots. Der Balken in der Box entspricht dabei dem Median. Die Box selbst wird durch das untere und das obere Quartil begrenzt. Wie zu erkennen ist, unterscheiden sich die Partizipationsbelastungen von Männern und Frauen kaum. In beiden Fällen beträgt der Median der Partizipationsbelastung bei den empirischen tatsächlichen Stunden (Balken in der dunkelblauen Box) etwa 45 %. Für die betrachteten Frauen gilt das Gleiche wie für die betrachteten Männer: 75 % von ihnen haben eine Partizipationsbelastung von unter 52 %. Auch im unteren Teil der Verteilung der PTR sieht man bestenfalls kleine Unterschiede: So haben 25 % der Männer eine Partizipationsbelastung von weniger als 35 % und 25 % der Frauen eine solche von weniger als 32 %. Bei einem hypothetischen Wechsel von 0 auf 40 Stunden ist die Streuung der PTR bei Männern etwas stärker als bei Frauen. Ähnlich verhält es sich bei der Partizipationsbelastung bei einem hypothetischen Wechsel zu 20 Wochenarbeitsstunden: Gemessen am ersten Quartil und am Median ist die Partizipationsbelastung bei Männern und Frauen gleich. Unterschiede ergeben sich aber im oberen Teil der PTR-Verteilung: 25 % der Männer haben eine

17 Siehe Fußnote 11.

ABBILDUNG 7 Empirische Partizipationsbelastung nach Geschlecht, 2016

Partizipationsbelastung in %



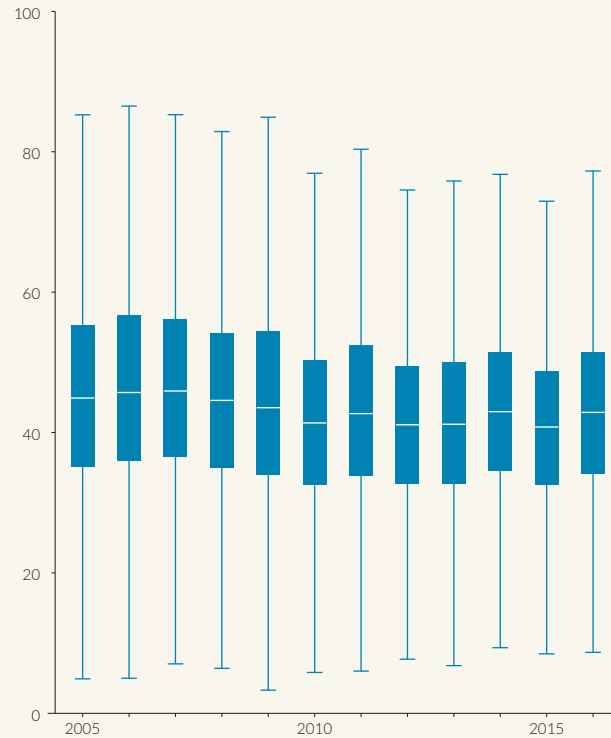
Hinweis: Die Grafik zeigt die Verteilung des Anteils des Bruttoeinkommens, der als Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie durch Transferentzug einbehalten wird bei einem hypothetischen Wechsel von Arbeitslosigkeit zu verschiedenen Stundenkategorien. Der Balken in der Box entspricht dem Median, die Box wird durch das untere und das obere Quartil begrenzt. Die unteren und oberen Antennen geben die höchsten bzw. niedrigsten Werte, maximal das 1,5-fache des Interquartilsabstands an.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell, SOEP v33.1.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 8 Empirische Partizipationsbelastung, 2005–2016

Partizipationsbelastung in %



Hinweis: Die Grafik zeigt die Verteilung der PTR bei einem hypothetischen Wechsel von Arbeitslosigkeit auf die tatsächlichen Wochenarbeitsstunden. Der Balken in der Box entspricht dem Median, die Box wird durch das untere und obere Quartil begrenzt. Die unteren und oberen Antennen geben die höchsten bzw. niedrigsten Werte, maximal das 1,5-fache des Interquartilsabstands an.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell, SOEP v33.1.

| BertelsmannStiftung

Teilzeit-PTR von mehr als 57 % und 25 % der Frauen eine solche von über 50 %. Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die PTR von Männern und Frauen empirisch kaum unterscheiden.

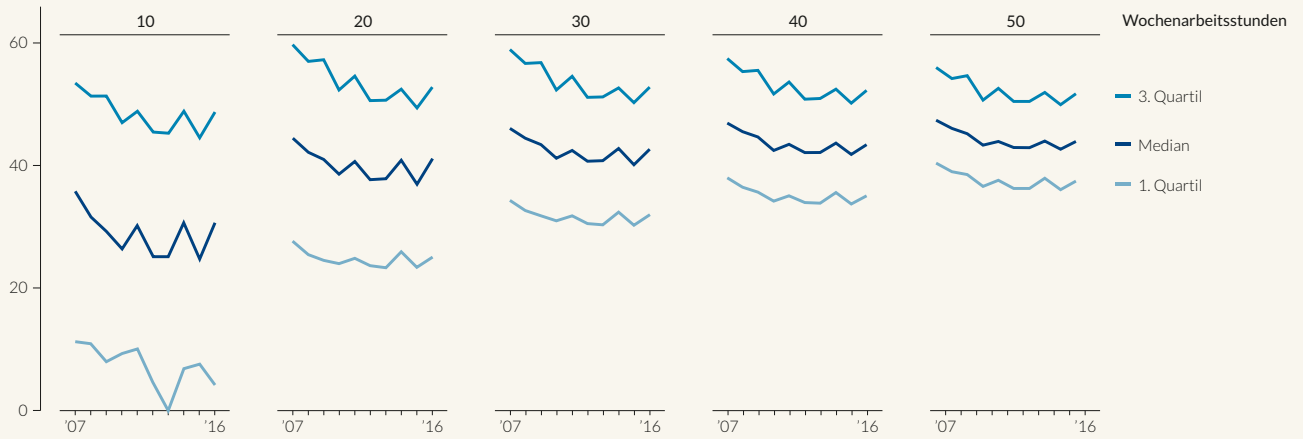
Die leicht geringere tatsächliche PTR von Frauen könnten neben Faktoren wie bestehenden Lohnunterschieden auch durch die Selbstselektion im Sinne einer Reaktion auf die Anreize im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem zu erklären sein. So sind Frauen beispielsweise deutlich häufiger als Männer in Minijobs mit einer geringen PTR tätig und tragen somit als Zweitverdienerin zum Haushaltseinkommen bei.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der empirischen Partizipationsbelastung 2005 bis 2016 beim Wechsel von Arbeitslosigkeit zu den tatsächlichen Wochenarbeitsstunden. Wie bereits anhand der Analyse der Musterhaushalte erkennbar wurde, hat sich bei den Partizipationsbelastungen im Zeitverlauf nicht viel geändert, da institutionell kaum Änderungen erfolgt sind.

Abbildung 9 zeigt ebenfalls die Entwicklung der Verteilung der PTR im Lauf der Zeit, hier jedoch für hypothetische Kategorien von Wochenarbeitsstunden von zehn bis 50. Wie bereits anhand von Abbildung 7 dokumentiert, ist die Streuung der Partizipationsbelastung im Fall des Wechsels zu geringeren Stundenzahlen größer. Bei einem Wechsel zu einer Teilzeitbeschäftigung mit zehn Stunden Arbeitszeit ergeben sich Partizipationsbelastungen, die in der Hälfte der Fälle zwischen 10 und 50 % betragen. Bei einem Wechsel zu einer Vollzeitbeschäftigung mit 40 oder 50 Stunden ergeben sich Partizipationsbelastungen, die in den meisten Fällen zwischen 40 und 55 % liegen. Auch gemessen an diesen hypothetischen Wochenarbeitszeiten sind die Partizipationsbelastungen im Zeitverlauf eher leicht zurückgegangen.

ABBILDUNG 9 Entwicklung der empirischen Partizipationsbelastung für verschiedene Arbeitsstunden, 2007–2016

Partizipationsbelastung in %



Hinweis: Die Abbildung zeigt auf der vertikalen Achse die Partizipationsbelastung in Prozent für verschiedene Arbeitsstundenzahlen, gemessen an den Grenzen des ersten, zweiten und dritten Quartils für die Jahre 2007 bis 2016.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell, SOEP v33.1.

| BertelsmannStiftung

5 | Fazit

In der vorliegenden Studie haben wir die Beschäftigungsanreize des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems untersucht. Zur Illustration der Anreizwirkungen bei konkreten Entscheidungen haben wir Partizipationsbelastungen berechnet und für verschiedene Haushaltstypen ausgewertet.

Die Partizipationsbelastung berechnet sich als der Anteil des Bruttoeinkommens, der abgegeben werden muss, wenn eine zuvor nicht beschäftigte Person eine Beschäftigung aufnimmt. Die berechneten Partizipationsbelastungen legen also auch offen, wie groß der Lohnabstand ist. Unsere Analysen zeigen, dass sich die Partizipationssteuersätze aufgrund der komplexen Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems stark nach Maßgabe demografischer Haushaltsmerkmale wie dem Ehestatus und der Kinderzahl unterscheiden. Beispielsweise hängt die Steuerlast einer Person bedingt durch das Ehegattensplitting zusätzlich vom Einkommen des Partners oder der Partnerin ab. Insgesamt zeigt sich, dass die Partizipationsbelastungen maßgeblich durch drei verschiedene Elemente bestimmt werden: erstens durch die Höhe des verfügbaren Einkommens bei Arbeitslosigkeit, zweitens durch die Hinzuverdienstregelungen beim ALG II und drittens durch die Minijobregelungen sowie das Ehegattensplitting im Steuersystem.

Positiv zu beurteilen ist, dass die Partizipationsbelastung nie mehr als 100 % beträgt – je nach Haushaltskonstellation liegt sie bei maximal ca. 80 %. Das heißt, dass eine Person dann, wenn sie mehr arbeitet, grundsätzlich auch mehr Nettoeinkommen erzielt, als wenn sie nicht arbeiten würde. Der Lohnabstand ist also generell gewahrt. Wie viel mehr das Individuum an Einkommen zur Verfügung hat, hängt von den institutionellen Faktoren, aber auch von der Einkommensaufteilung im Haushalt sowie der Haushaltszusammensetzung ab. Die Partizipationsbelastung einer alleinstehenden Person wird maßgeblich vom Transferentzug beim ALG II bestimmt. Bei Kleinstjobs bis 100 € pro Monat ergeben sich für einen Single noch attraktive Hinzuverdienstmöglichkeiten. Jedoch werden bereits Minijobs und Beschäftigungen im Niedriglohnbereich stark belastet. Nur bei sehr hohen Stundenlöhnen ergeben sich wieder attraktive Hinzuverdienstmöglichkeiten, und dies auch nur bei Vollzeitbeschäftigungen.

Für Zweitverdienende in Haushalten, in denen das Einkommen bereits durch Erstverdienende gesichert wird, ist es attraktiv, einen Kleinstjob oder Minijob aufzunehmen. Diese Beschäftigungen werden nicht mit Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen belastet, sodass für diese Haushalte insbesondere der Minijob attraktiv ist. Oberhalb der Minijobgrenze werden Zweitverdienende in der Gleitzone des Midijobs mit Sozialversicherungsbeiträgen und durch die gemeinsame Einkommensbesteuerung belastet. Haben die Hauptverdienenden bereits ein relativ hohes Bruttoeinkommen, so werden die Zweitverdienenden nicht mehr mit dem geringen Eingangsteuersatz von rund 14 % besteuert, sondern mit dem bei gemeinsamer Veranlagung geltenden Steuersatz.

Die Betrachtung der Entwicklung der Belastungen in den letzten 15 Jahren zeigt, dass die meisten Elemente des Steuer- und Transfersystems weitgehend stabil geblieben sind. In der Tat werden die meisten Parameter, wie etwa die Höhe der Transferleistungen, regelmäßig an die reale Kaufkraft angepasst, sodass die Partizipationsbelastung auch über die Zeit weitgehend konstant ist. Bei genauerer Betrachtung lassen sich jedoch für eine alleinstehende Person kleinere Änderungen erkennen. So ist die Partizipationsbelastung bei geringen Einkommen real leicht angestiegen. Dies liegt daran, dass nicht alle Parameter des Transfersystems regelmäßig an die reale Kaufkraft angepasst werden. Im konkreten Fall führt die Nichtanpassung der Hinzuverdienstgrenzen beim ALG II real gesehen zu einem Anstieg der Partizipationsbelastungen. Man kann folglich von einer „kalten Progression“ im Transferbereich sprechen.

Aufbauend auf den in dieser Studie identifizierten Fehlanreizen untersuchen wir in der Folgestudie mögliche Elemente von Reformvarianten. So soll in der kommenden Studie untersucht werden, ob zum Beispiel geringere oder geradliniger verlaufende Partizipationsbelastungen Anreizhemmnisse beheben können. Als potentielle Reformkandidaten bieten sich hierfür beispielsweise die bestehenden Mini- und Midijobregelungen, das Ehegattensplitting sowie ALG II-Hinzuverdienstregeln an, die für hohe oder ungünstig gestaltete Partizipationsbelastungen verantwortlich sind.

Literaturverzeichnis

Bartels, C., & Pestel, N. (2016). Short- and long-term participation tax rates and their impact on labor supply. *International Tax and Public Finance*, 23(6), 1126–1159. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9400-9>

Bartels, C., & Shupe, C. (2018). Drivers of participation elasticities across Europe: gender or earner role within the household? *EUROMOD Working Paper Series*, 7/18. <https://ideas.repec.org/p/ese/emodwp/em7-18.html>

Blömer, M., Dörr, L., Fuest, C., Mosler, M., Peichl, A., & Potrafke, N. (2019). Was bei einer Reform des Solidaritätszuschlags zu beachten ist. *ifo Schnelldienst*, 72(16). https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-16-bloemer-et-al-solidaritaetszuschlag-reform-2019-08-22_0.pdf

Blömer, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2019). Raus aus der Niedrig-einkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsi-cherungssystems. *ifo Schnelldienst*, 72(4), 34–43. <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/raus-aus-der-niedrig-einkommensfalle-der-ifo-vorschlag-zur>

Blömer, M., Garnitz, J., Gärtner, L., Peichl, A., & Strandt, H. (2021). *Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Unter- und Überbeschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt* [im Erscheinen]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Blömer, M., & Peichl, A. (2020). The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model. *ifo Working Paper No. 335*. <https://www.ifo.de/publikationen/2020/working-paper/ifo-tax-and-transfer-behavioral-microsimulation-model>

Dorn, F., Fuest, C., Kauder, B., Lorenz, L., Mosler, M., & Potrafke, N. (2017). Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. *ifo Schnelldienst*, 70(3), 28–39. <https://www.ifo.de/publikationen/2017/aufsatz-zeitschrift/die-kalte-progression-verteilungswirkungen-eines>

Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J. (2019). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345–360. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022>

Grabka, M. M., & Göbler, K. (2020). *Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Peichl, A., Buhlmann, F., & Löffler, M. (2017a). *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Peichl, A., Buhlmann, F., Löffler, M., & Barišić, M. (2017b). Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. *Bertelsmann Stiftung Policy Brief*, 2017(4).

Jara, H.X., Gasior, K. & Makovec, M. (2020). Work Incentives at the Extensive and Intensive Margin in Europe: The Role of Taxes, Benefits and Population Characteristics. *Social Indicators Research*, 2020, 152:705–778. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02462-0>

Anhang

TABELLE A.1 Partizipationsbelastungen – Paar, 2 Kinder, Partner-EK: 48.000 Euro/Jahr

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	38.736 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	1.200 €	39.936 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	5.400 €	44.136 €	0%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	10.400 €	45.029 €	39%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	20.800 €	50.513 €	43%
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	1.200 €	39.936 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	5.400 €	44.136 €	0%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	20.800 €	50.513 €	43%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	61.368 €	46%
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	0,6 h	1.200 €	39.936 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	2,6 h	5.400 €	44.136 €	0%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	41.600 €	61.368 €	46%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	83.973 €	46%

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. Partizipationsbelastung des Zweitverdieners.

TABELLE A.2 Partizipationsbelastungen – alleinerziehend, zwei Kinder

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	20.240 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	1.200 €	21.440 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	5.400 €	22.280 €	62%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	10.400 €	23.280 €	71%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	20.800 €	28.278 €	61%
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	1.200 €	21.440 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	5.400 €	22.280 €	62%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	20.800 €	28.278 €	61%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	36.400 €	61%
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	0,6 h	1.200 €	21.440 €	0%
als Minijob (450 €/Monat)	2,6 h	5.400 €	22.280 €	62%
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	41.600 €	36.400 €	61%
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	57.367 €	55%

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

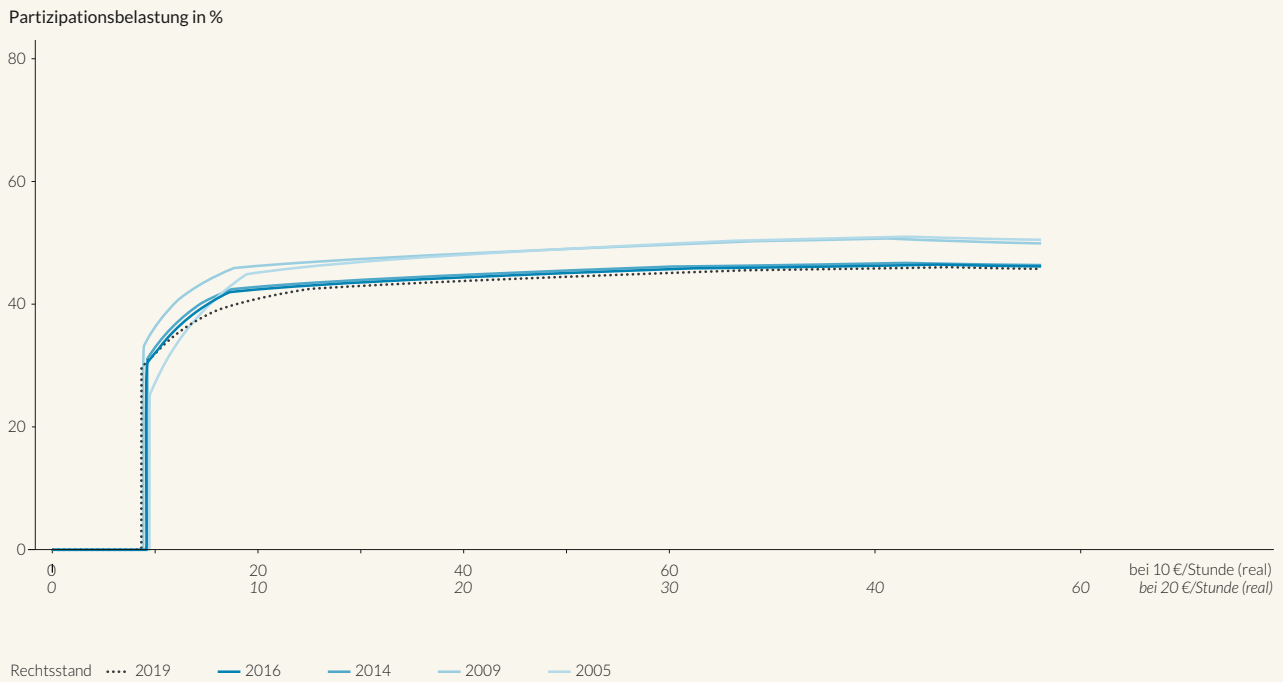
TABELLE A.3 Partizipationsbelastungen – Alleinverdienerpaar ohne Kinder

Erwerbsstatus	Arbeitszeit/Woche	Brutto-EK/Jahr vor Steuern und Transfers	verf. HH-EK/Jahr nach Steuern und Transfers	PTR
bei Arbeitslosigkeit		0 €	14.844 €	
bei 10 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	2,3 h	1.200 €	16.044 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	10,4 h	5.400 €	16.884 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	10.400 €	17.884 €	71 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	20.800 €	18.444 €	83 %
bei 20 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	1,2 h	1.200 €	16.044 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	5,2 h	5.400 €	16.884 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	20.800 €	18.444 €	83 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	41.600 €	29.838 €	64 %
bei 40 € Bruttostundenlohn				
als Kleinstjob (100 €/Monat)	0,6 h	1.200 €	16.044 €	0 %
als Minijob (450 €/Monat)	2,6 h	5.400 €	16.884 €	62 %
als Teilzeitbeschäftigung	20,0 h	41.600 €	29.838 €	64 %
als Vollzeitbeschäftigung	40,0 h	83.200 €	54.522 €	52 %

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell. Partizipationsbelastung des Zweitverdieners.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG A.1 Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Paar, 2 Kinder, Partner-EK: 48.000 Euro/Jahr

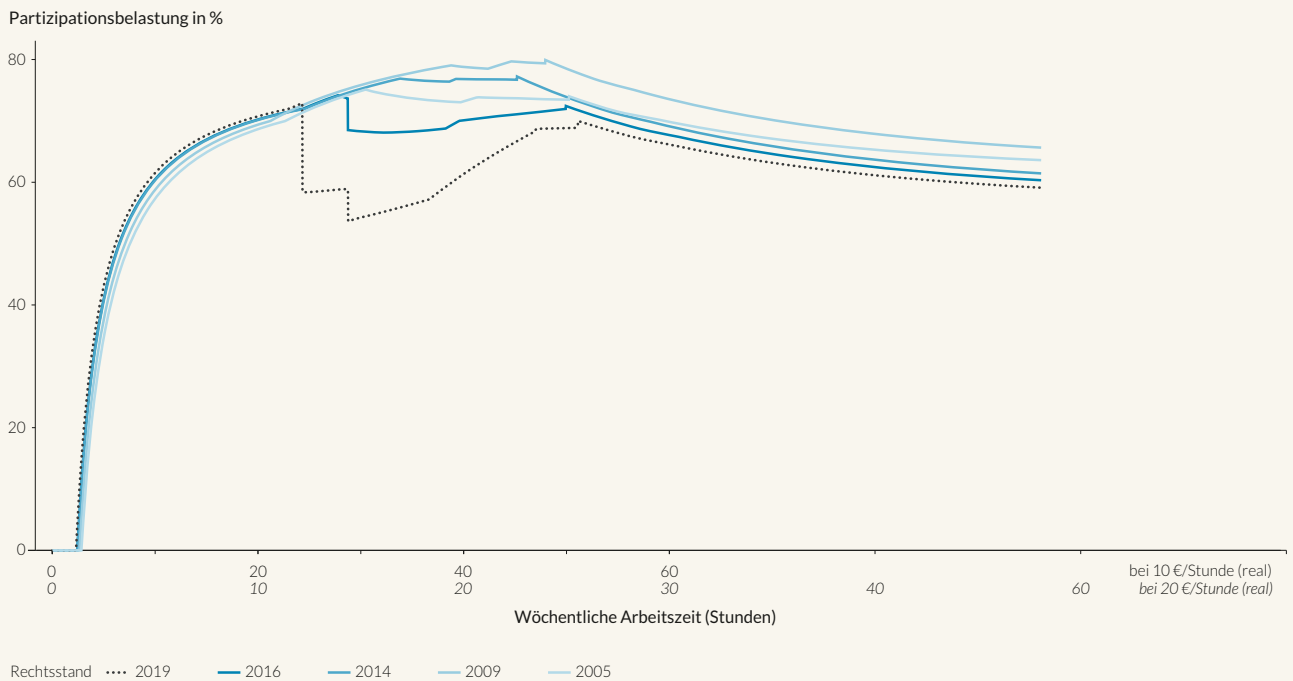


Hinweis: Die Grafik zeigt auf der vertikalen Achse den Anteil des Bruttoeinkommens, der als Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie durch Transferentzug einbehalten wird, bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 10 € (real, in Preisen von 2019).

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG A.2 Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – alleinerziehend, zwei Kinder



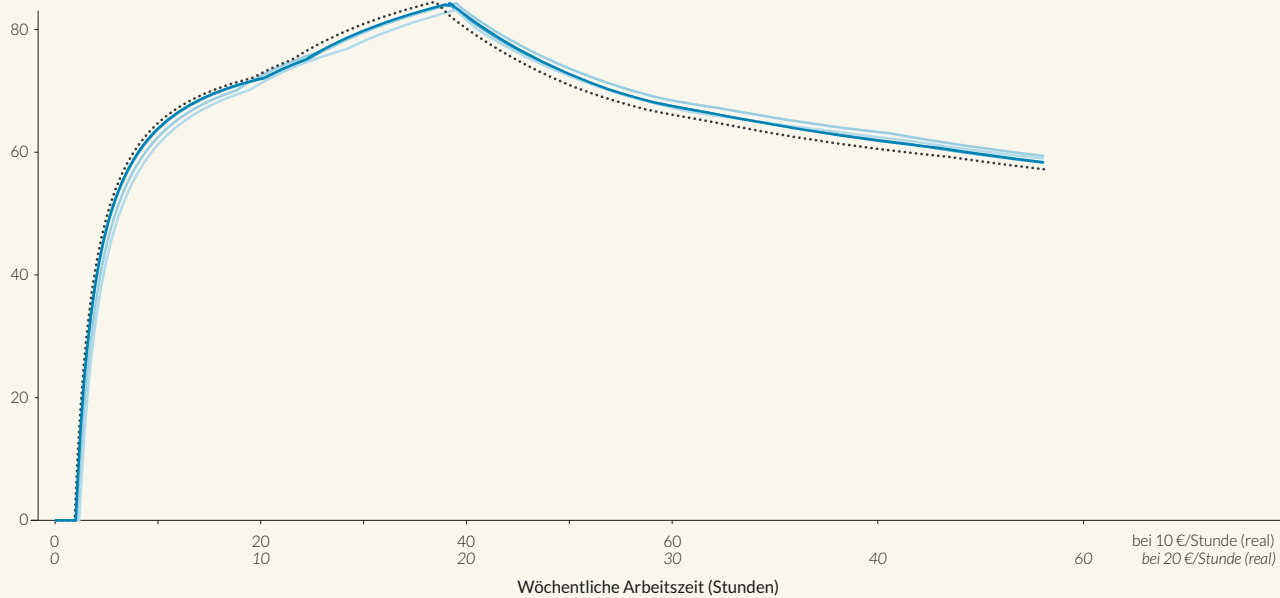
Hinweis: Die Grafik zeigt auf der vertikalen Achse den Anteil, der vom Bruttoeinkommen durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transferentzug einbehalten wird, bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden beider Partner bei einem Bruttostundenlohn von je 10,00 Euro (real, in Preisen von 2019).

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG A.3 Partizipationsbelastung – ausgewählte Jahre – Alleinverdienerpaar ohne Kinder

Partizipationsbelastung in %



Rechtsstand 2019 — 2016 — 2014 — 2009 — 2005

Hinweis: Die Grafik zeigt auf der vertikalen Achse den Anteil des Bruttoeinkommens, der als Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie durch Transferentzug einbehalten wird, bezogen auf die geleisteten Wochenarbeitsstunden bei einem Bruttostundenlohn von 10 € (real, in Preisen von 2019).

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell.

| BertelsmannStiftung

Key findings at a glance

In this study, we examine indicators for labor supply incentives of the German tax and transfer system. To assess incentives of taxes and transfer policies, one typically asks how much the disposable household income is increasing when a person expands his or her labor supply. The effective marginal tax rate is relevant to determine the incentives to take decisions about small changes in labor supply (the “intensive margin”). This study additionally includes the display of participation tax rates (PTR) to analyze discrete decisions.

Examples for discrete decisions are the general decision of taking up or changing employment from a part-time to a full-time job. Such decisions are referred to as decisions at the “extensive margin”. The PTR indicates what percentage of total individual gross income is taxed away and withdrawn due to transfer reduction. The calculated PTR therefore also reveals how large the net wage increase is.

In this study, we examine the question which central elements of the tax system, the social security contribution system and which transfer policies determine the level of PTR. We also investigate how the PTR has developed in real terms over time. Different political sides regularly criticize the phenomenon of “bracket creep” in Germany, i.e. the increase in the tax burden over time due to a delayed adjustment of the income tax brackets to the nominal wage growth. We examine this aspect in terms of the overall tax and transfer system.

We can show that the problem of weak incentives to work in the low-wage sector in Germany also becomes clear when considering participation decisions. In particular for singles in the low-wage sector, taking up a full-time job results in high PTR of about 75 to 80 %. In principle, however, the PTR in Germany never exceeds 100 %. This means, that a person who participates in the labor market will usually have a higher net income as if he or she were out of work.

Our analyses show that the PTR vary strongly due to the complex structure of the tax and transfer system along demographic household characteristics such as the marital status or the number of children.

For example, the tax burden of a person additionally depends on the income of the partner due to the income tax splitting system in Germany. Overall, the size of the PTR is significantly determined by three different elements: firstly, by the level of transfer income when unemployed, secondly, by the transfer withdrawal rates of unemployment benefit II, and thirdly, through the regulation of marginal employment, so called “mini-jobs”, and the income tax splitting system for spouses. The PTR of a single person depends largely on the transfer withdrawal of unemployment benefit II. Small jobs

of up to 100 € per month offer attractive additional income opportunities for a single person, but already mini-jobs, that are usually exempt from taxes up to a level of 450 €, and jobs in the low-wage sector are under heavy pressure due to higher transfer withdrawal rates.

Most elements of the German tax and transfer system have largely remained stable over the last 15 years. Most parameters, such as the income tax rate or the level of transfer payments, were regularly adjusted to purchasing power. Therefore, the PTR on average hardly increased in real terms. On closer inspection, however, minor changes occurred in the PTR over time. For low income households, the PTR has risen slightly in real terms. This is due to the fact, that most but not all parameters of the transfer system are regularly adjusted to real purchasing power. Especially the non-adjustment of income limits in the transfer system leads to a slight increase of the PTR over time.

Die Autoren

Maximilian Blömer ist Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Makroökonomik und Befragungen am ifo Institut in München. Zuvor arbeitete er am Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim (ZEW). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarktökonomik, Finanzwissenschaften und Mikroökonomie.

Prof. Dr. Andreas Peichl ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen. Zuvor war er Leiter der Forschungsgruppe „Internationale Verteilungsanalysen“ am ZEW und Professor für Quantitative Finanzwissenschaft an der Universität Mannheim. Seine Forschungsschwerpunkte sind Verteilung und Ungleichheit, Arbeitsmärkte sowie Steuer- und Transfersysteme.

Impressum

© November 2020
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich:
Manuela Barišić
Valentina Sara Consiglio
Unter Mitarbeit von Caroline Hübner

Lektorat:
Dr. Ute Gräber-Seißinger
Jan W. Haas

Gestaltung:
werkzwei Detmold

Druck:
Gieselmann Druck und Medienhaus, Bielefeld

Bildnachweise:
werkzwei Detmold / baitong333 - stock.adobe.com

DOI: 10.11586/2020074

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung, Haus Berlin
Werderscher Markt 6
10117 Berlin
Tel: +49 30 275 788 100

Manuela Barišić
Programm Arbeit neu denken
Telefon +49 30 275788-131
manuela.barisic@bertelsmann-stiftung.de

Valentina Sara Consiglio
Programm Arbeit neu denken
Telefon +49 30 275788-130
valentina.consiglio@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de