

Studie zu alternativen Finanzierungsansätzen für die Sozialversicherungssysteme Luxemburgs

Endbericht

Projektmitarbeiter: Richard Ochmann, Maximilian Blömer, Peter Haan, Kai-Uwe Müller, Erik Tomasch

Auftraggeber: Chambre des Salariés Luxembourg (CSL)

Berlin, 31. März 2014

Ansprechpartner:

Dr. Richard Ochmann
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Abteilung Staat
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Germany
Tel: +49 30 89789-665
Fax: +49 30 89789-114
Email: rochmann@diw.de

Inhaltsverzeichnis

1	Aufbau der Studie	7
2	Deskriptiver Teil: Systemvergleich, Vorschläge, Maßnahmen.....	8
2.1	Vergleich europäischer Sozialversicherungssysteme	8
2.1.1	Gesetzliche Rentenversicherung	12
2.1.2	Gesetzliche Arbeitslosenversicherung	19
2.1.3	Kranken- und Pflegeversicherung	28
2.2	Maßnahmen und Vorschläge zu alternativer Finanzierung.....	35
2.2.1	Parametrische Optionen	36
2.2.2	Nicht-Parametrische Reformen	40
2.2.3	Ausweitung der Steuerfinanzierung.....	44
3	Empirischer Teil: Simulation von Reformvarianten.....	46
3.1	Methoden: Mikrodaten und Mikrosimulationsmodell	46
3.2	Beschreibung der Reformvarianten.....	51
3.2.1	Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (GKV).....	51
3.2.2	Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge (GKV)	52
3.2.3	Einführen eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (GKV)	53
3.2.4	Einführen progressiver Beitragssätze (GKV)	53
3.2.5	Einführen progressiver Beitragssätze (GRV)	54
3.2.6	Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (GRV).....	55
3.2.7	Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (GPV)	56
3.2.8	Anheben des Beitragssatzes in zwei Stufen (GPV).....	56
3.2.9	Ausweitung der Steuerfinanzierung: Erhöhung der Spitzensteuersätze mit und ohne gleichzeitiger Entlastung geringer Einkommen.....	57
3.2.10	Ausweitung der Steuerfinanzierung: Erhöhung der Mehrwertsteuer	59
3.3	Darstellung der mechanischen Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvarianten	60

3.4	Simulationsergebnisse der Reformvarianten.....	62
3.4.1	Grundsätzliches zu den Ergebnissen.....	62
3.4.2	Ergebnisse zu den Reformvarianten für Luxemburg	65
3.4.3	Ergebnisse vergleichbarer Reformen für Deutschland	91
4	Schlussbewertung	103
	Literaturverzeichnis	105

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Parameter des Rentenversicherungssystems in ausgewählten Ländern, 2013	14
Tabelle 2: Parameter der Arbeitslosenversicherung in ausgewählten Ländern, 2013	20
Tabelle 3: Parameter der Krankenversicherung (KV) und Pflegeversicherung (PV) in ausgewählten Ländern, 2013.....	29
Tabelle 4: Parameter der Sozialversicherungssysteme in ausgewählten Ländern, 2013	35
Tabelle 5: Mechanische Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvarianten	61
Tabelle 6: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.1)	66
Tabelle 7: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zur GKV (Reform 3.2.2).....	68
Tabelle 8: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage der GKV und gleichzeitiger Anhebung des Beitragssatzes (Reform 3.2.3).....	69
Tabelle 9: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze in der GKV (Reform 3.2.4).....	71
Tabelle 10: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze und Anheben der Beitragsbemessungsgrenze von 5-mal auf 7-mal GML in der GKV (Reform 3.2.4a).....	72
Tabelle 11: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze in der GRV (Reform 3.2.5)	74
Tabelle 12: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze und Anheben der Beitragsbemessungsgrenze von 5-mal auf 7-mal GML in der GRV (Reform 3.2.5a)	75
Tabelle 13: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.6)	76
Tabelle 14: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage in der GPV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.7).....	78
Tabelle 15: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Beitragssatzes in der GPV und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage: 1.Schritt (Reform 3.2.8a).....	80
Tabelle 16: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Beitragssatzes in der GPV und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage: 2.Schritt (Reform 3.2.8b)	82

Tabelle 17: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer: ohne zusätzliche Entlastung (Reform 3.2.9a1)	83
Tabelle 18: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Senkung der unteren Steuersätze (Reform 3.2.9b1) ...	85
Tabelle 19: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Erweiterung der unteren Einkommensstufen (Reform 3.2.9b2)	86
Tabelle 20: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Steueranrechnung (Reform 3.2.9b3) ...	87
Tabelle 21: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anhebung von Regel- und ermäßigten MwSt-Sätzen: nach Einkommen (Reform 3.2.10.1)	89
Tabelle 22: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anhebung von Regel- und ermäßigten MwSt-Sätzen: nach Ausgaben (Reform 3.2.10.1)	90
Tabelle 23: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes	93
Tabelle 24: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes	95
Tabelle 25: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GPV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes	96
Tabelle 26: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Erhöhung des Spitzensteuersatzes („Reichensteuer“) um einen Prozentpunkt	97
Tabelle 27: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Abschaffung des ermäßigten MwSt-Satzes: nach Einkommen	99
Tabelle 28: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Abschaffung des ermäßigten MwSt-Satzes: nach Ausgaben	100
Tabelle 29: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anhebung des Regel-MwSt-satzes um 1 %-Punkt: nach Einkommen	101
Tabelle 30: Entlastungen ¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anhebung des Regel-MwSt-satzes um 1 %-Punkt: nach Ausgaben	102

1 Aufbau der Studie

Das Ziel des Projekts ist die Untersuchung verschiedener Vorschläge zu alternativen Finanzierungsansätzen für die Sozialversicherungssysteme Luxemburgs. Die Analyse soll die Wirkungen verschiedener ausgewählter Varianten auf die Verteilung der Einkommen der Privathaushalte in Luxemburg darstellen. Des Weiteren werden für die untersuchten Reformvarianten auch die Verteilungseffekte analysiert, wenn sie leicht abgewandelt in Deutschland umgesetzt werden würden. Dieser Vergleich könnte die Befunde für Luxemburg untermauern, darüber hinaus werden Unterschiede herausgestellt werden.

Die Studie gliedert sich generell in zwei Teile. Der erste Teil vergleicht deskriptiv die Sozialversicherungssysteme in Luxemburg mit denen in anderen ausgewählten europäischen Ländern (Deutschland, Belgien, Österreich, Italien und Frankreich). Der zweite Teil wird in einer empirischen Analyse die Effekte einiger Reformvarianten auf die Verteilung der Einkommen der Privathaushalte untersuchen.

Die Analyse im ersten Teil wird sich mit den Fragen beschäftigen, auf welchen Prinzipien die Sozialversicherungssysteme in den verschiedenen Ländern basieren, wie sie finanziert werden, welche Gruppen versichert sind und welche Maßnahmen zu alternativer Finanzierung in diesen Ländern vorgeschlagen werden bzw. bereits umgesetzt wurden. Die Analyse wird den Schwerpunkt auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen legen.

Im zweiten Teil wird die Simulation der Verteilungswirkungen von Vorschlägen zu alternativer Finanzierung auf die Haushaltsnettoeinkommen behandelt. Dort werden zunächst die verwendeten Methoden dargestellt, also die Mikrodaten, die als Grundlage verwendet werden und das Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell, mit dem die Reformvarianten simuliert und ihre Verteilungseffekte abgeschätzt werden. Des Weiteren wird aufgezeigt werden, wie mit den vorgestellten Methoden die konkreten Vorschläge analysiert werden.

Bevor die Ergebnisse zu den empirischen Analysen der konkreten Reformvarianten gezeigt werden, werden vorab die mechanischen Wirkungen der einzelnen Reformen gegenübergestellt. Zuletzt werden die Simulationsergebnisse, insbesondere die

Verteilungseffekte bezüglich der Einkommensverteilung sowie nach Altersgruppen präsentiert und interpretiert. Zu jedem System werden die Simulationsergebnisse jeweils einer vergleichbaren Reform für Deutschland präsentiert.

2 Deskriptiver Teil: Systemvergleich, Vorschläge, Maßnahmen

In diesem deskriptiven Teil werden zum einen die Sozialversicherungssysteme in ausgewählten europäischen Ländern miteinander verglichen und zum anderen Maßnahmen sowie Vorschläge aus diesen Ländern zu alternativen Finanzierungsansätzen vorgestellt.

2.1 Vergleich europäischer Sozialversicherungssysteme

Ein Vergleich der Sozialversicherungssysteme in ausgewählten europäischen Ländern soll als Grundlage für die Einordnung der konkreten im Weiteren untersuchten Reformvarianten dienen. Dafür werden die Sozialversicherungssysteme in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Österreich herangezogen. Sie werden kurz bezüglich ihrer Ausrichtung eingeordnet und nach wesentlichen Merkmalen miteinander verglichen.

Bevor der Vergleich europäischer Sozialversicherungssysteme vorgenommen wird, sollte die Frage geklärt werden, welche Ziele die Sozialversicherungssysteme verfolgen, um bei der weiteren Analyse diese im Blickwinkel zu behalten. Die staatlichen Maßnahmen der sozialen Sicherung verfolgen zweierlei Ziele. Einerseits geht es um die Verhinderung von Armut sowie extremer Einkommensungleichheit bezüglich bestimmter Bevölkerungsgruppen. Damit sollen der soziale Zusammenhalt gestärkt und die Effizienz der Wirtschaft gesteigert werden.¹ Zum anderen geht es um die Verhinderung von Armut sowie extremer Einkommensungleichheit bezüglich bestimmter Bevölkerungsgruppen. Damit soll der soziale Zusammenhalt gestärkt und die Effizienz der Wirtschaft gesteigert werden.

¹ Vgl. Rohwer (2008), S. 28.

Im Zuge der konkreten Umsetzung dieser Ziele entstanden in Europa über die Zeit verschiedene Systeme. Diese hatten jeweils nationale Besonderheiten, die im Zusammenhang standen mit dem jeweiligen Fokus, den die Staaten legten, bzw. mit der Form der Finanzierung, die sie für ihr Sozialversicherungssystem wählten. Heutzutage wird in Europa grob zwischen vier Systemausgestaltungsarten für die Sozialversicherung differenziert:²

- Das **angelsächsische oder auch liberale Modell**: Es legt den Fokus auf Armenhilfe sowie grundsätzlich Eigenverantwortung.
- Das **nordische oder auch sozialdemokratische Modell**: Es verfolgt steuerfinanzierten Universalismus und ist eher sozialistisch geprägt.
- Das **kontinentaleuropäische Modell**: Es verkörpert das Bismarck'sche System der Sozialversicherungen und ist konservativ, korporatistisch orientiert.
- Die **Mittelmeervariante**: Sie zeigt große Ähnlichkeiten mit dem konservativen Modell insofern, als sie auch korporatistisch ausgerichtet ist. Sie ist aber auch traditionsgebunden mit starker Familienprägung.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die ersten beiden Ausgestaltungen des Systems der sozialen Sicherung mehrheitlich über Steuern finanziert werden. Mit ihren Leistungen decken sie die gesamte Bevölkerung ab und sehen für die Bedürftigen einheitliche Pauschalleistungen vor. Es handelt sich dabei um das sogenannte Beveridge-System.

Die anderen beiden Systeme orientieren sich an dem Bismarck'schen System, welches sich primär bei der Finanzierung auf Sozialabgaben stützt. Diese werden grundsätzlich paritätisch erhoben, Beiträge (Sozialversicherungsbeiträge; engl. *social security contributions*: SSC) werden also von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlt, oft in gleicher Höhe. Diese Beiträge werden grundsätzlich nach dem verbeitragten Einkommen gestaffelt. Zu den abgesicherten Personen zählen in der Regel Arbeitnehmer bzw. Erwerbstätige. Dieses System hat den Charakter einer Zwangsversicherung, die durch öffentliche Rechte geregelt und nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung aufgebaut ist. Es steht unter staatlicher Aufsicht und beruht auf dem Solidaritätsprinzip. Dieses

² Vgl. Schuster (2006), S. 12.

besagt, dass die zu versichernden Risiken von allen Versicherten gemeinsam getragen werden sollen.

Ein optimal ausgestaltetes Bismarck'sches System führt an sich grundsätzlich zu keiner Umverteilung zwischen Gruppen unterschiedlicher Einkommensniveaus. In einem Beveridge-System hingegen kommt es per Vorgabe zu einer Umverteilung. Darüber hinaus zielt das Bismarck'sche System auf die Lebensstandardsicherung ab, während das Beveridge-System die Sicherung des Existenzminimums in den Vordergrund stellt.³

Die Systeme in den fünf Ländern, Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Österreich und Belgien sind eindeutig dem konservativen Modell zuzurechnen. Italien hingegen wird in der Literatur zur Mittelmeervariante gezählt. Alle sechs hier betrachteten Länder haben vorwiegend die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung als Grundlage. Die Ausnahme bildet Italien mit einer abweichenden Ausgestaltung der Krankenversicherung.⁴ Auch wenn die Grundlage in den Ländern dieselbe ist, existieren dennoch länderspezifische Besonderheiten in den detaillierten Ausgestaltungen der einzelnen Systeme der Sozialversicherung. So gibt es zum Beispiel in Belgien einen Globalbeitrag, der alle Systeme umfasst, in Deutschland existiert ein eigenes System für die Pflegeversicherung, und in Luxemburg ist die Arbeitslosenversicherung steuerfinanziert. Im Weiteren wird auf weitere solcher länderspezifischer Besonderheiten nach den einzelnen Systemen eingegangen. Strukturiert wird der Vergleich nach den folgenden inhaltlichen Aspekten:

1. Finanzierung des jeweiligen Systems

Dabei wird der Frage nachgegangen, ob es sich um ein beitragsfinanziertes oder ein steuerfinanziertes System handelt und wie hoch der Grad der Beteiligung des Staates an der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme ist. Allgemein ist dieser Grad in den Ländern relativ niedrig, da alle Länder zur Gruppe der Staaten gehören, die ihre sozialen Sicherungssysteme primär über Beiträge finanzieren. Unterschiede gibt es aber bezüglich des Anteils der gesamten Sozialversicherungsleistungen, der über Steuern finanziert ist, bzw. bezüglich des Umfangs der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer im Rahmen der Veranlagung zur

³ Vgl. Rohwer (2008), S. 26.

⁴ Vgl. Berié und Fink (2000), S. 50.

persönlichen Einkommensteuer. Grundsätzlich sind die SSC in allen Ländern steuerlich absetzbar, eine Ausnahme bilden aber zum Beispiel die Beiträge zur Pflegeversicherung in Luxemburg. In der Regel sind die Beiträge auch in vollem Umfang absetzbar, wobei eine Ausnahme die Rentenversicherungsbeiträge in Deutschland bilden. Diese werden sukzessive für zukünftige Rentnerkohorten im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung der Altersrenten angehoben (im Rahmen des Alterseinkünftegesetzes im Jahr 2005 beschlossen).

Darüber hinaus gibt es in allen betrachteten Ländern Einkommensgrenzen, die die Beitragsbemessungsgrundlage nach oben, oft aber auch zusätzlich nach unten beschränken. So werden durch spezifische Einkommensuntergrenzen bzw. Einkommensobergrenzen bestimmte Einkommen von der Versicherungspflicht ausgenommen. Ausgestaltet als Freigrenze bewirken sie einerseits oft, dass bestimmte Gruppen komplett aus dem jeweiligen Versicherungssystem herausfallen. Andererseits gibt es auch die Variante, dass nur der Teil der Einkommen, der über einer Beitragsbemessungsgrenze liegt, von der Verbeitragung ausgenommen wird.

2. Kreis der Berechtigten:

Die Systeme dieser Länder unterscheiden sich des Weiteren bezüglich der Abdeckung der sozialversicherungspflichtigen Gruppen bzw. des beitragspflichtigen Einkommens. So handelt es sich zwar grundsätzlich um eine Art „Bürgerversicherungssysteme“, also um Systeme, die alle Bürger umfassen sollen, jedoch gibt es einige wesentliche Ausnahmen in den Ländern. Oft sind bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Selbständige oder Beamte, von der Sozialversicherungspflicht ausgenommen bzw. unterliegen einem eigenen Versicherungssystem. Selbständige sind nur in einigen Ländern (zum Beispiel in Luxemburg) sozialversicherungspflichtig versichert. Für Beamte gibt es in der Regel eigene Systeme (zum Beispiel im Rahmen der sogenannten Beihilfe des Staates in Deutschland).

3. Kriterien für den Bezug der Leistungen

Um für den Bezug der Leistungen berechtigt zu sein, muss man unterschiedliche Kriterien, je nach Art des Versicherungssystems, erfüllen. Das Wichtigste und alle drei Versicherungssysteme betreffende ist die Mindestversicherungszeit. Auf diese wird der

Fokus dieser Betrachtung gelegt. Darüber hinaus werden auch andere Kriterien herangezogen wie z.B. die finanzielle Bedürftigkeitsprüfung bei der Pflegebedürftigkeit.

4. Umfang und Dauer der Leistungen

Diesem Kapitel wird in der Analyse die größte Aufmerksamkeit geschenkt. Es werden vor allem Ausgestaltungsdifferenzen zwischen den Staaten beleuchtet. Dabei wird der Fokus auf die direkten Geldleistungen aus den Zweigen der sozialen Sicherung gelegt. Eine Ausnahme bildet die gesetzliche Krankenversicherung, wo auch die Sachleistungen dargestellt werden.

5. Steuer- und Abgabenbelastung der Leistungen

Das Steuer- und Sozialsystem des jeweiligen Landes hat eine Auswirkung auf die Nettoersatzrate des Versicherungssystems, in dem es die Löhne und die Versicherungsleistungen unterschiedlich beeinflussen kann. In diesem Teil wird der Frage nachgegangen wie die Höhe der Versicherungsleistungen durch das Steuer- und Sozialsystem beeinträchtigt wird.

Der weitere Verlauf dieses Unterkapitels wird durch eine vergleichende Analyse der einzelnen Zweige der sozialen Sicherungssysteme der jeweiligen Länder geprägt. Der Fokus dabei liegt auf den genannten Prinzipien.

2.1.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung ist ein Zweig der gegliederten Sozialversicherungssysteme. Nach der Klassifikationen der Weltbank und der Europäischen Kommission kann man prinzipiell drei Säulen der Rentenversicherung unterscheiden:

1. Gesetzliche Rentensysteme
2. Betriebliche Rentensysteme
3. Private Vorsorgesysteme

Die nachfolgende vergleichende Betrachtung beleuchtet ausschließlich die erste Säule, also Regelungen, die die gesetzliche Altersrente betreffen. In einigen der hier untersuchten Länder gibt es neben der gesetzlichen Rentenversicherung verschiedene Ergänzungssysteme. Beispielsweise existieren in Frankreich die Zusatzpflichtrentenversicherungen, die wie das allgemeine Versicherungssystem auf dem Grundsatz der Umlage beruhen.⁵ In Italien und teilweise in Deutschland gibt es ein 3-Säulen System.⁶ In Deutschland wurde im Jahr 2001 ergänzend zur staatlichen Versicherung eine durch staatliche Zulagen und Sonderausgabenabzugsmöglichkeiten im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung geförderte freiwillige privat finanzierte Rente (sogenannte Riester-Rente) eingeführt. Im weiteren Verlauf werden diese zusätzlichen Säulen nicht betrachtet.

2.1.1.1 Finanzierung

Bei der Finanzierung des allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherungssystems stützen sich alle sechs Länder im Wesentlichen auf das Umlageverfahren. Dabei handelt es sich um ein überwiegend beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem.⁷ Bei der konkreten Ausgestaltung der Finanzierung gibt es aber Unterschiede zwischen den Ländern. Die Systeme werden vor allem durch Beiträge der Arbeitnehmer (AN) und Arbeitsgeber (AG) finanziert. Im Fall von Defiziten bei der gesetzlichen Rentenversicherung oder bei zusätzlichen nicht beitragspflichtigen Leistungen beteiligt sich der Staat an der Finanzierung. Zum Beispiel trägt in Italien der Staat die Kosten der Sozialrente, der Aufstockung der Mindestrente und einen Teil der vom allgemeinen System gezahlten Renten. In Luxemburg beteiligt sich der Staat sogar direkt an der Finanzierung der Beiträge durch die Zahlung eines Drittels der Rentenbeiträge (Beitragssatz i.H.v. 8 %).

Als einziges der hier betrachteten Länder hat Belgien für die Finanzierung seiner Sozialsysteme einen Globalbeitrag eingeführt. Die Rentenversicherung bekommt einen bedarfsabhängigen Anteil an der gemeinsamen Verwaltung der Mittel (Kranken-, Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung). Der gesamte Beitragssatz beträgt

⁵ Vgl. dazu Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale: Das französische Sozialversicherungssystem. http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/al_3.html

⁶ Vgl. Guardiancich (2010).

⁷ Einzig in Luxemburg existiert ein einheitliches Finanzierungssystem für beitragsabhängige Renten (Invalidität, Alter, Hinterbliebene). Es wird auch auf der Grundlage des Umlageverfahrens finanziert.

37,84% (Tabelle 1, Zeile 1) – davon tragen die AG 24,77 Prozentpunkte und die AN 13,07 Prozentpunkte. Darüber hinaus gibt es noch einen Lohnkostendämpfungsbeitrag in Höhe von 7,48%, den die Arbeitgeber übernehmen und einen Beitrag von 1,69%, der im Fall von Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten erhoben wird. Bei den anderen hier betrachteten Staaten gibt es keine vergleichbaren Zusammenfassungen der Systeme zu Finanzierungszwecken. Vielmehr werden für jedes einzelne System Beiträge separat erhoben (Tabelle 1, Zeile 1).

Tabelle 1: Parameter des Rentenversicherungssystems in ausgewählten Ländern, 2013

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Luxemburg	Österreich
Beitragssätze	Globalbeitragsrate i.H.v. 37,84%	18,90%, davon 9,45% AN, 9,45% AG	15,15%, davon 6,75% AN, 8,40% AG	33,00%, davon 9,19% AN, 23,81% AG	24,0%, davon 8,0% AN, 8,0% AG, 8,0% Staat	22,80%, davon 10,25% AN, 12,55% AG
EK-Untergrenze	Abschläge bis 28.000€	Befreiung < 5.400€; Gleitzone bis 10.200€	Niedriglöhne: Reduzierungen der AG-beiträge	Befreiung bis Mindestlohn	Befreiung bis Mindestlohn	Befreiung bis 4.500€
Beitragsbemessungsgrenze	keine	58.800€ (Ost) 69.600€ (West)	37.032€	32.681€	112.451€	53.280€
Mindestrente	Haushaltsatz: 16.636,77€. Satz für Alleinlebende: 13.313,61€	keine	7.451,10€	keine	19.938,96€	Haushaltsatz: 15.070,68€. Satz für Alleinlebende: 10.051,56€
Höchstrente	Haushaltsatz: 31.597,56€. Satz für Alleinlebende: 25.278€	keine	50% der Bemessungsgrenze (18.516€)	keine	92.309,88€	keine
Gesetzliches Renteneintrittsalter	65 Jahre	67 Jahre durch stufenweise Anpassungen bis 2029	65 Jahre für ab 1955 Geborene	geschlechter- und gruppenspezifisch (zw. 62 und 66 Jahren)	65 Jahre	65 Jahre durch stufenweise Anpassungen bis 2033

Quellen: MISSOC-Tabellen der Europäischen Kommission (2013).

Die niedrigsten Beiträge finden sich auf den ersten Blick in Frankreich. Um die effektiven Beiträge zu ermitteln, müssen in Frankreich allerdings noch Beiträge für das

Zusatzrentensystem hinzugerechnet werden, die mindestens 7,5 % betragen. Unmittelbar mit der Frage der Beitragshöhe ist auch die Frage nach den Einkommensunter- und -obergrenzen verbunden (Tabelle 1, Zeilen 2 und 3). Frankreich hat zwar eine Einkommensobergrenze für die Bemessung der Beiträge eingeführt (Beitragsbemessungsgrenze), diese aber durch Ausnahmeregelungen gelockert. So sind Beiträge in Höhe von 1,70 %, ohne Bemessungsgrenze (0,10 % der AN, 1,60 % der AG) zu zahlen.

2.1.1.2 Kreis der Versicherten

Bei der Abdeckung der sozialversicherungspflichtigen Gruppen kann man die hier betrachteten Staaten grob in zwei Gruppen einteilen: In Belgien, Luxemburg, Frankreich und Italien existiert eine Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen, wobei für Selbständige Sondersysteme vorgesehen sind. Auf der anderen Seite gilt in Deutschland und Österreich die Pflichtversicherung vor allem für Arbeitnehmer mit einigen Ausnahmen für bestimmte Gruppen der Selbständigen. In allen Staaten, mit Ausnahme von Belgien, ist eine freiwillige Versicherung im Rahmen des gesetzlichen Systems möglich. Luxemburg ermöglicht zudem einen rückwirkenden Erwerb von Anrechnungszeiten.

Ausnahmen von der Versicherungspflicht werden in Deutschland, Österreich und Luxemburg gewährt. In Deutschland gibt es eine Befreiungsmöglichkeit für Arbeitnehmer mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung (bis zu 450 € monatlich) und Versicherungsfreiheit bei einer kurzfristigen Beschäftigung (bis zu 2 Monaten oder 50 Arbeitstagen im Jahr). Diese Geringfügigkeitsgrenze existiert auch in Österreich und beträgt monatlich 386,80 €. In Luxemburg wiederum werden Personen, die ihre berufliche Tätigkeit über einen vorab festgelegten Zeitraum von höchstens drei Monaten pro Kalenderjahr nur gelegentlich und nicht gewohnheitsmäßig ausüben, von der Versicherungspflicht befreit. Außerdem gilt in Luxemburg die Regelung, dass eine selbstständige Erwerbstätigkeit versicherungsfrei ist, wenn das Einkommen aus der Berufstätigkeit höchstens einem Drittel des gesetzlichen Mindestlohns entspricht.

2.1.1.3 Kriterien für den Bezug der Leistungen

Außer in Belgien ist in jedem dieser Staaten ein Mindestversicherungszeitraum definiert. Dieser schwankt zwischen den Ländern. Der geringste Mindestzeitraum findet sich in

Deutschland mit einer Mindestversicherungszeit von 5 Jahren, und der höchste in Italien mit 20 Beitragsjahren. Zu den weiteren Bedingungen für den Bezug einer Rente gehören die Dauer der Erwerbstätigkeit (außer in Deutschland) und festgelegte gesetzliche Altersgrenzen. Die zweitgenannten haben sich im Zuge von Reformen nach der Krise sehr angeglichen. Für Luxemburg, Österreich, Belgien und Frankreich ist die Altersgrenze auf 65 Jahre festgelegt worden. Die Anpassungen an diese Grenze werden stufenweise erfolgen. Die Ausnahmen bilden Deutschland mit einer Altersgrenze von 67 Jahren und Italien, wo die Altersgrenzen geschlechts- und gruppenspezifisch festgelegt sind (Tabelle 1, Zeile 6). Hervorzuheben ist auch, dass das Renteneintrittsalter in Italien an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt ist.

Unterschiedliche Regelungen bestehen auch bei der frühzeitigen Verrentung. In allen betrachteten Ländern wird die Frühverrentung an eine Mindestdauer der Erwerbstätigkeit gekoppelt. In Deutschland und Italien wird eine Frühverrentung durch zusätzliche Abschläge unattraktiver gemacht. Auf der anderen Seite ermöglichen nur Deutschland und Österreich einen uneingeschränkten Rentenaufschub. Dadurch sollen die zukünftigen Rentenbezieher nicht benachteiligt werden, weshalb die Rentenbezüge bei einem späterem Renteneintritt höher ausfallen: in Deutschland entspricht die Steigerung 0,5 % für jeden zusätzlich gearbeiteten Monat, in Österreich um 4,2 % pro Jahr. Dieser Rentenanstieg ist allerdings bei maximal 12,6 % gedeckelt. In Frankreich gibt es ab dem Erreichen des Rentenalters eine Erhöhung des Rentenbetrags (Bonus) unter der Bedingung, dass die Bedingungen für eine Rente zum vollen Satz erfüllt sind. In Italien wird anstelle eines Rentenaufschubs eine gewisse Flexibilität bei den Anspruchsbedingungen für das Rentenalter (bis zum Alter von 70 Jahren) ermöglicht. Bestimmte Anreize (bessere Transformationskoeffizienten zur Berechnung des Rentenbetrags) machen die Verlängerung des Arbeitslebens attraktiver. Luxemburg erlaubt die fortgesetzte Erwerbstätigkeit nach dem Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren. Die weitere Arbeitstätigkeit wirkt sich allerdings nicht auf die Höhe der zukünftigen Rente aus, da die Arbeitnehmerbeiträge am Jahresende an die Arbeitnehmer zurückgezahlt werden.

Mit Deutschland und Frankreich haben nur zwei Staaten das Konzept der Teilrente eingeführt. Danach ist es erlaubt, seine Arbeitstätigkeit in Teilzeit fortzusetzen, eine Teilrente zu beziehen und gleichzeitig in Abhängigkeit vom Arbeitsentgelt weitere

Rentenansprüche zu erwerben. Gleichzeitig ist in allen Staaten die Kumulierung der Rente mit den Einkünften gestattet. In Deutschland, Österreich, Italien, Luxemburg und Frankreich gibt es nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze keine Einschränkungen. Bei einer vorgezogenen Rente werden in Deutschland, Luxemburg und Österreich Einkommensgrenzen festgelegt. Danach dürfen nur Einkünfte aus geringfügiger oder gelegentlicher Beschäftigung erzielt werden. Mehreinnahmen werden mit der Rente verrechnet oder die Rentenzahlungen werden eingestellt (Österreich). In Belgien werden Einkommensgrenzen auch beim Erreichen der Regelaltersgrenze festgelegt. Die Grenzen sind gestaffelt je nachdem, ob der Berechtigte das Pensionsalter erreicht hat oder nicht. Liegt das Erwerbseinkommen um weniger als 15 % über diesen Grenzen, wird die Rente um den Prozentsatz gekürzt, um den die jeweilige Grenze überschritten wird. Liegt das Erwerbseinkommen mehr als 15 % über den Grenzen, wird keine Rente gezahlt.

Allgemein zu den wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die Rentenzahlungen gehören das Arbeitsentgelt, die Versicherungsdauer, das Alter und die Höhe des Einkommens. Die einzelnen Staaten weisen unterschiedliche Kombinationen dieser Faktoren auf. Im Einzelnen werden auch andere Kriterien, wie z.B. in Belgien der Familienstand oder in Deutschland die Kindererziehungszeiten, berücksichtigt.

2.1.1.4 Umfang der Rentenleistungen

In Belgien ist eine garantierte Mindestrente nach einem vollen Erwerbsleben bzw. nach zwei Drittel des vollen Erwerbslebens anteilig an den Jahressätzen definiert (Tabelle 1, Zeile 4). In Frankreich gibt es nur im allgemeinen System einen Anspruch auf eine Mindestrente. Diese kann sich erhöhen, falls spezielle Bedingungen erfüllt werden. In Österreich werden Ausgleichszulagen in der Höhe des Differenzbetrages geleistet, sofern die monatliche Rente bzw. Renten einschließlich sonstiger Einkünfte (auch jener des im gemeinsamen Haushalt lebenden Ehegatten) die angegebenen Beträge nicht übersteigen. In Luxemburg steht den Versicherten bei einer Mindestversicherungszeit von 40 Jahren eine monatliche Mindestrente von 1.661,58 € zu. Falls der Versicherte die oben genannte Anwartschaftszeit nicht erfüllt, wird die Mindestrente um ein Vierzigstel je fehlendem Jahr gekürzt. Neben Deutschland gibt es auch in Italien keine Mindestrente.

Bei der Höchstrente sieht die Situation anders aus. In Deutschland, Italien und Österreich⁸ sind keine Einschränkungen definiert. In den restlichen Staaten sind Maximalrenten festgelegt (Tabelle 1, Zeile 5). In Belgien wird dabei zwischen Haushalten und Alleinlebenden unterschieden.

Die Rentenanpassung orientiert sich in den meisten Ländern an der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. In Belgien kommt es zu einer automatischen Anpassung der Renten um 2 %, sobald sich der Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahresindex um 2 % ändert. In Österreich wird die Rentenanpassung durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz festgesetzt, das sich bei seiner Entscheidung auch an der Entwicklung des Verbraucherpreisindex orientiert. In Italien kommt es zu einer jährlichen Anpassung entsprechend dem Anstieg des offiziellen Lebenshaltungskostensatzes. Die Renten dürfen aber den Betrag von 1.486,29 € nicht übersteigen. Für die Rentenanpassung wird in Luxemburg zusätzlich noch die Entwicklung des Lohnniveaus berücksichtigt. In Deutschland existiert ein anderer Anpassungsmechanismus. Neben der anpassungsrelevanten Lohnentwicklung werden Veränderungen beim Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, Aufwendungen für die private Altersvorsorge (Altersvorsorgeanteil) und die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern (Nachhaltigkeitsfaktor) bei der Anpassung berücksichtigt.

2.1.1.5 Steuer- und Abgabenbelastung der Rentenleistungen

Im Allgemeinen sind die Renten in allen Ländern im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung steuerpflichtig. Für die Besteuerung der Renten gibt es in Belgien, Italien, Luxemburg und Österreich keine Sonderbestimmungen. In Frankreich existieren Sonderregelungen, nach denen nur die Grundrente und die Zusatzrente besteuert werden, nicht aber die Rentenzulage von 10 % für die Erziehung von mindestens 3 Kindern sowie einige zusätzlichen Leistungen. In Deutschland geht man erst schrittweise zum System der nachgelagerten Besteuerung mit einer 35-jährigen Übergangszeit (2005 bis 2039) über. Dabei gilt, dass für alle alleinstehenden Rentenbezieher rund 14.600 € pro Jahr steuerfrei sind, soweit keine weiteren Einkünfte vorliegen. Bei Verheirateten verdoppeln sich diese Beträge. Zusätzlich zur Besteuerung

⁸ In Österreich wird derzeit die Einführung einer Obergrenze diskutiert.

werden die Renten auch mit Sozialversicherungsabgaben belastet. Dabei handelt es sich um Krankenversicherungsbeiträge (inklusive Invaliditätsversicherung), Pflegeversicherungsbeiträge oder Pauschalabgaben (Italien). In Belgien wird dazu noch ein Solidaritätsbeitrag und in Frankreich ein Sozialbeitrag zur Tilgung der Sozialschuld erhoben. Dies trägt zum Abbau des Defizits der sozialen Sicherung bei.

2.1.2 Gesetzliche Arbeitslosenversicherung

Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ist in Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich ein vorwiegend aus Beiträgen finanziertes obligatorisches System, dessen Funktion die materielle und soziale Absicherung nach dem Verlust der Arbeit und während der Arbeitssuche ist. Dabei unterscheiden sich die Leistungen, die zur Erfüllung dieses Zieles gewährt werden, zwischen den Ländern. In allen fünf Staaten wird ein zeitlich begrenztes Arbeitslosengeld gezahlt, aber nur in Deutschland, Frankreich und Österreich wird nach Ablauf dieser Dauer darüber hinaus eine gewisse Grundsicherung⁹ gewährt. Dabei handelt es sich um Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach einer gewissen Zeit keine neue Anstellung finden können. Zusätzlich kommt das Solidaritätsprinzip zum Tragen. Italien und Belgien hingegen kennen kein besonderes System der Grundsicherung. In Belgien wird kein weiteres System benötigt, weil die Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bei Erfüllung bestimmter Kriterien unbegrenzt ist.¹⁰ In Italien wird zwar eine gewisse Mindestsicherung seitens des Staates gewährt, sie unterliegt aber nicht dem System der Arbeitslosenversicherung. Eine allgemeine Aussage ist dabei schwer zu treffen, da die gesetzgebenden Funktionen und Verwaltungskompetenzen im diesem Bereich an die Regionen übergeben worden sind. Diese bestimmen dann auch den Grad der Mindestsicherung.

2.1.2.1 Finanzierung

Die Ausgestaltung der Finanzierung ist im Einzelnen in den betrachteten Ländern unterschiedlich. Konkret spiegelt sich das in der Höhe der Beitragssätze oder durch die

⁹ In Deutschland nennt man sie Grundsicherungsleistung, in der im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen die bis dato existierenden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführt worden sind. In Frankreich handelt es sich um die „Arbeitslosenhilfe“, in Österreich um die „Notstandshilfe“. Diese Leistungen sind in ihren wesentlichen Ausgestaltungsmerkmalen äquivalent und werden im weiteren Verlauf dieses Kapitels unter dem Begriff Grundsicherung zusammengefasst. Diese Grundsicherung ist steuerfinanziert.

¹⁰ Falls Menschen die Bedingungen nicht erfüllen, werden sie von einer Mindestsicherung aufgefangen, die aber nicht unter die Arbeitslosenversicherung fällt.

Beitragsbemessungsgrenzen (Tabelle 2, Zeilen 1 und 2). In Italien ist das Niveau der Beiträge am niedrigsten (1,61 %). Im Allgemeinen werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern getragen. In den einzelnen Systemen gibt es auch Ausnahmeregelungen, die die Last der Arbeitnehmer verringern. In Italien werden z.B. die Arbeitnehmer erst dann zur Zahlung der Arbeitslosenbeiträge in die Pflicht genommen, wenn das Unternehmen mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigt. Die Höhe der Beiträge beträgt in diesem Fall 0,3 %. In Österreich wiederum entfallen bzw. vermindern sich die Arbeitnehmerbeiträge für geringe Einkommen. Bis 1.219 € ist kein Arbeitnehmerbeitrag zu entrichten. Für Einkommen über 1.219 € bis 1.330 € beträgt der vom Arbeitnehmer zu tragende Beitragssatz 1 %, und für Einkommen über 1.330 € bis 1.497 € sind es 2 %. In Belgien wird die Arbeitslosenversicherung durch einen bedarfsabhängigen Anteil von der gemeinsamen Verwaltung der Mittel, die durch einen Globalbeitrag erhoben werden, finanziert.

Tabelle 2: Parameter der Arbeitslosenversicherung in ausgewählten Ländern, 2013

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Luxemburg	Österreich
Beitragssätze	Globalbeitrag i.H.v. 37,84%	3%, davon 1,5% AN, 1,5% AG	6,4%, davon 2,4% AN, 4% AG	1,61% AG (Industrie und Handel)	--	6%, davon 3% AN, 3% AG
Beitragsbemessungsgrenze	keine	58.800€ (Ost) 69.600€ (West)	148.128€	keine	--	53.280€ + 8.880€ für das 13. und 14. Gehalt
Mindestversicherungszeit	von 312 bis 624 Tage in den letzten 21 Monaten	12 Monate in letzten 2 Jahren	4 Monate in letzten 28 (36) ¹⁾ Monaten	24 Monate, davon mindestens 1 Beitrag in den letzten 2 Jahren	26 Wochen während des letzten Jahres	26 (52) Wochen während der letzten 12 (24) Monate
Maximale Leistungssätze	65% des letzten Entgelts	67% des Nettolohns	75% des Referenz-Tageslohns	75% des monatlichen Bemessungseinkommens, max. 1119,32€	85% des früheren Bruttoeinkommens, max. 4.685,47€	80% des täglichen Nettoeinkommens

Anmerkungen: 1) Die Zahl in Klammern verdeutlicht, dass der Zeitraum für unterschiedliche Altersgruppen verschieden ist. In Abschnitt 2.1.2.2 wird im zweiten Absatz darauf näher eingegangen.

Quellen: MISSOC-Tabellen der Europäischen Kommission (2013).

Diese fünf Staaten tragen bei Bedarf auch mit Steuermitteln zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung bei. So wird in Belgien und Österreich das Defizit der

Arbeitslosenversicherung über Steuern finanziert. Deutschland gewährt im Fall von Defiziten bei der Arbeitslosenversicherung der Bundesagentur für Arbeit ein Darlehen. Dafür werden Kosten für die Leistungen, die die Grundsicherung für Arbeitssuchende betreffen, vom Bund oder den Kommunen (je nach Art der Leistung) übernommen. In Frankreich beteiligt sich der Staat nicht an der Finanzierung der Arbeitslosensicherung, sondern nur an der Finanzierung der Grundsicherung. In Italien gewährt der Staat der Arbeitslosenversicherung Zuschüsse.

2.1.2.2 Kreis der Berechtigten

Zum Personenkreis, der den Schutz der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung genießt, gehören in allen sechs Ländern die abhängigen Beschäftigten. Außer in Belgien und Frankreich wird dieser Kreis in den betrachteten Ländern breiter aufgefasst. So gehören in der Regel auch Auszubildende zu diesem Personenkreis. In Luxemburg zählen auch Selbstständige, die ihre Tätigkeit aufgeben mussten und eine Beschäftigung als Arbeitnehmer suchen, dazu. Für bestimmte Personengruppen gibt es in Frankreich, Österreich und Deutschland die Möglichkeit, sich nach Beendigung einer Beschäftigung weiter freiwillig in der Arbeitslosenversicherung zu versichern. Österreich gewährt sogar eine Entbindung von der Versicherungspflicht, wenn das Entgelt unter der Geringfügigkeitsgrenze von monatlich 386,80 € liegt.

2.1.2.3 Kriterien für den Bezug der Leistungen

Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen sind in den sechs Staaten fast identisch. Dabei handelt es sich um Kriterien, wie unfreiwillig arbeitslos zu sein, keine Ausübung einer Tätigkeit, beim Arbeitsamt als arbeitsuchend gemeldet zu sein, arbeitsfähig zu sein, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, aktiv eine Beschäftigung zu suchen und einen Wohnsitz im jeweiligen Land zu haben.

Ein Kriterium, das den Anspruch auf Leistungen determiniert, ist die Mindestversicherungszeit. Bei dieser variieren die konkreten Bestimmungen vom Land zu Land. So wird in allen Staaten, außer in Deutschland und Luxemburg, die Mindestversicherungszeit anhand des Alters differenziert (Tabelle 2, Zeile 3). Dadurch werden bestimmte Altersgruppen, beispielsweise jüngere oder ältere Personen mit geringerer Arbeitsmarktpartizipation, bevorzugt behandelt.

So wird in Italien bei jüngeren Personen eine Mindestversicherungszeit von 13 Wochen während der 12 Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorausgesetzt.¹¹ Im Normalfall müssen mindestens zwei Jahre Versicherungsbeiträge geleistet worden sein, von denen die Zahlung mindestens eines Beitrages während der letzten zwei Jahre vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit geleistet wurde. In Frankreich werden wiederum Arbeitslose, die älter als 50 Jahre sind, begünstigt. Für sie wird der Zeitraum, in dem man eine viermonatige Versicherungsmemberschaft nachweisen muss (Anwartszeit), von 28 auf 36 Monaten verlängert. In Österreich müssen Personen unter 25 Jahren mindestens 26 Wochen Versicherungszeit innerhalb der letzten 12 Monate nachweisen, um Leistungen beziehen zu können. Bei älteren Personen wird die Dauer auf 52 Wochen verdoppelt, wobei sich auch der betrachtete Zeitraum auf 24 Monate verdoppelt.

Für den Bezug von Leistungen aus der Grundsicherung gibt es in Deutschland und Österreich keine Mindestversicherungszeit. In Frankreich müssen aber für die besondere Solidaritätsbeihilfe (ein Teil der Grundsicherung) 5 Beitragsjahre in den letzten 10 Jahren vor Beendigung der Beschäftigung vorliegen. Nach der Erfüllung der Mindestversicherungszeit wird bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung keine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt, denn es handelt sich um eine Versicherungsleistung. Anders sieht es bei der Grundsicherung aus, bei der die Anrechnung von Einkommen und Vermögen Standard ist. In Frankreich und Österreich bezieht sich diese entweder auf das Vermögen des Alleinlebenden oder des Ehepaares, in Deutschland ist die sogenannte Bedarfsgemeinschaft die Bezugseinheit. In Österreich werden noch Freibeträge gewährt, die nach Anzahl der Personen abgestuft sind, zu deren Unterhalt der Bedürftige beiträgt. Einkommensgrenzen sind in Österreich anders als in den anderen Ländern nach dem Alter definiert.

Nach dem Entstehen des Anspruchs auf Leistungen werden weitere Kriterien zur Bestimmung der Höhe und Dauer der Leistung verwendet. Zu den bestimmenden Faktoren für die Höhe der Leistungen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung gehört das vor der Arbeitslosigkeit bezogene Arbeitsentgelt. Auf dieses Arbeitsentgelt werden in den betrachteten Ländern unterschiedliche Leistungsbemessungsgrenzen angewendet.

¹¹ Diese Regelung ist am 1.1.2013 im Zuge von Arbeitsmarktreformen in Kraft getreten.

Diese Grenze ist in Frankreich am höchsten und liegt bei 12.344 € pro Monat; am niedrigsten fällt sie in Italien mit 1.180 € pro Monat aus. Luxemburg hingegen kennt keine Leistungsbemessungsgrenze im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. In einigen Ländern gibt es weitere Bestimmungsfaktoren, wie z.B. in Italien das Alter oder die Dauer der Arbeitslosigkeit. Letzteres spielt auch in Belgien eine Rolle. Darüber hinaus wird auch der Familienzusammenhang betrachtet. So hängt in Deutschland die Höhe der Leistung von der Anzahl der Kinder ab.

In den meisten Ländern gibt es keine Karenzfrist bei der Leistungsgewährung. Die Ausnahme bilden Italien und Frankreich mit einer Karenzfrist von 8 bzw. 7 Tagen, d.h. die Leistungen werden mit Verzögerung gestattet. In Frankreich besteht dazu noch eine Karenzfrist für bezahlte Urlaubstage. In Deutschland und Österreich gibt es nur eine Sperrfrist (max. 12 Wochen in Deutschland, max. 4 Wochen in Österreich), falls der Arbeitslose ohne einen wichtigen Grund sein Beschäftigungsverhältnis aufgelöst oder durch ein arbeitsvertragswidriges Verhalten Anlass für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses gegeben hat.

2.1.2.4 Umfang und Dauer der Leistungen bei Arbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt wird der Fokus auf die direkten Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung gelegt, wobei einige nicht-monetäre Leistungen, wie die Mobilitätsunterstützung in Italien sowie Leistungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration, etc. nicht betrachtet werden.

Der höchste Absicherungsgrad wird in Luxemburg in Höhe von 80 % des früheren Bruttoeinkommens gewährt. Bei unterhaltsberechtigten Kindern wird die Leistung auf 85 % des Bezugseinkommens erhöht. Insgesamt ist die Bruttoleistung mit einer Obergrenze versehen und darf höchstens 4.685,47 € (2,5-mal der Mindestlohn) pro Monat betragen. Falls die Arbeitslosigkeit 182 Tage in einem Zeitraum von 12 Monaten überschreitet, wird die Obergrenze auf 3.748,38 € (2-mal der Mindestlohn) reduziert. Für die Zeit der ergänzenden Leistung gilt die Grenze von 2.811,28 € (1,5-mal der Mindestlohn). Die Leistungen werden bis zu einem Jahr in einem Zeitraum von 24 Monaten ausgezahlt. Sie können um weitere 6, 9 und 12 Monate für ältere Arbeitslose oder für schwer zu vermittelnde Personen verlängert werden.

Eine stufenweise Kürzung der Leistungen wie im Falle Luxemburgs ist außer in Deutschland und Frankreich auch in den anderen Ländern im System integriert, wobei die Kriterien für Anwendung von Kürzungen über die Länder variieren. In Belgien erhalten alle arbeitslosen Personen 65 % ihres letzten Entgelts während der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit. In den darauffolgenden neun Monaten erhalten sie 60 % ihres letzten Entgelts. Anschließend an den ersten einjährigen Zeitraum folgt ein zweiter Zeitraum von zwei Monaten, der um zwei Monate für jedes erwerbstätige Jahr verlängert werden kann. Dieser zweite Zeitraum umfasst bis zu 36 Monate.¹² Mit fortschreitendem Bezug werden die Leistungen schrittweise gemindert. Unterschieden wird dabei, ob es sich um alleinlebende Leistungsbezieher handelt oder um solche mit unterhaltsberechtigten Kindern.

In Belgien wird Arbeitslosengeld mit Alterszulagen gezahlt. Diese werden nach dem ersten Jahr der Arbeitslosigkeit älteren Arbeitslosen (über 55 Jahre) mit einer Beschäftigung von mindestens 20 Jahren gewährt. Darüber hinaus werden ältere Arbeitslose (über 60 Jahre, im Falle einer langen Berufslaufbahn auch darunter) indirekt vor Kündigungen geschützt, indem das Arbeitslosengeld mit ergänzenden Zahlungen des Unternehmens geleistet wird. Für Unternehmen, die sich nicht in einer anerkannten Schieflage oder Umstrukturierungsphase befinden, besteht außerdem die Pflicht zur Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes eines Vorruheständlers. Junge Arbeitslose haben einen Anspruch auf eine Eingliederungszulage. Vor Bezug dieser Eingliederungszulage müssen Personen nach Abschluss ihres Studiums eine Berufseingliederungszeit von 310 Tagen, in der sie konkrete Schritte zur Jobsuche unternehmen, absolvieren. Die Höhe der Eingliederungszulage variiert entsprechend des Familienzusammenhangs und des Alters des Leistungsbeziehers. Die Eingliederungszulage wird für einen Zeitraum von bis zu 36 Monaten gewährt, der unter bestimmten Umständen verlängert werden kann.

In Italien beträgt die Leistung bei Arbeitslosigkeit 75 % des Bemessungsentgelts, welches maximal 1.180,00 € pro Monat zuzüglich 25 % des diese Grenze übersteigenden Teils des Entgelts beträgt. Nach 6 Monaten wird der Leistungsbetrag auf 60 % des Bemessungsentgelts und nach 12 Monaten auf 45 % reduziert. Einer anspruchsberechtigten arbeitslosen Person kann auf Antrag eine Zulage für

¹² Wie oben erwähnt, ist die Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beim Erfüllen gewisser Auflagen unbegrenzt.

Familienausgaben gewährt werden. Der zu zahlende Höchstbetrag liegt bei 1.119,32 € pro Monat.

Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Österreich bestehen aus einem Grundbetrag von 55 % des Nettoeinkommens, wobei eine Untergrenze i.H.v. 27,16 € pro Tag definiert ist. Sie kommt dann zum Tragen, wenn das Arbeitslosengeld ohne Anspruch auf Familienzuschläge eine Obergrenze von 60 % des Nettoeinkommens und mit Anspruch auf Familienzuschläge eine Obergrenze von 80 % des Nettoeinkommens nicht überschreitet. Der Tageshöchstsatz beträgt 47,19 €. Ehegatten sowie Lebensgefährten, Kinder und Enkel können Familienzuschläge in Höhe von 0,97 € täglich erhalten. Familienzuschläge für Ehegatten (Lebensgefährten) werden nur gezahlt, wenn bereits Familienzuschläge für minderjährige Kinder und Enkel gewährt wurden. Darüber hinaus gibt es eine Notstandshilfe; sie macht 92 % (in einigen Fällen 95 %) des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes aus.

Das französische System der Arbeitslosenversicherung gewährt 40,4 % des Referenzlohns plus 11,57 € pro Tag, aber insgesamt maximal 75 % des Referenzlohns, oder, falls dies günstiger ist, 57,4 % des Referenz-Tageslohns mit einem Mindestbetrag von 28,21 € pro Tag. Die Arbeitslosenhilfe im Rahmen der Grundsicherung sieht einen Tagessatz von 15,90 € vor.

In Deutschland wird zwischen Arbeitslosen mit bzw. ohne Kinder unterschieden. Arbeitslose mit Kindern erhalten 67 % des Nettolohns, während Arbeitslose ohne Kinder 60 % des Nettolohns bekommen. Die Ausgestaltung der Grundsicherung ist komplizierter als in Frankreich oder Österreich. Dabei werden Lebensumstände, Alter sowie der Familienzusammenhang berücksichtigt.

Auch die Leistungsanpassungsmechanismen unterscheiden sich zwischen den betrachteten Ländern. In Frankreich erfolgt eine Anpassung der Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung einmal im Jahr. Belgien koppelt den Betrag des Arbeitslosengeldes an den Verbraucherpreisindex (ohne Tabak, Alkohol und Treibstoffe). Ähnlich wird in Luxemburg die Entwicklung des Arbeitslosengeldes an die Preisentwicklung angepasst, sobald sich die Verbraucherpreise seit der letzten Anpassung um mindestens 2,5 % geändert haben. Deutschland und Italien hingegen

kennen keine automatische Anpassung. Bei der Grundsicherung in Deutschland werden die Regelbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts jeweils zum 1. Januar eines Jahres nach einem Mischindex aus der Entwicklung von regelbedarfsrelevanten Preisen (70 % Anteil) und der Entwicklung der Nettolöhne und Nettogehälter (30 % Anteil) angepasst. In Österreich wird beim Arbeitslosengeld eine jährliche Erhöhung der Höchstbemessungsgrundlage durchgeführt.

Die Kumulation mit anderen Leistungen der sozialen Sicherung ist in den Ländern stark begrenzt. Jedes Land sieht dabei jedoch bestimmte Ausnahmen vor. In Frankreich ist ein gleichzeitiger Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung und einer Invaliditätsrente der 2. oder 3. Kategorie innerhalb gewisser Grenzen möglich. In Belgien können Geldleistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie das Kindergeld zusammen mit Arbeitslosengeld bezogen werden. In Deutschland ist im Fall einer Altersrente, die wegen dauerhafter Erwerbsminderung gezahlt wird, eine Kumulierung möglich. Italien und Luxemburg ermöglichen keine Kumulierung mit anderen Einkommensersatzleistungen. In Österreich ist grundsätzlich eine Kumulierung möglich, außer mit Krankengeld und Renten. Bei sehr geringfügigen Einkommen aus einer Nebentätigkeit ist die Kumulierung mit dem Arbeitslosengeld in den meisten Staaten möglich. Die einzige Ausnahme bildet Italien, wo dies strikt verboten ist.

Die Dauer, mit der Berechtigte Leistungen von der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung beziehen können, variiert ebenfalls zwischen den Ländern. In Deutschland und Österreich ist sie von der Versicherungsdauer und vom Alter abhängig. Die Grundsicherung wird in beiden Fällen grundsätzlich ohne zeitliche Begrenzung gewährt, solange die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Jedoch werden Bewilligungen in der Regel in Deutschland für sechs Monate und in Österreich für ein Jahr ausgesprochen. Danach ist der Anspruch erneut nachzuweisen. In Italien wird die gesetzlich festgelegte maximale Bezugsdauer entsprechend dem Alter schrittweise angehoben bis zu einer Grenze von 18 Monaten. Die maximale Dauer der Leistungszahlung entspricht in Frankreich der Versicherungsdauer, welche für die Inanspruchnahme der Leistungen gilt (zwischen 4 und 24 Monaten, bzw. 36 Monaten, wenn der Begünstigte über 50 Jahre alt ist). Die Grundsicherung wird jeweils für 6 Monate bewilligt. Belgien gewährt die Leistungen unbegrenzt, wenn der Leistungsempfänger aktiv nach einer Beschäftigung sucht und einem Arbeitsprogramm

folgt. Der Beschäftigungsfonds in Luxemburg zahlt Leistungen bei Arbeitslosigkeit für 365 Kalendertage in einem Zeitraum von 24 Monaten. Diese können im Fall von besonders schwer zu vermittelnden Personen um weitere 182 Kalendertage verlängert werden. Die Alterskomponente spielt dabei auch wieder eine Rolle, indem sich bei 50-jährigen und älteren Arbeitslosen die Bezugsdauer um weitere 6 Monate (9 Monate bzw. 12 Monate) verlängert im Fall einer 20-jährigen (25-jährigen bzw. 30-jährigen) Beitragszahlung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung.

2.1.2.5 Steuer- und Abgabenbelastung der Leistungen

Außer in Deutschland und Österreich unterliegen die Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung in den betrachteten Staaten der persönlichen Einkommensbesteuerung. In Deutschland ist jedoch bei einem Teil der Leistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld) der Progressionsvorbehalt anzuwenden, d.h. die Leistung an sich ist nicht Bestandteil des steuerlichen Einkommens, beeinflusst jedoch den anzuwendenden Steuersatz und damit den Progressionsgrad. Belgien gewährt für die Leistungen eine nach dem steuerlichen Einkommen gestaffelte Steuerermäßigung. In den übrigen Ländern sind die Leistungen der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich Bestandteil der steuerlichen Einkommen.

Die Entrichtung von Sozialabgaben auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung verhält sich über die Länder weniger einheitlich. Keine Sozialabgaben sind von den Arbeitslosen in Italien zu zahlen. Auch in Österreich müssen auf das Arbeitslosengeld keine Sozialversicherungsbeiträge geleistet werden. Die Situation ändert sich dort aber bei der Sonderunterstützung, wobei 5,1 % für die Krankenversicherung und 6 % für die Pensionsversicherung einbehalten werden. In Frankreich besteht die Möglichkeit einer Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen im Fall von Arbeitslosigkeit, abhängig von der Leistungshöhe. Ansonsten müssen ein allgemeiner Sozialbeitrag von 6,2 % und ein Beitrag zur Tilgung der Sozialschuld in Höhe von 0,5% entrichtet werden. In Deutschland entrichtet die Bundesagentur für Arbeit für die Bezieher von Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit Beiträge zu den übrigen Zweigen der Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Pflegeversicherung). In Luxemburg werden Beiträge für die Sachleistungen bei Krankheit, Pflegeversicherung und Rentenversicherung gezahlt. In Belgien kommt es zum Abzug eines Beitrags (Soziale Sicherheit) im Umfang von 6,5 % vom Betrag des Arbeitslosengeldes, wenn das

monatliche Arbeitslosengeld dadurch nicht unter einen Betrag von 1.633,14 € (Personen mit Unterhaltsberechtigten) bzw. von 1.355,84 € (Alleinlebende) sinkt.

2.1.3 Kranken- und Pflegeversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung ist Teil des sozialen Netzes in den Ländern. Man kann prinzipiell zwei Säulen der Krankenversicherung unterscheiden.

1. Gesetzliche Krankenversicherung
2. Private Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ist die zentrale Säule des Gesundheitssystems in den ausgewählten Ländern und wird in der nachfolgenden vergleichenden Betrachtung beleuchtet.

Die gesetzliche Krankenversicherung ist eine Solidargemeinschaft, in der die Starken die Lasten der Schwachen mit übernehmen. Man zahlt im Allgemeinen Beiträge nach seiner Leistungsfähigkeit, aber man erhält Leistungen nach seiner Bedürftigkeit. Dieses Prinzip unterscheidet die gesetzliche Krankenversicherung grundlegend von privatwirtschaftlichen Versicherungen. Die Pflichtmitgliedschaft und Beitragsbemessung in der gesetzlichen Krankenversicherung – anders als in der privaten Krankenversicherung – richtet sich nicht nach dem persönlichen Krankheitsrisiko wie zum Beispiel Alter, Geschlecht, Gesundheitsstatus, sondern nach einem vom persönlichen Einkommen abhängigen festen Beitragssatz. Die weitgehende Abdeckung eines allgemeinen Lebensrisikos des Versicherten gegen für ihn nicht tragbare Krankheitskosten, ist das Ziel der GKV.

Die Pflegeversicherung bildet in Deutschland und Luxemburg ein eigenständiges Versicherungssystem. In den restlichen Ländern gibt es kein eigenständiges Sicherungssystem für die Pflege.¹³ In Österreich hat man die Möglichkeit sich freiwillig zu versichern. Die Pflegeversicherung ist dort eine freiwillige, begünstigte Selbst- oder Weiterversicherung der Rentenversicherung.

¹³ Seit Oktober 2001 gibt es in Belgien eine obligatorische flämische Pflegeversicherung, verpflichtend aber nur für Einwohner von Flandern.

2.1.3.1 Finanzierung

Bei der Finanzierung des allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherungssystems stützt man sich in den Ländern auf das Umlageverfahren und staatliche Mittel. Bei dem Umlageverfahren handelt es sich um ein beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem. Die Systeme werden also durch Beiträge der Arbeitnehmer (AN), Arbeitsgeber (AG) und durch Steuerzuschüsse des Staates oder durch Subventionen, wie im Falle von Luxemburg, finanziert. Die Zuschüsse des Staates fallen in der Regel höher aus als in den anderen Zweigen der sozialen Sicherung.

Die Höhe der Beitragssätze und der damit verbundenen Beitragsbemessungsgrenzen entnimmt man der Tabelle 3. Belgien finanziert die gesetzliche Krankenversicherung, wie die restlichen Zweige der sozialen Sicherung, durch einen bedarfsabhängigen Teil von Mitteln, die durch den Globalbeitrag eingesammelt werden.

Tabelle 3: Parameter der Krankenversicherung (KV) und Pflegeversicherung (PV) in ausgewählten Ländern, 2013

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Luxemburg	Österreich
Beitragssätze in der KV	Globalbeitrag i.H.v. 37,84%	15,5 % davon 7,3% AG 8,2 % AN	13,55 % davon 12,8 % AG 0,75 % AN	2,68 % AG (nur für die Geldleistungen)	6,1 % ¹⁾ davon 3,05 % AG 3,05 % AN	7,5 % davon 3,75 % AG 3,75 % AN ²⁾
Beitragssätze in der PV	keine	2,05 % davon 1,025 % AG 1,025 % AN	keine	keine	1,4 % AN	keine
Beitragsbemessungsgrenze in der KV	keine	47.250 €	keine	keine	112.451,28 €	53.280 €

1) Bei den 6,1 % handelt es sich um den kumulierten Beitragssatz, der sich aus den Beiträgen für die Sach- und Geldleistungen zusammensetzt.

2) Andere Verteilung für Arbeiter und freie Dienstnehmer siehe Text.

Quellen: MISSOC-Tabellen der Europäischen Kommission (2013).

In Österreich sind die Beitragssätze von der Art der Beschäftigung abhängig. Bei den Arbeitern und Angestellten wird der gleiche Betrag und zwar 7,5 % abgezogen. Das Verhältnis der Zahlung zwischen den AG und AN ist aber unterschiedlich. Die Arbeiter müssen 3,95 % von ihrem Lohn abführen und ihr AG 3,55 %. Für die Angestellten ist es derselbe Betrag. Der Angestellte und der AG zahlen 3,75 %. Bei den freien Dienstnehmern ist der Gesamtbetrag etwas niedriger. Es sind 7,1 %. Diese teilen sich auf 3,60 %, die der AN und auf 3,50 %, die der AG zahlen muss, auf. Im Allgemeinen beteiligt

sich Österreich gar nicht an der Finanzierung der Sachleistungen. Die Ausnahme bilden die Untersuchungen von Jugendlichen, wo sich der Bund mit 50 % beteiligt. In Frankreich zahlen den größten Teil der Beiträge der AG. Diese werden aber bei Niedriglöhnen reduziert. Die Beitragssätze unterscheiden sich in Italien und Luxemburg je nach dem, ob es sich um eine Sach- oder Geldleistung handelt. In Italien zahlen die Arbeitgeber Beiträge i.H.v. 2,68 %, wobei keine Bemessungsgrenze existiert. Daraus werden ausschließlich die Geldleistungen finanziert. Bei der Finanzierung der Geldleistungen beteiligt sich der Staat nur durch bedürftigkeitsabhängige Zuschüsse. Den finanziellen Bedarf bei Sachleistung übernehmen zu 100 % der Staat, die Regionen oder die Gemeinden. In Luxemburg beträgt der Beitrag für die Sachleistungen 2,8 % und für Geldleistungen 0,25 % für jeweils die AG und die AN. Der Staat trägt direkt 40 % der Beiträge.

2.1.3.2 Kreis der Berechtigten

Der Kreis der Versicherten unterscheidet sich bei den Ländern im Bereich der Sachleistungen nicht so stark voneinander. Die Grundidee ist die Sachleistungen der gesamten versicherungspflichtigen Bevölkerung zukommen zu lassen. Deswegen sind alle gegen Entgelt beschäftigten Arbeitnehmer und diesen gleichgestellte Gruppen (Auszubildende, Studenten, Praktikanten), Rentenbezieher, Menschen mit Behinderung, etc. berechtigt diese Leistungen in Anspruch zu nehmen. Diese Grundidee wird in Italien und Frankreich dadurch verstärkt, dass sich der Leistungsanspruch nur auf einen dauerhaften rechtmäßigen Wohnsitz knüpft. Die einzige Ausnahme bildet die Kategorie der Selbstständigen, denn in Deutschland und Österreich sind diese nicht versicherungspflichtig.

Keine Ausnahmen von der Versicherungspflicht findet man in Belgien und Frankreich, wobei da auch keine freiwillige Versicherung möglich ist. Um aus der Versicherungspflicht herausgenommen zu werden, gilt in Italien die Voraussetzung, dass die Personen durch das soziale Sicherungssystem eines anderen Mitgliedstaates gedeckt sind. In Luxemburg sind Personen, die ihre Beschäftigung nur gelegentlich und unregelmäßig für die Dauer von nicht mehr als drei Monaten pro Kalenderjahr ausführen auch nicht versicherungspflichtig. In Österreich existiert keine Pflichtversicherung, wenn die Summe der Entgelte unter der Geringfügigkeitsgrenze von 386,80€ im Monat liegt. In Deutschland ist die Sachlage ein bisschen komplizierter. Es

gibt auch eine Untergrenze von 450€ monatlich (Mini-Jobs). Zusätzlich aber auch eine Obergrenze von 52.200€ jährlich (Versicherungspflichtgrenze), ab der man sich privat versichern kann. Die Versicherungsfreiheit in der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland besteht insbesondere für Beamte, Richter und Berufssoldaten (eigene Systeme).

Bei den Geldleistungen beschränkt sich der Versichertenkreis auf Personen, die den Status eines Arbeitnehmers oder einer gleichgestellten Gruppe haben. Außer in Deutschland und Österreich gibt es in den restlichen Ländern keine Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung. In Belgien, Frankreich und Italien sind auch einige Gruppen von Selbstständigen versicherungspflichtig. Ausnahmen von der Versicherungspflicht ähneln sehr stark denen, die bei den Sachleistungen gelten.

Die Berechtigten der Leistungen für Pflegeversicherung decken sich sehr stark mit den Berechtigten aus der Krankenversicherung ab. Im Speziellen gilt in Deutschland der Grundsatz "Pflegeversicherung folgt Krankenversicherung". Jeder, der gesetzlich krankenversichert ist, ist automatisch in der sozialen Pflegeversicherung versichert. Somit ist in Deutschland nahezu die gesamte Bevölkerung in diesen beiden Pflichtversicherungszweigen versichert. Luxemburg gewährt Leistungen allen Versicherten der Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen). Es gibt da auch die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung. Da es in Österreich keine obligatorische gesetzliche Versicherung für den Fall der Pflegebedürftigkeit gibt und im Falle dieser die Leistungen von den Steuern finanziert werden, wird die gesamte Bevölkerung abgedeckt.

2.1.3.3 Kriterien für den Bezug der Leistungen

Eine der wichtigsten Bedingungen bei der Gewährung der Leistungen ist die Mindestversicherungszeit. Bei den Sachleistungen wird diese nur in Belgien vorausgesetzt. Dort berechtigt der Nachweis der Zahlung der Mindestbeiträge für das abgelaufene Jahr in der Regel zum Bezug von Leistungen im folgenden Kalenderjahr. In Österreich und Luxemburg ist eine Mindestversicherungszeit für freiwillig Versicherte eingeführt worden.

Bei den Geldleistungen ist die Mindestversicherungszeit in Belgien fast identisch geregelt. In Deutschland wird das Entgelt nach 4-wöchiger Dauer des Arbeitsverhältnisses fortgezahlt. Frankreich erfordert ein Minimum an geleisteten Beiträgen, das sich auf der Basis des stündlichen Mindestlohns orientiert. Die restlichen Staaten verlangen keine Mindestversicherungszeit. Ein weiteres Kriterium beim Bezug von Geldleistungen ist der Nachweis der Arbeitsunfähigkeit, die nur ein Arzt ausstellen kann. Belgien verlangt als einziges Land, dass keine Ansprüche auf eine Leistung eines anderen Systems (z.B. Unfallversicherung) bestehen und dass die Erwerbsfähigkeit um mindestens 66% gemindert wird.

Die Definition des minimalen Pflegebedarfs ist essentiell für die Gewährung von Pflegeleistungen. Österreich und Luxemburg definieren diese durch minimale Stundensätze für die Hilfe und Pflege bei der Ausführung der Aktivitäten des täglichen Lebens. In Deutschland ist die Pflegebedürftigkeit in Stufen eingeteilt. In Frankreich und Belgien muss es sich dabei um einen ernsthafte und anhaltende Zustand der verminderten Eigenständigkeit handeln. Zu Kriterien für die Gewährleistung von Leistungen gehört bei der Pflege, wie schon bei der gesetzlichen Krankenversicherung, die Mindestversicherungszeit. Nur Luxemburg und Österreich erfordern keine Mindestversicherungszeit. Darüber hinaus wird zuweilen für gewisse Leistungen die finanzielle Bedürftigkeit geprüft. Die einzige Ausnahme bildet Luxemburg, wo dieses Kriterium nicht angewendet wird. In Belgien und Frankreich wird bei einigen Leistungstypen auch nach dem Alter differenziert.

2.1.3.4 Umfang und Dauer der Leistungen

In diesem Unterkapitel werden der Umfang und die Dauer der Sach- und Geldleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung dargestellt. Der Unterschied zu anderen Zweigen der sozialen Sicherung ist, dass der Grad der Absicherung nicht so stark von den Beitragszahlungen abhängt. Dies gilt vor allem für die Sachleistungen. Solange die Anspruchsvoraussetzungen für diese erfüllt sind, werden sie in den sechs Ländern ohne jeweilige zeitliche Begrenzung geleistet. Bei Beendigung der Mitgliedschaft in der Versicherung bleibt der Anspruch in den meisten Ländern für einen gewissen Zeitraum noch erhalten z.B. in Deutschland maximal einen Monat, in Luxemburg für 3 Monate, wobei der Anspruch bei Behandlung einer Krankheit weiterhin besteht. Frankreich

gewährt nach Beendigung der Mitgliedschaft die längste Anspruchsberechtigung und zwar für weitere 12 Monate.

Bei den Geldleistungen handelt es sich um eine passive Versicherungsleistung in Form individueller Transfers. Sie teilt sich in die Lohnersatzleistungen des Arbeitgebers (Lohnfortzahlung) und die Leistungen der sozialen Sicherung¹⁴ auf. Die einzige Ausnahme bildet Italien, denn da verschmelzen beide Leistungen in eine, die generell nur der Arbeitgeber zahlt. Die Dauer und die Höhe der Fortzahlungen unterscheiden sich in den Ländern. Die Arbeitgeber in Italien zahlen 50% des tatsächlichen Arbeitsverdienstes und ab dem 21. Tag 66,66% bis zu 180 Tage. In Luxemburg werden die Arbeitgeber durchschnittlich 13 Wochen verpflichtet die Lohnfortzahlung zu übernehmen, haben aber auch die Möglichkeit durch eine gemeinsame Arbeitgebersicherung einen Ausgleich der finanziellen Belastung zu erzielen. In Belgien müssen die Arbeitgeber in den ersten 7 Tagen der Arbeitsunfähigkeit 100% des Lohns der Arbeitnehmer erstatten, vom 8. bis 14. Tag der Arbeitsunfähigkeit sind es 60% des Lohns bis zur Bemessungsgrenze und eine Ergänzungszulage. Vom 15. bis zum 30. Tag bekommen die Arbeitnehmer vom Arbeitgeber nur noch die Ergänzungszulage. Dieses Prinzip der Staffelung wird auch in Österreich angewandt. Die Zeitintervalle sind aber von der Dauer des Arbeitsverhältnisses abhängig.

In Frankreich wird entsprechend dem nationalen Abkommen der Sozialpartner oder dem jeweiligen Tarifvertrag die monatliche Lohnauszahlung festgelegt und ob der Arbeitgeber ganz oder teilweise die Differenz zwischen dem Arbeitsentgelt und dem Betrag des Krankengelds des Allgemeinen Systems für Arbeitnehmer zahlt. Das Krankengeld beträgt dort die ersten 31 Tage maximal 42,32€ und ab dem 31. Tag für Berechtigte mit 3 Kindern maximal 56,42€. Bei den Versicherungsleistungen ergibt sich auch ein differenziertes Bild. In Deutschland beträgt das Krankengeld 70% des Regelentgelts, gleichzeitig darf es jedoch nicht mehr als 90% des Nettoarbeitsentgelts ergeben. Das Regelentgelt wird nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt. Es wird gezahlt, wenn ein Versicherter infolge einer länger als sechs Wochen andauernden Krankheit arbeitsunfähig ist, oder auf Kosten der Krankenkasse stationär behandelt wird.

¹⁴ In dieser Darstellung liegt der Fokus auf dem Krankengeld.

50% des Bruttoentgelts, 60% ab dem 43. Tag der Krankheit beträgt das Krankengeld in Österreich, wobei die Bemessungsgrenze bei 4.440€ pro Monat liegt.

In Belgien setzen die Leistungen der Krankenversicherung nach Beendigung der Lohnfortzahlung des Arbeitgebers ein, d.h. nach zwei Wochen Arbeitsunfähigkeit bei Arbeitern und nach einem Monat bei Angestellten. Der Leistungssatz beträgt 60% des Arbeitsentgelts. Maximal wird aber ein tägliches Entgelt i.H.v. 131,6023€ gezahlt. Einzig Luxemburg gewährt 100% des Einkommens, das der Versicherte beim Eintreten der Erwerbsunfähigkeit bezogen hat. Die monatliche Leistung darf aber den gesetzlichen Mindestlohn nicht unterschreiten und das 5-fache des gesetzlichen Mindestlohns nicht übersteigen. In Österreich und Deutschland beträgt die Dauer, für die das Krankengeld für ein und dieselbe Krankheit geleistet wird 78 Wochen. Frankreich ist in dieser Hinsicht am generösesten, denn bei langwierigen Krankheiten kann man das Krankengeld 3 Jahre beziehen; grundsätzlich nur für 1 Jahr. Höchstens 1 Jahr beträgt die Leistung auch in Belgien. Luxemburg gewährt die kürzeste Dauer dieses Leistungstyps. Diese beträgt höchstens 52 Wochen. Die Zahlung der Leistung endet, wenn eine Invalidenrente gezahlt wird oder wenn Kontroll- oder Beratungsmaßnahmen nicht eingehalten wurden.

2.1.3.5 Steuer- und Abgabenbelastung der Leistungen

Die Geldleistungen der Kranken- und Pflegeversicherung unterliegen grundsätzlich der Steuer- und Abgabenbelastung. Ausnahmen bei der Besteuerung der Geldleistung der Krankenversicherung finden nur in Deutschland und Frankreich Gebrauch. So werden in Deutschland nur die Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber besteuert (Progressionsvorbehaltsleistung), nicht aber die Leistungen der Krankenversicherung. In Frankreich sind von der Besteuerung das Sterbegeld und die Zulage für die elterliche Präsenz befreit. Die Besteuerung verläuft in Frankreich, Italien, Luxemburg, Deutschland und Österreich nach den allgemeinen Steuerregeln. Belgien gewährt für die Leistungen eine den Einkünften des Steuerzahlers entsprechende Steuerermäßigung. Bei den Pflegeleistungen ist die Situation ein bisschen anders. In Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg unterliegen diese nicht der Besteuerung. Österreich befreit nur das Pflegegeld von der Besteuerung. In Deutschland sind Leistungen aus der Pflegeversicherung steuerfrei, und darüber hinaus können pflegebedingte Aufwendungen ggf. steuerlich berücksichtigt werden.

Die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit oder die der Krankenversicherung sind nur in Belgien und Italien von Sozialabgaben befreit. In den restlichen vier Staaten haben sich unterschiedliche Regelungen etabliert. So ist in Deutschland die Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber sozialversicherungspflichtig. Das gleiche gilt für Österreich. Hingegen sind für den Krankengeldbezug Beiträge zur Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung in Deutschland zu entrichten und in Österreich nicht. In Luxemburg sind Beiträge für die Sachleistungen bei Krankheit, Pflegeversicherung und Rentenversicherung zu bezahlen. Frankreich fordert einen allgemeinen Sozialbeitrag i.H.v. 6,2% und einen Beitrag von 0,5% zur Tilgung der Sozialschuld. Befreit von Beiträgen sind das Sterbegeld sowie das Tagegeld für Palliativpflege.

Abschließend wird noch eine Übersicht über Parameter geboten, die die Sozialversicherungssysteme im Allgemeinen beschreiben (Tabelle 4). Dabei handelt es sich um die Summe der Beitragssätze in den hier betrachteten Sozialversicherungssystemen und um das Verhältnis der Summe der Beitragszahlungen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es fällt auf, dass in Luxemburg in Summe die AG und AN am wenigsten belastet werden.

Tabelle 4: Parameter der Sozialversicherungssysteme in ausgewählten Ländern, 2013

	Belgien	Deutschland	Frankreich	Italien	Luxemburg	Österreich
Beitragssätze (Σ AG, AN)	30-40%	20-35%	30-40%	30-35%	~ 20%	30-35%
SSC / BIP	14,1%	14,1%	16,7%	13,5%	10,9%	14,7%

Quellen: OECD (2013); OECD (2012); Europäische Kommission (2013).

2.2 Maßnahmen und Vorschläge zu alternativer Finanzierung

Dieser Abschnitt soll einen Überblick geben über konkrete Maßnahmen zu alternativer Finanzierung von Sozialversicherungssystemen, die bereits umgesetzt wurden bzw. relevante Vorschläge, die in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht wurden und im Zusammenhang mit den konkreten hier untersuchten Reformvarianten stehen. Dabei wird die Darstellung gegliedert in 1) sogenannte parametrische Optionen, bei

denen lediglich die zentralen Parameter der Sicherungssysteme verändert werden, 2) nicht-parametrische Reformen, bei denen anstatt reiner Veränderung der Parameter die Struktur der Systeme grundsätzlich reformiert wird sowie 3) eine Ausweitung der Steuerfinanzierung der Sozialversicherungssysteme.

2.2.1 Parametrische Optionen

Veränderungen und Anpassungen von Beitragssätzen und ihrer Struktur können ein erster Anhaltspunkt für die Suche nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sein. Dabei werden bereits bestehende Parameter des Sozialversicherungssystems verändert. Zu den parametrischen Reformoptionen, die das Beitragsaufkommen erhöhen, zählen üblicherweise eine Anhebung oder ein Wegfall von Beitragsbemessungsgrenzen sowie ein Anheben der Beitragssätze.

Darüber hinaus sind auch solche parametrischen Reformen denkbar, welche die Struktur der Beitragszahlungen betreffen, zum Beispiel die Einführung unterschiedlicher Beitragssätze nach Höhe der Bemessungsgrundlage. Dieser Ansatz weicht somit von einem konstanten Beitragssatz über alle Einkommen ab. Auf diese Weise kann eine progressive Wirkung im Rahmen der Beitragszahlungen erzielt werden, wenn die Beitragssätze mit dem Einkommen ansteigen.

Grundsätzlich beziehen sich Aspekte des angestrebten Grads an Progression im Beitragssystem sowie die Ausgestaltung der Parameter auf das Konzept der „vertikalen Gerechtigkeit“. Die Einführung progressiver Beitragssätze hat für sich genommen Effekte, die der Wirkung einer Beitragsbemessungsgrenze entgegenstehen, denn letztere wirkt regressiv. Eine Kombination beider Elemente kann also Effekte haben, die sich gegenseitig kompensieren. Darüber hinaus besteht für den Gesetzgeber die Möglichkeit, Beitragssätze derart nach dem Einkommen zu differenzieren, dass sie von der Reagibilität (der Elastizität) der Bemessungsgrundlage abhängen. Theoretisch optimale Beitragssätze orientieren sich dabei an der sogenannten inversen Elastizität der Beitragszahler in der jeweiligen Einkommensklasse. Einkommensklassen, in denen sich Personen befinden, bei denen mit relativ starken Ausweichreaktionen in Form von geringerer Arbeitsmarktpartizipation oder etwa Umschwenken auf private Versicherungen zu rechnen ist, würden demzufolge relativ niedrige Beitragssätze zahlen.

Relativ unelastischen Einkommensklassen würden entsprechend höhere Beitragssätze zugeordnet werden.

Ein möglicher Abschlag auf die Beitragsbemessungsgrundlage wirkt wie ein Freibetrag und lässt sich somit jenen Parametern zuordnen, die den Progressionsgrad des Systems betreffen. Dabei kann der Einkommensbereich bis zum Freibetrag wie eine Beitragstarifzone angesehen werden, die mit einem Satz von 0% verbeitragt wird. Diskutiert wird ebenfalls oft ein progressives Beitragssystem, bei dem die unterste Tarifzone mit positiven, aber sehr niedrigen Beitragssätzen belastet wird, während auf den Teil des Einkommens, der über diesen Freibetrag hinausgeht, ein höherer Beitragssatz zu zahlen ist. Anders wirkt hingegen eine Freigrenze, bei der Einkommen bis zur Grenze grundsätzlich nicht beitragspflichtig sind, jedoch ab einem Einkommen über dieser Grenze das gesamte Einkommen beitragspflichtig wird. Dadurch entsteht eine Diskontinuität an der Stelle der Freigrenze, die je nach Ausgestaltung sehr groß ausfallen kann. Durch verschiedene Regelungen kann diese Diskontinuität abgemindert werden. In Deutschland gibt es beispielsweise eine Gleitzone bei den Sozialversicherungsbeiträgen, die bei Einkommen zwischen (sozialversicherungsfreier) geringfügiger Beschäftigung und voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sukzessive ansteigen.

Im Rahmen des Systems der **Krankenversicherung** in Luxemburg werden in dieser Studie ausführlich folgende parametrische Optionen untersucht:

1. Die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
2. Die Einführung eines Abschlages auf die Beitragsbemessungsgrundlage
3. Die Einführung progressiver Beitragssätze

Alle drei Regelungen betreffen den Progressionsgrad des Beitragssystems und entlasten in ihren untersuchten Varianten geringere Einkommen, während die Finanzierung über zusätzliches Beitragsaufkommen von höheren Einkommen vorgesehen ist. Für Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze müssen keine weiteren Krankenkassenbeiträge gezahlt werden. Das heißt, durch ein Anheben der Beitragsbemessungsgrenze wird konkret die regressive Wirkung der Grenze an sich verringert. Der Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze bei ansonsten konstanten

Beitragssätzen stellt einen Schritt in Richtung eines proportionalen Beitragssystems dar. Durch das Einführen eines Abschlages auf die Beitragsbemessungsgrundlage in Höhe eines halben gesetzlichen Mindestlohns sind Einkommen bis zu diesem beitragsfrei. Zur Finanzierung müsste der Beitragssatz entsprechend erhöht werden.

Darüber hinaus wird in dieser Studie die Wirkung einer Staffelung der Beitragssätze nach dem Lohn untersucht. Dabei unterliegen untere Einkommenszonen einem geringeren Beitragssatz, während Einkommen in höheren Bereichen mit einem entsprechend höheren Beitragssatz belegt werden. Durch progressive Tarifgestaltungen werden sowohl Arbeitnehmer mit geringen Einkommen als auch grundsätzlich Arbeitgeber, die relativ viele Teilzeitarbeitskräfte einsetzen, tendenziell entlastet.

Im Rahmen des Systems der **Rentenversicherung** in Luxemburg werden in dieser Studie ausführlich folgende parametrische Optionen untersucht:

1. Die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
2. Die Einführung progressiver Beitragssätze

Je nach Höhe der Beitragsbemessungsgrenze werden durch die Anhebung tendenziell höhere Einkommen durch zusätzliche Beiträge belastet. Bei der Einführung progressiver Beitragssätze müssen die Entlastungen für geringer entlohnte Arbeitnehmer durch zusätzliche Beiträge von höher entlohnten Arbeitnehmern finanziert werden.

Eine weitere parametrische Option in der Rentenversicherung ist die Erhöhung der Regelaltersgrenze. In Deutschland wurde zum Beispiel in 2007 beschlossen, das Alter für den Anspruch auf die Regelaltersrente von 65 auf 67 (Stichwort „Rente mit 67“) mit stufenweisem Anstieg für die Geburtsjahrgänge 1947 bis 1964 anzuheben (vgl. BMAS, 2010). Dies kann insbesondere als Reaktion auf die demographische Entwicklung betrachtet werden, welche erhöhte Ausgaben der Rentenversicherungen durch eine gestiegene Lebenserwartung und damit einer längeren Rentenbezugsdauer nach sich zieht. Die Anhebung der Regelaltersgrenze verringert die Mehrausgaben der Rentenversicherungen für die Regelaltersrente durch eine teilweise Anpassung an die gestiegene Lebenserwartung. Gleichzeitig zielt diese Maßnahme darauf ab, Erwerbstätige für einen längeren Zeitraum im Rahmen der Beitragszahlung zur Finanzierung der Ausgaben heranzuziehen.

Neben der gestiegenen Lebenserwartung ist in Deutschland durch unterschiedlich geburtenstarke Kohorten eine deutliche Verschiebung des Verhältnisses von Rentenbeitragszahlern zu Rentenempfängern zu erwarten. In den 1990er Jahren wurde der Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung daher deutlich angehoben. Um weitere Erhöhungen zu begrenzen, wurden mittlerweile Beitragsobergrenzen (derzeit von 20%) festgelegt und Anfang der 2000er einige rentenpolitische Maßnahmen beschlossen, wie zum Beispiel das Altersvermögensergänzungsgesetz oder das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Maßnahmen sehen ebenfalls einen begrenzten Anstieg des Rentenniveaus über den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor vor (vgl. BMAS, 2010).

In anderen EU-Ländern wurden in der Vergangenheit ebenfalls das Renteneintrittsalter angehoben bzw. ähnliche Reformmaßnahmen in diese Richtung eingeleitet oder diskutiert (siehe BMAS, 2010, S. 25). Die gesetzgeberische Regelaltersgrenze lag in den meisten EU-Ländern in der Vergangenheit nicht über 65 Jahren. Abweichende Regelaltersgrenzen für Frauen sind eher unüblich, mit Ausnahme vom Vereinigten Königreich, wo 2009 die Regelaltersgrenze für Frauen bei 60 Jahren lag. EU-Länder mit in der Vergangenheit etwas geringeren Regelaltersgrenzen sind Estland, Litauen, Malta, die Slowakei, Tschechien und Ungarn. Dort lag die Regelaltersgrenze bis 2009 zwischen 61 und 63 Jahren (vgl. BMAS, 2010, S. 27 und Europäische Kommission, 2010).

Im Vergleich der EU-Länder ist darüber hinaus ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der gesetzlichen Regelaltersgrenze und dem durchschnittlichen tatsächlichen Renteneintrittsalter erkennbar. Je nach Land unterscheiden sich die Differenzen zwischen Regelaltersgrenze und tatsächlichem Renteneintritt jedoch erheblich. Weitere Regelungen, die beispielsweise Vorruhestand, Frühverrentung und Wartezeit betreffen, sind dabei auch aus Finanzierungsgesichtspunkten gegebenenfalls nicht zu vernachlässigen. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter lag in der EU bei etwa 61 Jahren. In Estland, Irland, Schweden, Spanien und UK ist das gesetzliche Renteneintrittsalter etwas höher. Beim tatsächlichen Renteneintrittsalter stellt Luxemburg mit etwa 57 Jahren einen Ausreißer nach unten dar. Darüber hinaus gehört Luxemburg zu den Ländern mit einer hohen Lebenserwartung, welche üblicherweise eher spätere tatsächliche Renteneintrittsalter aufweisen (siehe Europäische Kommission, 2010, S. 21).

Nach Umsetzung der Maßnahmen zur Anhebung der Regelaltersgrenzen werden diese in den meisten EU-Ländern um etwa 2 Jahre höher liegen als zurzeit. Damit liegt die Regelaltersgrenze üblicherweise bei 67 Jahren, bzw. bei etwa 65 Jahren in den Ländern, die bisher eher geringere Regelaltersgrenzen hatten (vgl. BMAS, 2010, S. 27). In Luxemburg soll das Renteneintrittsalter hingegen vorerst bei 65 Jahren bleiben. Gleichzeitig wird in fast allen EU-Ländern die Regelaltersgrenze von Frauen an die der Männer angeglichen. Auch durch diese Angleichung ist ein positiver Finanzierungseffekt bzw. ein Ausgaben reduzierender Effekt für die gesetzliche Rentenversicherung zu erwarten.

In der gesetzlichen **Pflegeversicherung** existiert in Luxemburg bereits ein Abschlag auf die Bemessungsgrundlage. Neben dem Abschaffen dieses Abschlags wird als parametrische Reformoption das Anheben des Beitragssatzes in zwei Stufen in dieser Studie simuliert. Diese beiden parametrischen Optionen beeinflussen analog zu den anderen Sozialversicherungen den Progressionsgrad der Beitragszahlungen.

2.2.2 Nicht-Parametrische Reformen

Über die rein parametrischen Reformoptionen bezüglich der Beitragssätze und ihrer Struktur hinaus gibt es weitere Möglichkeiten zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Diese beinhalten teilweise grundsätzliche Änderungen an der Struktur des Sozialversicherungssystems und stellen oft zunächst keine konkreten Vorschläge dar. Als Ausgangspunkt gelten in Deutschland aktuell diskutierte Vorschläge und die jeweils damit verbundenen Wirkungen und Finanzierungsziele. Einige der Reformvorschläge gelten gleichermaßen für Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung wird nicht gesondert betrachtet. Vorschläge, die auf eine Ausweitung der Steuerfinanzierung abzielen, werden im darauf folgenden Abschnitt gesondert betrachtet.

Grundsätzlich haben solche Reformoptionen, die auf eine Erhöhung der Partizipation auf dem Arbeitsmarkt abzielen, potenzielle Wirkungen auf die Finanzierung der Sozialversicherungen. Wenn zum Beispiel mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ein Anstieg der Zahl der Beitragszahler einhergeht, können arbeitsmarktpolitische Reformen die Finanzierung der Sozialversicherungen begünstigen. Dies könnten beispielsweise Maßnahmen sein,

die auf einen längeren Verbleib älterer Personen auf dem Arbeitsmarkt abzielen, oder etwa Reformoptionen, die eine stärkere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt bezwecken. Darüber hinaus können diese Maßnahmen zu einem Rückgang der Zahl der Leistungsempfänger führen, wie beispielsweise bereits bei der Erhöhung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung diskutiert wurde.¹⁵

In der gesetzlichen Pflegeversicherung haben kinderlose Mitglieder in Deutschland seit 2005 einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten zu zahlen. Mit Bezug auf intergenerationale Gerechtigkeit und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sind solche Zusatzbeiträge für Kinderlose insbesondere in der Renten- und Pflegeversicherung verfügbar und stellen eine alternative Finanzierungsquelle dar.

In der gesetzlichen Krankenversicherung wird in Deutschland eine beitragsfreie Mitversicherung für Familienmitglieder (Ehe- oder Lebenspartner sowie Kinder) ermöglicht, sofern diese nicht bereits selbst sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Die Grenze für den Anspruch auf einen Verbleib in der Familienversicherung liegt in Deutschland in 2013 bei monatlich 385 EUR. Ein Wegfall dieser Familienversicherung und alternative Regelungen für die kostenpflichtige Krankenversicherung der Familienmitglieder hat entsprechende Implikationen für die Finanzierung der Krankenversicherung. Je nach Ausgestaltung bieten sich in diesem Zusammenhang weitere alternative Finanzierungsquellen an.

Ab einem jährlichen Bruttoeinkommen in Höhe von 52.200 EUR in 2013 besteht in Deutschland keine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mehr und ein Wechsel in die private Krankenversicherung ist möglich. Eine Erhöhung dieser Versicherungspflichtgrenze für abhängig Beschäftigte hat sowohl Auswirkungen auf die Zahl der Versicherten als auch auf die Struktur der Beitragszahler. Eine Erhöhung der Zahl der Pflichtversicherten fördert einerseits die Einnahmen der Sozialversicherungen, steigert aber andererseits auch möglicherweise die Ausgaben durch eine höhere Zahl an potenziellen Leistungsempfänger. Ein Finanzierungsvorteil kann jedoch insbesondere dadurch entstehen, dass Personen mit hohem Einkommen und entsprechend absolut höheren Beitragszahlungen in größerem

¹⁵ Das betrifft grundsätzlich auch die Arbeitslosenversicherung. Darauf wird in dieser Studie aber nicht weiter eingegangen.

Umfang in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme aufgenommen werden. Hingegen dürfte sich die Leistungsstruktur der Kranken- und Pflegeversicherung durch die zusätzlichen einkommensstarken Mitglieder weniger stark von der Leistungsstruktur der bereits versicherten Mitglieder unterscheiden.

In Deutschland wurde in den letzten Jahren vermehrt das Konzept der sogenannten „**Bürgerversicherung**“ in der gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert (siehe zum Beispiel IGES, 2013, IGES, 2004, und Rothgang et al., 2010). Elemente verschiedener teilweise konkreter Vorschläge (zum Beispiel von der Partei Bündnis 90/Die Grünen) betreffen insbesondere:

1. Eine Ausweitung des Versichertenkreises
2. Eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage
3. Weitere Ausgestaltungen wie die Beschränkung der beitragsfreien Mitversicherung, das Beitragssplitting oder die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Maßnahmen und Vorschläge sind dabei nicht auf die Krankenversicherung beschränkt und können mit im Detail unterschiedlicher Wirkung auch auf Pflege- und Rentenversicherung bezogen werden. Bezüglich der oben genannten Elemente 1. und 2. werden die finanziellen Wirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland in Gutachten von IGES (2004, 2013) und Rothgang et al. (2010) wie folgt diskutiert und beurteilt.

Bei der Ausweitung des Versichertenkreises geht es darum, die Gruppe der sozialversicherungspflichtigen Personen möglichst groß zu gestalten. Demnach sollen Selbständige und Beamte ebenfalls in diese Gruppe aufgenommen werden und die Wahlfreiheit zwischen freiwilliger Mitgliedschaft und privater Krankenversicherung wegfallen. Rothgang et al. (2010) merken an, dass diese Regelung neben der Beteiligung dieser Personengruppen am Umverteilungssystem in der gesetzlichen Krankenversicherung (vertikale Gerechtigkeit) darauf abzielt, eine horizontale Gerechtigkeit zu gewährleisten, weil beklagt werde, dass „[...] Haushalte mit gleichem Einkommen und damit gleicher ökonomischer Leistungsfähigkeit zu ungleichen Beitragszahlungen herangezogen werden, je nachdem aus welchen Einkommensarten sich ihr Einkommen

speist“ (S. 1). Untersucht wurde beispielsweise das Modell der „Grünen Bürgerversicherung“, nach der neben den anderen oben genannten Regelungen die gesamte Bevölkerung in einer einheitlichen Bürgerversicherung einbezogen wird. Die Finanzierungseffekte bzw. die Höhe des daraus folgenden impliziten Beitragssatzes wurden von IGES (2004, 2013) und Rothgang et al. (2010) quantifiziert.

Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Bürger kommt einer Abschaffung der privaten Krankenversicherung gleich. Auswirkungen auf die Finanzierung hat dies durch die Verbeitragung von relativ hohen Einkommen von Selbständigen und Beamten sowie von Personen, die sich vorher privat versichern konnten. Zu berücksichtigen ist aber auch die Risikostruktur der vormals Privatversicherten, die sich vermutlich wesentlich von der Risikostruktur der gesetzlich Versicherten unterscheidet und somit indirekte Auswirkungen auf die Ausgabenstruktur einer integrierten Krankenversicherung hätte.

Falls die ärztlichen Leistungen für alle Versicherungsmitglieder nach den geringeren GKV-Tarifen abgerechnet werden müssten und damit die Ausgaben für Krankenversicherungsleistungen insgesamt sinken würden, käme es nach Berechnungen von Rothgang et al. (2010) insgesamt für alle Versicherten entlang der gesamten Einkommensverteilung sowie für weite Teile der Arbeitgeber zu Entlastungen in Form von niedrigeren Beiträgen (S. 7). Dies impliziert entsprechende Einnahmeausfälle aufseiten der Ärzte, Krankenhäuser und Anbieter weiterer medizinischer Leistungen und Produkte. Die Ausweitung der gesetzlichen Krankenversicherungspflicht auf Beamte sowie die Umwandlung der Beamtenbeihilfe in einen Arbeitgeberbeitrag entlaste gleichzeitig die öffentlichen Haushalte (vgl. Rothgang et al., 2010, S. 5). Jedoch ist zu beachten, dass während des schrittweisen Überganges eine Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten ist, da die niedrigen Arbeitgeber-Beiträge für Beamte zunächst nur für jüngere Kohorten zu zahlen wären, während die bisherigen Beihilfezahlungen für ältere Kohorten zunächst bestehen blieben (vgl. IGES, 2004, S. 7). Falls jedoch in einer Bürgerversicherung keine Altersrückstellungen gebildet werden müssten, wie dies hingegen bei den privaten Krankenversicherungen der Fall ist, bestehe rechnerisch ein Finanzierungsvorteil (Rothgang et al., 2010, S. 7).

Im Rahmen der Vorschläge zur Bürgerversicherung wird regelmäßig auch eine Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage diskutiert. Dabei werden neben den

Einkommen aus abhängiger Beschäftigung auch andere Einkommensarten verbeitragt. Dies schließt Kapitaleinkommen, Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, wie Gewinneinkommen ein. Da sich die Bevölkerungsgruppen, die vorrangig solche Einkommen beziehen, in der Regel in der Höhe ihrer Einkommen sowie ferner auch in der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen von den bisherigen Pflichtversicherten unterscheiden, ergeben sich Auswirkungen auf Einnahmen sowie Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung.

Eine Variante der Vorschläge zur Bürgerversicherung, bei der die beitragsfreie Mitversicherung abgeschafft wird, ist das sogenannte Beitragssplitting für Ehepaare. Hierbei wird das gemeinsame Einkommen von Ehepartnern in zwei gleich große Hälften geteilt, und die resultierenden Hälften sind dann jeweils beitragspflichtig. Im Falle von proportionalen Beitragssätzen ergäben sich dadurch lediglich durch die Beitragsbemessungsgrenze relevante nichtlineare Effekte (siehe Rothgang, 2010, S.9).

Im Gegensatz zu den Vorschlägen zur Bürgerversicherung steht das Konzept der sogenannten Gesundheitsprämie, auch bekannt als Kopfpauschale. Dabei ist vorgesehen, die Höhe der Beitragszahlung unabhängig vom Einkommen festzulegen, also pauschal für jeden Versicherten. Im Falle von geringen Einkommen soll ein steuerfinanzierter Sozialausgleich eintreten.

2.2.3 Ausweitung der Steuerfinanzierung

Im Folgenden werden für die ausgewählten Länder einige umgesetzte Maßnahmen sowie diskutierte Vorschläge zu alternativer Finanzierung der Sozialversicherungssysteme vorgestellt, welche eine erhöhte Staatsbeteiligung an der Finanzierung vorsehen. So lassen sich einige Beispiele für Deutschland zu umgesetzten Maßnahmen finden, bei denen Steuererhöhungen an eine Ausweitung der Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen gekoppelt wurden.

So wurde zum Beispiel in 2006/2007 in Deutschland die **Mehrwertsteuer** erhöht und im Gegenzug das zusätzliche Steueraufkommen verwendet, um eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren und das Budgetdefizit zu senken. Mit der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge wurde von der damaligen Regierungskoalition eine Verbesserung der Partizipationsanreize auf dem Arbeitsmarkt durch Senkung der

Arbeitnehmerbeiträge sowie eine Verringerung der Lohnkosten auf Seiten der Unternehmen durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge bezweckt (vgl. Bach et al., 2006). Während die Beitragssätze in der Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte erhöht wurden, wurden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 2 Prozentpunkte gesenkt. Zur Finanzierung wurde der Regelsatz der Mehrwertsteuer von 16% auf 19% erhöht.

Eine solche Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes überträgt sich in der Regel in eine Erhöhung des Konsumentenpreisindex und senkt damit die Reallöhne. Die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge hingegen hat eine Erhöhung der Reallöhne zur Folge. In der Summe beider Effekte ergab sich jedoch im Fall dieser konkreten Reform eher eine Verringerung der Reallöhne (Bach, 2005), denn die starken Reallohnverluste durch die Mehrwertsteuererhöhung wurden nur zu einem Teil durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ausgeglichen (siehe Bach et. al., 2006). Darüber hinaus ergeben sich von so einer Reform jedoch generell auch differenzierte Wirkungen zum Beispiel für Arbeitnehmer in Beschäftigungsverhältnissen, die nicht sozialversicherungspflichtig sind. So sind insbesondere Arbeitnehmer in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, Empfänger von Altersrenten sowie Personen mit geringeren Einkommen aus selbständiger Arbeit zwar auf der einen Seite von Steuersatzerhöhungen bei der Mehrwertsteuer betroffen, profitieren auf der anderen Seite jedoch nicht von den Entlastungen durch gesenkte Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Bach et al., 2006). Insgesamt fielen die erwarteten positiven Arbeitsangebotseffekte in Folge dieser konkreten Reform in Deutschland vergleichsweise gering aus (Bach et al., 2006).

Bei einer anderen Maßnahme wurden ebenfalls Verbrauchsteuern als alternative Finanzierungsquelle für die Sozialversicherung eingesetzt. Zwischen 1999 und 2002 wurden in Deutschland **Energiesteuern** eingeführt bzw. erhöht und mit dem Mehraufkommen eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Unter dem Stichwort „ökologische Steuerreform“ sollten umweltpolitische Ziele der Steuerung von Emissionen mit Zielen der Beschäftigungsförderung auf dem Arbeitsmarkt verbunden werden. Trotz einer grundsätzlich verhältnismäßig geringen Lenkungswirkung bezüglich der formulierten ökologischen Ziele generierten die Energiesteuern in diesem Fall ein beachtliches Steueraufkommen in Höhe von immerhin 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (siehe Bach, 2009.). Im Zuge der Einführung dieser

Energiesteuern wurden die Beitragssätze zur Rentenversicherung um 1,7 Prozentpunkte gesenkt und das Niveau der Renten konnte leicht angehoben werden.

Eine weitere alternative Finanzierungsquelle für die Sozialversicherung, dabei insbesondere für die Rentenversicherung, aber zunehmend auch für die Pflegeversicherung, stellen die kapitalgedeckten Ergänzungssysteme dar. So wurde zum Beispiel im Rahmen des Alterseinkünftegesetzes in Deutschland im Jahr 2005 eine staatliche Förderung privater kapitalgedeckter Altersvorsorge im Rahmen der sogenannten Riester-Rente beschlossen. Durch diese Reform wird schrittweise für zukünftige Rentnerkohorten eine nachgelagerte Besteuerung der Rentenbezüge im Alter eingeführt. Gleichzeitig werden die Einzahlungen während des Erwerbslebens zunehmend in Form von Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der persönlichen Einkommenssteuerveranlagung abzugsfähig. In diesem Zusammenhang ist ein Sonderausgabenabzug sowohl für die eigenen Einzahlungen in geförderte Altersvorsorgeprodukte als auch für die im Rahmen der Förderung gezahlten Zulagen möglich. Da eine steuerliche Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen Auswirkungen auf das Steueraufkommen hat, sind in diesem Zusammenhang auch Interaktionen mit der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme vorstellbar.

3 Empirischer Teil: Simulation von Reformvarianten

In diesem Kapitel werden in einem Methodenteil kurz die Mikrodaten und die verwendeten Mikrosimulationsmodelle vorgestellt. Daraufhin werden die einzelnen untersuchten Reformvarianten beschrieben sowie ihre theoretischen Vor- und Nachteile für die privaten Haushalte und die öffentlichen Finanzen gegenübergestellt. Schließlich werden Simulationsergebnisse für einige Reformvarianten präsentiert.

3.1 Methoden: Mikrodaten und Mikrosimulationsmodell

In diesem Abschnitt werden zunächst die verwendeten Methoden dargestellt, also die Mikrodaten, die als Grundlage verwendet werden, sowie das Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell, mit dem die Reformvarianten simuliert und ihre Verteilungseffekte abgeschätzt werden. Des Weiteren wird aufgezeigt werden, wie mit den vorgestellten Methoden die konkreten Vorschläge analysiert werden.

Es werden zwei verschiedene Simulationsmodelle verwendet, eines für die Simulationen für Luxemburg und eines für Deutschland. Lediglich für die Simulationen zur Mehrwertsteuer wird im Fall beider Länder das gleiche Modell verwendet. Die beiden Modelle basieren auf zwei unterschiedlichen Mikrodatensätzen.

Der Mikrodatensatz, der für Luxemburg zugrunde liegt, ist der *EU Survey of Income and Living Conditions* (EU-SILC). Dabei handelt es sich um repräsentative Umfrage-Querschnittsdaten zu privaten Haushalten, die für jedes EU-Mitgliedsland zur Verfügung stehen. Erhoben werden Markt- und Transfereinkommen auf Individual- sowie Haushaltsebene. Die EU-SILC-Daten enthalten Einkommen differenziert nach der Quelle (Arbeit, Kapital, Vermietung und Verpachtung), jedoch keine Konsuminformationen und nur grobe Vermögensinformationen. Die Fallzahlen umfassen 7.700 Individuen in 3.800 Haushalten für Luxemburg. Ausgeschlossen werden aus dem Mikrodatensatz alle Haushalte, in denen Beamte leben, die in internationalen Organisationen arbeiten. Sie sind grundsätzlich auch nicht in den gesetzlichen Steuer- und Sozialversicherungssystemen Luxemburgs erfasst. In dieser Hinsicht sind die Mikrodaten also konsistent mit den offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen, auf Grundlage derer für diese Studie Aufkommensschätzungen durchgeführt wurden (vom luxemburgischen Sozialministerium, IGSS).

Hochgerechnet auf die Population werden damit in den Mikrodaten etwa 180.000 private Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg erfasst. Das schließt solche Grenzgänger aus, die in Luxemburg arbeiten und damit in die Sozialversicherungskassen einzahlen, jedoch keinen Wohnsitz in Luxemburg haben. Diese Gruppe ist unter anderem dafür verantwortlich, dass es zu systematischen Differenzen kommt zwischen den Aufkommensschätzungen, die das IGSS für die untersuchten Reformvarianten durchgeführt hat, und den hochgerechneten mittleren Effekten, die sich aus den Simulationen mit den Mikrodaten ergeben. Siehe zu weiteren Gründen auch Kapitel 3.4.

Der Mikrodatensatz, der den Simulationen für Deutschland zugrunde liegt, ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Dabei handelt es sich um repräsentative Paneldaten zu Haushalten in Deutschland. Erhoben werden Markt- und Transfereinkommen auf Individual- sowie Haushaltsebene. Die SOEP-Daten beinhalten Einkommen differenziert nach der Quelle (Arbeit, Kapital, Vermietung und Verpachtung), jedoch nur

eingeschränkte Konsum- und Vermögensinformationen. Die Fallzahlen belaufen sich auf etwa 20.000 Individuen in ungefähr 12.000 Haushalten.

Das Mikrosimulationsmodell, das in dieser Studie für Luxemburg verwendet wird, ist das Europäische Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell, EUROMOD.¹⁶ Es bildet die Einkommensbesteuerung sowie der wesentlichen Transfers für alle EU-27 Mitgliedsstaaten (inkl. SSC) ab. Es basiert auf den EU-SILC Daten für 2008 bzw. 2010. Für Luxemburg stehen in EUROMOD derzeit nur die Daten für 2008 zur Verfügung. Es wird aber eine Fortschreibung der Einkommen bis in das Jahr 2012 vorgenommen. Die uns vorliegende Version des EUROMOD-Modells für Luxemburg bildet das Recht für das Jahr 2012 auf Grundlage der Daten aus 2008 (fortgeschrieben) ab.¹⁷

Das Mikrosimulationsmodell, das grundsätzlich für Deutschland verwendet wird, ist das Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell für Deutschland, STSM, das in der Abteilung Staat am DIW Berlin regelmäßig eingesetzt und laufend weiterentwickelt wird. Es bildet die Einkommensbesteuerung sowie alle Transfers für Deutschland (inkl. SSC) ab. Es basiert auf den SOEP-Daten für 2001 bis 2012. Für diese Studie werden die zurzeit aktuellsten verfügbaren Daten des Jahres 2012 verwendet (Einkommensreferenzjahr 2011). Zu weiteren Einzelheiten des Modells siehe Steiner et al. (2008).

Lediglich für die Simulationen der Reformen zur Mehrwertsteuer wird auch im Fall von Deutschland auf das EUROMOD-Modell in der Anwendung für Deutschland zurückgegriffen. So können Synergien bei der Imputation der Konsumausgaben zwischen den Varianten für Luxemburg und für Deutschland genutzt werden. In der Anwendung für Deutschland basiert das EUROMOD-Modell zurzeit auf den EU-SILC Daten für 2010. Genauso wie im Fall von Luxemburg wird eine Fortschreibung der Einkommen bis in das Jahr 2012 vorgenommen. Es liegt das Steuer- und Transferrecht des Jahres 2012 zugrunde.¹⁸

Um mit dem EUROMOD-Modell die Reformvarianten zur Mehrwertsteuer im Fall von Deutschland und Luxemburg analysieren zu können, muss eine Anpassung des Modells

¹⁶ Zum EUROMOD-Modell allgemein siehe Sutherland und Figari (2013).

¹⁷ Siehe dazu den EUROMOD-Country-Report für Luxemburg in Berger und Liégeois (2012).

¹⁸ Siehe dazu den EUROMOD-Country-Report für Deutschland in Ochmann und Gallego Granados (2013).

vorgenommen werden. Da die EU-SILC-Daten weder für Luxemburg noch für Deutschland Informationen zu den Konsumausgaben der Privathaushalte enthalten, müssen diese mithilfe externer Konsumdaten imputiert werden. Mit diesem Vorgehen kann sichergestellt werden, dass eine vergleichbare integrierte Einkommens- und Ausgabendatengrundlage für die beiden Länder vorliegt. Darüber hinaus steht kein Mikrosimulationsmodell zur Verfügung, das sowohl Einkommens- als auch Konsuminformationen für Privathaushalte in Luxemburg sowie Deutschland in vergleichbarer Struktur als Datengrundlage verwendet und in dem das Mehrwertsteuerrecht dieser Länder abgebildet ist.

Im Fall von Deutschland werden die Konsumausgaben auf Basis der Mikro-Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS, siehe Statistisches Bundesamt, 2013) in das EUROMOD-Modell imputiert. Dazu wird mithilfe der EVS-Daten ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Konsumausgabenstruktur und dem Haushaltsnettoeinkommen geschätzt (sogenannte Engel-Kurven, siehe zum Beispiel Deaton und Muellbauer, 1980). Dabei werden die gesamten Konsumausgaben in 15 Kategorien nicht-dauerhafter Ausgaben sowie eine Kategorie für dauerhafte Ausgaben unterteilt.¹⁹ Die geschätzten Koeffizienten der funktionalen Zusammenhänge je Güterkategorie werden weiterverwendet, um die Konsumausgaben für jeden einzelnen Haushalt in die EU-SILC-Daten zu imputieren, gegeben das Nettoeinkommen und weitere soziodemographische Merkmale des Haushalts. Dabei wird sichergestellt, dass die Verteilung des Einkommens sowie der weiteren Merkmale in den EVS-Daten und den EU-SILC-Daten vergleichbar sind. Genaueres zu diesem Vorgehen findet sich in Decoster, Ochmann und Spiritus (2013).

Im Fall von Luxemburg werden ebenfalls Informationen zu Konsumausgaben der Haushalte in das EUROMOD-Simulationsmodell imputiert. Hier muss allerdings ein anderes Vorgehen als im Fall von Deutschland gewählt werden, da dem Projektteam

¹⁹ Die 15 für diese Schätzung gewählten Gütergruppen nicht-dauerhafter Konsumausgaben sind: 1) Nahrungsmittel und nichtalkoholische Getränke, 2) alkoholische Getränke, 3) Tabakwaren, 4) Bekleidung und Schuhe, 5) Energie, 6) Wohnen, 7) Haushaltsartikel und haushaltsnahe Dienstleistungen, 8) Gesundheit, 9) privater Transport, 10) öffentlicher Transport, 11) Nachrichtenübermittlung und Kommunikation, 12) Freizeit, Unterhaltung und Kultur, 13) Bildung, 14) Beherbergung und Gaststätten sowie 15) andere Waren und Dienstleistungen. Als dauerhafte Güter werden in dieser Untersuchung insbesondere Kraftfahrzeuge, Immobilien (ohne echte Mieten sowie imputierte Mieten für Selbstnutzer), Möbel, größere Haushaltsgeräte, Video- und Audiogeräte sowie andere langlebige Konsumgüter gruppiert.

kein Zugang zu den Mikrodaten über die Konsumausgaben der privaten Haushalte in Luxemburg vorliegt. Daher wird auf die für Deutschland geschätzten funktionalen Zusammenhänge zwischen den Konsumausgaben nach den gleichen 16 Gütergruppen (siehe oben) und dem Haushaltsnettoeinkommen sowie weiterer demographischer Merkmale zurückgegriffen. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass der funktionale Zusammenhang zwischen den Ausgaben, dem Einkommen und den weiteren Merkmalen, der für die Privathaushalte in Deutschland geschätzt wurde, auch für die Privathaushalte in Luxemburg gilt.²⁰ Die mit den deutschen EVS-Mikrodaten geschätzten Parameter werden also schließlich verwendet, um die Konsumausgaben für Luxemburg in das EUROMOD-Modell für jeden einzelnen Haushalt, gegeben dessen Einkommen und soziodemographische Merkmale, zu imputieren.

Darüber hinaus werden aggregierte Informationen aus der luxemburgischen Variante der EVS herangezogen (siehe Statec, 2011), und zwar aggregierte und mittlere Ausgaben nach einzelnen Gütern, also detaillierter als die 16 Gütergruppen. Diese Informationen dienen dazu, die mittlere Mehrwertsteuerbelastung auf der höheren Ebene zu bestimmen, also für die 16 Gütergruppen. Dafür reichen die Informationen aus der Ausgabenimputation nicht aus, denn diese erfolgt nur auf der groben Ebene der 16 Gütergruppen. Für die exakte Abbildung der effektiven Mehrwertsteuerbelastung ist aber die detaillierte Zusammensetzung der Gütergruppen nach den einzelnen Gütern mit gegebenenfalls unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen notwendig. Mittels der Informationen aus den luxemburgischen EVS ergibt sich schließlich ein mittlerer Steuersatz (je nach Zusammensetzung der Gütergruppe), der die Basis für die Status-quo-Mehrwertsteuerbelastung im geltenden Recht determiniert.

Einschränkungen bezüglich der Repräsentativität der imputierten Ausgaben bzw. bezüglich der Interpretation der Ergebnisse, die sich aus diesem Vorgehen ergeben, werden in Kapitel 3.4.1 angesprochen.

²⁰ Selvanathan und Selvanathan (1993) bieten empirische Evidenz dafür, dass die Einkommenselastizitäten der meisten hier gebildeten Konsumgütergruppen in den west-europäischen Ländern sehr ähnliche Größenordnungen aufweisen. Decoster et al (2007) vergleichen die hier verwendete Methode der Regressionsimputation mittels Engel-Kurven zu anderen Methoden zur Integration von Einkommen und Ausgaben in Mikro-Daten und quantifizieren mögliche Verzerrungen für den Fall, dass die Verteilungen der relevanten Variablen sich zwischen Quell- und Zieldatensatz unterscheiden.

Mithilfe dieser Mikrosimulationsmodelle werden die Verteilungsanalysen der Reformvarianten zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme in Luxemburg und Deutschland durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich der Status-Quo der Einkommensverteilung (vor Reform) mit der Einkommensverteilung nach Umsetzung der simulierten Reformvarianten (nach Reform) verglichen. Die Differenzen ergeben die Verteilungswirkungen bzgl. der Einkommen der Haushalte (Be- bzw. Entlastungen der Haushalte). Fiskalische Wirkungen können nur eingeschränkt abgeschätzt werden, da die zugrundeliegenden Mikrodaten, insbesondere für Luxemburg, nicht die gesamte Population der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer erfassen (siehe dazu auch die Ausführungen zu den Grenzgängern bzw. die Einschränkungen in Kapitel 3.4.1) bzw. bezüglich des Mehrwertsteueraufkommens nicht der gesamte relevante Konsum beobachtet wird (siehe dazu ebenfalls Kapitel 3.4.1).

3.2 Beschreibung der Reformvarianten

Die einzelnen Reformvarianten werden im Folgenden ausführlich beschrieben. Dabei wird die genaue parametrische Ausgestaltung der Reformen im Vordergrund stehen.

3.2.1 Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (GKV)

In Luxemburg gilt zurzeit in der gesetzlichen Krankenversicherung eine Beitragsbemessungsgrenze von fünfmal dem gesetzlichen Mindestlohn ($5 \times 1874,19 = 9370,94$ EUR pro Monat). Der Beitragssatz für Sachleistungen beträgt 5,60 %. Hinzu kommt noch ein Satz von 0,5 % für Krankengeldzahlungen. Beide Sätze werden von Arbeitgebern und Arbeitnehmer geteilt. Der Staat zahlt zudem 40 % der Beiträge.

Die untersuchte Reformvariante (**Reform 3.2.1**) umfasst eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze von fünfmal auf siebenmal den Mindestlohn. Im selben Zug wird der Beitragssatz für Sachleistungen gesenkt, sodass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Der Beitragssatz für Geldleistungen bleibt unverändert. Die Simulation des aufkommensneutralen Beitragssatzes hat das IGSS vorgenommen. Der aufkommensneutrale Beitragssatz für diese Reformvariante beträgt demnach 5,44 %. Der Beitragssatz für Sachleistungen der GKV wird also von 5,6% um 0,16 Prozentpunkte gesenkt.

Es werden die Effekte der Maßnahme insgesamt, also der Kombination aus neuer Beitragsbemessungsgrenze und abgesenktem Beitragssatz, auf die Verteilung der Einkommen der Privathaushalte simuliert. Die Darstellung erfolgt nach Dezilen der Einkommensverteilung sowie nach dem Alter des Haushaltsvorstands in Gruppen von fünf Jahren. Dabei werden nur die Arbeitnehmerbeiträge berücksichtigt. Es wird also angenommen, dass die Last der zusätzlichen Beiträge, die von Staat und Arbeitgebern gezahlt werden, auch von Staat bzw. Arbeitgebern getragen wird (formale Inzidenz).

Für einen Vergleich zu Deutschland wird im Fall der Krankenversicherung eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze um 30 %, von gut 3700 € auf gut 4800 €, bei gleichzeitiger eine Senkung des Beitragssatzes von 14,4 % auf 13,75 % betrachtet. Diese Reform ist so kalibriert, dass die mittlere Entlastung gleich Null ist.

3.2.2 Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge (GKV)

Im derzeit geltenden Recht sind sowohl die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung als auch zur gesetzlichen Rentenversicherung in Luxemburg in vollem Maße als Sonderausgaben im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung abzugsfähig.

In dieser Reformvariante (**Reform 3.2.2**) wird die steuerliche Abzugsfähigkeit der Arbeitnehmerbeiträge für Sachleistungen der GKV (i.H.v. derzeit 2,8 %) untersucht. Die Arbeitnehmerbeiträge für Geldleistungen der GKV (i.H.v. derzeit 0,25 %) bleiben weiterhin abzugsfähig. Entsprechende Beiträge der Arbeitgeber bleiben von dieser Variante unberührt.

Das IGSS berechnet die Aufkommenswirkungen dieser Reformvariante. Eine Anpassung der Beitragssätze ist in dieser Variante allerdings (bisher) nicht vorgesehen. Es kommt also im Mittel für die privaten Haushalte zu einer Mehrbelastung durch die unmittelbaren Effekte dieser Reform, und zwar in Form höherer Einkommensteuerlasten.²¹

Es werden wieder die Effekte der Maßnahme auf die Verteilung der Einkommen der Privathaushalte simuliert. Die Darstellung erfolgt nach Dezilen der

²¹ Mittelbar hingegen könnte es gegenläufige Effekte geben, wenn die Verwendung der zusätzlichen Steuermittel berücksichtigt würde. Davon wird in dieser Untersuchung allerdings abgesehen.

Einkommensverteilung sowie nach dem Alter des Haushaltsvorstands in Gruppen von fünf Jahren.

3.2.3 Einführen eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (GKV)

In der gesetzlichen Pflegeversicherung Luxemburgs gibt es im zurzeit geltenden Recht einen Abschlag auf die Bemessungsgrundlage in Höhe von 25 % des gesetzlichen Mindestlohns (GML).

In Anlehnung an die Regelungen zur gesetzlichen Pflegeversicherung wird in dieser Reformvariante (**Reform 3.2.3**) ein pauschaler Abschlag auf die Bemessungsgrundlage für die Beiträge zu den Geld- sowie Sachleistungen der GKV in Höhe von 50 % des GMLs untersucht ($0,5 \times 1874,19 = 937,10$ EUR pro Monat), vergleichbar mit dem Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer. Im selben Zug wird der Beitragssatz für Sachleistungen angehoben, sodass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Der Beitragssatz für Geldleistungen bleibt unverändert. Die Simulation des aufkommensneutralen Beitragssatzes hat das IGSS vorgenommen. Der aufkommensneutrale Beitragssatz für diese Reformvariante beträgt demnach 7,27 %. Der Beitragssatz für Sachleistungen der GKV wird also von 5,6 % recht deutlich um 1,67 Prozentpunkte (bzw. 30 %) angehoben.

Eine solche Maßnahme entlastet insbesondere die Bezieher geringer Einkommen. In Bezug auf die Arbeitgeberbeiträge werden auch solche Unternehmen entlastet, die vermehrt geringqualifizierte Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen beschäftigen. Dieser Effekt dürfte in seiner Wirkung mit der einer Wertschöpfungsabgabe vergleichbar sein, welche ebenfalls lohnintensive Unternehmen relativ entlasten und kapitalintensive relativ belasten würde, aber im Rahmen dieser Studie nicht weiter untersucht wird.

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen.

3.2.4 Einführen progressiver Beitragssätze (GKV)

Der Beitragssatz für Sachleistungen der GKV in Luxemburg beträgt im zurzeit geltenden Recht einheitlich für alle Einkommen bis zur Bemessungsgrenze 5,60 % (jeweils die Hälfte zu Lasten des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers).

Untersucht wird in dieser Reformvariante (**Reform 3.2.4**) eine Staffelung der Beitragssätze nach dem Lohn in Abgrenzung des GMLs, also die Einführung von Beitragssätzen, die einen progressiven Effekt haben. Die neuen Beitragssätze sind so berechnet worden, dass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Die Simulation aufkommensneutraler Beitragssätze hat das IGSS vorgenommen. Es ergeben sich demnach folgende aufkommensneutrale Beitragssätze für Sachleistungen der GKV:

4,60 %	auf den Teil des Lohns bis 1-mal GML
5,60 %	auf den Teil des Lohns zwischen 1-mal und 2-mal GML
6,90 %	auf den Teil des Lohns zwischen 2-mal und 3-mal GML
8,00 %	auf den Teil des Lohns zwischen 3-mal und 4-mal GML
9,00 %	auf den Teil des Lohns zwischen 4-mal und 5-mal GML

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen. Darüber hinaus wird in einer Abwandlung dieser Variante untersucht, in welchem Umfang sich Mehraufkommen für die GKV erzielen lässt, wenn zusätzliche zu den dargestellten progressiven Beitragssätzen die Bemessungsgrundlage erweitert wird, indem die Beitragsbemessungsobergrenze von fünfmal den GML auf siebenmal den GML angehoben wird (**Reform 3.2.4a**).

3.2.5 Einführen progressiver Beitragssätze (GRV)

Der Beitragssatz zur GRV in Luxemburg beträgt im zurzeit geltenden Recht einheitlich für alle Einkommen bis zur Bemessungsgrenze 24 % (jeweils 8 % für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat).

Untersucht wird in dieser Reformvariante (**Reform 3.2.5**) eine Staffelung der Beitragssätze nach dem Lohn in Abgrenzung des GMLs, also die Einführung von Beitragssätzen, die einen progressiven Effekt haben. Die neuen Beitragssätze sind so berechnet worden, dass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Die Simulation aufkommensneutraler Beitragssätze hat das

IGSS vorgenommen. Es ergeben sich demnach folgende aufkommensneutrale Beitragssätze für die GRV:

18 %	auf den Teil des Lohns bis 1-mal GML
25 %	auf den Teil des Lohns zwischen 1-mal und 2-mal GML
33 %	auf den Teil des Lohns zwischen 2-mal und 3-mal GML
39 %	auf den Teil des Lohns zwischen 3-mal und 4-mal GML
45 %	auf den Teil des Lohns zwischen 4-mal und 5-mal GML

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen. Das bedeutet, es wird angenommen, dass die gestaffelten Sätze jeweils zu einem Drittel von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat getragen werden. . Darüber hinaus wird auch für die GRV in einer Abwandlung dieser Variante untersucht, in welchem Umfang sich Mehraufkommen für die GRV erzielen lässt, wenn zusätzliche zu den dargestellten progressiven Beitragssätzen die Bemessungsgrundlage erweitert wird, indem die Beitragsbemessungsobergrenze von fünfmal den GML auf siebenmal den GML angehoben wird (**Reform 3.2.5a**).

3.2.6 Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (GRV)

Die Beitragsbemessungsgrenze für die GRV ist in Luxemburg mit derjenigen für die GKV identisch, beträgt also fünfmal den gesetzlichen Mindestlohn (9370,94 Euro pro Monat).

Untersucht wird in dieser Reformvariante (**Reform 3.2.6**) eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze für die GRV von fünfmal auf siebenmal den GML. Im selben Zug wird der Beitragssatz für die GRV gesenkt, sodass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Die Simulation des aufkommensneutralen Beitragssatzes hat das IGSS vorgenommen. Der aufkommensneutrale Beitragssatz für diese Reformvariante beträgt demnach 23,2 %. Der Beitragssatz für die GRV wird also von 24,0 % um 0,8 Prozentpunkte gesenkt.

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen. Für den Vergleich zu Deutschland wird im Fall der gesetzlichen Rentenversicherung ein vergleichbares Szenario betrachtet, bei dem die Beitragsbemessungsgrenzen angehoben und der Beitragssatz gesenkt werden. Bei der Rentenversicherung gibt es in Deutschland differenzierte Bemessungsgrenzen für West- (5500 € pro Monat) und Ostdeutschland (4800 € pro Monat), die deutlich über der Grenze für die Krankenversicherung liegen. Eine 30 %-ige Erhöhung resultiert in neuen Grenzen von 6240 € in Ost- und 7150 € in Westdeutschland. Der einheitliche Beitragssatz wird gleichzeitig von 19,6 % auf 19,0 % (Summe AG und AN) reduziert.

3.2.7 Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (GPV)

In der gesetzlichen Pflegeversicherung in Luxemburg gibt es im geltenden Recht einen Abschlag auf die Beitragsbemessungsgrundlage in Höhe von einem Viertel des GML.

Es wird in dieser Reformvariante (**Reform 3.2.7**) untersucht, welche Effekte die Abschaffung dieses Abschlags hat. Im selben Zug wird der Beitragssatz für die GPV gesenkt, sodass die Reform für die Sozialversicherungssysteme aufkommensneutral ausfällt. Die Simulation des aufkommensneutralen Beitragssatzes hat das IGSS vorgenommen. Der aufkommensneutrale Beitragssatz für diese Reformvariante beträgt 1,25%. Der Beitragssatz für die GPV wird also von 1,4% um 0,15 Prozentpunkte gesenkt.

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen. Für den Vergleich zu Deutschland wird das bei der gesetzlichen Kranken und Rentenversicherung angewandte Schema zur Umgestaltung der Finanzierung auch für die Pflegeversicherung zu Grunde gelegt. Die Beitragsbemessungsgrenze entspricht der Krankenversicherung und wurde um 30 % angehoben. Im Gegenzug wurde der Beitragssatz um 0,8 % gesenkt.

3.2.8 Anheben des Beitragssatzes in zwei Stufen (GPV)

Der Beitragssatz zur GPV beträgt im zurzeit geltenden Recht in Luxemburg 1,4 %.

In dieser Reformvariante wird eine Anhebung des Beitragssatzes zur GPV in zwei Stufen untersucht. Auf der ersten Stufe (**Reform 3.2.8a**) wird der Satz auf 2 % erhöht und

gleichzeitig der Abschlag auf die Beitragsbemessungsgrundlage von 25 % des GMLs auf 50 % des GMLs erhöht. Auf der zweiten Stufe (**Reform 3.2.8b**) wird der Beitragssatz zur GPV stattdessen stärker angehoben, und zwar auf 3 %, und wieder der Abschlag von 25 % auf 50 % des GMLs erhöht.

Bei der Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahme auf die Einkommen der Privathaushalte wird wieder von der formalen Inzidenz bezüglich der Arbeitgeberbeiträge ausgegangen.

3.2.9 Ausweitung der Steuerfinanzierung: Erhöhung der Spitzensteuersätze mit und ohne gleichzeitiger Entlastung geringer Einkommen

Im Bereich des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer gibt es im geltenden Recht in Luxemburg ab einem steuerpflichtigen Einkommen in Höhe von 41.793 Euro pro Jahr zurzeit zwei weitere Einkommensstufen. Dort gelten tarifliche Grenzsteuersätze in Höhe von 39 % bzw. ab einem steuerlichen Einkommen von 100.000 Euro in Höhe von 40 %.

Bei dieser Reform wird eine weitere Anhebung des Spitzensteuersatzes in gestaffelter Form untersucht. Es soll von folgenden Steuersätzen ausgegangen werden (hier Grundtabelle; für Splittingtabelle jeweils das doppelte Einkommen):

40 %	für den Teil des Einkommens von 41.793 bis 43.701 EUR
42 %	für den Teil des Einkommens von 43.701 bis 45.609 EUR
44 %	für den Teil des Einkommens von 45.609 bis 47.517 EUR
46 %	für den Teil des Einkommens von 47.517 bis 49.425 EUR
48 %	für den Teil des Einkommens von 49.425 bis 51.333 EUR
50 %	für den Teil des Einkommens ab 51.333 EUR

Diese Reform wird in zwei Varianten simuliert. In der ersten Variante (**Reform 3.2.9a1**) wird nur eine Erhöhung der Spitzensteuersätze simuliert, ohne gleichzeitige Entlastung geringer Einkommen. Dabei werden die Haushalte, zumindest diejenigen, die Einkommensteuern zahlen, im Durchschnitt zusätzlich belastet.

In der zweiten Variante wird eine Erhöhung der Spitzensteuersätze mit gleichzeitiger Entlastung geringer Einkommen untersucht. Diese zweite Variante wird wiederum in drei Untervarianten, die sich bezüglich der entlastenden Maßnahme unterscheiden, simuliert.

In der ersten Untervariante (**Reform 3.2.9b1**) wird das Mehraufkommen aus der Erhöhung der Spitzensteuersätze für eine Absenkung der Steuersätze für geringe Einkommen bei Beibehaltung der Einkommensstufen verwendet.

0 %	für den Teil des Einkommens von 0 bis 11.265 EUR
2 %	für den Teil des Einkommens von 11.265 bis 13.173 EUR
4 %	für den Teil des Einkommens von 13.173 bis 15.081 EUR
6 %	für den Teil des Einkommens von 15.081 bis 16.989 EUR
8 %	für den Teil des Einkommens von 16.989 bis 18.897 EUR
12 %	für den Teil des Einkommens von 18.897 bis 20.805 EUR
16 %	für den Teil des Einkommens von 20.805 bis 22.713 EUR
18 %	für den Teil des Einkommens von 22.713 bis 24.621 EUR
20 %	für den Teil des Einkommens von 24.621 bis 26.529 EUR (darüber unverändert)

In der zweiten Untervariante (**Reform 3.2.9b2**) wird das Mehraufkommen aus der Erhöhung der Spitzensteuersätze für eine Erweiterung der Einkommensstufen für geringe Einkommen bei Beibehaltung der Steuersätze verwendet.

0 %	für den Teil des Einkommens von 0 bis 16.000 EUR
8 %	für den Teil des Einkommens von 16.000 bis 17.000 EUR
10 %	für den Teil des Einkommens von 17.000 bis 18.000 EUR
12 %	für den Teil des Einkommens von 18.000 bis 19.000 EUR
14 %	für den Teil des Einkommens von 19.000 bis 20.000 EUR

16 %	für den Teil des Einkommens von 20.000 bis 21.000 EUR
18 %	für den Teil des Einkommens von 21.000 bis 22.713 EUR (darüber unverändert)

In der dritten Untervariante (**Reform 3.2.9b3**) wird das Mehraufkommen aus der Erhöhung der Spitzensteuersätze für eine Erhöhung der Steueranrechnung für Arbeitnehmer und Rentner verwendet. Diese wird von derzeit 300 Euro pro Jahr auf 900 Euro pro Jahr erhöht. Sie kommt Rentnern sowie Paaren, von denen mindestens ein Partner arbeitet, zugute.

Es wird für jede Variante eine Analyse der Verteilungseffekte dieser Maßnahmen auf die Einkommen der Privathaushalte vorgenommen. Für den Vergleich zu Deutschland implementieren wir eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes, der ausschließlich für Einkommen ab 250 000 € pro Jahr gilt (sogenannte „Reichensteuer“), von 45 % auf 48 %, ohne das Aufkommen umzuverteilen.

3.2.10 Ausweitung der Steuerfinanzierung: Erhöhung der Mehrwertsteuer

In dieser Reformvariante wird schließlich die Steuerfinanzierung auf indirekte Steuern ausgeweitet. Es wird eine Erhöhung der Mehrwertsteuer als alternative Finanzierungsquelle für die Sozialversicherungssysteme untersucht. Dabei werden die Aufkommens- und Verteilungseffekte einer Erhöhung der Mehrwertsteuersätze im Mittelpunkt stehen. Auf die Analyse einer kombinierten Variante mit gleichzeitiger Kompensation der Haushalte bei den Sozialversicherungsbeiträgen wird hier verzichtet.

Für Luxemburg wird eine von der neuen Regierung diskutierte Variante zur Anhebung der Mehrwertsteuersätze untersucht. Diese sieht vor, den Regelsatz von 15% auf 17% anzuheben und gleichzeitig den Zwischensatz von 12% auf 14% sowie den ermäßigten Satz von 6% auf 8% zu erhöhen. Der stark ermäßigte Satz hingegen soll bei 3% bleiben. Zu dieser Maßnahme (**Reform 3.2.10.1**) werden Aufkommens- und Verteilungseffekte auf die Einkommen der Privathaushalte in Luxemburg untersucht. Einschränkungen bei der Interpretation dieser Effekte, insbesondere bezüglich des Mehrwertsteueraufkommens, werden in Kapitel 3.4.1 dargelegt. Darüber hinaus wird für den Vergleich zu Deutschland eine Anhebung der Steuersätze bei der Mehrwertsteuer in

vergleichbarem Umfang simuliert. Dazu wird in einer Variante der ermäßigte Mehrwertsteuersatz in Höhe von 7% abgeschafft und damit auf den Regelsatz in Höhe von 19% angehoben. In einer zweiten Variante wird stattdessen der Regelsatz um einen Prozentpunkt von 19% auf 20% angehoben. Es erfolgt eine Analyse der Aufkommens- und Verteilungseffekte auf die Einkommen der Privathaushalte in Deutschland.

3.3 Darstellung der mechanischen Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvarianten

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der einzelnen Reformvarianten, also die Effekte, die zum einen die privaten Haushalte und zum anderen die öffentlichen Finanzen betreffen, werden in diesem Abschnitt gegenüber gestellt. Die Reformen werden strukturiert nach den zuvor dargestellten Sozialversicherungssystemen angeordnet. Dabei sollen an dieser Stelle zunächst die mechanischen Wirkungen der Reformen, also die qualitativen Effekte dargestellt werden, bevor schließlich die empirischen Ergebnisse der Simulationen präsentiert werden. Es wird also zunächst theoretisch herausgearbeitet werden, welche Reformen für private Haushalte bzw. öffentliche Haushalte tendenziell mit hohen Belastungen verbunden sind bzw. welche eher zu Entlastungen führen sollten, wenn man die Zusammenhänge, die aus theoretischen Modellstudien bekannt sind, unterstellt.

Dieser Abschnitt greift in gewisser Weise auf die Ergebnisse der Simulationen vor. An dieser Stelle werden allerdings zunächst nur die mechanischen Wirkungszusammenhänge dargestellt. Dabei wird angedeutet, ob eine Reform Mehr- oder Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte zur Folge hat und welche Einkommensgruppen unter den Privathaushalten tendenziell be- und welche entlastet werden. Tabelle 5 stellt diese rein mechanischen Aufkommens- und Verteilungswirkungen der einzelnen Reformvarianten gegenüber. Die Erläuterung bleibt dabei recht allgemein. Spezifische Effekte der einzelnen Reformen, insbesondere die Verteilungswirkungen bezüglich des Einkommens der privaten Haushalte und seiner Verteilung, also differenziert nach Haushalten mit geringen, mittleren und hohen Einkommen, werden schließlich in Kapitel 3.4 dargestellt.

Tabelle 5: Mechanische Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Reformvarianten

	Aufkommenswirkungen	Verteilungswirkungen
Gesetzliche Krankenversicherung		
Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (Reform 3.2.1)	Mehreinnahmen der GKV durch Verbeitragung von höheren Einnahmen; mögliche Ausweichreaktionen höherer Einkommen hin zu privater KV	Progressive Wirkung; Mehrbelastungen höherer Einkommen; verstärkt, wenn Mehreinnahmen verwendet werden, um untere Einkommen zu entlasten
Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge (Reform 3.2.2)	Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer; Verwendung zur Entlastung der Sozialversicherung muss separat gekoppelt werden	Progressive Wirkung; Mehrbelastungen von Steuerzahlern insbesondere mit höheren Einkommen
Einführen eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (Reform 3.2.3)	Mindereinnahmen der GKV durch freigestellte Einkommen	Indirekt progressive Wirkung (wie ein Freibetrag); bleibt erhalten bei aufkommensneutraler Anhebung des Beitragssatzes
Einführen progressiver Beitragssätze (Reform 3.2.4)	Aufkommensneutral für GKV, wenn so ausgestaltet, dass Beitragssätze für höhere Einkommen erhöht und gleichzeitig für niedrigere Einkommen gesenkt werden	Progressive Wirkung; starke Diskontinuität, wenn Beitragsbemessungsgrenze erhalten bleibt
Gesetzliche Rentenversicherung		
Einführen progressiver Beitragssätze (Reform 3.2.5)	Aufkommensneutralität für GRV, wenn so ausgestaltet, dass Beitragssätze für höhere Einkommen erhöht und gleichzeitig für niedrigere Einkommen gesenkt werden	Progressive Wirkung; starke Diskontinuität, wenn Beitragsbemessungsgrenze erhalten bleibt
Anheben der Beitragsbemessungsgrenze (Reform 3.2.6)	Mehreinnahmen der GRV durch Verbeitragung von höheren Einnahmen	Progressive Wirkung; Mehrbelastungen höherer Einkommen; verstärkt, wenn Mehreinnahmen verwendet werden, um untere Einkommen zu entlasten
Gesetzliche Pflegeversicherung		
Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage (Reform 3.2.7)	Mehreinnahmen der GPV durch Abschaffen des Freibetrags	Regressive Wirkung; Wegfall der indirekten Progressionswirkung des Freibetrags; auch bei aufkommensneutraler Absenkung des Beitragssatzes
Anheben des Beitragssatzes in zwei Stufen bei gleichzeitiger Erhöhung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage (Reform 3.2.8)	Mehreinnahmen der GPV durch Anhebung des Beitragssatzes; werden verwendet für Erhöhung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage	Progressive Wirkung; vorrangig durch Erhöhung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage; Anhebung des Beitragssatzes allein hat tendenziell neutrale Wirkung
Ausweitung der Steuerfinanzierung		
Erhöhung der Spitzensteuersätze mit und ohne gleichzeitiger Entlastung geringer Einkommen (Reform 3.2.9)	Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer; Verwendung zur Entlastung der Sozialversicherung muss separat gekoppelt werden	Progressive Wirkung durch einseitige Belastung hoher Einkommen; Wirkung verstärkt durch gleichzeitige Entlastung geringer Einkommen
Erhöhung der Mehrwertsteuer (Reform 3.2.10)	Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer; Verwendung zur Entlastung der Sozialversicherung muss separat gekoppelt werden	Tendenziell regressive Wirkung; grundsätzlich abhängig von Konsumstruktur sowie Sparverhalten der Haushalte; niedrige Einkommen oft relativ stärker belastet wegen höherer Konsumneigung; bei gleichzeitiger Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verlieren tendenziell Rentner sowie Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze

Quellen: Eigene Darstellung des DIW Berlin.

3.4 Simulationsergebnisse der Reformvarianten

In diesem Kapitel werden die Simulationsergebnisse präsentiert. Zunächst werden einige grundsätzliche Punkte hervorgehoben, die für die Einordnung der Ergebnisse relevant sind. Daraufhin werden die Ergebnisse für die einzelnen Reformvarianten dargestellt.

3.4.1 Grundsätzliches zu den Ergebnissen

Die Reformvarianten werden grundsätzlich gleichermaßen auf alle Gruppen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Arbeiter, Arbeitnehmer, Beamte, Selbständige) angewandt. Dabei werden aber lediglich die direkten Wirkungen der Arbeitnehmerbeiträge im Zusammenhang mit den Nettoeinkommen der Privathaushalte untersucht; auf eine Abbildung der Arbeitgeberbeiträge wird verzichtet.

Für Verteilungsanalysen ordnet man die Haushalte üblicherweise nach der Höhe ihres Nettoeinkommens, (äquivalenz-)gewichtet mit der Anzahl der Personen im Haushalt, und teilt sie dann in zehn gleich große Teile (Dezile) ein.²² Die **Äquivalenzgewichtung** berücksichtigt dabei, dass Haushalte mit einer unterschiedlichen Zahl an Personen einen unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen haben. Das Haushaltseinkommen wird also im Prinzip in ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet. Das ermöglicht einen besseren Vergleich des Einkommens eines Ein-Personen-Haushalts mit dem einer mehrköpfigen Familie. In dieser Studie gewichten wir die Einkommensverteilung mit der oft in Verteilungsanalysen verwendeten modifizierten OECD-Skala.²³

Bei den Reformvarianten, die unter anderem eine Änderung des Beitragssatzes vorsehen, sodass die Reformen jeweils aufkommensneutral für die Sozialversicherungssysteme ausfallen, zeigen sich bei den Simulationen auf Grundlage der Mikrodaten **Abweichungen von der Aufkommensneutralität**. Die Abweichungen fallen allerdings i.d.R. mit bis zu 10 Millionen Euro pro Jahr nicht sehr groß aus, wenn man sie auf die Population der ca. 180.000 Haushalte in Luxemburg, für die die Mikrodaten repräsentativ sind, hochrechnet. Die Abweichungen dürften im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen sein, die die Vergleichbarkeit der Simulationsergebnisse für

²² Damit befindet sich in jedem Dezil die gleiche Anzahl an *Personen*.

²³ Die modifizierte OECD-Äquivalenzskala ordnet dem Haushaltsvorstand ein Gewicht von 1,0 zu. Jede weitere erwachsene Person erhält ein Gewicht von 0,5, und Kinder bis 14 Jahren werden mit einem Gewicht von 0,3 berücksichtigt.

die Mikrodaten mit den Aufkommensschätzungen für die offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen (IGSS) einschränken (siehe dazu auch Kapitel 3.1).

1. Die Mikrodaten beschränken sich auf die privaten Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg und schließen damit die **Grenzgänger** aus. Letztere zahlen aber grundsätzlich in die Sozialversicherungskassen ein und sind somit auch in den Simulationen aufkommensneutraler Beitragssätze auf Grundlage der offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen (IGSS) enthalten (siehe Kapitel 3.1). Darüber hinaus unterscheidet sich die Gruppe der Grenzgänger hinsichtlich ihrer Erwerbseinkommen von der Gruppe der in den Mikrodaten erfassten Haushalte. So haben die Grenzgänger Erwerbseinkommen, die im Mittel etwas niedriger ausfallen und eine geringere Streuung aufweisen als die Einkommen der Erwerbspersonen in luxemburgischen Haushalten (Angaben des IGSS).
2. Die Aufkommensschätzungen zu den Reformvarianten auf Grundlage der offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen berücksichtigen neben den Beiträgen der Arbeitnehmer auch die **Beiträge der Arbeitgeber sowie des Staates**. Bei den Simulationen mit den Mikrodaten wurden zur Berechnung der Verteilungseffekte für die privaten Haushalte lediglich die direkten Effekte berücksichtigt, die sich aus den Änderungen bei den Beiträgen der Arbeitnehmer ergeben.
3. Die **Top-Einkommen** sind in den EU-SILC-Mikrodaten grundsätzlich unterrepräsentiert. Das betrifft insbesondere die Gewinneinkommen, weitere Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sowie Kapitaleinkommen und Einkommen aus Vermietung und Verpachtung.²⁴ Dabei handelt es sich um ein generelles Problem, das sich häufig im Zusammenhang mit Survey-Daten ergibt. Die höchsten Einkommen verteilen sich in der Regel auf eine sehr geringe Zahl an Haushalten. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese in den Survey-Daten repräsentativ erfasst werden können, ist daher relativ gering. Eine Hochrechnung mit entsprechender Berücksichtigung bei der Gewichtung kann dieser Problematik zwar begegnen, selten jedoch kann eine vollständige Erreichung der Einkommensaggregate, und insbesondere der Verteilung, im Bereich der Top-Einkommen erreicht werden.

²⁴ Siehe dazu den EUROMOD-Country-Report für Luxemburg in Berger und Liégeois (2012).

Diese drei Aspekte sollten bei der Interpretation der Ergebnisse im Folgenden berücksichtigt werden. Insbesondere der dritte Punkt dürfte dafür verantwortlich sein, dass sich bei allen Reformen, für die ein aufkommensneutraler Beitragssatz auf Grundlage der offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen simuliert wurde, mit den Mikrodaten kleine Abweichungen von der Aufkommensneutralität zeigen.

Generell ist bei der Interpretation der Simulationsergebnisse zu berücksichtigen: Da die Top-Einkommen in den Mikrodaten unterrepräsentiert sind, fallen Reformen, die eine breite Entlastung der unteren und mittleren Einkommen mit einer Zunahme der Beiträge aus den oberen Einkommensbereichen finanzieren sollen, nicht ganz aufkommensneutral aus, sondern generieren im Mittel eine Entlastung für die privaten Haushalte.

Bei den Reformen bezüglich der Mehrwertsteuersätze wurde grundsätzlich von einem vollständig elastischen Angebot ausgegangen. Das bedeutet, es wurde angenommen, dass die **Inzidenz der Mehrwertsteuer** vollständig zu Lasten der Endverbraucher geht. Das ist lediglich eine vereinfachende Annahme. Sie sollte in den meisten Fällen eine gute Approximation der tatsächlichen Steuerlastverteilung sein, in Einzelfällen dürften jedoch Marktunvollkommenheiten dazu führen, dass ein beträchtlicher Teil der zusätzlichen Mehrwertsteuerlast auf Seiten der Anbieter getragen wird. Die ausgewiesenen Belastungen der privaten Haushalte sollten diesbezüglich also als eine Obergrenze der tatsächlichen Belastungen interpretiert werden.

Im geltenden Recht (Status Quo) wird bezogen auf die Privathaushalte mit Wohnsitz in Luxemburg ein **Mehrwertsteueraufkommen** in Höhe von 720 Millionen Euro pro Jahr simuliert. Das entspricht knapp 27% des gesamten Mehrwertsteueraufkommens aus dem luxemburgischen Haushalt (für 2011 etwa 2,7 Mrd. Euro, siehe Europäische Kommission, 2013a). Die wesentliche Ursache für diese Diskrepanz liegt in der Beschränkung der Analysen auf den Konsum der Privathaushalte mit Wohnsitz in Luxemburg. Dabei bleiben einige Gruppen, die wesentlich zum Mehrwertsteueraufkommen beitragen, außen vor. So kann das Mikrosimulationsmodell weder den Staatskonsum erfassen noch die Vorsteuerzahlungen derjenigen Unternehmen abbilden, die von der Mehrwertsteuer befreit sind. Darüber hinaus fehlt auch der Konsum derjenigen Haushalte, die nicht in den Mikrodaten erfasst sind, da sie in Anstalten oder Heimen leben. Diese

Einschränkungen gelten auch für die Simulationen im Fall von Deutschland und führen auch dort zu Abweichungen vom gesamten Mehrwertsteueraufkommen in ähnlicher Größenordnung (siehe dazu zum Beispiel auch Bach, 2005). Im Fall von Luxemburg werden die Abweichungen darüber hinaus auch wesentlich von der Gruppe der Ausländer geprägt, also der Haushalte ohne Wohnsitz in Luxemburg. Ihr Konsum trägt wesentlich zum Mehrwertsteueraufkommen bei und ist bei den Simulationen mit den Mikrodaten nicht berücksichtigt worden.

Bei der Darstellung der Ergebnisse kommt es des Weiteren zu Abweichungen beim Mehrwertsteueraufkommen, der mittleren impliziten Steuerbelastung sowie der mittleren zusätzlichen Belastung durch die Reform im Vergleich zu den jeweiligen Größen, die sich auf Grundlage der Konsumausgaben der privaten Haushalte in der luxemburgischen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (siehe Bulletin du Statec) ergeben. Diese Abweichungen sind darauf zurückzuführen, dass das mittlere verfügbare Haushaltseinkommen der Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg in den dieser Analyse zugrunde liegenden EU-SILC-Daten nicht genau dem mittleren Einkommen entspricht, welches den Konsum-Daten zugrunde liegt. Die grundsätzlichen Zusammenhänge, die die Ergebnisse treiben, sollten von diesen Abweichungen jedoch nicht betroffen sein.

3.4.2 Ergebnisse zu den Reformvarianten für Luxemburg

In diesem Abschnitt werden für alle zu untersuchenden Reformvarianten Ergebnisse zu den Verteilungswirkungen für die privaten Haushalte in Luxemburg, bzw. im folgenden Abschnitt für die privaten Haushalte in Deutschland, präsentiert. Dabei werden die Effekte sowohl nach der Verteilung des (äquivalenzgewichteten) Haushaltsnettoeinkommens als auch nach dem Alter des Haushaltsvorstands in Altersgruppen dargestellt.

Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der GKV bei gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (**Reform 3.2.1**) führt im Mittel zu Entlastungen für die überwiegende Mehrheit der privaten Haushalte in Luxemburg. So werden Haushalte im Durchschnitt bis zum neunten Dezil der (äquivalenzgewichteten) Einkommensverteilung durch diese Reformvariante entlastet, und zwar mit etwa 20 bis 50 Euro pro Jahr (siehe Tabelle 6). Diese Haushalte profitieren von der Absenkung des Beitragssatzes. Lediglich im zehnten Dezil werden die Haushalte im Mittel zusätzlich belastet, und zwar mit gut 30 Euro pro

Jahr. Dabei handelt es sich um Haushalte, die mehr als 59.810 Euro äquivalenzgewichtetes Nettoeinkommen (Dezilgrenze) haben. Im Mittel haben diese Haushalte äquivalenzgewichtete Nettoeinkommen in Höhe von 84.143 Euro, bzw. 127.524 Euro (ungewichtetes) Nettoeinkommen. Für diese Haushalte überwiegt der belastende Effekt der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze die Entlastungswirkung durch die Senkung des Beitragssatzes.

Tabelle 6: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.1)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	21	0.07
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	26	0.07
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	31	0.07
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	34	0.07
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	38	0.07
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	38	0.06
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	44	0.06
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	43	0.06
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	42	0.05
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 34	- 0.03
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	28	0.04
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	33	0.07
25 - 29	36 850	.	57 845	39	0.07
30 - 34	40 384	.	64 198	34	0.05
35 - 39	37 913	.	65 148	17	0.03
40 - 44	43 439	.	79 373	26	0.03
45 - 49	39 793	.	72 958	40	0.05
50 - 54	40 590	.	73 580	26	0.03
55 - 59	45 639	.	76 856	27	0.03
60 - 64	48 129	.	66 766	7	0.01
65 - 69	41 639	.	54 916	28	0.05
70 - 74	36 362	.	45 678	29	0.06
75 - 80	37 340	.	48 605	28	0.06

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtete mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Wenn man die Be-/Entlastungen im Verhältnis zum Einkommen betrachtet, zeigt sich durch diese Reformvariante ein leicht progressiver Effekt, der am oberen Ende der Einkommensverteilung etwas deutlicher ausfällt. Haushalte mit geringeren Einkommen werden also relativ zu ihrem Einkommen tendenziell mehr entlastet als Haushalte mit höheren Einkommen. Dieser Effekt wird allerdings getrieben durch die Mehrbelastungen

im zehnten Einkommensdezil. Die mittlere Entlastung nimmt über die Einkommensdezile marginal ab, von 0,07 % im ersten Dezil auf 0,05 % im neunten Dezil. Im zehnten Dezil werden die Haushalte im Mittel mit 0,03 % ihres Einkommens mehrbelastet.

Im Durchschnitt zeigt sich für alle privaten Haushalte in Luxemburg eine leichte Entlastung von knapp 30 Euro pro Jahr. Diese mittlere Entlastung hängt vermutlich, wie in Abschnitt 3.4.1 erläutert, damit zusammen, dass die Top-Einkommen in den Mikro-Daten unterrepräsentiert sind. Damit bleibt ein Teil des zusätzlichen Aufkommens, das durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze am oberen Ende der Einkommensverteilung generiert wird, bei der Simulation mit den Mikro-Daten unberücksichtigt, und die Reform fällt für die Gruppe der privaten Haushalte exklusive dieser Top-Einkommen nicht perfekt aufkommensneutral aus.

Die Darstellung nach Altersgruppen zeigt relativ etwas größere Entlastungen für Haushalte mit jungem Haushaltsvorstand (18-24 Jahre sowie 25-29 Jahre) sowie die geringsten Entlastungen für Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand steht (60-64 Jahre). Dabei dürfte in erster Linie eine hohe Korrelation des Alters mit dem Einkommen bewirken, dass die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze die jüngsten Personen am geringsten und diejenigen, die kurz vor dem Ruhestand stehen (auf der Spitze ihres Lebenseinkommensprofils) am stärksten betrifft.

Ein Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zur GKV (**Reform 3.2.2**) hingegen führt im Mittel zu Mehrbelastungen für alle privaten Haushalte in Form höherer Einkommensteuern.²⁵ Im Durchschnitt werden die Haushalte mit knapp 700 Euro pro Jahr (bzw. 1 % ihres Einkommens) mehrbelastet, da hier (bisher) keine kompensierende Absenkung des Beitragssatzes vorgesehen ist (siehe Tabelle 7).

Erwartungsgemäß belastet das Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit Haushalte mit höheren Einkommen in größerem Maß als Haushalte mit geringeren Einkommen.

²⁵ Streng genommen kommt es nur für diejenigen Haushalte zu Mehrbelastungen, die Einkommensteuer zahlen. Da wir hier Ergebnisse für alle Haushalte zeigen, ergibt sich ein aggregierter Effekt für Haushalte, die Steuern zahlen, und solche, die keine zahlen. In jedem Dezil überwiegt die Zahl der steuerzahlenden Haushalte, sodass es je Dezil im Mittel zu Mehrbelastungen kommt.

Das gilt sowohl absolut als auch im Verhältnis zum Einkommen. Die Möglichkeit, die Beiträge steuerlich geltend machen zu können, führt bei höheren Einkommen zu größeren Entlastungen als bei niedrigen Einkommen. Das hängt mit der Progression im Steuertarif zusammen, also mit dem Anstieg der Durchschnittsteuersätze bei steigenden steuerlichen Einkommen. Folglich ist ein Abschaffen dieser Möglichkeit bei höheren Einkommen mit größeren Belastungen verbunden als bei niedrigen Einkommen. Während Haushalte im untersten Dezil mit nur knapp 100 Euro pro Jahr mehrbelastet werden, müssen Haushalte im obersten Dezil nach der Reform mehr als 1.600 Euro mehr an Einkommensteuern zahlen.

Tabelle 7: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Abschaffen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zur GKV (Reform 3.2.2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 92	- 0.29
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 159	- 0.39
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 274	- 0.61
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 358	- 0.73
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 483	- 0.90
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 577	- 0.97
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 803	- 1.17
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 933	- 1.25
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 1 225	- 1.43
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 1 660	- 1.30
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 686	- 1.05
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 395	- 0.79
25 - 29	36 850	.	57 845	- 621	- 1.07
30 - 34	40 384	.	64 198	- 745	- 1.16
35 - 39	37 913	.	65 148	- 689	- 1.06
40 - 44	43 439	.	79 373	- 858	- 1.08
45 - 49	39 793	.	72 958	- 763	- 1.05
50 - 54	40 590	.	73 580	- 880	- 1.20
55 - 59	45 639	.	76 856	- 900	- 1.17
60 - 64	48 129	.	66 766	- 725	- 1.09
65 - 69	41 639	.	54 916	- 486	- 0.89
70 - 74	36 362	.	45 678	- 347	- 0.76
75 - 80	37 340	.	48 605	- 370	- 0.76

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

In den unteren Dezilen befinden sich darüber hinaus viele Haushalte, die von dieser Reform nicht betroffen sind, da sie aufgrund geringer Einkommen keine Einkommensteuer zahlen. Sie bewirken zusätzlich, dass die mittleren Mehrbelastungen

in den unteren Dezilen niedriger ausfallen als in den oberen Dezilen. Insgesamt hat diese Reform eindeutig progressive Effekte, sie belastet höhere Einkommen stärker als niedrigere. Die Mehrbelastung im Verhältnis zum Einkommen steigt vom ersten Dezil (0,29 %) stetig bis zum neunten Dezil (1,43 %) an. Erst im zehnten Dezil nimmt sie wieder leicht ab (1,30 %).

Die Darstellung nach dem Alter des Haushaltsvorstands zeigt im Fall dieser Reform kein einheitliches Bild. Grundsätzlich wird erwartungsgemäß deutlich, dass die Reform diejenigen Haushalte relativ etwas stärker belastet, deren Haushaltsvorstand sich im gehobenen Alter des Erwerbslebens befindet (50-60 Jahre), während Ruheständler (65-80 Jahre) etwas weniger belastet werden.

Tabelle 8: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage der GKV und gleichzeitiger Anhebung des Beitragssatzes (Reform 3.2.3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	563	1.76
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	508	1.26
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	350	0.78
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	299	0.61
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	241	0.45
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	165	0.28
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	90	0.13
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	53	0.07
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 24	- 0.03
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 153	- 0.12
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	196	0.30
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	412	0.82
25 - 29	36 850	.	57 845	316	0.55
30 - 34	40 384	.	64 198	222	0.35
35 - 39	37 913	.	65 148	198	0.30
40 - 44	43 439	.	79 373	143	0.18
45 - 49	39 793	.	72 958	201	0.28
50 - 54	40 590	.	73 580	192	0.26
55 - 59	45 639	.	76 856	152	0.20
60 - 64	48 129	.	66 766	92	0.14
65 - 69	41 639	.	54 916	158	0.29
70 - 74	36 362	.	45 678	223	0.49
75 - 80	37 340	.	48 605	191	0.39

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Die Einführung eines Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage der GKV bei gleichzeitiger Anhebung des Beitragssatzes (**Reform 3.2.3**) hingegen führt im Durchschnitt für die privaten Haushalte in Luxemburg zu einer Entlastung. Im Mittel werden die Haushalte mit knapp 200 Euro (bzw. 0,3 % ihres Einkommens) pro Jahr entlastet (siehe Tabelle 8).

Dieser mittlere Effekt setzt sich jedoch aus Be- sowie Entlastungen zusammen, die sehr unterschiedlich entlang der gesamten Einkommensverteilung ausfallen. Während Haushalte in unteren und mittleren Einkommensdezilen durch die Reform teilweise deutlich besser gestellt werden, erfahren Haushalte in den beiden obersten Dezilen durch die Reform im Durchschnitt Mehrbelastungen. Für dieses heterogene Bild der Reformeffekte entlang der Einkommensverteilung ist gerade die Kombination aus den beiden Reformelementen verantwortlich. Die Anhebung des Beitragssatzes führt zunächst zu Mehrbelastungen entlang der gesamten Einkommensverteilung. Der Abschlag auf die Bemessungsgrundlage wirkt darüber hinaus wie ein Freibetrag. Ähnlich dem Freibetrag bei der Einkommensteuer hat er progressive Effekte auf die Einkommensverteilung. Im Verhältnis zum Einkommen hat ein pauschaler Abschlag für niedrige Einkommen eine relativ größere Entlastung zur Folge als für hohe Einkommen.

Beide Effekte zusammengenommen dominiert der progressive Effekt des Abschlags auf die Bemessungsgrundlage den tendenziell verteilungsneutralen Effekt der Anhebung des Beitragssatzes, sodass die Reform insgesamt einen eindeutig progressiven Effekt auf die Einkommensverteilung hat. Die Entlastung nimmt mit steigendem Einkommen ab, und zwar sowohl absolut als auch relativ zum Einkommen. Sie nimmt zwischen dem ersten Dezil (1,76 %) und dem achten Dezil (0,07 %) stetig ab. Ab dem neunten Dezil entsteht den Haushalten im Mittel eine Mehrbelastung, die im zehnten Dezil etwas größer ausfällt (0,12 %) als im neunten Dezil (0,03 %).

Bei dieser Reform fällt die Abweichung von der Aufkommensneutralität etwas größer aus als bei allen anderen Reformen, die einen aufkommensneutralen Beitragssatz beinhalten. Hochgerechnet auf die Population der privaten Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg ergibt sich eine aggregierte Entlastung der privaten Haushalte in Höhe von etwa 35 Millionen Euro pro Jahr. Diese Abweichung von der Aufkommensneutralität dürfte wieder in erster Linie auf die Untererfassung der Top-Einkommen in den Mikro-Daten

zurückzuführen sein. Sie fällt bei dieser Reform vermutlich deutlich höher aus als bei den anderen aufkommensneutralen Reformen, da hier die Mehrbelastungen, die durch den merklichen Anstieg des Beitragssatzes um 1,67 Prozentpunkte (bzw. 30 %) auf das oberste Dezil entfallen, deutlich größer ausfallen und damit auch die Untererfassung der Top-Einkommen eine relativ größere Auswirkung auf den Aufkommenseffekt hat.

In der Verteilung nach dem Alter wird auch bei dieser Reform deutlich, dass Personen in den zentralen Altern des Erwerbslebens etwas geringer entlastet werden als Personen in den Altern unter 40 sowie über 70 Jahren.

Progressive Effekte auf die Einkommensverteilung lassen sich alternativ auch erzielen, indem direkt progressive Beitragssätze in der GKV eingeführt werden (**Reform 3.2.4**). Dadurch können ebenfalls progressive Effekte entlang der gesamten Einkommensverteilung bewirkt werden (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze in der GKV (Reform 3.2.4)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	114	0.36
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	123	0.30
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	109	0.24
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	109	0.22
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	89	0.17
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	67	0.11
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	45	0.07
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	21	0.03
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 29	- 0.03
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 110	- 0.09
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	49	0.08
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	131	0.26
25 - 29	36 850	.	57 845	95	0.16
30 - 34	40 384	.	64 198	45	0.07
35 - 39	37 913	.	65 148	32	0.05
40 - 44	43 439	.	79 373	28	0.03
45 - 49	39 793	.	72 958	50	0.07
50 - 54	40 590	.	73 580	18	0.02
55 - 59	45 639	.	76 856	49	0.06
60 - 64	48 129	.	66 766	35	0.05
65 - 69	41 639	.	54 916	47	0.09
70 - 74	36 362	.	45 678	84	0.18
75 - 80	37 340	.	48 605	80	0.16

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Bei aufkommensneutraler Einführung der progressiven Beitragssätze ergeben sich nicht so starke progressive Effekte wie bei aufkommensneutraler Einführung eines Freibetrags. Zwar zeigen sich erneut Entlastungen für Haushalte in den ersten acht Dezilen, die stetig mit steigenden Einkommen abnehmen und in den oberen beiden Dezilen in Belastungen umschlagen. Die Entlastungen fallen jedoch relativ zum Einkommen mit bis zu 0,4 % deutlich geringer aus als bei Reform 3.2.3. Als Resultat fällt auch die Abweichung von der Aufkommensneutralität bei Einführen der progressiven Beitragssätze nicht so groß aus. Im Mittel werden die Privathaushalte in Luxemburg mit knapp 50 Euro pro Jahr entlastet. Auch bei dieser Reform werden Personen in den zentralen Altern des Erwerbslebens etwas geringer entlastet als solche in den Altern unter 30 sowie über 70.

Wenn nun zusätzlich zu den progressiven Beitragssätzen in der GKV gleichzeitig die Beitragsbemessungsgrenze von 5-mal den GML auf 7-mal angehoben wird (**Reform 3.2.4a**), verstärken sich die progressiven Effekte (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze und Anheben der Beitragsbemessungsgrenze von 5-mal auf 7-mal GML in der GKV (Reform 3.2.4a)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	114	0.36
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	123	0.30
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	109	0.24
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	107	0.22
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	86	0.16
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	50	0.08
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 5	- 0.01
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 34	- 0.05
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 150	- 0.17
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 561	- 0.44
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 28	- 0.04
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	131	0.26
25 - 29	36 850	.	57 845	86	0.15
30 - 34	40 384	.	64 198	- 1	0.00
35 - 39	37 913	.	65 148	- 24	- 0.04
40 - 44	43 439	.	79 373	- 113	- 0.14
45 - 49	39 793	.	72 958	- 60	- 0.08
50 - 54	40 590	.	73 580	- 104	- 0.14
55 - 59	45 639	.	76 856	- 123	- 0.16
60 - 64	48 129	.	66 766	- 111	- 0.17
65 - 69	41 639	.	54 916	22	0.04
70 - 74	36 362	.	45 678	67	0.15
75 - 80	37 340	.	48 605	79	0.16

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Während Haushalte in den unteren Dezilen im Mittel nicht von der zusätzlichen Anhebung der Obergrenze betroffen sind, zeigen sich nun in den mittleren Dezilen geringere Entlastungen und in den höheren Dezilen deutliche Mehrbelastungen durch die Reform.

Im Durchschnitt über alle Haushalte ergibt sich eine Mehrbelastung in Höhe von knapp 30 Euro pro Haushalt und Jahr. Hochgerechnet auf die Bevölkerung von Privathaushalten in Luxemburg folgt damit ein Mehraufkommen für die Kassen der GKV im Umfang von gut 5 Millionen Euro pro Jahr, wenn progressive Beitragssätze mit einer Erhöhung der Beitragsbemessungsobergrenze kombiniert werden – erneut unter Berücksichtigung der Einschränkungen aus Kapitel 3.4.1.

Deutlich stärkere progressive Effekte ergeben sich auch, wenn progressive Beitragssätze im Rahmen der GRV, wie in Kapitel 3.2 beschrieben, eingeführt werden (**Reform 3.2.5**). Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass hier die Spreizung in den Beitragssätzen entlang der Einkommensverteilung deutlich stärker ausfällt als bei Reform 3.2.4.

Haushalte in mittleren und unteren Dezilen werden mit im Durchschnitt bis zu 300 Euro pro Jahr teilweise deutlich entlastet (Tabelle 11). Ab dem siebten Dezil hingegen werden die Haushalte im Mittel belastet, und zwar mit bis zu über 700 Euro im zehnten Dezil ebenfalls verhältnismäßig deutlich.

Entsprechend nimmt auch die Entlastung im Verhältnis zum Einkommen mit zunehmendem Einkommen stetig ab, von 0,91 % im ersten Dezil bis 0,10 % im sechsten Dezil. Ab dem siebten Dezil zeigt sich eine Belastung, die bis auf 0,56 % ansteigt. Diese Reform wirkt also eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung. Im Mittel für alle Haushalte gibt es nur eine minimale Entlastung, die Abweichung von der Aufkommensneutralität fällt für diese Reform also nur sehr gering aus. Das hat damit zu tun, dass hier die Beitragsbemessungsgrenze erhalten bleibt und somit die Untererfassung der Top-Einkommen bei dieser Reform keinen so großen Effekt hat.

Bei dieser Reform zeigen sich erstmals auch Verluste für einzelne Altersgruppen, und zwar insbesondere in den zentralen Altern des Erwerbslebens (40-65 Jahre), während die Jüngsten verhältnismäßig kräftig entlastet werden (mit über 0,8 % des Einkommens).

Tabelle 11: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze in der GRV (Reform 3.2.5)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	292	0.91
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	301	0.75
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	228	0.51
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	258	0.53
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	151	0.28
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	57	0.10
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 7	- 0.01
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 57	- 0.08
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 270	- 0.31
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 715	- 0.56
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	5	0.01
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	422	0.84
25 - 29	36 850	.	57 845	276	0.48
30 - 34	40 384	.	64 198	54	0.08
35 - 39	37 913	.	65 148	13	0.02
40 - 44	43 439	.	79 373	- 19	- 0.02
45 - 49	39 793	.	72 958	- 25	- 0.03
50 - 54	40 590	.	73 580	- 116	- 0.16
55 - 59	45 639	.	76 856	- 70	- 0.09
60 - 64	48 129	.	66 766	- 152	- 0.23
65 - 69	41 639	.	54 916	2	0.00
70 - 74	36 362	.	45 678	9	0.02
75 - 80	37 340	.	48 605	- 5	- 0.01
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Die progressiven Effekte fallen auch hier deutlich kräftiger aus, wenn nun zusätzlich zu den progressiven Beitragssätzen in der GRV gleichzeitig die Beitragsbemessungsobergrenze von fünfmal den GML auf siebenmal den GML angehoben wird (**Reform 3.2.5a**). Auch für die GRV gilt: Während Haushalte in den unteren Dezilen im Mittel nicht von der zusätzlichen Anhebung der Obergrenze betroffen sind, zeigen sich nun in den mittleren Dezilen etwas geringere Entlastungen und in den höheren Dezilen noch kräftigere Mehrbelastungen im Vergleich zu der Variante ohne gleichzeitige Anhebung der Beitragsbemessungsobergrenze (siehe Tabelle 12).

Im Durchschnitt über alle Haushalte ergibt sich hier eine Mehrbelastung in Höhe von immerhin knapp 220 Euro pro Haushalt und Jahr. Hochgerechnet auf die Bevölkerung

von Privathaushalten in Luxemburg folgt damit ein Mehraufkommen für die Kassen der GRV im Umfang von gut 39 Millionen Euro pro Jahr, wenn progressive Beitragssätze mit einer Erhöhung der Beitragsbemessungsobergrenze kombiniert werden – erneut unter Berücksichtigung der Einschränkungen aus Kapitel 3.4.1.

Tabelle 12: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Einführen progressiver Beitragssätze und Anheben der Beitragsbemessungsgrenze von 5-mal auf 7-mal GML in der GRV (Reform 3.2.5a)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	292	0.91
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	301	0.75
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	222	0.49
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	251	0.51
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	140	0.26
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	33	0.06
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 182	- 0.27
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 215	- 0.29
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 621	- 0.72
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 2 012	- 1.58
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 219	- 0.34
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	422	0.84
25 - 29	36 850	.	57 845	248	0.43
30 - 34	40 384	.	64 198	- 102	- 0.16
35 - 39	37 913	.	65 148	- 180	- 0.28
40 - 44	43 439	.	79 373	- 451	- 0.57
45 - 49	39 793	.	72 958	- 314	- 0.43
50 - 54	40 590	.	73 580	- 495	- 0.67
55 - 59	45 639	.	76 856	- 576	- 0.75
60 - 64	48 129	.	66 766	- 480	- 0.72
65 - 69	41 639	.	54 916	- 23	- 0.04
70 - 74	36 362	.	45 678	- 23	- 0.05
75 - 80	37 340	.	48 605	- 5	- 0.01
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Analog zur GKV (Reform 3.2.1) wurde auch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes für die GRV untersucht (**Reform 3.2.6**). Dabei zeigen sich in ähnlicher Form nur kleine progressive Effekte, die sich in erster Linie auf das obere Ende der Einkommensverteilung beschränken (siehe Tabelle 13).

So zeigen sich Entlastungen im Durchschnitt für alle Haushalte in den ersten neun Einkommensdezilen, die im Verhältnis zum Einkommen zwischen 0,14 % und 0,17 %

bewegen. Diese Haushalte profitieren im Mittel von der Absenkung des Beitragssatzes zur GRV. Lediglich im zehnten Dezil ergibt sich eine Mehrbelastung von 0,06 % des Einkommens. Von der Größenordnung her fallen die Effekte also etwas höher aus als bei Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der GKV. Das hat in erster Linie damit zu tun, dass der Beitragssatz in der GRV auf einem höheren Niveau liegt als in der GKV, sodass eine aufkommensneutrale Erhöhung der Grenze von fünfmal auf siebenmal GML im ersten Fall einen größeren Effekt hat. Die Veränderung des Grads der Progression dürfte im Fall beider Reformen (3.2.1 sowie 3.2.6) jedoch ähnlich gering ausfallen.

Tabelle 13: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.6)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	50	0.16
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	65	0.16
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	68	0.15
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	84	0.17
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	86	0.16
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	87	0.15
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	105	0.15
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	116	0.15
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	118	0.14
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 75	- 0.06
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	69	0.11
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	92	0.18
25 - 29	36 850	.	57 845	116	0.20
30 - 34	40 384	.	64 198	106	0.17
35 - 39	37 913	.	65 148	76	0.12
40 - 44	43 439	.	79 373	94	0.12
45 - 49	39 793	.	72 958	124	0.17
50 - 54	40 590	.	73 580	84	0.11
55 - 59	45 639	.	76 856	83	0.11
60 - 64	48 129	.	66 766	- 21	- 0.03
65 - 69	41 639	.	54 916	1	0.00
70 - 74	36 362	.	45 678	- 3	- 0.01
75 - 80	37 340	.	48 605	4	0.01

1) In Preisen von 2012.
 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.
 Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Im Mittel über alle Haushalte ergibt sich wieder eine kleine Abweichung von der Aufkommensneutralität. Die Verluste des zehnten Einkommensdezil zeigen sich bei dieser Reform auch in der Altersverteilung, und zwar bei Personen, die kurz vor dem

Ruhestand stehen (Altersgruppe 60-64 Jahre), aber in geringem Maß auch noch in höheren Altern (70-74). Während die Effekte für alle Altersgruppen bis zum Alter von 60 Jahren relativ uneinheitlich ausfallen, zeigt sich recht eindeutig, dass die Ruheständler von dieser Reform der GRV in nur sehr geringem Maße betroffen sind. Der Grund dafür ist, dass es sich um eine Reform handelt, die lediglich die Einnahmenseite der GRV verändert. Von diesen Änderungen sind die aktuellen Rentnergenerationen allerdings in dem Umlageverfahren im Prinzip nicht betroffen. Lediglich in Ausnahmefällen, vermutlich öfter in Fällen von Selbständigkeit, wird weit über das gesetzliche Renteneintrittsalter gearbeitet, sodass es zu Verlusten durch die Reform im hohen Alter kommen kann (70-74 Jahre). Kurz vor Renteneintritt (60-64 Jahre) sind die Empfänger relativ hoher Erwerbseinkommen erneut verhältnismäßig stark von Mehrbelastungen durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der GRV betroffen.

Im Gegensatz zu allen bisher betrachteten Reformvarianten zeigen sich erwartungsgemäß bei Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage in der GPV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (**Reform 3.2.7**) regressive Effekte auf die Einkommensverteilung (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Abschaffen des Abschlags auf die Beitragsbemessungsgrundlage in der GPV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes (Reform 3.2.7)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 52	- 0.16
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 67	- 0.17
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 51	- 0.11
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 44	- 0.09
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 37	- 0.07
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 23	- 0.04
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 7	- 0.01
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	3	0.00
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	23	0.03
10. Dezil	84 143	.	127 524	89	0.07
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 14	- 0.02
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 58	- 0.12
25 - 29	36 850	.	57 845	- 43	- 0.07
30 - 34	40 384	.	64 198	- 21	- 0.03
35 - 39	37 913	.	65 148	- 15	- 0.02
40 - 44	43 439	.	79 373	15	0.02
45 - 49	39 793	.	72 958	- 3	0.00
50 - 54	40 590	.	73 580	- 6	- 0.01
55 - 59	45 639	.	76 856	3	0.00
60 - 64	48 129	.	66 766	- 4	- 0.01
65 - 69	41 639	.	54 916	- 23	- 0.04
70 - 74	36 362	.	45 678	- 33	- 0.07
75 - 80	37 340	.	48 605	- 33	- 0.07
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Analog zur aufkommensneutralen Einführung eines solchen Abschlags, der wie ein Freibetrag wirkt und damit progressive Effekte hat, bei der GKV (siehe Reform 3.2.3) zeigen sich nun beim Abschaffen Effekte, die die Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen belasten und die Haushalte mit höheren Einkommen entlasten. Das gilt grundsätzlich in ähnlicher Weise für beide Systeme, die GKV sowie die GPV.

Das Abschaffen des Abschlags auf die Bemessungsgrundlage der GPV führt im Mittel zu Mehrbelastungen von bis zu 0,17 % des Einkommens, die insbesondere in den untersten Dezilen relativ hoch ausfallen. Die aufkommensneutrale Absenkung des Beitragssatzes kann diesen Effekt für die mittleren und unteren Einkommen nicht vollständig kompensieren. Ab dem achten Dezil profitieren die Haushalte im Durchschnitt von dieser Reform, und zwar in Höhe von bis zu 0,07 % ihres Einkommens. Für diese

Haushalte überwiegt im Mittel die entlastende Wirkung der Beitragssenkung (die in absoluten Beträgen mit dem Einkommen zunimmt) die belastende Wirkung des wegfallenden Abschlags (die in absoluten Beträgen konstant für alle Einkommen ausfällt).

Im Durchschnitt über alle Haushalte führt diese Reform nun zu einer kleinen Belastung der Haushalte in Höhe von 14 Euro pro Jahr, im Aggregat also knapp 3 Millionen Euro. Diese marginale Abweichung von der Aufkommensneutralität dürfte wieder damit zusammenhängen, dass die Top-Einkommen in den Mikro-Daten nur unzureichend erfasst sind, sodass die entlastende Wirkung der Beitragssenkung für die reichsten Haushalte unterschätzt sein dürfte.

Über die Altersgruppen zeigen sich nun mehrheitlich Verluste durch die Reform. Diese fallen etwas deutlicher für die jüngeren Personen sowie die Ruheständler aus. Die Personen im Erwerbsalter hingegen werden im Durchschnitt nur geringfügig mehrbelastet bzw. in einigen Fällen sogar entlastet. Dabei dürfte es sich wieder um eine Überlagerung des Effekts des Alters mit dem Effekt des Einkommens handeln, der dadurch entsteht, dass die Personen in den Altersgruppen unter 30 sowie über 70 Jahren erheblich geringere Einkommen aufweisen als Personen in den zentralen Altern des Erwerbslebens. Der Effekt, der sich bereits entlang der Einkommensverteilung zeigt (höhere Einkommen profitieren und niedrigere verlieren), spiegelt sich dann auch über die Altersgruppen wieder, indem sich Verluste bei den Jüngeren und den Ältesten zeigen, während Personen mittleren Alters durch die Reform im Mittel entlastet werden.

Relativ eindeutige progressive Effekte finden sich wiederum beim Anheben des Beitragssatzes in der GPV in einem ersten Schritt und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage (**Reform 3.2.8a**). Diese Effekte ergeben sich hier aus der Kombination zweier Reformteile, die beide für sich genommen progressive Effekte haben (siehe Tabelle 15).

Tabelle 15: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Beitragssatzes in der GPV und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage: 1.Schritt (Reform 3.2.8a)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 5	- 0.02
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 26	- 0.06
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 78	- 0.17
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 105	- 0.21
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 149	- 0.28
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 188	- 0.32
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 267	- 0.39
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 314	- 0.42
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 427	- 0.50
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 745	- 0.58
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 244	- 0.37
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 88	- 0.18
25 - 29	36 850	.	57 845	- 171	- 0.30
30 - 34	40 384	.	64 198	- 235	- 0.37
35 - 39	37 913	.	65 148	- 244	- 0.37
40 - 44	43 439	.	79 373	- 364	- 0.46
45 - 49	39 793	.	72 958	- 293	- 0.40
50 - 54	40 590	.	73 580	- 319	- 0.43
55 - 59	45 639	.	76 856	- 346	- 0.45
60 - 64	48 129	.	66 766	- 251	- 0.38
65 - 69	41 639	.	54 916	- 159	- 0.29
70 - 74	36 362	.	45 678	- 108	- 0.24
75 - 80	37 340	.	48 605	- 107	- 0.22
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Die Anhebung des Abschlags wirkt dabei, ähnlich der Anhebung eines Freibetrags, eindeutig progressiv. Aber auch das Anheben des Beitragssatzes hat bei der GPV für sich genommen progressive Effekte, da es bei der GPV in Luxemburg im geltenden Recht bereits einen Abschlag auf die Bemessungsgrundlage in Höhe von 25 % des GMLs gibt. Bei Vorhandensein eines Freibetrags wirkt auch die alleinige Erhöhung des Beitragssatzes progressiv. Bei der hier untersuchten Reform der GPV wirken also beide Reformteile progressiv. Jedoch haben sie beide längst nicht die gleichen Effekte für die Betroffenen im Vergleich über die Dezile der Einkommensverteilung.

Die Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage alleine entlastet zunächst alle betroffenen Haushalte. Haushalte in unteren Einkommensdezilen werden dabei anteilig etwas mehr entlastet als Haushalte in oberen Dezilen, daher die progressive

Wirkung. Diese Entlastungen werden allerdings überkompensiert durch das gleichzeitige Anheben des Beitragssatzes (in dieser Variante um 0,6 Prozentpunkte bzw. 43 %). Durch beide Reformteile zusammengenommen werden die Haushalte also im Mittel in jedem Dezil mehrbelastet. Die Mehrbelastung steigt über die gesamte Einkommensverteilung stetig an, von 0,02 % des Einkommens im ersten Dezil auf 0,58 % im zehnten Dezil. Die Reform wirkt also insgesamt progressiv.

Im Mittel ergibt sich eine Mehrbelastung von knapp 250 Euro pro Jahr. Die Reform ist also nicht aufkommensneutral, sondern erzielt für die Population der Mikrodaten ein aggregiertes Mehraufkommen für die Pflegekassen in Höhe von etwa 44 Millionen Euro pro Jahr. Das ist grundsätzlich im Einklang mit den Aufkommenschätzungen für die offiziellen Statistiken der Sozialversicherungskassen, denn auch dort wurden im Fall dieser Reform keine aufkommensneutralen Beitragssätze simuliert (IGSS).

Über die Altersgruppen hinweg fallen die Verluste durch die Reform uneinheitlich aus. Generell etwas höhere Mehrbelastungen haben die Personen in den zentralen Erwerbsaltern zu tragen (30 bis 64 Jahre). Jüngere Personen (unter 30 Jahren) sowie Ruheständler (65 Jahre und älter) hingegen werden durch diese Reform in etwas geringerem Maße mehrbelastet.

Grundsätzlich sehr ähnliche Verteilungseffekte zeigen sich beim Anheben des Beitragssatzes in der GPV in einem zweiten Schritt und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage (**Reform 3.2.8b**). Nun erfolgt eine Anhebung des Satzes in stärkerem Maße (um 1,6 Prozentpunkte bzw. um immerhin 115 %). Dabei ergeben sich erwartungsgemäß erneut progressive Effekte über die gesamte Einkommensverteilung. Diese Effekte ergeben sich auch hier aus der Kombination der Reformteile, die beide für sich genommen progressive Effekte haben. Nun allerdings gibt es einen stärkeren progressiven Effekt, da der Beitragssatz deutlich kräftiger angehoben wird (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Beitragssatzes in der GPV und gleichzeitiger Anhebung des Abschlags von der Bemessungsgrundlage: 2.Schritt (Reform 3.2.8b)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 132	- 0.41
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 240	- 0.59
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 386	- 0.86
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 464	- 0.95
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 583	- 1.09
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 694	- 1.16
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 912	- 1.33
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 1 052	- 1.41
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 1 358	- 1.58
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 2 188	- 1.72
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 838	- 1.28
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 457	- 0.91
25 - 29	36 850	.	57 845	- 677	- 1.17
30 - 34	40 384	.	64 198	- 828	- 1.29
35 - 39	37 913	.	65 148	- 838	- 1.29
40 - 44	43 439	.	79 373	- 1 163	- 1.46
45 - 49	39 793	.	72 958	- 987	- 1.35
50 - 54	40 590	.	73 580	- 1 047	- 1.42
55 - 59	45 639	.	76 856	- 1 127	- 1.47
60 - 64	48 129	.	66 766	- 838	- 1.25
65 - 69	41 639	.	54 916	- 578	- 1.05
70 - 74	36 362	.	45 678	- 435	- 0.95
75 - 80	37 340	.	48 605	- 441	- 0.91
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

In dieser Reformvariante ergeben sich Mehrbelastungen, die sich bereits im untersten Einkommensdezil auf etwa 130 Euro pro Jahr belaufen. Sie steigen mit zunehmendem Einkommen kräftig an, auf bis zu knapp 2.200 Euro im obersten Dezil. Damit ergibt sich eine relative Mehrbelastung, die von 0,41 % im ersten Dezil über die gesamte Einkommensverteilung stetig ansteigt, auf bis zu 1,72 % im zehnten Dezil. Die Reform wirkt also eindeutig merklich progressiv.

Für alle privaten Haushalte im Durchschnitt ergeben sich Mehrbelastungen in Höhe von knapp 840 Euro pro Jahr bzw. 1,28 % des Einkommens. Die Reform generiert auf Grundlage der Mikrodaten ein Mehraufkommen in Höhe von etwa 150 Millionen Euro. Das ist erneut konsistent mit den Aufkommenschätzungen des IGSS. Dort ergeben sich erheblich höhere Mehraufkommen, was mit den in Abschnitt 3.4.1 genannten Faktoren

zusammenhängt, hier insbesondere der Vernachlässigung der Beiträge der Arbeitgeber sowie des Staates. Die Effekte über die Altersgruppen fallen ähnlich aus wie bei der Variante mit einer geringeren Erhöhung des Beitragssatzes (Reform 3.2.8a).

Die kräftigsten progressiven Verteilungseffekte ergeben sich für die hier untersuchten Reformvarianten, die Veränderungen bezüglich des Spitzensteuersatzes des Einkommensteuertarifs vorsehen. Ein Anheben des Spitzensteuersatzes in der ersten Variante gemäß der tabellarischen Darstellung in Kapitel 3.2 (**Reform 3.2.9a1**) hat besonders deutliche progressive Effekte (siehe Tabelle 17).

Tabelle 17: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer: ohne zusätzliche Entlastung (Reform 3.2.9a1)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	0	0.00
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	0	0.00
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 3	- 0.01
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 2	0.00
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 25	- 0.05
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 43	- 0.07
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 244	- 0.36
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 459	- 0.62
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 1 683	- 1.96
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 6 221	- 4.88
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 970	- 1.49
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 63	- 0.12
25 - 29	36 850	.	57 845	- 417	- 0.72
30 - 34	40 384	.	64 198	- 909	- 1.42
35 - 39	37 913	.	65 148	- 859	- 1.32
40 - 44	43 439	.	79 373	- 1 903	- 2.40
45 - 49	39 793	.	72 958	- 1 394	- 1.91
50 - 54	40 590	.	73 580	- 1 245	- 1.69
55 - 59	45 639	.	76 856	- 1 655	- 2.15
60 - 64	48 129	.	66 766	- 1 415	- 2.12
65 - 69	41 639	.	54 916	- 240	- 0.44
70 - 74	36 362	.	45 678	- 107	- 0.23
75 - 80	37 340	.	48 605	- 91	- 0.19

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Ein Anheben des Spitzensteuersatzes führt erwartungsgemäß zu Mehrbelastungen, die insbesondere im obersten Einkommensdezil besonders kräftig ausfallen. Während alle Haushalte unterhalb des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens von einer

Spitzensteuersatzerhöhung im Mittel nicht wesentlich betroffen sind, steigt die Mehrbelastung bereits ab dem siebten Dezil steil an.

Bereits im achten Dezil entstehen Belastungen in Höhe von gut 450 Euro pro Jahr (0,62 % des Einkommens). Im neunten Dezil sind es knapp 1.700 Euro (1,96 %), und die reichsten Haushalte im zehnten Dezil müssen infolge der Reform mehr als 6.220 Euro pro Jahr (4,88 %) mehr an Einkommensteuer zahlen.

Insgesamt ergibt sich eine mittlere Mehrbelastung in Höhe von 970 Euro pro Jahr (1,49 %). Die Reform erzielt also ein fiskalisches Mehraufkommen, konditioniert auf die Population der Mikrodaten, in Höhe von etwa 175 Millionen Euro pro Jahr. Über die Altersgruppen zeigt sich ebenfalls der Verteilungseffekt über die Einkommen, insofern als Personen in den zentralen Altern des Erwerbslebens (30-64 Jahre) stärker belastet werden als jüngere Personen (unter 30 Jahren) und Rentner (Alter 65 und älter).

Die progressiven Effekte fallen etwas weniger deutlich aus, wenn der Großteil der Mehreinnahmen aus der Erhöhung des Spitzensteuersatzes in Form einer gleichzeitigen Absenkung der effektiven Steuerlasten für untere und mittlere Einkommen den Steuerzahlern zurückgegeben wird, in dieser Variante durch eine Absenkung der Steuersätze bei Beibehaltung der Einkommensstufen gemäß der tabellarischen Darstellung in Kapitel 3.2 (**Reform 3.2.9b1**).

Die Absenkung der Steuersätze für untere und mittlere Einkommen bewirken Entlastungen der Haushalte entlang weiter Teile der Einkommensverteilung (siehe Tabelle 18). Die Entlastung beträgt etwa 315 Euro im ersten Einkommensdezil (0,98 % des Einkommens). Sie steigt dann zunächst bis ins vierte Dezil an, und zwar auf etwa 900 Euro (1,84 %). Im unteren Bereich der Einkommensverteilung hat die Reform also lokale regressive Effekte. Ab dem äquivalenzgewichteten Medianeinkommen (fünftes Dezil) allerdings nehmen die Entlastungen (zumindest relativ zum Einkommen) stetig ab. Im achten Dezil betragen sie nur noch 0,93 % des Einkommens. Ab dem neunten Dezil überwiegt der belastende Effekt der Erhöhung des Spitzensteuersatzes, und die Haushalte werden unterm Strich im Mittel mit knapp 500 Euro pro Jahr (0,57 % des Einkommens) mehrbelastet. Die reichsten Haushalte im zehnten Dezil müssen sogar gut 5.000 Euro pro Jahr (3,99 %) mehr an Einkommensteuer zahlen. Für sie überwiegt also

eindeutig der Effekt der Erhöhung der oberen Steuersätze den entlastenden Effekt der Absenkung der unteren Sätze.

Insgesamt ist diese Reform fast aufkommensneutral. Im Mittel werden die Haushalte mit gut 50 Euro pro Jahr mehrbelastet. Das Steueraufkommen aus der Population der Mikrodaten erhöht sich also um knapp 10 Millionen Euro pro Jahr. Für die Altersgruppen zeigen sich bei den relativ weniger von der Erhöhung des Spitzensteuersatzes betroffenen jüngeren sowie ältesten Personen nun sogar im Mittel Entlastungen durch die Senkung der unteren und mittleren Steuersätze.

Tabelle 18: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Senkung der unteren Steuersätze (Reform 3.2.9b1)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	314	0.98
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	494	1.23
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	800	1.78
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	903	1.84
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	882	1.65
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	978	1.64
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	844	1.23
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	693	0.93
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 493	- 0.57
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 5 086	- 3.99
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 54	- 0.08
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	835	1.66
25 - 29	36 850	.	57 845	532	0.92
30 - 34	40 384	.	64 198	- 49	- 0.08
35 - 39	37 913	.	65 148	72	0.11
40 - 44	43 439	.	79 373	- 903	- 1.14
45 - 49	39 793	.	72 958	- 390	- 0.53
50 - 54	40 590	.	73 580	- 134	- 0.18
55 - 59	45 639	.	76 856	- 516	- 0.67
60 - 64	48 129	.	66 766	- 577	- 0.86
65 - 69	41 639	.	54 916	509	0.93
70 - 74	36 362	.	45 678	600	1.31
75 - 80	37 340	.	48 605	589	1.21
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Das Bild sieht sehr ähnlich aus, wenn die Absenkung der effektiven Steuerlasten für untere und mittlere Einkommen in der Variante vorgenommen wird, dass die

Steuersätze beibehalten und stattdessen die Einkommensstufen gemäß der tabellarischen Darstellung in Kapitel 3.2 angepasst werden (**Reform 3.2.9b2**).

In dieser Variante fallen die Entlastungen in den unteren und mittleren Dezilen ein wenig höher aus, und gleichzeitig sind auch die Belastungen im neunten und zehnten Dezil marginal größer (siehe Tabelle 19). Die generellen Effekte sind allerdings die gleichen. Die Reform hat deutliche progressive Effekte. Es kommt zu einer Umverteilung von höheren Einkommen hin zu niedrigeren.

Tabelle 19: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Erweiterung der unteren Einkommensstufen (Reform 3.2.9b2)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	416	1.30
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	603	1.49
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	881	1.96
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	921	1.88
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	859	1.61
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	922	1.55
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	760	1.11
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	588	0.79
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 605	- 0.70
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 5 198	- 4.08
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 77	- 0.12
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	852	1.69
25 - 29	36 850	.	57 845	519	0.90
30 - 34	40 384	.	64 198	- 74	- 0.11
35 - 39	37 913	.	65 148	48	0.07
40 - 44	43 439	.	79 373	- 953	- 1.20
45 - 49	39 793	.	72 958	- 416	- 0.57
50 - 54	40 590	.	73 580	- 182	- 0.25
55 - 59	45 639	.	76 856	- 579	- 0.75
60 - 64	48 129	.	66 766	- 597	- 0.89
65 - 69	41 639	.	54 916	498	0.91
70 - 74	36 362	.	45 678	630	1.38
75 - 80	37 340	.	48 605	603	1.24

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Im Mittel bleibt wieder eine kleine Mehrbelastung in Höhe von gut 50 Euro pro Jahr, die Reform erzielt also steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von knapp 10 Millionen Euro pro Jahr. Nach Altersgruppen zeigt sich auch in dieser Variante für die relativ weniger

von der Erhöhung des Spitzensteuersatzes betroffenen jüngeren sowie ältesten Personen im Mittel Entlastungen durch die Senkung der unteren und mittleren Steuersätze, während die Personen in den zentralen Altern des Erwerbslebens verlieren, da für sie die Erhöhung des Spitzensteuersatzes die entlastenden Effekt überkompensiert.

Die deutlichsten progressiven Effekte zeigen sich bei der Variante der Erhöhung der Spitzensteuersätze, in der das zusätzliche Steueraufkommen dazu verwendet wird, die Steueranrechnung für Rentner und erwerbstätige Paare auf 900 Euro zu erhöhen (**Reform 3.2.9b3**). Dabei werden gerade die Haushalte in den untersten Dezilen erheblich entlastet, und zwar um bis zu 2,47 % des Einkommens (Tabelle 20).

Tabelle 20: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anheben des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Steueranrechnung (Reform 3.2.9b3)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	698	2.18
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	997	2.47
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	974	2.17
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	972	1.99
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	982	1.83
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	974	1.63
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	802	1.17
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	614	0.82
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 627	- 0.73
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 5 166	- 4.05
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	24	0.04
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	1 085	2.16
25 - 29	36 850	.	57 845	667	1.15
30 - 34	40 384	.	64 198	118	0.18
35 - 39	37 913	.	65 148	109	0.17
40 - 44	43 439	.	79 373	- 917	- 1.15
45 - 49	39 793	.	72 958	- 355	- 0.49
50 - 54	40 590	.	73 580	- 198	- 0.27
55 - 59	45 639	.	76 856	- 621	- 0.81
60 - 64	48 129	.	66 766	- 522	- 0.78
65 - 69	41 639	.	54 916	692	1.26
70 - 74	36 362	.	45 678	814	1.78
75 - 80	37 340	.	48 605	814	1.67

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.

Diese Haushalte profitieren am meisten von der Anhebung der Steueranrechnung. Die gesamte Entlastungswirkung nimmt dann mit jedem Dezil ab, da die Haushalte

zunehmend durch die Erhöhung der Spitzensteuersätze belastet werden. In den obersten beiden Dezilen dominiert dieser belastende Effekt und die Haushalte werden insgesamt mehrbelastet (bis zu 4,05 % des Einkommens).

Über die Altersgruppen zeigt sich ein ähnliches Bild, wie bei den beiden anderen Varianten dieser Reform, hier etwas ausgeprägter. Die Anhebung der Steueranrechnung auf 900 Euro lässt sich durch das Mehraufkommen aus der Erhöhung der Spitzensteuersätze annähernd aufkommensneutral finanzieren. Im Mittel werden die privaten Haushalte mit etwa 25 Euro pro Jahr entlastet, die Reform kostet die öffentlichen Haushalte, bezogen auf die Population der Mikrodaten, also etwa 4,5 Millionen Euro pro Jahr.

Die Reformvarianten zur Ausweitung der Steuerfinanzierung in Bezug auf die Mehrwertsteuer sind nicht direkt mit den vorhergehenden Reformvarianten vergleichbar. Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze (**Reform 3.2.10.1**) wird ohne gleichzeitige Kompensation der Haushalte bei den Sozialversicherungsbeiträgen simuliert. Daher verursacht sie bei den privaten Haushalten mit Wohnsitz in Luxemburg Mehrbelastungen in Höhe von etwa 87 Millionen Euro pro Jahr. Dies entspricht etwa 12% des simulierten Mehrwertsteueraufkommens bezüglich des Konsums der privaten Haushalte mit Wohnsitz in Luxemburg (siehe auch die Erläuterungen in Kapitel 3.4.1). Es bezieht sich ausdrücklich nur auf den Teil des Mehraufkommens, der auf die Privathaushalte entfällt; Mehraufkommen, das auf den Staatskonsum entfällt, bleibt dabei unberücksichtigt. Insgesamt ist mit einem deutlich höheren Mehraufkommen als 87 Millionen Euro pro Jahr durch diese Mehrwertsteuerreform zu rechnen.

Die implizite Mehrwertsteuerbelastung für die luxemburgischen Haushalte auf Basis der imputierten Konsumausgaben erhöht sich infolge dieser Reform von im Mittel 9,59% im geltenden Recht auf 10,82%. Dies entspricht einem Anstieg des Verbraucherpreisindex von etwa 1,16%. Abweichungen zu Schätzungen auf Basis des Warenkorb, der sich aus der luxemburgischen EVS ergibt, sind wiederum auf unterschiedliche Einkommensniveaus in der EVS und den EU-SILC-Daten zurückzuführen (siehe auch Kapitel 3.4.1).

Im Durchschnitt für die privaten Haushalte entspricht dies Mehrbelastungen in Höhe von etwa 480 Euro pro Jahr (Tabelle 21). Diese Mehrbelastungen verteilen sich allerdings nicht gleichmäßig über die Dezile der Einkommensverteilung. Sie steigen vielmehr stetig an von gut 290 Euro im untersten Dezil auf bis zu knapp 790 Euro im obersten Dezil.

Tabelle 21: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anhebung von Regel- und ermäßigten MwSt-Sätzen: nach Einkommen (Reform 3.2.10.1)

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	Mittelwert
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	18 704	21 420	31 968	- 291	- 0.91
2. Dezil	23 127	24 926	40 335	- 356	- 0.88
3. Dezil	26 520	28 128	44 904	- 375	- 0.84
4. Dezil	29 780	31 399	48 933	- 401	- 0.82
5. Dezil	32 839	34 454	53 533	- 421	- 0.79
6. Dezil	36 419	38 549	59 615	- 454	- 0.76
7. Dezil	40 696	43 240	68 441	- 504	- 0.74
8. Dezil	46 191	49 440	74 631	- 536	- 0.72
9. Dezil	53 925	59 810	85 913	- 596	- 0.69
10. Dezil	84 143	.	127 524	- 786	- 0.62
Alle Haushalte	40 371	.	65 227	- 480	- 0.74
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	29 065	.	50 325	- 415	- 0.82
25 - 29	36 850	.	57 845	- 440	- 0.76
30 - 34	40 384	.	64 198	- 468	- 0.73
35 - 39	37 913	.	65 148	- 484	- 0.74
40 - 44	43 439	.	79 373	- 563	- 0.71
45 - 49	39 793	.	72 958	- 548	- 0.75
50 - 54	40 590	.	73 580	- 558	- 0.76
55 - 59	45 639	.	76 856	- 568	- 0.74
60 - 64	48 129	.	66 766	- 504	- 0.76
65 - 69	41 639	.	54 916	- 414	- 0.75
70 - 74	36 362	.	45 678	- 329	- 0.72
75 - 80	37 340	.	48 605	- 336	- 0.69
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Bezieht man die Mehrbelastung durch die Reform auf die Nettoeinkommen der Haushalte in Luxemburg, zeigt sich ein leicht regressiver Effekt der Reform (letzte Spalte in Tabelle 21). Die relative Mehrbelastung nimmt also mit steigendem Einkommen ab, von etwa 0,9% des Nettoeinkommens im untersten Einkommensdezil auf gut 0,6% im obersten Dezil. Im Mittel entspricht sie 0,74% des Nettoeinkommens. Die Anhebung der Mehrwertsteuersätze belastet die unteren Einkommen also relativ stärker als die höheren Einkommen, zumindest in Bezug auf das Nettoeinkommen.

Bezieht man die Mehrbelastung hingegen auf die Ausgaben (hier die gesamten nicht-dauerhaften Konsumausgaben²⁶) verschwindet der regressive Effekt der Reform und die Mehrbelastungen der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze verteilen sich annähernd gleichmäßig auf alle Dezile der Ausgabenverteilung (Tabelle 22). Ansatzweise lässt sich sogar eine leicht progressive Tendenz am oberen Ende der Ausgabenverteilung erkennen, wo die relative Mehrbelastung geringfügig höher ausfällt (1,20%) als im Durchschnitt (1.14%).

Tabelle 22: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Luxemburg bei Anhebung von Regel- und ermäßigten MwSt-Sätzen: nach Ausgaben (Reform 3.2.10.1)

Dezile der äquivalenzgewichteten ²⁾ nicht-dauerhaften Konsumausgaben bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtete ²⁾ nicht-dauerhafte Konsumausgaben		Nicht-dauerhafte Konsumausgaben	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	Mittelwert
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Ausgabenverteilung					
1. Dezil	15 143	17 187	24 935	- 276	- 1.11
2. Dezil	18 409	19 389	31 896	- 359	- 1.13
3. Dezil	20 220	20 907	34 842	- 393	- 1.13
4. Dezil	21 584	22 215	37 166	- 417	- 1.12
5. Dezil	23 044	23 895	39 646	- 448	- 1.13
6. Dezil	24 797	25 696	42 839	- 479	- 1.12
7. Dezil	26 850	27 853	43 863	- 494	- 1.13
8. Dezil	29 030	30 336	48 454	- 557	- 1.15
9. Dezil	32 158	34 280	48 907	- 556	- 1.14
10. Dezil	42 040	.	60 653	- 729	- 1.20
Alle Haushalte	25 989	.	42 076	- 480	- 1.14
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	19 638	.	34 431	- 415	- 1.21
25 - 29	23 816	.	37 512	- 440	- 1.17
30 - 34	25 196	.	40 381	- 468	- 1.16
35 - 39	24 367	.	42 418	- 484	- 1.14
40 - 44	26 340	.	48 215	- 563	- 1.17
45 - 49	24 969	.	46 672	- 548	- 1.17
50 - 54	26 181	.	48 099	- 558	- 1.16
55 - 59	27 818	.	46 851	- 568	- 1.21
60 - 64	31 094	.	42 679	- 504	- 1.18
65 - 69	29 146	.	38 553	- 414	- 1.07
70 - 74	26 162	.	33 219	- 329	- 0.99
75 - 80	25 934	.	33 309	- 336	- 1.01
1) In Preisen von 2012. 2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala. Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2008 für Luxemburg.					

Die Ursache für diese Unterschiede in der Verteilung der relativen Mehrbelastung entlang der Einkommens- und der Ausgabenverteilung liegt in der Restgröße, also der

²⁶ Bei den gesamten nicht-dauerhaften Ausgaben handelt es sich um die Differenz zwischen den gesamten Konsumausgaben und solchen Ausgaben, die für dauerhafte Güter getätigt werden. Siehe auch Kapitel 3.1.

Ersparnis. Die Ersparnis verteilt sich in der Regel sehr ungleich nach der Höhe des Einkommens. Während Haushalte in den unteren Einkommensdezilen oft eine negative Ersparnis haben, also Kredite aufnehmen oder Vermögen auflösen, steigt das Verhältnis aus Ersparnis und Einkommen, also die Sparquote auf Ebene des Haushalts, mit zunehmendem Einkommen an. Im obersten Dezil erreicht sie oft mittlere Werte von über 30%. Entsprechend umgekehrt verhält es sich mit der Konsumquote. Da die Ersparnis, zumindest zunächst, der Mehrwertbesteuerung entzogen wird, nimmt somit die Mehrwertsteuerbelastung relativ zum Einkommen in der Regel mit steigendem Einkommen ab.²⁷ Dieser Zusammenhang wird in der empirischen Literatur zur Inzidenz der Mehrwertsteuer häufig hervorgehoben (siehe zum Beispiel Adam et al., 2011 oder Bach, 2011).

Nach Altersgruppen zeigt sich kein eindeutiges Bild. In einigen Gruppen mit jungem Haushaltsvorstand fällt die relative Mehrbelastung etwas höher aus (bis zu gut 0,8% des Einkommens bzw. gut 1,2% der Ausgaben), während sie für Gruppen mit den ältesten Haushaltsvorständen, also in den Altern über 70, etwas geringer als im Mittel ist (etwa 0,7% des Einkommens bzw. 1,0% der Ausgaben). Diese Unterschiede sind jedoch von nur geringer Größenordnung.

3.4.3 Ergebnisse vergleichbarer Reformen für Deutschland

Ergänzend zu den im vorherigen Abschnitt behandelten Reformoptionen für Luxemburg werden in diesem Teilkapitel ausgewählte Szenarien für Deutschland präsentiert. Diese Vergleichsstudien beabsichtigen, analoge Änderungen in der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherungssysteme in einem mit Luxembourg strukturell ähnlichen, in bestimmten Aspekten jedoch auch abweichenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionenrahmen zu untersuchen. Diese ergänzenden Analysen verdeutlichen zum einen die Verteilungswirkungen verschiedener Finanzierungsreformen in einem benachbarten europäischen Wohlfahrtsstaat.

Die implementierten Reformszenarien sind an die verschiedenen Varianten für Luxemburg angelehnt. Wir betrachten Änderungen in der Finanzierungsstruktur der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Dabei wird auf der einen Seite

²⁷ Berücksichtigt man allerdings, dass Ersparnisse oft in der Zukunft aufgelöst werden und somit der Mehrwertbesteuerung nur zu einem späteren Zeitpunkt unterliegen, fällt die Regressivität der Mehrwertsteuer grundsätzlich geringer aus.

die Beitragsbemessungsgrenze angehoben, so dass auch höhere Einkommen, insofern die Individuen nicht ohnehin privat versichert sind,²⁸ sozialabgabenpflichtig werden. Auf der anderen Seite werden die Beitragssätze für alle Versicherten einheitlich reduziert. Diese Änderungen sind – ausgehend von einer gesetzten 30%igen Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze – so kalibriert, dass sie budgetneutral ausfallen, d.h. im Mittel zu keiner Be- oder Entlastung der Beitragszahler führen. Allerdings erhöht sich tendenziell die Progressivität der Systeme. Die Wirkungen variieren demnach mit dem Einkommen, was in den analysierten Verteilungswirkungen zum Ausdruck kommt.

Ergänzend analysieren wir eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes in Deutschland, der speziell für die höchsten Einkommen (ab 250 000€ pro Jahr, sog. „Reichensteuer“) gilt. In diesem Szenario werden die damit verbundenen höheren Steuereinnahmen nicht rückverteilt. Generell beinhalteten die hier vorgestellten Analysen nicht die Betrachtung damit verbundener Verhaltensänderungen (z.B. Anpassungen des Arbeitsangebots oder des Konsums). Schließlich werden für den Vergleich zu Deutschland noch eine Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes bzw. eine Anhebung des Regelsatzes simuliert.

Für die Krankenversicherung betrachten wir ein Szenario, bei dem einer Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze von gut 3700 € um 30 % (auf gut 4800 €) eine Senkung des Beitragssatzes von 14,4 % auf 13,75 % (Summe AG und AN) entgegensteht. Diese Reform ist so kalibriert, dass die mittlere Entlastung gleich Null ist. Die Einkommenswirkungen variieren jedoch deutlich in unterschiedlichen Einkommensgruppen. Wir betrachten Dezile des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens und Altersgruppen des Haushaltsvorstandes.

Die Entlastung ist definitionsgemäß bei denjenigen Arbeitseinkommen am höchsten, die sich in der Nähe der Beitragsbemessungsgrenze vor der Reform bewegen, damit in voller Höhe den Sozialabgaben unterliegen und von der Senkung des pauschalen Beitragssatzes am meisten profitieren. Die Entlastungen nehmen daher bis zum 4. und 5. Dezil sowohl absolut wie auch relativ zu (Tabelle 23). Sie liegt im 5. Dezil bei etwa 80 € pro Jahr bzw. ca. 0,3 % des verfügbaren Einkommens insgesamt.

²⁸ Mögliche Implikationen für die Versicherungspflicht werden hier nicht gesondert betrachtet.

Tabelle 23: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	7 471	9 257	9 557	11	0.11
2. Dezil	10 463	11 609	15 028	30	0.20
3. Dezil	12 689	13 654	18 493	55	0.30
4. Dezil	14 766	15 819	21 671	73	0.34
5. Dezil	16 961	18 103	24 631	79	0.32
6. Dezil	19 284	20 599	28 428	73	0.26
7. Dezil	21 947	23 469	32 419	47	0.14
8. Dezil	25 436	27 547	38 218	13	0.04
9. Dezil	30 563	34 771	44 699	- 96	- 0.21
10. Dezil	49 011	.	72 041	- 282	- 0.39
Alle Haushalte	20 546	.	30 024	0	0.00
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	13 880	.	15 522	34	0.22
25 - 29	18 071	.	22 609	20	0.09
30 - 34	22 357	.	31 822	5	0.02
35 - 39	22 013	.	33 719	- 29	- 0.09
40 - 44	23 299	.	39 079	- 48	- 0.12
45 - 49	22 786	.	37 399	- 35	- 0.09
50 - 54	23 322	.	37 466	- 34	- 0.09
55 - 59	23 700	.	35 034	- 32	- 0.09
60 - 64	20 515	.	29 546	0	0.00
65 - 69	19 305	.	26 068	33	0.13
70 - 74	17 986	.	23 135	47	0.20
75 - 80	16 205	.	20 463	56	0.27
1) In Preisen von 2012.					
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.					
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM; SOEP Daten 2012.					

Ab dem 6. Dezil fallen die Entlastungen geringer aus und kehren sich ab dem 9. Dezil in eine Netto-Belastung um, die im 10. Dezil noch zunimmt und absolut wie auch relativ die Entlastungen in der Mitte der Einkommensverteilung übersteigt. Im oberen Einkommensbereich dominiert der Belastungseffekt, der durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ausgelöst wird und einen größeren Teil des Arbeitsentgeltes in die Sozialabgabepflicht einschließt.

Interessant sind die Be- und Entlastungswirkungen auch über die Altersstruktur hinweg. Die mittleren Altersgruppen zwischen 35 und 60 Jahren werden im Mittel durch die Reform belastet. Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand jünger als 35 bzw. älter als 60 Jahre ist, werden netto entlastet. Allerdings ist die durchschnittliche Belastung mit

etwa 0,1 % gering. Das dürfte vor allem daran liegen, dass sich in Abhängigkeit vom Einkommensniveau Be- und Entlastungen ausgleichen. Alles in allem würde durch die dargestellte Änderung der Finanzierungsstruktur eine Umverteilung der Finanzierungslast im System erreicht, die tendenziell vor allem mittlere Einkommen ent- und die höchsten Einkommen stärker belastet.

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung betrachten wir ein identisches Szenario, bei dem die Beitragsbemessungsgrenzen angehoben und der Beitragssatz gesenkt werden. Bei der Rentenversicherung gibt es differenzierte Bemessungsgrenzen für West- (5500 € pro Monat) und Ostdeutschland (4800 € pro Monat), die deutlich über der Grenze für die Krankenversicherung liegen. Eine 30 %-ige Erhöhung resultiert in neuen Grenzen von 6240 € in Ost- und 7150 € in Westdeutschland. Der einheitliche Beitragssatz wird hingegen von 19,6 % auf 19,0 % reduziert.

Wie die Ergebnisse beim mittleren Einkommenseffekt, der nahe Null ist, zeigen, wurde die Reform nahezu budgetneutral ausgestaltet (Tabelle 24). Die Entlastungswirkungen steigen bis zum 7. Einkommensdezil in absoluter und relativer Betrachtung monoton an und betragen dort gut 100 € netto pro Jahr; das entspricht gut 0,3 % des Nettoeinkommens. Für höhere Einkommen sinkt die Entlastung. Nur im obersten Einkommensdezil wird stärker belastet. Die gestiegene Belastung beträgt etwa 400 € pro Jahr, was knapp 0,6 % des verfügbaren Haushaltseinkommens entspricht.

In Bezug auf die Altersgruppen zeigt sich, dass insbesondere jüngere Haushalte entlastet werden. Negative Einkommenseffekte der Reform sind bei 40-44-, und 50-60-jährigen zu verzeichnen. In den höheren Altersgruppen hätte eine solche Änderung der Finanzierungsstruktur kaum Auswirkungen. Insgesamt würde durch die skizzierte Reform der Finanzierung der Rentenversicherungsbeiträge analog zur Krankenversicherung die Progressivität der Abgaben erhöht. Allerdings fallen die Entlastungen vor allem im mittleren und oberen Einkommensbereich an. Aufgrund des höheren Ausgangsniveaus bei den Bemessungsgrenzen tragen ausschließlich Haushalte im Top-Einkommensdezil netto die Kosten der Reform.

Tabelle 24: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GRV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen Euro	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro		Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	7 471	9 257	9 557	3	0.04
2. Dezil	10 463	11 609	15 028	12	0.08
3. Dezil	12 689	13 654	18 493	32	0.17
4. Dezil	14 766	15 819	21 671	49	0.23
5. Dezil	16 961	18 103	24 631	60	0.24
6. Dezil	19 284	20 599	28 428	81	0.28
7. Dezil	21 947	23 469	32 419	110	0.34
8. Dezil	25 436	27 547	38 218	94	0.25
9. Dezil	30 563	34 771	44 699	49	0.11
10. Dezil	49 011	.	72 041	- 405	- 0.56
Alle Haushalte	20 546	.	30 024	8	0.03
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	13 880	.	15 522	48	0.31
25 - 29	18 071	.	22 609	78	0.35
30 - 34	22 357	.	31 822	44	0.14
35 - 39	22 013	.	33 719	35	0.11
40 - 44	23 299	.	39 079	- 10	- 0.02
45 - 49	22 786	.	37 399	4	0.01
50 - 54	23 322	.	37 466	- 10	- 0.03
55 - 59	23 700	.	35 034	- 9	- 0.03
60 - 64	20 515	.	29 546	4	0.01
65 - 69	19 305	.	26 068	6	0.02
70 - 74	17 986	.	23 135	2	0.01
75 - 80	16 205	.	20 463	0	0.00
1) In Preisen von 2012.					
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.					
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM; SOEP Daten 2012.					

Das bei der gesetzlichen Kranken und Rentenversicherung angewandte Schema zur Umgestaltung der Finanzierung wurde auch für die Pflegeversicherung zu Grunde gelegt. Die Beitragsbemessungsgrenze entspricht der Krankenversicherung und wurde um 30 % angehoben. Im Gegenzug wurde der Beitragssatz um 0,8 % gesenkt. Während strukturell ähnliche Umverteilungseffekte zu erwarten sind, sollten die Einkommenswirkungen im Betrag deutlich geringer ausfallen, da die Pflegeversicherung mit einem Ausgangsbeitragssatz von knapp 2 % ein deutlich geringeres Volumen aufweist. Die Senkung des Beitragssatzes wurde erneut so kalibriert, dass im Mittel eine Entlastung nahe Null erreicht wird.

Wie bei den Wirkungen des Szenarios zur Krankenversicherung, steigen die Entlastungen bis zum 6. Dezil an und fallen anschließend wieder ab (Tabelle 25). Wie erwartet ist der Umfang der Entlastung mit durchschnittlich knapp 20 € pro Jahr im 6. Dezil sehr gering (weniger als 0,1 % des verfügbaren Einkommens). Zusätzlich belastet werden ausschließlich Haushalte im obersten Dezil, die einem Einkommensverlust von ca. 35 € pro Jahr (0,05 % des Gesamteinkommens) ausgesetzt werden. Die Belastung ist nahezu gleichmäßig über die Altersgruppen hinweg verteilt.

Tabelle 25: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anheben der Beitragsbemessungsgrenze der GPV und gleichzeitiger Absenkung des Beitragssatzes

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen Mittelwert Euro	Entlastung	
	Mittelwert Euro	Dezilgrenze Euro		Mittelwert Euro	zu Einkommen Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	7 471	9 257	9 557	2	0.02
2. Dezil	10 463	11 609	15 028	6	0.04
3. Dezil	12 689	13 654	18 493	12	0.06
4. Dezil	14 766	15 819	21 671	15	0.07
5. Dezil	16 961	18 103	24 631	18	0.07
6. Dezil	19 284	20 599	28 428	19	0.07
7. Dezil	21 947	23 469	32 419	17	0.05
8. Dezil	25 436	27 547	38 218	14	0.04
9. Dezil	30 563	34 771	44 699	0	0.00
10. Dezil	49 011	.	72 041	- 36	- 0.05
Alle Haushalte	20 546	.	30 024	7	0.02
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	13 880	.	15 522	8	0.05
25 - 29	18 071	.	22 609	11	0.05
30 - 34	22 357	.	31 822	9	0.03
35 - 39	22 013	.	33 719	4	0.01
40 - 44	23 299	.	39 079	1	0.00
45 - 49	22 786	.	37 399	2	0.01
50 - 54	23 322	.	37 466	3	0.01
55 - 59	23 700	.	35 034	2	0.01
60 - 64	20 515	.	29 546	5	0.02
65 - 69	19 305	.	26 068	10	0.04
70 - 74	17 986	.	23 135	13	0.05
75 - 80	16 205	.	20 463	13	0.06
1) In Preisen von 2012.					
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.					
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM; SOEP Daten 2012.					

In dem Szenario für die Einkommenssteuer sind per Konstruktion nur die höchsten Einkommen betroffen. Wir implementieren eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes, der

ausschließlich für Einkommen ab 250 000 € pro Jahr gilt, von 45 % auf 48 %, ohne das Aufkommen zurück zu verteilen.

Tabelle 26: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Erhöhung des Spitzensteuersatzes („Reichensteuer“) um einen Prozentpunkt

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	7 471	9 257	9 557	0	0.00
2. Dezil	10 463	11 609	15 028	0	0.00
3. Dezil	12 689	13 654	18 493	0	0.00
4. Dezil	14 766	15 819	21 671	0	0.00
5. Dezil	16 961	18 103	24 631	0	0.00
6. Dezil	19 284	20 599	28 428	0	0.00
7. Dezil	21 947	23 469	32 419	0	0.00
8. Dezil	25 436	27 547	38 218	0	0.00
9. Dezil	30 563	34 771	44 699	0	0.00
10. Dezil	49 011	.	72 041	- 139	- 0.19
Alle Haushalte	20 546	.	30 024	- 14	- 0.05
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	13 880	.	15 522	0	0.00
25 - 29	18 071	.	22 609	0	0.00
30 - 34	22 357	.	31 822	- 44	- 0.14
35 - 39	22 013	.	33 719	- 21	- 0.06
40 - 44	23 299	.	39 079	0	0.00
45 - 49	22 786	.	37 399	- 27	- 0.07
50 - 54	23 322	.	37 466	- 4	- 0.01
55 - 59	23 700	.	35 034	- 66	- 0.19
60 - 64	20 515	.	29 546	0	0.00
65 - 69	19 305	.	26 068	0	0.00
70 - 74	17 986	.	23 135	0	0.00
75 - 80	16 205	.	20 463	0	0.00
1) In Preisen von 2012.					
2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.					
Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit dem STSM; SOEP Daten 2012.					

Diese Reform würde ausschließlich das Top-Einkommensdezil betreffen und dort im Mittel zu einer zusätzlichen Belastung von etwa 140 € pro Jahr führen (Tabelle 26). Bei den Altersgruppen beträfe dies Haushalte zwischen 30 und 39 Jahren sowie zwischen 45 und 60 Jahren. Diese Reform würde – ohne Verhaltensänderungen der Haushalte – ein zusätzliches jährliches Aufkommen von knapp 530 Millionen € generieren (ohne Tabelle). Hierbei muss beachtet werden, dass das SOEP den obersten Rand der Einkommensverteilung nicht zuverlässig abbilden kann (Bach et al., 2012) und diese Effekte hier tendenziell unterschätzt werden.

Schließlich betrachten wir die Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes in Höhe von 7% und damit eine Anhebung auf den Regelsatz in Höhe von 19% simuliert. Der reduzierte Satz wird in Deutschland vorrangig auf Nahrungsmittel erhoben.²⁹ Die Verteilungseffekte seiner Abschaffung werden daher durch den relativen Anteil der Nahrungsmittel an den gesamten Konsumausgaben eines Haushalts und der Höhe dieses Anteils je nach Einkommens- bzw. Ausgabendeziel getrieben. Auch hier wird die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ohne gleichzeitige Kompensation der Haushalte bei den Sozialversicherungsbeiträgen simuliert. Daher verursacht sie bei den privaten Haushalten mit Wohnsitz in Deutschland Mehrbelastungen in Höhe von etwa 25 Milliarden Euro pro Jahr.

Die implizite Mehrwertsteuerbelastung für die deutschen Haushalte auf Basis der imputierten Konsumausgaben erhöht sich infolge dieser Reform von im Mittel 10,31% im geltenden Recht auf 12,88%. Auch im Fall von Deutschland kann es zu Abweichungen zwischen diesen Ergebnissen und Ergebnissen anderer Studien kommen, die direkt die Einkommens- und Ausgabendaten aus der EVS für Deutschland verwenden. Das hat damit zu tun, dass die Verteilung der imputierten Ausgaben nach den Gütern mit unterschiedlichen impliziten Steuersätzen nicht exakt der Verteilung in der EVS entspricht.

Im Durchschnitt für die privaten Haushalte entspricht dies Mehrbelastungen in Höhe von etwa 636 Euro pro Jahr (Tabelle 27). Diese Mehrbelastungen verteilen sich allerdings nicht gleichmäßig über die Dezile der Einkommensverteilung. Sie steigen vielmehr stetig an von etwa 345 Euro im untersten Dezil auf bis zu gut 950 Euro im obersten Einkommensdezil.

Bezieht man die Mehrbelastung durch die Reform auf die Nettoeinkommen der Haushalte in Deutschland, zeigt sich ein deutlich regressiver Effekt der Reform (Tabelle 27). Die relative Mehrbelastung nimmt also mit steigendem Einkommen ab, von etwa 3,2% des Nettoeinkommens im untersten Einkommensdezil auf etwa 1,3% im obersten

²⁹ Darüber hinaus wird der ermäßigte Mehrwertsteuersatz in Deutschland auch erhoben auf Beherbergungsleistungen, Leistungen der Zahntechniker, kulturelle und unterhaltende Leistungen, Personenbeförderung im Nahverkehr, Krankenrollstühle, Körperersatzstücke, orthopädische Einrichtungen, Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen, gartenbauliche Erzeugnisse, Heimtierfutter sowie Kunstgegenstände und Sammlungsstücke. Ihre Bedeutung für das Mehrwertsteueraufkommen ist jedoch deutlich geringer als die der Nahrungsmittel (siehe Bach, 2011).

Dezil. Im Mittel entspricht sie knapp 2,00% des Nettoeinkommens. Die Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf den Regelsatz belastet die unteren Einkommen also relativ stärker als die höheren Einkommen.

Dieser regressive Effekt steht in direktem Zusammenhang mit dem Anteil an Gütern, die mit dem reduzierten Steuersatz besteuert werden, an den gesamten Konsumausgaben des Haushalts. Dieser Anteil nimmt mit steigendem Einkommen ab. Daher sind Haushalte in den unteren Dezilen relativ stärker von einer Abschaffung des reduzierten Satzes betroffen als Haushalte in den oberen Dezilen. Dieser Zusammenhang wird für diese Reform zum Beispiel auch in Bach (2011) verdeutlicht.

Tabelle 27: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Abschaffung des ermäßigten MwSt-Satzes: nach Einkommen

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushaltsnettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	Mittelwert
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	8 514	10 877	10 781	- 345	- 3.20
2. Dezil	12 043	13 172	17 231	- 482	- 2.80
3. Dezil	14 293	15 399	21 359	- 562	- 2.63
4. Dezil	16 415	17 408	25 006	- 607	- 2.43
5. Dezil	18 400	19 456	28 566	- 648	- 2.27
6. Dezil	20 642	21 872	30 925	- 657	- 2.12
7. Dezil	23 213	24 758	35 017	- 685	- 1.96
8. Dezil	26 772	28 990	40 021	- 728	- 1.82
9. Dezil	31 851	35 551	47 550	- 788	- 1.66
10. Dezil	49 742	.	72 857	- 954	- 1.31
Alle Haushalte	21 868	.	32 376	- 636	- 1.97
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	12 843	.	19 088	- 383	- 2.01
25 - 29	18 529	.	26 188	- 474	- 1.81
30 - 34	22 014	.	32 621	- 583	- 1.79
35 - 39	23 251	.	36 851	- 674	- 1.83
40 - 44	23 319	.	38 530	- 721	- 1.87
45 - 49	23 490	.	38 868	- 716	- 1.84
50 - 54	24 216	.	38 643	- 705	- 1.82
55 - 59	25 281	.	36 376	- 652	- 1.79
60 - 64	21 747	.	29 789	- 627	- 2.11
65 - 69	19 342	.	24 291	- 585	- 2.41
70 - 74	20 392	.	26 504	- 624	- 2.35
75 - 80	20 088	.	26 270	- 628	- 2.39

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Bezieht man die Mehrbelastung hingegen auf die Ausgaben (wieder gesamte nicht-dauerhafte Konsumausgaben), reduziert sich der regressive Effekt (Tabelle 28). Er

verschwindet jedoch nicht komplett. Die Abschaffung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes an sich ist eine Reform mit einem kräftigen regressiven Effekt. Er ist so kräftig, dass er sich sowohl bezogen auf die Einkommensverteilung als auch bezogen auf die Ausgabenverteilung zeigt. Dieser Befund ist konsistent mit der empirischen Literatur, die diese Reformvariante unter anderem für Deutschland untersucht und auch für andere Länder zu diesem Ergebnis kommt (siehe zum Beispiel Adam et al., 2011 oder Bach, 2011).

Tabelle 28: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Abschaffung des ermäßigten MwSt-Satzes: nach Ausgaben

Dezile der äquivalenzgewichteten ²⁾ nicht-dauerhaften Konsumausgaben bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtete ²⁾ nicht-dauerhafte Konsumausgaben		Nicht-dauerhafte Konsumausgaben	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	zu Ausgaben
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Ausgabenverteilung					
1. Dezil	6 276	8 000	7 973	- 312	- 3.91
2. Dezil	8 885	9 695	12 929	- 466	- 3.61
3. Dezil	10 306	10 901	15 721	- 547	- 3.48
4. Dezil	11 390	11 869	17 538	- 594	- 3.39
5. Dezil	12 352	12 852	19 013	- 630	- 3.32
6. Dezil	13 359	13 911	20 662	- 673	- 3.26
7. Dezil	14 441	15 030	22 050	- 707	- 3.21
8. Dezil	15 763	16 530	23 634	- 746	- 3.16
9. Dezil	17 655	19 000	25 756	- 796	- 3.09
10. Dezil	22 878	.	31 797	- 944	- 2.97
Alle Haushalte	13 284	.	19 550	- 636	- 3.26
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	7 809	.	11 481	- 383	- 3.34
25 - 29	10 498	.	14 814	- 474	- 3.20
30 - 34	12 227	.	18 335	- 583	- 3.18
35 - 39	13 040	.	20 977	- 674	- 3.21
40 - 44	13 249	.	22 116	- 721	- 3.26
45 - 49	13 353	.	22 221	- 716	- 3.22
50 - 54	13 910	.	22 305	- 705	- 3.16
55 - 59	14 334	.	20 638	- 652	- 3.16
60 - 64	14 429	.	19 481	- 627	- 3.22
65 - 69	14 087	.	17 502	- 585	- 3.34
70 - 74	14 213	.	18 369	- 624	- 3.40
75 - 80	13 963	.	18 237	- 628	- 3.44

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Nach Altersgruppen zeigt sich im Fall dieser Reform für Deutschland kein eindeutiges Bild. In einigen Gruppen mit jungem Haushaltsvorstand, aber auch für die Gruppen mit den ältesten Haushaltsvorständen fällt die relative Mehrbelastung etwas höher aus (bis zu gut 3,4% der Ausgaben bzw. 2,4% des Einkommens), während sie für die meisten

Gruppen mittleren Alters etwas geringer als im Mittel ist (etwa 3,2% der Ausgaben bzw. 1,8% des Einkommens). Die Unterschiede sind auch hier sehr gering.

Darüber hinaus wird für Deutschland auch eine Anhebung des Regelsatzes bei der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt von derzeit 19% auf dann 20% simuliert. Auch hier wird die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ohne gleichzeitige Kompensation der Haushalte bei den Sozialversicherungsbeiträgen simuliert. Daher verursacht sie bei den privaten Haushalten mit Wohnsitz in Deutschland Mehrbelastungen in Höhe von knapp 4 Milliarden Euro pro Jahr. Die implizite Mehrwertsteuerbelastung für die deutschen Haushalte auf Basis der imputierten Konsumausgaben erhöht sich infolge dieser Reform von im Mittel 10,31% im geltenden Recht auf 10,74%.

Tabelle 29: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anhebung des Regel-MwSt-satzes um 1 %-Punkt: nach Einkommen

Dezile des äquivalenzgewichteten ²⁾ Haushaltsnettoeinkommens bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtetes ²⁾ Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts- nettoeinkommen	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	zu Einkommen
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Einkommensverteilung					
1. Dezil	8 514	10 877	10 781	- 42	- 0.39
2. Dezil	12 043	13 172	17 231	- 64	- 0.37
3. Dezil	14 293	15 399	21 359	- 79	- 0.37
4. Dezil	16 415	17 408	25 006	- 89	- 0.35
5. Dezil	18 400	19 456	28 566	- 97	- 0.34
6. Dezil	20 642	21 872	30 925	- 102	- 0.33
7. Dezil	23 213	24 758	35 017	- 111	- 0.32
8. Dezil	26 772	28 990	40 021	- 121	- 0.30
9. Dezil	31 851	35 551	47 550	- 136	- 0.29
10. Dezil	49 742	.	72 857	- 177	- 0.24
Alle Haushalte	21 868	.	32 376	- 100	- 0.31
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	12 843	.	19 088	- 61	- 0.32
25 - 29	18 529	.	26 188	- 81	- 0.31
30 - 34	22 014	.	32 621	- 98	- 0.30
35 - 39	23 251	.	36 851	- 109	- 0.30
40 - 44	23 319	.	38 530	- 114	- 0.30
45 - 49	23 490	.	38 868	- 117	- 0.30
50 - 54	24 216	.	38 643	- 118	- 0.30
55 - 59	25 281	.	36 376	- 108	- 0.30
60 - 64	21 747	.	29 789	- 100	- 0.33
65 - 69	19 342	.	24 291	- 85	- 0.35
70 - 74	20 392	.	26 504	- 87	- 0.33
75 - 80	20 088	.	26 270	- 85	- 0.32

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Im Durchschnitt für die privaten Haushalte entspricht dies Mehrbelastungen in Höhe von etwa 100 Euro pro Jahr (Tabelle 29). Diese Mehrbelastungen verteilen sich allerdings nicht gleichmäßig über die Dezile der Einkommensverteilung. Sie steigen vielmehr stetig an von gut 40 Euro im untersten Dezil auf bis zu knapp 180 Euro im obersten Einkommensdezil.

Bezieht man die Mehrbelastung durch die Reform auf die Nettoeinkommen der Haushalte in Deutschland, zeigt sich wieder ein leicht regressiver Effekt der Reform (Tabelle 29). Die relative Mehrbelastung nimmt also mit steigendem Einkommen ab, von etwa 0,4% des Nettoeinkommens im untersten Einkommensdezil auf gut 0,2% im obersten Dezil. Im Mittel entspricht sie etwa 0,3% des Nettoeinkommens. Die Anhebung des Regelsatzes bei der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt belastet die unteren Einkommen also relativ stärker als die höheren Einkommen.

Tabelle 30: Entlastungen¹⁾ der Privathaushalte in Deutschland bei Anhebung des Regel-MwSt-satzes um 1 %-Punkt: nach Ausgaben

Dezile der äquivalenzgewichteten ²⁾ nicht-dauerhaften Konsumausgaben bzw. Altersgruppen	Äquivalenzgewichtete ²⁾ nicht-dauerhafte Konsumausgaben		Nicht-dauerhafte Konsumausgaben	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze		Mittelwert	Mittelwert
	Euro	Euro	Euro	Euro	Prozent
Ausgabenverteilung					
1. Dezil	6 276	8 000	7 973	- 38	- 0.48
2. Dezil	8 885	9 695	12 929	- 64	- 0.50
3. Dezil	10 306	10 901	15 721	- 79	- 0.50
4. Dezil	11 390	11 869	17 538	- 88	- 0.50
5. Dezil	12 352	12 852	19 013	- 97	- 0.51
6. Dezil	13 359	13 911	20 662	- 106	- 0.51
7. Dezil	14 441	15 030	22 050	- 113	- 0.51
8. Dezil	15 763	16 530	23 634	- 122	- 0.51
9. Dezil	17 655	19 000	25 756	- 134	- 0.52
10. Dezil	22 878	.	31 797	- 168	- 0.53
Alle Haushalte	13 284	.	19 550	- 100	- 0.51
Alter des Haushaltsvorstands					
18 - 24	7 809	.	11 481	- 61	- 0.53
25 - 29	10 498	.	14 814	- 81	- 0.55
30 - 34	12 227	.	18 335	- 98	- 0.53
35 - 39	13 040	.	20 977	- 109	- 0.52
40 - 44	13 249	.	22 116	- 114	- 0.52
45 - 49	13 353	.	22 221	- 117	- 0.53
50 - 54	13 910	.	22 305	- 118	- 0.53
55 - 59	14 334	.	20 638	- 108	- 0.52
60 - 64	14 429	.	19 481	- 100	- 0.51
65 - 69	14 087	.	17 502	- 85	- 0.49
70 - 74	14 213	.	18 369	- 87	- 0.48
75 - 80	13 963	.	18 237	- 85	- 0.46

1) In Preisen von 2012.

2) Äquivalenzgewichtete mit modifizierter OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen des DIW Berlin mit EUROMOD (Programmversion F6.36); EU-SILC Daten 2010 für Deutschland.

Bezieht man die Mehrbelastung hingegen auf die Ausgaben (wieder gesamte nicht-dauerhafte Konsumausgaben), verschwindet der regressive Effekt (Tabelle 30). Es zeigt sich in dieser Darstellung sogar ein leicht progressiver Effekt. Die Mehrbelastung nimmt mit steigenden Ausgaben leicht zu, von etwa 0,48% im untersten Ausgabendezil auf etwa 0,53% im höchsten Dezil.

Die Ursache für diese Unterschiede in der Verteilung der relativen Mehrbelastung entlang der Einkommens- und der Ausgabenverteilung findet sich erneut bei der Ersparnis. Aufgrund eines mit dem Einkommen ansteigenden Anteils des Einkommens, der in Form von Ersparnis zurückgelegt wird und damit (zumindest zunächst) der Mehrwertsteuer entzogen wird, geht auch die Belastung der Mehrwertsteuer im Verhältnis zum Einkommen mit zunehmendem Einkommen zurück. Lässt man die Ersparnis außen vor und bezieht die Belastung auf die Ausgaben (wieder für nicht-dauerhafte Güter), verschwindet dieser Effekt, und es zeigt sich ein leicht progressiver Effekt der Reform, da der Anteil der Ausgaben für mit Regelsatz besteuerte Güter an allen Ausgaben für höhere Einkommen größer ist als für niedrige Einkommen (entsprechend umgekehrt also als beim Anteil der Ausgaben für mit reduziertem Satz besteuerte Güter, wie weiter oben ausgeführt).

Nach Altersgruppen zeigt sich erneut kein eindeutiges Bild. Allerdings fällt in der Tendenz bei dieser Reform für Deutschland das Ergebnis in Bezug auf die Einkommen (Tabelle 29) etwas anders aus als in Bezug auf die Ausgaben (Tabelle 30). Während die Mehrbelastung der Anhebung des Regelsatzes für die Haushalte mit jüngstem sowie die Haushalte mit älteren Haushaltsvorständen ein wenig größer ausfällt als für die anderen Haushalte, verhält es sich relativ zu den Ausgaben tendenziell umgekehrt. Die Unterschiede fallen jedoch erneut sehr gering aus.

4 Schlussbewertung

In Luxemburg stehen zahlreiche Maßnahmen für alternative Finanzierungsansätze bei den Sozialversicherungssystemen zur Verfügung. Zum einen lassen sich Mehraufkommen erzielen mit Maßnahmen, die geringe Einkommen relativ weniger belasten als hohe Einkommen, also progressiv auf die Einkommensverteilung wirken. Zum anderen stehen Maßnahmen als Kompensation zur Verfügung, die oft im

Verhältnis tendenziell verteilungsneutral wirken oder sogar geringe Einkommen stärker belasten können als hohe, also regressive Verteilungseffekte haben.

Alternativ zu Maßnahmen der internen Finanzierung bieten sich externe Finanzierungsalternativen an (Ausweitung von Einkommen- oder Mehrwertsteuer). Auch diese können je nach Ausgestaltung aber oft progressive oder regressive Effekte auf die Verteilung der Nettoeinkommen der Privathaushalte haben.

Im Zusammenhang mit externen Finanzierungsalternativen zeigen sich ähnliche Effekte auf die Einkommensverteilung, wenn vergleichbare Reformen bei der Mehrwertsteuer für Deutschland untersucht werden. Auch hier zeigen sich oft tendenziell progressive Effekte von Reformen, die darauf abzielen, die Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungssysteme zu verbreitern und das Aufkommen zu verwenden, um alle Beitragszahler zu entlasten.

Literaturverzeichnis

- Adam, S., D. Phillips, S. Smith, L. Bettendorf, S. Boeters, H. Kox, B. Straathof, K. Stuu, M. Baldini, M. Ferrari, S. Giannini, P. Onofri, S. Tomasini, L. Vincenzi, L. Barbone, R. Bird, L. V. Caro, T. Valkonen, N. Määttä, C. Breuer, A. Ebertz, C. Nam, J. Berger, L. Strohner, M. Myck, S. Bach, M. Beznoska, R. Ochmann, N. Badenes, O. Canto, J. Labeaga, A. Trannoy, N. Ruiz, V. Denis, A. Decoster, and D. Verwerft (2011): "A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System: Final Report," Study on behalf of the European Commission (ed.), TAXUD/2010/DE/328, FWC No. TAXUD/2010/CC/104, Institute for Fiscal Studies (Project Leader).
- Bach, S. (2005): Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte. Dokumentation des Mehrwertsteuer-Moduls des Konsumsteuer-Mikrosimulationsmodells des DIW Berlin auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. DIW Data Documentation 10, 2005.
- Bach, S. (2009): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14/2009.
- Bach, S. (2011): Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener. DIW Wochenbericht Nr. 16/2011.
- Bach, S., P. Haan, O. Hoffmeister und V. Steiner (2006): Increasing the Value-Added Tax to Re-Finance a Reduction of Social Security Contributions? A behavioral microsimulation analysis for Germany. mimeo.
- Bach, Stefan & Corneo, Giacomo & Steiner, Viktor (2012): "Optimal top marginal tax rates under income splitting for couples," European Economic Review, Elsevier, vol. 56(6): 1055-1069.
- Berger, F. und P. Liégeois (2012): EUROMOD Country Report for Luxembourg, July 2012. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. ISER at the University of Essex. <https://www.iser.essex.ac.uk/euromod/resources-for-euromod-users/country-reports>.
- Berié und Fink (2000): Europas Sozialmodell – Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich. Eine volkswirtschaftliche Analyse, WISO Institut für Wirtschaft und Soziales GmbH, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): Aufbruch in die Altersgerechte Arbeitswelt. Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre.
- Deaton, A. und J. Muellbauer (1980): Economics and Consumer Behavior. Cambridge University Press, New York.
- Decoster, A., De Rock, B., De Swert, K., Flannery, D., Loughrey, J., O'Donoghue, C. und D. Verwerft (2007): AIM-AP: Deliverable 3.4. Techniques to impute expenditures into an

income dataset. Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies (AIM-AP).

Decoster, A., Ochmann, R. und K. Spiritus (2013): Integrating Indirect Taxation into EUROMOD. Documentation and Results for Germany. EUROMOD Working Paper Series EM 20/13. ISER, University of Essex.

Dieckhoener, C. und A. Peichl (2009): Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany. IZA Discussion Paper No. 4135.

Europäische Kommission (2010): Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. Joint Report on Pensions.

Europäische Kommission (2013): MISSOC Tabellen. Ein System der EU zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=de>.

Europäische Kommission (2013a): Taxation Trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Eurostat: Statistical Books. 2013 edition. Taxation and Customs Union.

Feldstein, M. (1998): Privatizing Social Security. The University of Chicago Press, Chicago.

Guardiancich, I. (2010): ITALY Current pension System: first assessment of reform outcomes and output. European Social Observatory.

http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_Italy.pdf

IGES (2004): Bürgerversicherung Gesundheit – Grünes Modell. Simulationsrechnungen zu Ausgestaltungsmöglichkeiten. IGES-Papier Nr. 04-06.

IGES (2013): Gerecht, nachhaltig, effizient. Studie zur Finanzierung einer integrierten Krankenversicherung. Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.

Kotlikoff, L. (1998): Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium. In "Privatizing Social Security", Kap. 7. Hrsg. Feldstein, M. The University of Chicago Press, Chicago.

Ochmann, R. und P. Gallego Granados (2013): EUROMOD Country Report Germany, EUROMOD Version F7.0. Project on behalf of the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. DIW Data Documentation, 67, Berlin.

OECD (2012): Revenue Statistics 2012. OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2012-en-fr

OECD (2013): Taxing Wages 2013. OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2013-en

Rohwer (2008): Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa, ifo Schnelldienst 21/2008.

Rothgang, H., R. Arnold und R. Unger (2010): Berechnungen der finanziellen Wirkungen verschiedener Varianten einer Bürgerversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen.

Schmähl, W. (1998): Financing Social Security in Germany: Proposals for Changing its Structure and some possible Effects. In "Globalization, Technological Change, and Labor Markets", Kap. 8. Hrsg. Black, S.W. Springer, New York.

Schuster, J. (2006): Die deutsche Diskussion über ein Europäisches Sozialmodell. Arbeitspapier 116 der Hans Böckler Stiftung.

Selvanathan, S. und A. Selvanathan (1993): A cross-country analysis of consumption patterns. *Applied Economics*, 25:9, 1245-1259.

Statec (2011): Enquête permanente sur le budget des ménages. Bulletin du Statec 2011, Vol. LVIII, No 06/2011. Statec: Institut national de la statistique et des études économiques.

Statistisches Bundesamt (2013): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Aufgabe, Methode und Durchführung. Fachserie 15, Heft 7, Wiesbaden 2013.

Steiner, V., Wrohlich, K., Haan, P. und J. Geyer (2008): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31, Berlin.

Sutherland, H. und F. Figari (2013): EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.

World Bank (1994): Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford University Press