

Steuerpolitik zwischen Jamaika und GroKo 3.0: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten

Von Stefan Bach und Michelle Harnisch



Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen profitieren kaum von Senkungen des Einkommensteuertarifs oder vom Abbau des Solidaritätszuschlags. Wenn die Steuerpolitik untere und mittlere Einkommen bei den Steuer- und Abgabenbelastungen wirksam entlasten will, muss sie die indirekten Steuern oder die Sozialbeiträge senken. Bei der Mehrwertsteuer könnte der ermäßigte Steuersatz für Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf fünf Prozent reduziert werden. Ferner könnten Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen bei den Sozialbeiträgen entlastet werden, entweder direkt durch einen Freibetrag oder indirekt durch einen teilweisen Abzug von der Einkommensteuer.

Angesichts der derzeitigen Haushaltsüberschüsse sind für die neue Legislaturperiode Steuerentlastungen im Gespräch. Wenn die „Schwarze Null“ gehalten werden soll, konkurrieren diese mit Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Betreuung, Bildung, Forschung und Energiewende, die vermutlich eine höhere gesamtwirtschaftliche Rendite erzielen als Steuerentlastungen für wohlhabende Haushalte. Daher sollten die verfügbaren Mittel primär für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen verwendet werden.

Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen nur wenig Einkommensteuer zahlen, dagegen relativ stark mit indirekten Steuern und Sozialbeiträgen belastet werden.¹ Sie profitieren daher kaum von Senkungen des Einkommensteuertarifs oder vom Abbau des Solidaritätszuschlags, selbst wenn diese auf den Eingangsbereich des Steuertarifs oder den „Mittelstandsbauch“ konzentriert werden.²

¹ Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52 ([online verfügbar](#)); RWI (2017): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht ([online verfügbar](#)).

² Vgl. dazu Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20/2017 ([online verfügbar](#)) oder den „Steuerrechner“ von FAZ und ifo-Institut ([online verfügbar](#)).

Zugleich führen schon moderate Entlastungen im Eingangsbereich des Steuertarifs oder beim „Mittelstandsbauch“ zu beträchtlichen Steuerausfällen und entlasten auch hohe Einkommen, soweit die Spitzensteuersätze nicht angehoben werden.

Im Folgenden analysieren wir Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif aus dem Bundestagswahlkampf und zeigen Reformoptionen für den Solidaritätszuschlag auf (Abbildung).³ Die Aufkommens- und Verteilungseffekte im Jahr 2018 werden mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell EStM des DIW Berlin geschätzt, das auf fortgeschriebenen Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik basiert.⁴ Ferner analysieren wir Entlastungen bei den indirekten Steuern und den Sozialbeiträgen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM, das auf fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) basiert,⁵ sowie auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).⁶ Verhaltensanpassungen und weitere wirtschaftliche Wirkungen der Steuer- und Abgabenreformen werden nicht berücksichtigt.

Reformpläne der Parteien zum Einkommensteuertarif: Kaum Entlastungen für untere und mittlere Einkommen

CDU und CSU haben in ihrem Wahlprogramm versprochen, den „Mittelstandsbauch“ zu verringern und den Spitzensteuersatz von 42 Prozent erst bei einem zu versteuernden Einkommen von 60 000 Euro einsetzen zu lassen. Wir verwenden hierzu einen konkreten Tarifvorschlag des bayerischen Finanzministers Markus Söder.⁷ Diese Reform würde das Steueraufkommen um 15,8 Milliarden Euro verringern. Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung werden mit 5,3 Milliarden Euro oder 33 Prozent des gesamten Minderaufkommens entlastet. Weitere 3,3 Milliarden Euro oder 21 Prozent entfallen auf das neunte Dezil. Damit erhalten die unteren 80 Prozent der Einkommensverteilung weniger als die Hälfte des Entlastungsvolumens, die untere Hälfte der Bevölkerung weniger als 10 Prozent.

Die FDP will in ihrem Wahlprogramm ebenfalls „den Tarif nach rechts verschieben“ und den „Mittelstandsbauch abflachen“. Wir spezifizieren dies in Anlehnung an die Modellierung des „Steuerrechners“ von FAZ und ifo-Institut.⁸ Bei diesem Reformszenario wird der Mittelstandsbauch im Vergleich zum Unionsvorschlag stärker abgebaut. Die Mindereinnahmen steigen auf 23,9 Milliarden Euro. Das zehnte Dezil profitiert hiervon mit 7,5 Milliarden Euro oder 31 Prozent des Entlastungsvolumens, das neunte Dezil mit 5,1 Milliarden Euro oder 21 Prozent. Die unteren 80 Prozent der Einkommensverteilung erhalten auch bei diesem Szenario weniger als die Hälfte des Entlastungsvolumens, die untere Hälfte der Bevölkerung ist mit nur gut 9 Prozent beteiligt.

Die Grünen wollen in ihrem Wahlprogramm kleine und mittlere Einkommen durch eine Erhöhung des Grundfreibetrags entlasten und zur Gegenfinanzierung den Spitzensteuersatz oberhalb von 100 000 Euro zu versteuerndes Einkommen anheben. Wir spezifizieren dies durch eine deutlich Erhöhung des Grundfreibetrags auf 9 700 Euro und eine Erhöhung Spitzensteuersatz auf 45 Prozent. Dieses Szenario führt zu vergleichsweise moderaten Steuerausfällen von 4,1 Milliarden Euro. Die Anhebung des Grundfreibetrags entlastet Geringverdiener stärker als bei Union und FDP. Mittelschichten und Besserverdiener werden dagegen deutlich weniger entlastet

³ Zu weiteren Details der im Folgenden dargestellten Steuerreformvorschläge vgl. Stefan Bach, Michelle Harnisch (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen entlasten. DIW Berlin Discussion Papers 1706 ([online verfügbar](#)).

⁴ Vgl. dazu Bach und Buslei (2017), a.a.O., sowie ausführlicher Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen der Abgeltungsteuer: Analyse mit dem Einkommensteuer-Simulations-Modell (EStM) auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008. DIW Berlin Politikberatung kompakt 124, S. 11 f. ([online verfügbar](#)).

⁵ Vgl. dazu Stefan Bach, Hermann Buslei, Björn Fischer (2017): Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer. DIW Berlin Politikberatung kompakt 122, S. 8 f. ([online verfügbar](#)).

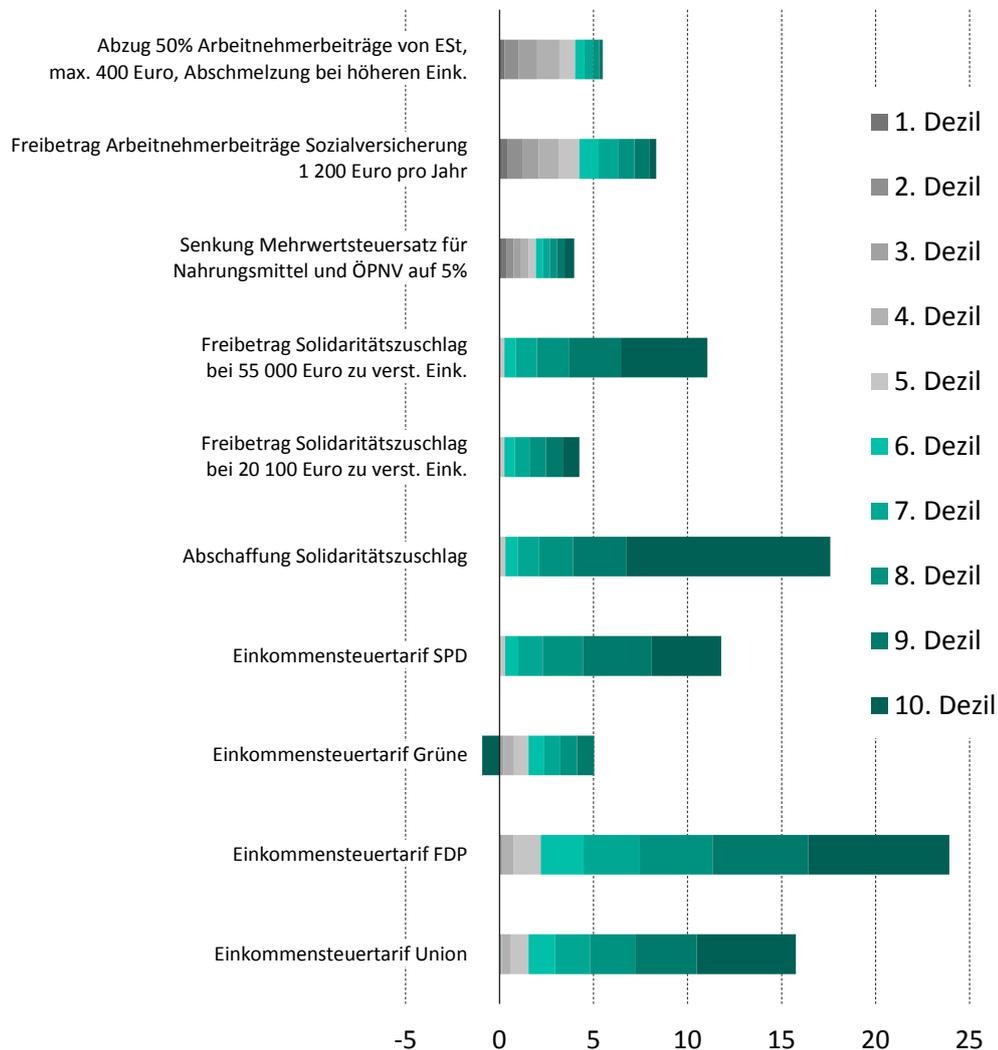
⁶ Stefan Bach, Niklas Isaak (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31.2017 ([online verfügbar](#)).

⁷ Handelsblatt Nr. 133, 13.7.2017, S. 11 ([online verfügbar](#)).

⁸ Christoph Schäfer: Welche Partei gut für Ihren Geldbeutel ist. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online), 12.09.2017 ([online verfügbar](#)).

und das einkommensreichste eine Prozent der Einkommensverteilung wird durch den höheren Spitzensteuersatz mit 1,5 Milliarden belastet.

Abbildung 1: Entlastungswirkungen von Steuer- und Abgabenreformen 2018
In Milliarden Euro nach Dezilen des Bruttoeinkommens



Quellen: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (jährliche Einkommensteuerstatistik 2008, Lohnsteuerfälle 2007), des Sozio-oekonomisches Panels (SOEP, v32) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Die SPD will in ihrem Wahlprogramm die Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes wie bei Union und FDP auf 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen erhöhen. Ab diesem Einkommen sollen aber die Grenzsteuersätze linear-progressiv auf 45 Prozent bis 76 200 Euro steigen. Ferner soll der Reichensteuersatz auf 48 Prozent ab 250 000 Euro erhöht werden. Die unteren und mittleren Einkommen will die SPD beim Solidaritätszuschlag entlasten, den sie erst ab einen Freibetrag von 52 000 Euro zu versteuerndes Einkommen erheben will. Ferner soll es für übersteigende Einkommen bis 76 200 Euro eine Progressionszone des Solidaritätszuschlags geben. Die Einkommensteuertarifreform der SPD führt für sich genommen zu Mehreinnahmen von knapp 1 Milliarde Euro. Zusammen mit den Entlastungen beim Solidaritätszuschlag ergeben sich Steuerausfälle von 11,8 Milliarden Euro. Insgesamt profitieren untere und mittlere Einkommen kaum, da der Solidaritätszuschlag diese nur sehr geringfügig belastet. Die beiden obersten Dezile werden mit jeweils 3,7 Milliarden Euro oder 31 Prozent des Minderaufkommens entlastet, an die unteren 80 Prozent der Einkommensverteilung gehen nur 38 Prozent des Entlastungsvolumens.

Abbau des Solidaritätszuschlags nur für untere und mittlere Einkommen

Fast drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung steigt der politische Druck zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die auf Dauer verfassungsrechtlich geboten sein dürfte. Das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags, das den inländischen privaten Haushalten zuzurechnen ist, schätzen wir auf 17,6 Milliarden Euro für das Jahr 2018. Von diesem Aufkommen zahlen die einkommensreichsten zehn Prozent der Bevölkerung 10,8 Milliarden Euro oder 62 Prozent, die reichsten zwanzig Prozent 13,7 Milliarden Euro oder 78 Prozent. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung trägt dagegen nur 0,3 Milliarden Euro oder 1,7 Prozent zum Aufkommen bei.

Das heißt, eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde fast nur den Haushalten mit den höheren und höchsten Einkommen zugutekommen. Da deren Einkommen stärker gestiegen sind als die der Mittelschichten und Geringverdienenden und sie in den letzten 20 Jahren steuerlich entlastet wurden,⁹ besteht hier kein weiterer Entlastungsbedarf. Daher sollte eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei den oberen Einkommen durch eine entsprechende Erhöhung des Einkommensteuertarifs kompensiert werden.

In den Jamaika-Sondierungen wurde eine schrittweise Senkung des Solidaritätszuschlags diskutiert, indem zunächst untere und mittlere Einkommen mit einem Freibetrag entlastet werden. Erhöht man die Freigrenze des Solidaritätszuschlags auf ein zu versteuerndes Einkommen von 20 100 Euro und wandelt sie in einen echten Freibetrag um, ergeben sich Mindereinnahmen von 4,3 Milliarden Euro. Die Entlastung ist dabei deutlich weniger auf die Spitzeneinkommen konzentriert als bei einer vollständigen Abschaffung. Die obersten beiden Dezile werden mit jeweils 21 Prozent des Minderaufkommens entlastet. Die oberen Mittelschichten sind stärker an der Entlastung beteiligt: 2,2 Milliarden Euro oder 52 Prozent der Mindereinnahmen gehen an die Steuerpflichtigen im sechsten bis achten Dezil. Erhöht man den Freibetrag dagegen auf ein zu versteuerndes Einkommen von 55 000 Euro, steigen die Mindereinnahmen auf 11,0 Milliarden Euro, und die Steuerpflichtigen mit den höheren Einkommen werden stärker entlastet. Das oberste Dezil wird mit 4,6 Milliarden Euro entlastet (42 Prozent des Minderaufkommens), die obersten beiden Dezile mit 7,3 Milliarden Euro (67 Prozent).

Mögliche Entlastungen bei indirekten Steuern und Sozialabgaben

Bei Haushalten mit unteren bis mittleren Einkommen dominieren die indirekten Steuern und die Sozialbeiträge die Steuer- und Abgabenbelastungen. Wenn man diese Haushalte wirksam entlasten will, muss man hier ansetzen. Die Verbrauchsteuern auf Energie, Tabak und Alkohol sind stark regressiv, belasten also die ärmeren Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker als die reicheren. Sie verfolgen aber auch Lenkungsziele, die durch Entlastungen konterkariert würden.

Ermäßigten Mehrwertsteuersatz senken

Bei der Mehrwertsteuer könnte man den ermäßigten Steuersatz auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf fünf Prozent senken.¹⁰ Dies würde die privaten Haushalte 2018 um 4,0 Milliarden Euro entlasten. Die Entlastungen sind recht gleichmäßig über die Dezile verteilt, lediglich im obersten Dezil ist der Aufkommensanteil leicht überdurchschnittlich. Allerdings müssen Entlastungen von den steuerpflichtigen Unternehmen über niedrige Preise an die Endverbraucher weitergegeben werden. Dies kann in Zeiten guter Verbrauchskonjunktur unter Umständen länger dauern. Bei den Verkehrsunternehmen könnte der öffentliche Einfluss aber eine zügige Weitergabe der Entlastungen an die Privatverbraucher erleichtern. Bei den Nahrungsmitteln könnte dies durch den hohen Wettbewerbsdruck im deutschen Einzelhandel gelingen.

Sozialbeiträge senken ...

Eine weitere Alternative sind Entlastungen bei den Sozialbeiträgen. Diese setzen jenseits von Mini-Jobs und Midi-Job-Zone ab 850 Euro Bruttolohn im Monat in voller Höhe ein und belasten damit auch Vollzeit-Erwerbs-

⁹ Bach, Beznoska und Steiner (2016), DIW Berlin Politikberatung kompakt 114, a.a.O., S. 63 f.

¹⁰ Bach und Isaak (2017), a.a.O.

tätige im Niedriglohnbereich. Zugleich kommen Niedrigverdiener und Niedrigverdienerinnen mit ihren Beitragszahlungen bei Rente oder Lohnersatzleistungen kaum über das Grundsicherungsniveau hinaus, so dass sie die Sozialbeiträge als Steuer empfinden.

... entweder durch direkte Freibeträge

Wir simulieren hier für die Arbeitnehmerbeiträge und die Eigenbeiträge der Rentner und Rentnerinnen einen Freibetrag von 1 200 Euro im Jahr oder 100 Euro im Monat, der von den beitragspflichtigen Einkommen der privaten Haushalte abgezogen wird, für die Arbeitgeberbeiträge gibt es keinen Freibetrag. Unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer durch die verringerten Vorsorgeaufwendungen ergibt sich eine Steuer- und Beitragsentlastung von 8,3 Milliarden Euro. Während die unteren Einkommensgruppen aufgrund des geringeren Anteils an Erwerbstätigen weniger davon profitieren, entfällt ein Großteil der Entlastungen auf die mittleren und höheren Einkommensgruppen bis zum neunten Dezil. Im zehnten Dezil und den oberen Perzentilen geht die Entlastung zurück, da sich hier die Beitragsbemessungsgrenze auswirkt.

... oder durch indirekten Abzug der Beiträge von der Einkommensteuer

Eine direkte Entlastung bei den Arbeitnehmerbeiträgen wirft aber Fragen hinsichtlich der „Äquivalenz“ zwischen den Beiträgen und den Leistungen der Sozialversicherung auf. Sollen die Leistungen nicht gekürzt werden, müssen die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung erhöht werden. Eine pragmatische Alternative besteht darin, im Sozialversicherungsrecht und bei den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Sozialversicherungen keine Änderungen vorzunehmen und stattdessen die Arbeitnehmerbeiträge teilweise auf die Einkommensteuer anzurechnen. Begrenzt man einen solchen Sozialbeitrags-Bonus auf niedrige Einkommen, halten sich auch die Einnahmehausfälle in Grenzen, und die Entlastung kann auf die unteren Einkommensgruppen konzentriert werden.

In Analogie zu einem Konzept, das in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird,¹¹ simulieren wir für Deutschland einen Sozialbeitrags-Abzug, bei dem 50 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge der abhängig Beschäftigten auf die Einkommensteuer angerechnet werden können, maximal 400 Euro im Jahr.¹² Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um zehn Prozent des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen“). Der Steuerabzug wird als „Negativsteuer“ ausgezahlt, wenn die Einkommensteuer geringer ist.

Ein solcher Steuerabzug bedeutet Mindereinnahmen in Höhe von 5,5 Milliarden Euro im Jahr. Entlastet werden vor allem untere und mittlere Einkommen. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 4,0 Milliarden Euro oder 74 Prozent der Entlastung. Durch die Abschmelzung des Steuerabzugs ab den mittleren Einkommen werden die oberen Dezile kaum entlastet. In den unteren Dezilen dürften die Entlastungswirkungen tatsächlich geringer ausfallen als hier dargestellt, da der Steuerabzug auf die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen angerechnet wird, also auf Grundsicherung, Kinderzuschlag oder Wohngeld. Entsprechend ergeben sich hier Minderausgaben für die betreffenden Leistungsträger.

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Staat“ am DIW Berlin | sbach@diw.de

Michelle Harnisch ist studentische Mitarbeiterin in der Abteilung „Staat“ am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

¹¹ Bundesministerium der Finanzen Österreich (2017): Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung). Stand: 01.01.2017 ([online verfügbar](#)).

¹² Vgl. zum Folgenden ausführlicher Bach, Buslei und Fischer (2017), a.a.O., S. 44 f.

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200

<http://www.diw.de>

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:
Renate Bogdanovic
Tel.: +49 (30) 89789-249
Mail: presse@diw.de

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 DIW Berlin

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