

1706

Discussion
Papers

Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten

Opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect views of the institute.

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2017

DIW Berlin
German Institute for Economic Research
Mohrenstr. 58
10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN electronic edition 1619-4535

Papers can be downloaded free of charge from the DIW Berlin website:
<http://www.diw.de/discussionpapers>

Discussion Papers of DIW Berlin are indexed in RePEc and SSRN:
<http://ideas.repec.org/s/diw/diwwpp.html>
<http://www.ssrn.com/link/DIW-Berlin-German-Inst-Econ-Res.html>

Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten

Stefan Bach, Michelle Harnisch

DIW Berlin

11. Dezember 2017

Zusammenfassung

Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen profitieren kaum von Senkungen des Einkommensteuertarifs oder vom Abbau des Solidaritätszuschlags. 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.

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 auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf 5 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.

Keywords: Personal income taxation, indirect taxation, social security contributions, tax burdens and income distribution

JEL Classification: H24, H22, D31

Das Steueraufkommen hat in den letzten Jahren zugenommen, nicht nur absolut, sondern auch in Relation zu den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensgrößen. Angesichts der Haushaltsüberschüsse werden für die neue Legislaturperiode Steuerentlastungen diskutiert. Im Bundestagswahlkampf standen Reformen des Einkommensteuertarifs sowie höhere Kinder- und Familienleistungen im Vordergrund. Bei den gescheiterten Sondierungsgesprächen zur Bildung einer Jamaika-Koalition ging es vor allem um den Abbau des Solidaritätszuschlags. Dabei war zu Beginn vereinbart worden, dass auch „Bezieherinnen und Bezieher unterer und mittlerer Einkommen“ entlastet werden sollten.¹

Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass die Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen nur wenig Einkommensteuer zahlen, dagegen relativ stark mit indirekten Steuern und Sozialbeiträgen belastet werden.² Senkungen des Einkommensteuertarifs oder ein Abbau des Solidaritätszuschlags bringen diesen Gruppen nur wenig, selbst wenn sie auf den Eingangsbereich des Steuertarifs oder den „Mittelstandsbauch“ konzentriert werden.³

Im Folgenden analysieren wir Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif aus dem Bundestagswahlkampf und zeigen Reformoptionen für den Solidaritätszuschlag auf. 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. Hierzu nutzen wir das Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM, das auf fortgeschriebenen Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) basiert,⁵ die Wirkungen zur Mehrwertsteuer werden auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) geschätzt.⁶ Verhaltensanpassungen und weitere wirtschaftliche Wirkungen der Steuer- und Abgabenreformen werden nicht berücksichtigt.

¹ Sondierungsstand Finanzen, Haushalt, Steuern (24.10.2017) ([online verfügbar](#)).

² 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](#)).

³ 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](#)).

⁴ 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](#)).

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

Tabelle 1 gibt einen Überblick zu wichtigen Referenzergebnissen zur Einkommensteuer. Das Steueraufkommen (einschließlich nicht veranlagter Lohnsteuer und Abgeltungsteuer sowie Solidaritätszuschlag auf diese Steuern) von insgesamt 329 Milliarden Euro ist stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert. Während die ärmsten 50 Prozent der Bevölkerung zusammengerechnet nur gut 13 Milliarden Euro oder 4,1 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens beitragen, zahlen die reichsten zehn Prozent 182 Milliarden Euro oder 55 Prozent. Zu den reichsten 10 Prozent gehört man ab einem bedarfsgewichteten Bruttoeinkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte) von 58 000 Euro im Jahr. Allein das reichste eine Prozent der Bevölkerung, zu dem man sich ab einem Bruttoeinkommen von 153 000 Euro zählen darf, zahlt 71 Milliarden Euro oder 22 Prozent der Einkommensteuer. Das Kindergeld ist dagegen relativ gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt. In den mittleren Einkommensgruppen gibt es überdurchschnittlich viele Familien mit Kindern, in den unteren und oberen Dezilen ist der Kinderanteil geringer.

Tabelle 1

Steuerpflichtige Einkommen und Einkommensteuer 2018

Quantile	Äquivalenzgewichteter ¹⁾ Gesamtbetrag der Einkünfte		(Potenzielle) Steuerpflichtige	Gesamtbetrag der Einkünfte		Aufkommen Einkommensteuer ²⁾		Kindergeld	
	Obergrenze Eink.	Durchschnitts-Eink.		Mio. Euro	Prozent	Mio. Euro	Prozent	Mio. Euro	Prozent
	Euro/Jahr			1 000					
1. Dezil	2 778	- 584	5 761	- 3 774	-0,2	1	0,0	3 748	9,2
2. Dezil	8 811	6 213	5 310	27 427	1,5	65	0,0	3 132	7,7
3. Dezil	13 206	11 017	5 152	50 346	2,8	655	0,2	2 861	7,0
4. Dezil	17 757	15 438	4 423	83 240	4,6	3 612	1,1	4 336	10,6
5. Dezil	22 564	20 120	4 046	116 033	6,4	9 072	2,8	5 105	12,5
6. Dezil	27 887	25 164	4 100	148 313	8,2	15 940	4,8	4 974	12,2
7. Dezil	34 206	30 894	4 272	185 341	10,3	24 670	7,5	4 666	11,5
8. Dezil	42 652	38 144	4 476	233 457	13,0	36 769	11,2	4 277	10,5
9. Dezil	57 689	49 252	4 550	304 031	16,9	56 439	17,1	3 856	9,5
10. Dezil	.	108 968	4 383	655 489	36,4	181 950	55,3	3 791	9,3
91%-95% Perzentil	76 189	65 512	2 259	202 002	11,2	44 883	13,6	1 792	4,4
96%-99% Perzentil	153 197	99 245	1 732	240 029	13,3	66 081	20,1	1 529	3,8
Top 1% Perzentil	.	365 124	392	213 458	11,9	70 985	21,6	470	1,2
Insgesamt	.	30 461	46 473	1 799 902	100,0	329 172	100,0	40 745	100,0

1) Äquivalenzgewichteter mit modifizierter OECD-Skala.

2) Festgesetzte Einkommensteuer, nicht veranlagte Lohnsteuer und Abgeltungsteuer (natürliche Personen), Solidaritätszuschlag auf diese Steuern.

Quelle: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (jährliche Einkommensteuerstatistik 2008, Lohnsteuerfälle 2007) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

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.⁷ Wir verwenden hierzu einen konkreten Tarifvorschlag des bayerischen Finanzministers Markus Söder (Abbildung 2 im Anhang).⁸ Demnach soll der Grundfreibetrag auf 9 200 Euro erhöht werden. Der weitere Tarifverlauf wird „nach rechts“ verschoben: Zum einen wird die „Knickstelle“ des Mittelstandsbauchs, die nach dem Rechtsstand 2018 bei einem Grenzsteuersatz von 23,97 Prozent und einem zu versteuernden Einkommen von 13 996 Euro liegt, auf 16 625 Euro verlagert. Zum anderen soll der erste Spitzensteuersatz von 42 Prozent erst bei 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen einsetzen, statt bei 54 949 Euro nach dem Rechtsstand 2018.

Diese Reform würde das Steueraufkommen im Jahr 2018 um 15,8 Milliarden Euro verringern (Tabelle 2, Abbildung 1). Die Entlastungen sind weniger stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert als das gesamte Steueraufkommen. 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. Das liegt daran, dass auch die höheren und hohen Einkommen von der Tarifentlastung profitieren, die einschließlich Solidaritätszuschlag auf maximal 909 Euro im Jahr bei ledigen Steuerpflichtigen steigt, bei zusammenveranlagten Paaren auf das Doppelte. Relativ zum zu versteuernden Einkommen werden die Steuerpflichtigen vom sechsten bis zum neunten Dezil am stärksten entlastet. In den obersten Perzentilen geht die relative Entlastung immer weiter zurück, da sie in der Höhe absolut begrenzt ist.

Die *FDP* will in ihrem Wahlprogramm ebenfalls „den Tarif nach rechts verschieben“ und den „Mittelstandsbauch abflachen“.⁹ Wir spezifizieren dies in Anlehnung an die Modellierung des „Steuerrechners“ von FAZ und ifo-Institut:¹⁰ Erhöhung des Grundfreibetrags auf 9 200 Euro, Verschiebung der „Knickstelle“ des Mittelstandsbauchs auf 19 000 Euro sowie der Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes auf 60 000 Euro (Abbildung 3 im Anhang). 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.

⁷ CDU, CSU (2017): Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017- 2021, S. 33 ([online verfügbar](#)).

⁸ Handelsblatt Nr. 133, 13.7 2017, S. 11 ([online verfügbar](#)).

⁹ FDP (2017): Denken wir neu: Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: „Schauen wir nicht länger zu“, S. 67 ([online verfügbar](#)).

¹⁰ Christoph Schäfer: Welche Partei gut für Ihren Geldbeutel ist. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online), 12.09.2017 ([online verfügbar](#)).

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.¹¹ Wir spezifizieren dies durch eine deutlich Erhöhung des Grundfreibetrags auf 9 700 Euro (Abbildung 4 im Anhang). Die „Knickstelle“ des Mittelstandsbereichs wird jedoch beim zu versteuernden Einkommen von 13 996 Euro konstant gehalten. Dadurch erhöht sich die Steigung der Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone, der weitere Verlauf der Grenzsteuersätze bleibt unverändert. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro erhöhen wir den Spitzensteuersatz auf 45 Prozent, den Reichensteuersatz ab 260 532 Euro belassen wir bei 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. Mittlere Einkommen und Besserverdiener werden dagegen deutlich weniger entlastet und das einkommensreichste eine Prozent der Einkommensverteilung wird durch den höheren Spitzensteuersatz mit 1,5 Milliarden belastet.

Die *SPD* will in ihrem Wahlprogramm den Einkommensteuertarif bei höheren Einkommen einkommensneutral reformieren (Abbildung 5 im Anhang).¹² Die Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes soll wie bei Union und FDP erhöht werden auf 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen. Ab diesem Einkommen sollen aber die Grenzsteuersätze linear-progressiv von 42 Prozent 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 einem Freibetrag von 12 888 Euro erheben will, was einem zu versteuernden Einkommen von 52 000 Euro entspricht. Ferner soll es für übersteigende Einkommen eine Progressionszone des Solidaritätszuschlags geben. Wir spezifizieren dies mit einem linear-progressiven Anstieg des Solidaritätszuschlagssatzes auf 5,5 Prozent bis 76 200 Euro zu versteuerndes Einkommen.

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 (vgl. unten). 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. Durch die Erhöhung des Spitzensteuersatzes einschließlich des Reichensteuersatzes wird allerdings das einkommensreichste Prozent mit 2,1 Milliarden Euro belastet.

¹¹ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2017): Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017, S. 194 ([online verfügbar](#)).

¹² SPD (2017): Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit: Zukunft sichern, Europa stärken. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2021, S. 51 f. ([online verfügbar](#)).

Tabelle 2

Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018

Äquivalenzgewichteter ¹⁾ Gesamtbetrag der Einkünfte	Wirkung Reformvorschläge Einkommensteuertarif				Wirkung Reformen Solidaritätszuschlag		
	Union	FDP	Grüne	SPD	Abschaffung ²⁾	Einführung Freibetrag 2 500 € (20 100 € zu verst. Eink.)	Einführung Freibetrag 14 478 € (55 000 € zu verst. Eink.)
Quantile	Grundfreibetrag 9 200 €, Knickstelle bei 16 625 €, 42% ab 60 000 €	Grundfreibetrag 9 200 €, Knickstelle bei 19 000 €, 42% ab 60 000 €	Grundfreibetrag 9 700 €, 45% ab 100 000 €	42% ab 60T€, 45% ab 76 200 €, Reichenst.satz 48%, Soli-Freibtr. 52 000 €			
Steueraufkommen³⁾ in Millionen Euro							
1. Dezil	0	0	0	0	- 10	0	0
2. Dezil	- 8	- 11	- 13	0	- 5	0	0
3. Dezil	- 99	- 119	- 186	- 2	- 8	- 2	- 2
4. Dezil	- 453	- 611	- 564	- 32	- 37	- 27	- 28
5. Dezil	- 972	- 1 455	- 775	- 253	- 245	- 223	- 228
6. Dezil	- 1 429	- 2 263	- 843	- 707	- 651	- 560	- 623
7. Dezil	- 1 851	- 3 003	- 856	- 1 301	- 1 144	- 786	- 1 098
8. Dezil	- 2 394	- 3 860	- 882	- 2 142	- 1 793	- 860	- 1 727
9. Dezil	- 3 289	- 5 110	- 911	- 3 664	- 2 861	- 894	- 2 749
10. Dezil	- 5 270	- 7 487	921	- 3 694	- 10 832	- 899	- 4 592
91%-95% Perzentil	- 2 388	- 3 470	- 463	- 3 156	- 2 340	- 456	- 2 097
96%-99% Perzentil	- 2 313	- 3 227	- 133	- 2 677	- 3 563	- 359	- 2 010
Top 1% Perzentil	- 569	- 789	1 517	2 139	- 4 929	- 84	- 485
Insgesamt	- 15 765	- 23 919	- 4 109	- 11 795	- 17 586	- 4 253	- 11 047
Steueraufkommen³⁾ in Prozent							
1. Dezil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
2. Dezil	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dezil	0,6	0,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Dezil	2,9	2,6	13,7	0,3	0,2	0,6	0,3
5. Dezil	6,2	6,1	18,9	2,1	1,4	5,2	2,1
6. Dezil	9,1	9,5	20,5	6,0	3,7	13,2	5,6
7. Dezil	11,7	12,6	20,8	11,0	6,5	18,5	9,9
8. Dezil	15,2	16,1	21,5	18,2	10,2	20,2	15,6
9. Dezil	20,9	21,4	22,2	31,1	16,3	21,0	24,9
10. Dezil	33,4	31,3	-22,4	31,3	61,6	21,1	41,6
91%-95% Perzentil	15,1	14,5	11,3	26,8	13,3	10,7	19,0
96%-99% Perzentil	14,7	13,5	3,2	22,7	20,3	8,4	18,2
Top 1% Perzentil	3,6	3,3	-36,9	-18,1	28,0	2,0	4,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Steueraufkommen³⁾ in Prozent des zu versteuernden Einkommens							
1. Dezil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00
2. Dezil	-0,04	-0,06	-0,07	0,00	-0,02	0,00	0,00
3. Dezil	-0,26	-0,31	-0,48	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01
4. Dezil	-0,69	-0,93	-0,86	-0,05	-0,06	-0,04	-0,04
5. Dezil	-1,04	-1,56	-0,83	-0,27	-0,26	-0,24	-0,24
6. Dezil	-1,19	-1,88	-0,70	-0,59	-0,54	-0,47	-0,52
7. Dezil	-1,23	-2,00	-0,57	-0,87	-0,76	-0,52	-0,73
8. Dezil	-1,29	-2,07	-0,47	-1,15	-0,96	-0,46	-0,93
9. Dezil	-1,36	-2,12	-0,38	-1,52	-1,18	-0,37	-1,14
10. Dezil	-0,97	-1,38	0,17	-0,68	-1,90	-0,17	-0,85
91%-95% Perzentil	-1,45	-2,11	-0,28	-1,91	-1,41	-0,28	-1,27
96%-99% Perzentil	-1,15	-1,60	-0,07	-1,33	-1,74	-0,18	-1,00
Top 1% Perzentil	-0,32	-0,45	0,87	1,22	-2,49	-0,05	-0,28
Insgesamt	-1,09	-1,65	-0,28	-0,81	-1,19	-0,29	-0,76

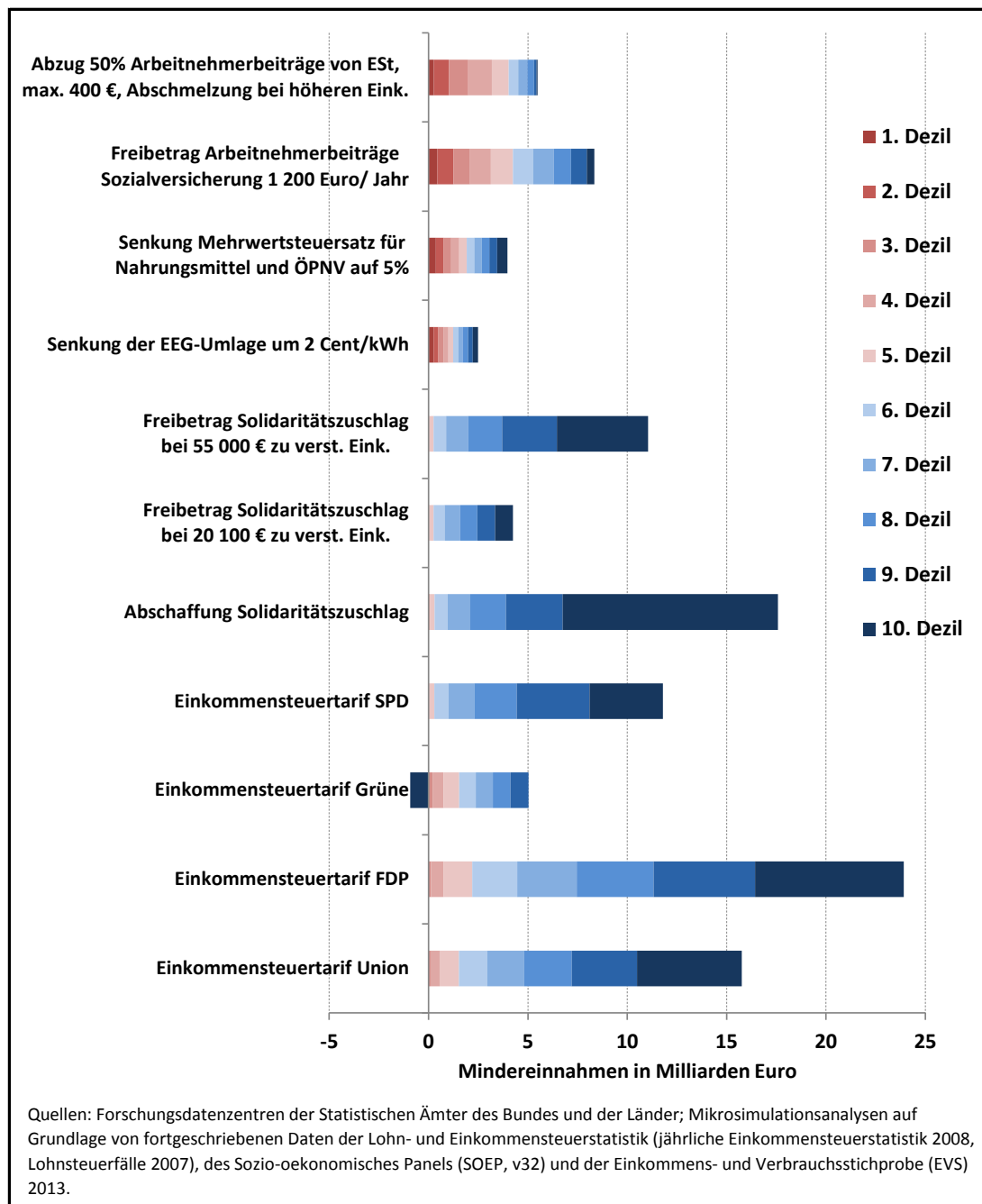
1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

2) Ohne Aufkommen juristischer Personen von Ausländern oder nicht steuerpflichtigen Inländern (0,6 Mrd. Euro).

3) Festgesetzte Einkommensteuer, nicht veranlagte Lohnsteuer und Abgeltungsteuer (natürliche Personen), Solidaritätszuschlag auf diese Steuern.

Quelle: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (jährliche Einkommensteuerstatistik 2008, Lohnsteuerfälle 2007) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

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



Ferner wollen alle Parteien Familien mit Kindern steuerlich entlasten. Eine Kindergelderhöhung um 25 Euro je Kind und Monat, wie von den Unionsparteien vorgeschlagen und in den Jamaika-Sondierungen abgestimmt, kostet einschließlich einer proportionalen Erhöhung des Kinderfreibetrags etwa 5 Milliarden Euro und ist relativ gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt (vgl. die Verteilung des Kindergelds in Tabelle 1). Vom Kinderfreibetrag profitieren Besserverdiener zusätzlich. Eine Ausweitung und Vereinfachung des Kinderzuschlags im Rahmen des Kindergelds entlastet erwerbstätige Geringverdiener mit Kindern, ebenso die erweiterten Modelle einer Kindergrundsicherung. Generell werden mit diesen Konzepten aber nur Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern entlastet.

Abschaffung des Solidaritätszuschlags entlastet fast nur Besser- und Hochverdiener

Bei den finanz- und steuerpolitischen Schwerpunkten der Jamaika-Sondierungen stand der Solidaritätszuschlag im Mittelpunkt. Hier gibt es Handlungsbedarf, denn als Ergänzungsabgabe nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 6 GG soll der Solidaritätszuschlag einen besonderen und vorübergehenden Finanzierungsbedarf des Bundes decken. Fast drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung steigt der politische Druck zur Abschaffung, die auf Dauer verfassungsrechtlich geboten sein dürfte.

Der Solidaritätszuschlag wird als Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben. Im Vergleich zur Einkommensteuer ist seine Verteilungswirkung noch progressiver, da es eine Freigrenze in Höhe von 972 Euro Einkommensteuerbelastung gibt, die im Jahr 2018 Steuerpflichtige bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14 100 Euro freistellt.¹³ Ferner wird bei allen Steuerpflichtigen mit Kindern der Kinderfreibetrag abgezogen. Bei den Aufkommens- und Verteilungswirkungen berücksichtigen wir auch den Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer der inländischen Kapitalgesellschaften, deren Anteile einkommensteuerpflichtigen Inländern gehören.¹⁴ Das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags, das den inländischen privaten Haushalten zuzurechnen ist, schätzen wir auf 17,6 Milliarden Euro für das Jahr 2018 (Tabelle 2).

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. Allein das reichste Hundertstel zahlt 4,9 Milliarden Euro oder 28 Prozent des Solidaritätszuschlags, der Durchschnittsteuersatz bezogen auf das zu versteuernde Einkommen liegt hier bei 2,5 Prozent. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung trägt dagegen nur 0,3 Milliarden Euro oder 1,7 Prozent zum Aufkommen bei. Entsprechend wären die Verteilungswirkungen einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

In den Jamaika-Sondierungen wurde eine schrittweise Senkung des Solidaritätszuschlags diskutiert, indem zunächst untere und mittlere Einkommen mit einem Freibetrag entlastet werden, wie es auch die SPD im Bundestagswahlkampf vorgeschlagen hat (vgl. oben). Erhöht man die derzeitige Freigrenze des Solidaritätszuschlags auf 2 500 Euro Einkommensteuerbelastung, was einem zu versteuernden

¹³ Der Solidaritätszuschlag wird ab einer Einkommensteuerschuld von 972 Euro im Jahr erhoben, bei zusammenveranlagten Paaren ab dem doppelten Betrag (§ 3 Abs. 3 SolzG). Um den „Fallbeileffekt“ dieser Freigrenze zu mindern – also dass bei übersteigenden Einkommen der Zuschlag auf das gesamte Einkommen (auch unterhalb der Freigrenze) erhoben wird –, beträgt der Solidaritätszuschlag maximal 20 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen der Bemessungsgrundlage und der Freigrenze (§ 4 Satz 2 SolzG). Dadurch steigt die gesamte Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Bereich der „Gleitzone“ auf das 1,2-fache des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer.

¹⁴ Die Verteilung auf die Einkommensgruppen der privaten Haushalte schätzen wir auf Grundlage von Informationen zu den empfangenen Dividenden der Einkommensteuerpflichtigen, vgl. Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin Politikberatung kompakt 114, S. 56 f. ([online verfügbar](#)). Nicht berücksichtigt wird das Aufkommen des Solidaritätszuschlags von inländischen juristischen Personen, die im Besitz von Ausländern oder nicht einkommensteuerpflichtigen Inländern sind.

Einkommen von 20 100 Euro entspricht, und wandelt sie in einen echten Freibetrag um (Abbildung 6 im Anhang), ergeben sich Mindereinnahmen von 4,3 Milliarden Euro. Hierbei sind die Entlastungswirkungen deutlich weniger auf die Spitzenverdiener 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 auf die Steuerpflichtigen im sechsten bis achten Dezil zurück.

Erhöht man den Solidaritätszuschlags-Freibetrag dagegen auf 14 500 Euro Einkommensteuerbelastung, so dass er bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 55 000 Euro reicht (Abbildung 7 im Anhang), 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).

Zur Entlastung unterer und mittlerer Einkommen die indirekten Steuern oder die Sozialbeiträge senken

Bei Haushalten mit geringen 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 (Tabelle 3).

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. Die EEG-Umlage ist durch den Ausbau der erneuerbaren Energien in den letzten 10 Jahren stark gestiegen. Dadurch sind die Strompreise für Privatverbraucher in Deutschland sehr hoch. Die EEG-Umlage wirkt wie die Stromsteuer und ist deutlich regressiv.¹⁵ Eine Entlastung der privaten Haushalte bei der EEG-Umlage um zwei Cent je Kilowattstunde würde 2,5 Milliarden Euro Steuerausfälle bedeuten. Die Entlastungen sind sehr gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt, so dass auch Geringverdiener und untere Mittelschichten davon profitieren. In Relation zu ihren deutlich niedrigeren Einkommen werden sie erheblich höher entlastet als die Besserverdiener. Durch einen Grundfreibetrag beim Stromverbrauch könnten die Entlastungen noch stärker auf die unteren Einkommen konzentriert und zugleich die Anreize zum Stromsparen in voller Höhe erhalten werden. Dies ist allerdings technisch aufwendiger zu realisieren.

¹⁵ Karsten Neuhoff, Stefan Bach, Jochen Diekmann, Martin Beznoska, Tarik El-Laboudy (2012): Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden. DIW Wochenbericht Nr. 41.2012 ([online verfügbar](#)).

Tabelle 3

Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen indirekte Steuern und Sozialbeiträge 2018

Äquivalenzgewichtetes ¹⁾ Bruttoeinkommen	Senkung der EEG-Umlage um 2 Cent/kWh	Senkung ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Nahrungsmittel und ÖPNV auf 5%	Freibetrag Arbeitnehmerbeiträge Sozialversicherung 1 200 Euro/Jahr ²⁾	Abzug von 50% Arbeitnehmerbeiträgen von ESt, max. 400 €, Abschmelzung ab 15 000 € zu verst. Eink.
Quantile				
Steuer- und Abgabenaufkommen in Millionen Euro				
1. Dezil	- 254	- 362	- 447	- 272
2. Dezil	- 242	- 383	- 804	- 747
3. Dezil	- 252	- 395	- 840	- 985
4. Dezil	- 246	- 399	- 1 041	- 1 185
5. Dezil	- 243	- 387	- 1 109	- 839
6. Dezil	- 256	- 372	- 1 033	- 491
7. Dezil	- 241	- 378	- 1 024	- 444
8. Dezil	- 247	- 379	- 873	- 347
9. Dezil	- 250	- 400	- 787	- 131
10. Dezil	- 257	- 514	- 380	- 47
91%-95% Perzentil	- 122	- 224	- 252	- 27
96%-100% Perzentil	- 135	- 290	- 128	- 20
Insgesamt	- 2 488	- 3 967	- 8 338	- 5 487
Steuer- und Abgabenaufkommen in Prozent				
1. Dezil	10,2	9,1	5,4	4,9
2. Dezil	9,7	9,6	9,6	13,6
3. Dezil	10,1	10,0	10,1	18,0
4. Dezil	9,9	10,0	12,5	21,6
5. Dezil	9,8	9,8	13,3	15,3
6. Dezil	10,3	9,4	12,4	8,9
7. Dezil	9,7	9,5	12,3	8,1
8. Dezil	9,9	9,5	10,5	6,3
9. Dezil	10,0	10,1	9,4	2,4
10. Dezil	10,3	12,9	4,6	0,8
91%-95% Perzentil	4,9	5,6	3,0	0,5
96%-100% Perzentil	5,4	7,3	1,5	0,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Steuer- und Abgabenaufkommen in Prozent des Bruttoeink.				
1. Dezil	-0,50	-0,37	-0,88	-0,53
2. Dezil	-0,34	-0,29	-1,12	-1,04
3. Dezil	-0,27	-0,25	-0,90	-1,06
4. Dezil	-0,21	-0,22	-0,89	-1,01
5. Dezil	-0,17	-0,19	-0,78	-0,59
6. Dezil	-0,15	-0,18	-0,62	-0,29
7. Dezil	-0,12	-0,16	-0,50	-0,22
8. Dezil	-0,10	-0,15	-0,34	-0,14
9. Dezil	-0,08	-0,13	-0,24	-0,04
10. Dezil	-0,04	-0,08	-0,07	-0,01
91%-95% Perzentil	-0,06	-0,11	-0,12	-0,01
96%-100% Perzentil	-0,04	-0,06	-0,04	-0,01
Insgesamt	-0,12	-0,16	-0,42	-0,27
<p>1) Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.</p> <p>2) Nur für Beiträge der Arbeitnehmer und Rentner, nicht für Arbeitgeberbeiträge. Mindereinnahmen Sozialbeiträge plus Mehreinnahmen Einkommensteuer.</p> <p>Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, v32) sowie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.</p>				

Bei der Mehrwertsteuer könnte man den ermäßigten Steuersatz auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf 5 Prozent senken.¹⁶ Dies würde die privaten Haushalte 2018 um 4,0 Milliarden Euro entlasten. Auch diese Entlastungen sind recht gleichmäßig über die Dezile verteilt, lediglich im obersten Dezil ist der Aufkommensanteil leicht überdurchschnittlich.

Allerdings müssen Entlastungen bei den indirekten Steuern von den steuerpflichtigen Unternehmen über niedrige Preise an die Endverbraucher weitergegeben werden. Dies kann in Zeiten guter Verbrauchskonjunktur unter Umständen länger dauern. Bei den Energieversorgungs- und 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.

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-Arbeitnehmer im Niedriglohnbereich. Zugleich kommen Niedrigverdiener mit ihren Beitragszahlungen bei Rente oder Lohnersatzleistungen kaum über das Grundsicherungsniveau hinaus, so dass sie die Sozialbeiträge als Steuer empfinden. Wir simulieren hier für die Arbeitnehmerbeiträge und die Eigenbeiträge der Rentner 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. Dadurch verringert sich das Aufkommen der Sozialbeiträge um 10,0 Milliarden Euro. 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.

Eine solche 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 Niedrigverdiener, halten sich auch die Einnahmefälle in Grenzen und die Entlastung kann auf die unteren Einkommensgruppen konzentriert werden.

¹⁶ Bach und Isaak (2017), a.a.O.

In Analogie zu einem Konzept, das in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird,¹⁷ 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.¹⁸ Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um 10 Prozent des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen“). Bei zusammen veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnern werden der Anrechnungshöchstbetrag und die Einkommensgrenzen verdoppelt. 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 Beitragszahler mit unteren und mittleren 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.

Fazit: Bei Steuer- und Abgabentlastungen untere und mittlere Einkommen nicht vergessen

Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen profitieren kaum von Senkungen des Einkommensteuertarifs oder vom Abbau des Solidaritätszuschlags. Zugleich führen schon moderate Entlastungen im Eingangsbereich oder beim „Mittelstandsbauch“ des Steuertarifs zu beträchtlichen Steuerausfällen und entlasten auch hohe Einkommen, soweit die Spitzensteuersätze nicht angehoben werden.

Eine Entlastung der mittleren und höheren Einkommen bei der Einkommensteuer lässt sich durchaus begründen. Seit 2010 ist der Einkommensteuertarif bei diesen Einkommen nur wenig zurückgenommen worden, so dass die „kalte“ und „warme“ Progression die Steuerbelastungen erhöht hat. Spitzenverdiener wurden dagegen in den letzten 20 Jahren steuerlich entlastet.¹⁹ Da auch deren Einkommen stärker gestiegen sind als bei Mittelschichten und Geringverdienern, besteht hier kein Entlastungsbedarf. Daher sollte eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei den oberen Einkommen durch eine entsprechende Erhöhung des Einkommensteuertarifs kompensiert werden. Eine weitere moderate Erhöhung der Spitzensteuersätze erscheint vertretbar, erzielt jedoch nur begrenzt Mehreinnahmen und könnte zu stärkeren Ausweichreaktionen führen.

¹⁷ Bundesministerium der Finanzen Österreich (2017): Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung). Stand: 01.01.2017 ([online verfügbar](#)).

¹⁸ Vgl. zum Folgenden ausführlicher Bach, Buslei und Fischer (2017), a.a.O., S. 44 f.

¹⁹ Bach, Beznoska und Steiner (2016), DIW Berlin Politikberatung kompakt 114, a.a.O., S. 63 f.

Wenn die Steuerpolitik untere und mittlere Einkommen bei den Steuer- und Abgabenbelastungen wirksam entlasten will, muss sie die indirekten Steuern oder die Sozialbeiträge senken. Vorstellbar wäre eine Entlastung bei der EEG-Umlage. Bei der Mehrwertsteuer könnte der ermäßigte Steuersatz auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf 5 Prozent gesenkt 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.

Steuer- und Abgabentlastungen konkurrieren mit Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Betreuung, Bildung und Forschung oder in die Energiewende, soweit in den nächsten Jahren die „Schwarze Null“ gehalten werden soll. Letztere erzielen vermutlich eine höhere gesamtwirtschaftliche Rendite als Steuerentlastungen bei wohlhabenden Haushalten. Daher sollten die verfügbaren Mittel für Steuer- und Abgabenbelastungen primär für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen verwendet werden.

Anhang: Abbildungen zu Reformen des Einkommensteuertarifs

Abbildung 2

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie beim Reformvorschlag von CDU und CSU

in Prozent des zu versteuernden Einkommens

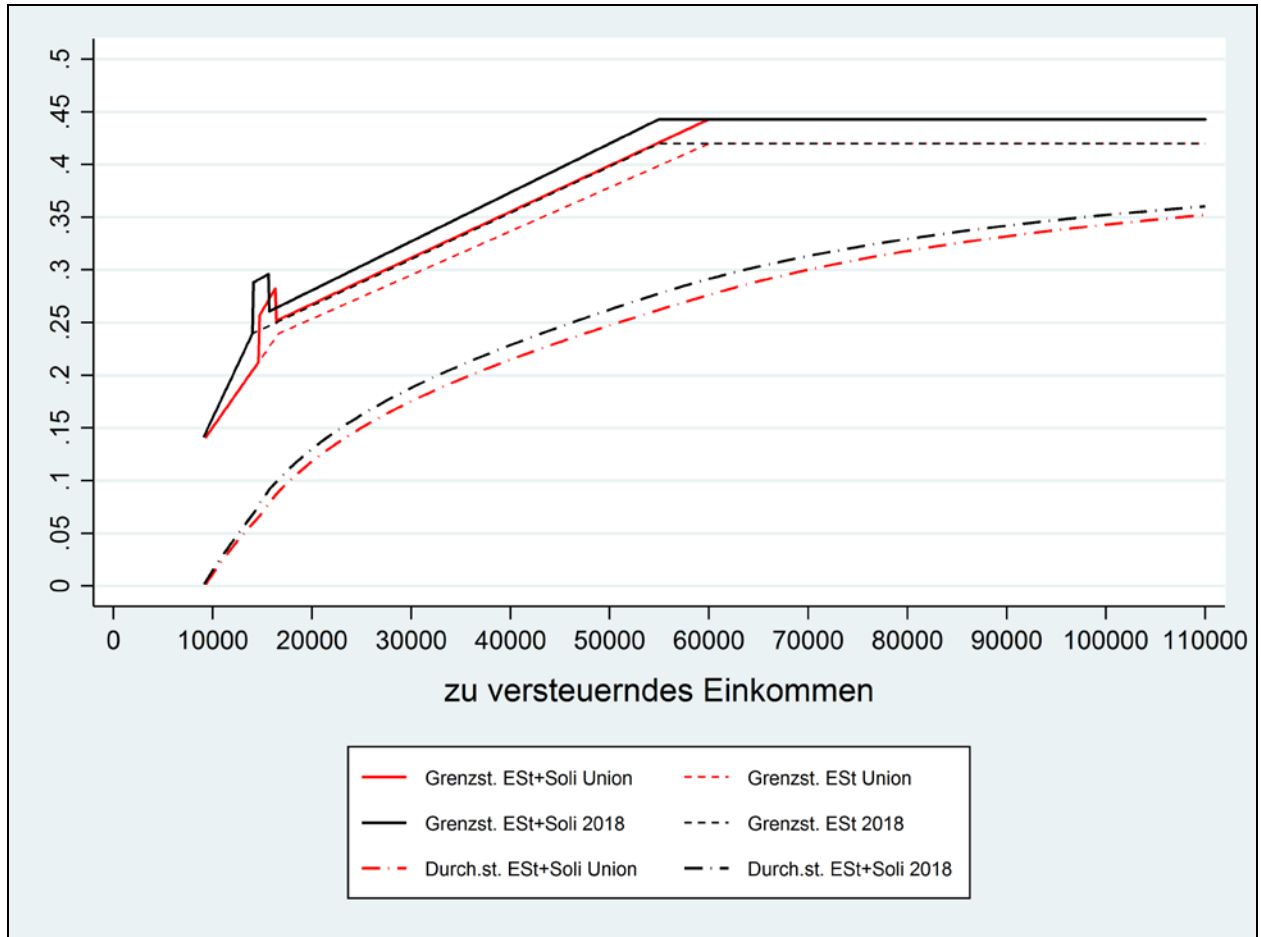


Abbildung 3

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie beim Reformvorschlag der FDP

in Prozent des zu versteuernden Einkommens

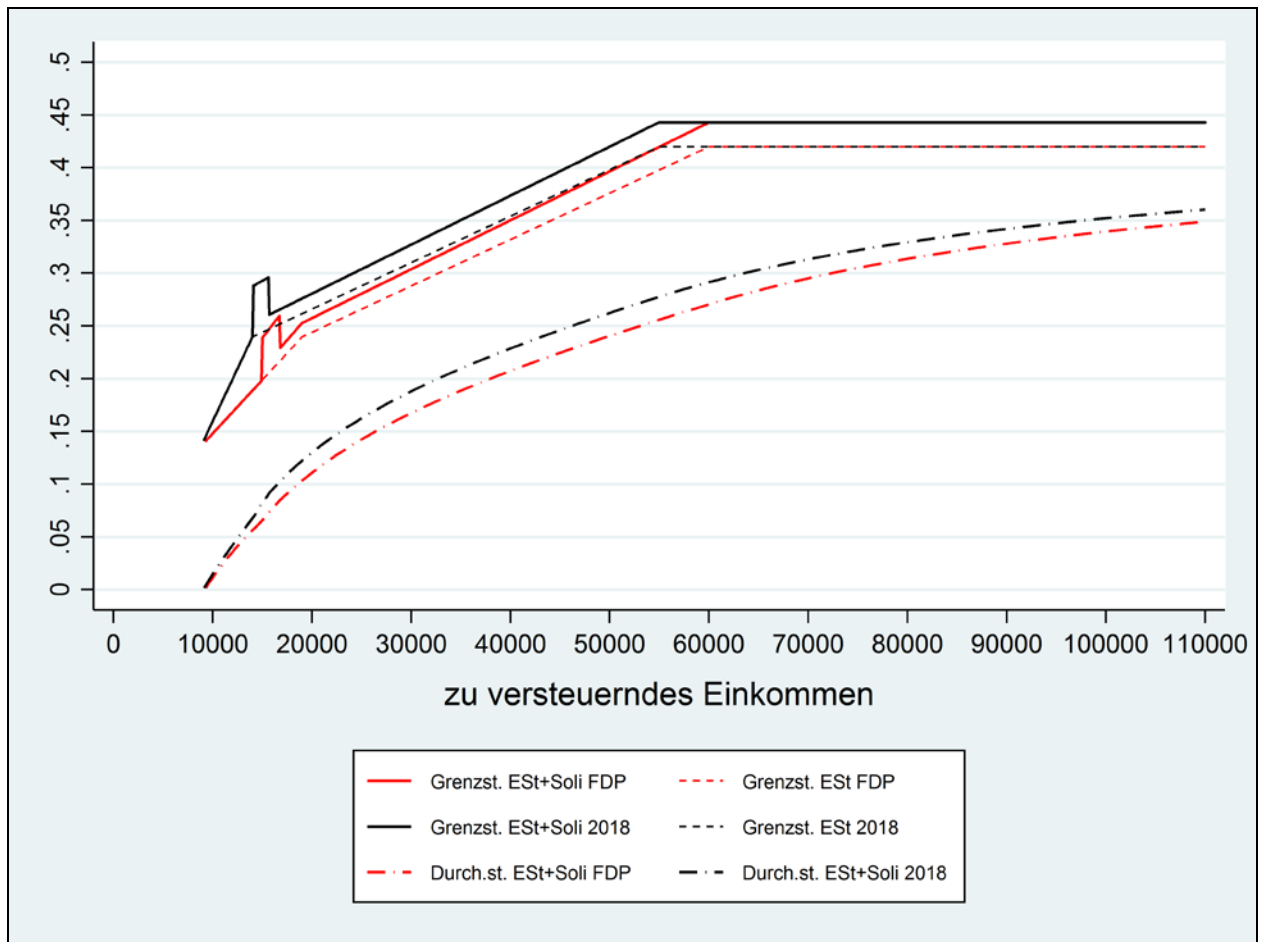


Abbildung 4

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie beim Reformvorschlag von *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*
in Prozent des zu versteuernden Einkommens

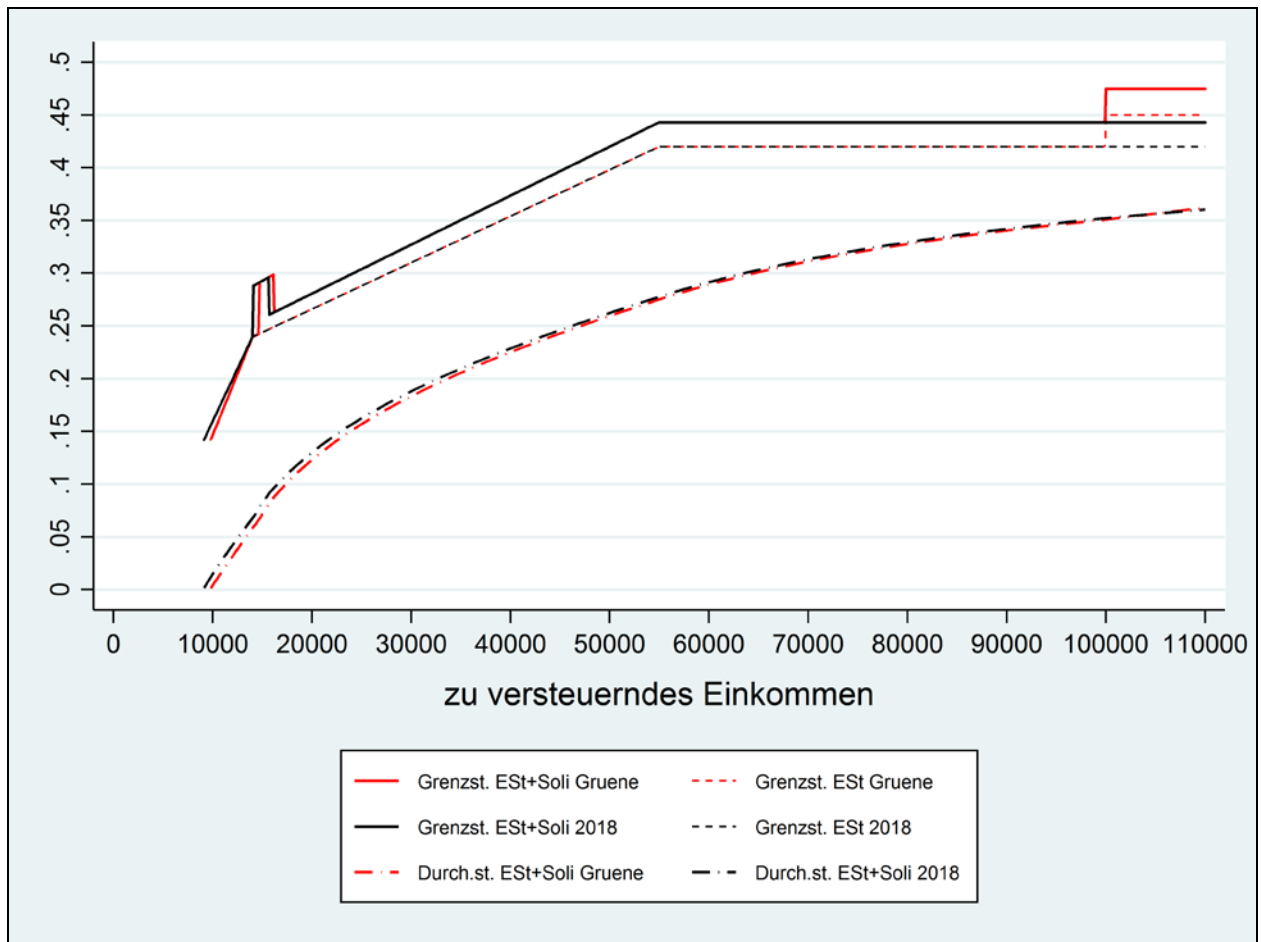


Abbildung 5

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie beim Reformvorschlag der SPD

in Prozent des zu versteuernden Einkommens

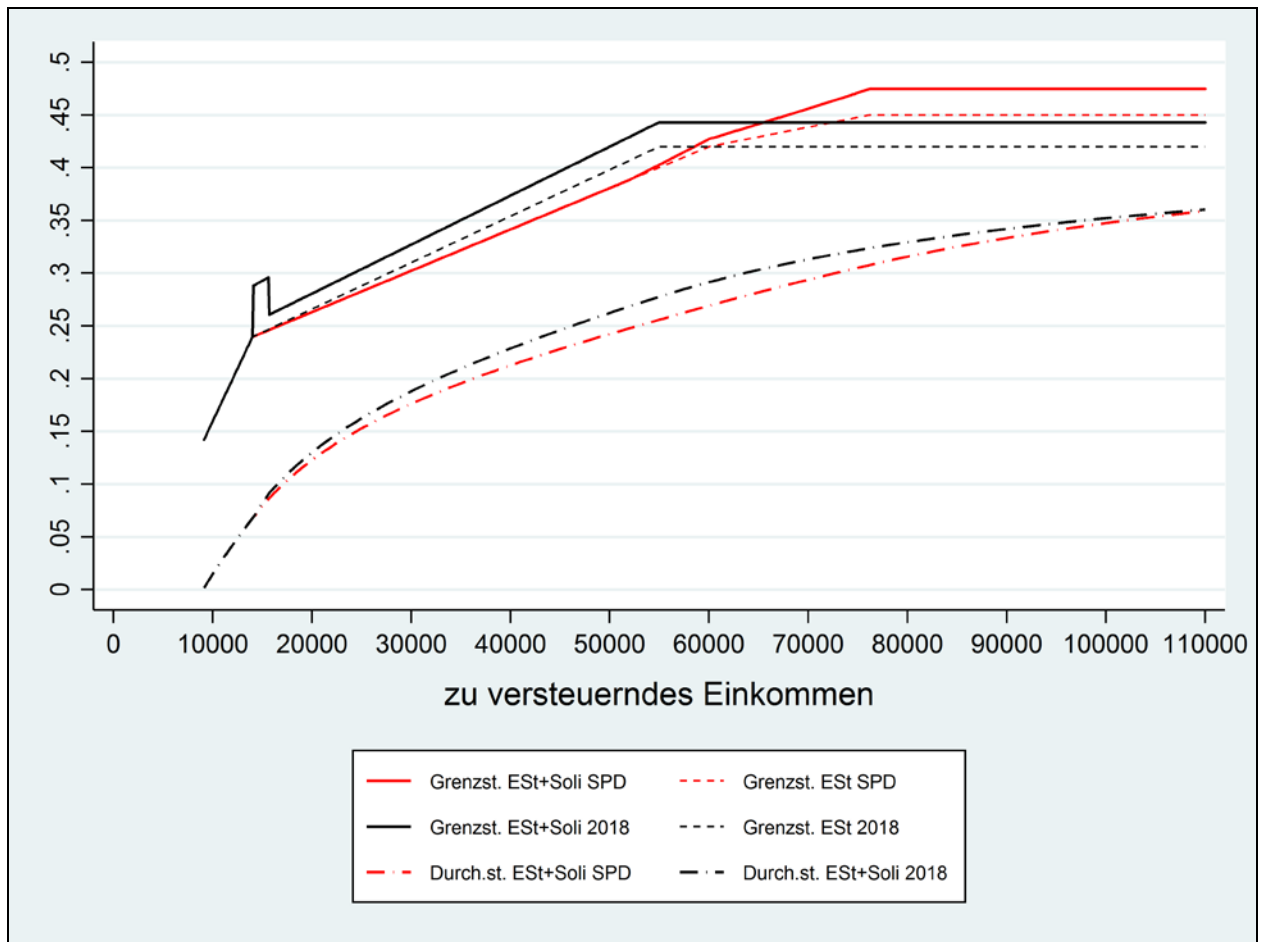


Abbildung 6

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie bei Einführung eines Freibetrags von 2 500 Euro beim Solidaritätszuschlag (bei 20 100 Euro zu versteuerndes Einkommen)
in Prozent des zu versteuernden Einkommens

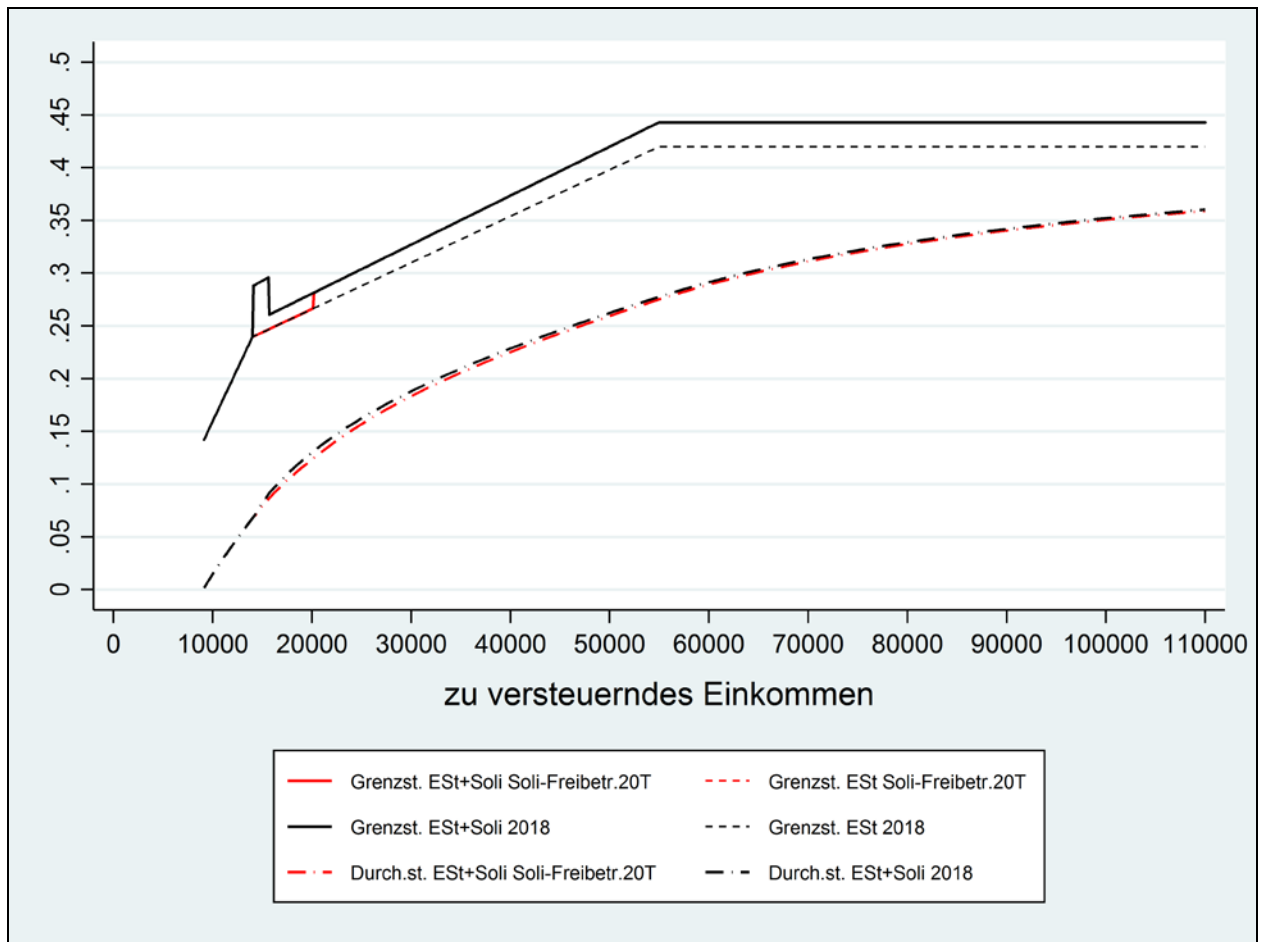


Abbildung 7

Grenz- und Durchschnittsteuersätze von Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag 2018 sowie bei Einführung eines Freibetrags von 14 478 Euro beim Solidaritätszuschlag (bei 55 000 Euro zu versteuerndes Einkommen)
in Prozent des zu versteuernden Einkommens

