

Fuest, Clemens; Gäbler, Stefanie; Kauder, Björn; Lorenz, Luisa; Mosler, Martin

Research Report

Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen „Niedersachsen-Tarif“

ifo Forschungsberichte, No. 82

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Clemens; Gäbler, Stefanie; Kauder, Björn; Lorenz, Luisa; Mosler, Martin (2017) : Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen „Niedersachsen-Tarif“, ifo Forschungsberichte, No. 82, ISBN 978-3-95942-030-3, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167442>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen „Niedersachsen-Tarif“

Clemens Fuest, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler



Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen „Niedersachsen-Tarif“

*Studie im Auftrag des Landes Niedersachsen,
vertreten durch das Niedersächsische Finanzministerium*

Autoren

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Stefanie Gäbler

Dr. Björn Kauder

Luisa Lorenz

Martin Mosler

Die Autoren danken Antonia Kremheller für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie. Frau Kremheller war von März bis April 2017 Praktikantin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

April 2017

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-030-3

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,
dieses Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege
(Fotokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2017

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

Inhalt

Executive Summary	I
1 Der Einkommensteuertarif	1
2 Daten und Methodik.....	5
3 Reformoptionen	7
3.1 Überblick.....	7
3.2 Reformoption I.....	9
3.2.1 Darstellung der Reformoption	9
3.2.2 Auswirkungen auf den Steuerzahler.....	11
3.3 Reformoption II.....	14
3.3.1 Darstellung der Reformoption	14
3.3.2 Auswirkungen auf den Steuerzahler.....	16
3.4 Reformoption III.....	19
3.4.1 Darstellung der Reformoption	19
3.4.2 Auswirkungen auf den Steuerzahler.....	20
3.5 Reformoption IV.....	22
3.5.1 Darstellung der Reformoption	22
3.5.2 Auswirkungen auf den Steuerzahler.....	24
4 Fazit	26
Literaturverzeichnis.....	28
Anhang.....	A

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einkommensteuertarif 2018.....	2
Abbildung 2: Grenzsteuersatz Tarif 2020 und Reformoptionen	9
Abbildung 3: Tarifverlauf unter Reformoption I.....	11
Abbildung 4: Tarifverlauf unter Reformoption II.....	15
Abbildung 5: Tarifverlauf unter Reformoption III.....	19
Abbildung 6: Tarifverlauf unter Reformoption IV.....	23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eckwerte Tarif 2020 und Reformoptionen.....	8
Tabelle 2: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption I, einzeln veranlagt, keine Kinder	12
Tabelle 3: Kritische Einkommen, Reformoption I.....	13
Tabelle 4: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption I	14
Tabelle 5: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption II, einzeln veranlagt, keine Kinder	17
Tabelle 6: Kritische Einkommen, Reformoption II.....	17
Tabelle 7: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption II	18
Tabelle 8: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption III, einzeln veranlagt, keine Kinder	21
Tabelle 9: Kritische Einkommen, Reformoption III	21
Tabelle 10: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption III	22
Tabelle 11: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption IV, einzeln veranlagt, keine Kinder	24
Tabelle 12: Kritische Einkommen, Reformoption IV.....	25
Tabelle 13: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption IV	25

Executive Summary

Das Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Finanzministerium, hat das ifo Institut Anfang des Jahres 2017 damit beauftragt, verschiedene Reformoptionen zur Verringerung der Steuerlast geringer und mittlerer Einkommen aufzuzeigen und die Be- und Entlastungswirkungen für private und öffentliche Haushalte zu quantifizieren. Als Fazit der Untersuchung lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

- Der gegenwärtige Einkommensteuertarif führt zu schnell steigenden Grenzsteuersätzen im Bereich geringer und mittlerer Einkommen. Vor diesem Hintergrund wird immer wieder gefordert, Bezieher geringer und mittlerer Einkommen steuerlich zu entlasten. Die Auswirkungen verschiedener Steuerreformen auf die Steuerlastverteilung und das Steueraufkommen lassen sich finanzwissenschaftlich analysieren, die Frage der "richtigen" Verteilung der steuerlichen Belastung zwischen verschiedenen Gruppen von Einkommensbezieher ist allerdings eine Frage der politischen Bewertung.
- Die vorliegende Studie untersucht vier Reformoptionen, die zu einer Entlastung geringer und mittlerer Einkommen bei gleichzeitig moderater Belastung höherer Einkommen führen. Der Solidaritätszuschlag wird abgeschafft. Die Be- und Entlastungswirkungen ergeben sich stets als Gesamteffekt aus der Änderung des originären Einkommensteuertarifs und der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Der Grundfreibetrag und der Eingangssteuersatz bleiben in allen Varianten unverändert. Das Ende der zweiten Tarifzone wird stets auf 58.000 Euro erhöht, wohingegen das Ende der dritten Tarifzone (der Betrag, von dem an bislang die „Reichensteuer“ greift) auf 150.000 Euro gesenkt wird. Die Grenzsteuersätze der zweiten und dritten Grenze werden auf 45 bzw. 49 % erhöht.
- Unter Reformoption I wird das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf 25.000 Euro verschoben und der Grenzsteuersatz an dieser Grenze wird von 24 auf 30,5 % erhöht. Steuerzahler im unteren und mittleren Einkommensbereich werden deutlich besser gestellt. Bei einzeln Veranlagten ohne Kinder liegt das Bruttoeinkommen, ab welchem sich eine steuerliche Mehrbelastung zeigt, bei rund 112.500 Euro. Relativ zu ihrem Bruttoeinkommen profitieren Steuerpflichtige im siebten Einkommensdezil am meisten (in den ersten vier Dezilen fällt keine Einkommensteuer

an). Einkommensbezieher in den beiden obersten Dezilen werden hingegen belastet. Die fiskalischen Kosten dieser Variante liegen bei 10,7 Mrd. Euro.

- Bei Reformoption II wird das Ende der ersten Tarifzone erneut bei 25.000 Euro fixiert. Der Grenzsteuersatz an dieser Grenze verbleibt nun jedoch bei 24 %. Ein einzeln veranlagter Steuerpflichtiger ohne Kinder würde bei dieser Option erst ab einem Bruttoeinkommen von rund 160.000 Euro zusätzlich belastet. Die maximale relative Entlastung ergibt sich im achten Einkommensdezil; eine höhere Steuerlast ergibt sich nur im zehnten Dezil. Die Steuermindereinnahmen unter Reformoption II belaufen sich auf 39,3 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Würde man den Grenzsteuersatz an der ersten Grenze bei 28 anstelle von 24 % ansetzen, lägen die Steuermindereinnahmen bei 21,7 Mrd. Euro.
- Unter Reformoption III verbleibt der Grenzsteuersatz der ersten Grenze bei 24 %, während das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf 16.000 Euro verschoben wird. Bei einzeln Veranlagten ohne Kind läge das Bruttoeinkommen, ab welchem eine steuerliche Mehrbelastung vorliegt, bei rund 121.000 Euro. Die maximale relative Entlastung stellt sich wie unter Reformoption II im achten Einkommensdezil ein. Nur die höchsten Einkommensbezieher im zehnten Dezil erfahren eine Belastung. Die Belastung für den Staatshaushalt liegt bei dieser Reformoption bei 10,6 Mrd. Euro.
- Bei Reformoption IV verbleibt der Grenzsteuersatz der ersten Grenze ebenfalls bei 24 %, während das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf nun 18.000 Euro verschoben wird. Bei dieser Reformoption beträgt das kritische Bruttoeinkommen, bis zu welchem Steuerpflichtige bei Einzel-Veranlagung und ohne Kind entlastet werden, 131.000 Euro. Relativ zu ihrem Bruttoeinkommen profitieren Steuerpflichtige im achten Einkommensdezil am meisten, während eine Belastung nur im zehnten Dezil anfällt. Die Kosten für den Fiskus summieren sich bei dieser Variante auf 17,74 Mrd. Euro.

1 Der Einkommensteuertarif

Die steuerliche Belastung kleiner und mittlerer Einkommen steht häufig im Zentrum wirtschaftspolitischer Diskussionen. Dabei geht es zum einen um die Kalte Progression, also das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn ihr Einkommen mit der Inflationsrate wächst. Zum Ausgleich dieser Mehrbelastung hat die Bundesregierung im Oktober 2016 beschlossen, die Eckwerte des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2017 bzw. 2018 um die erwartete Inflationsrate des jeweiligen Jahres nach rechts zu verschieben (Bundesministerium der Finanzen, 2016a). Zum anderen wird aber auch der Tarif des § 32a EStG an sich kritisiert, vor allem der „Mittelstandsbauch“.¹

Der beschlossene Einkommensteuertarif 2018 ist durch zwei Einkommenszonen mit linear-progressivem Verlauf des Grenzsteuersatzes gekennzeichnet (vgl. Abbildung 1). So schließt sich an den Freibetrag eine Zone im Einkommensbereich von 9.001 bis 13.996 Euro an, in welcher der Grenzsteuersatz rasch von 14 auf etwa 24 % ansteigt. In der sich anschließenden zweiten Progressionszone von 13.997 bis 54.949 Euro steigt der Grenzsteuersatz vergleichsweise langsam auf 42 % an (anschließend erfolgt lediglich noch der Sprung auf 45 % ab einem Einkommen von 260.532 Euro, welcher als „Reichensteuer“ bezeichnet wird). Ein progressiver Steuertarif sorgt bereits dafür, dass die Steuerbelastung überproportional mit dem Einkommen zunimmt. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs impliziert zusätzlich, dass der Durchschnittssteuersatz besonders schnell ansteigt. Somit bekommen vor allem Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen zu spüren, was direkte Progression bedeutet. Dies wird häufig als ungerecht und auch leistungsfeindlich angesehen.²

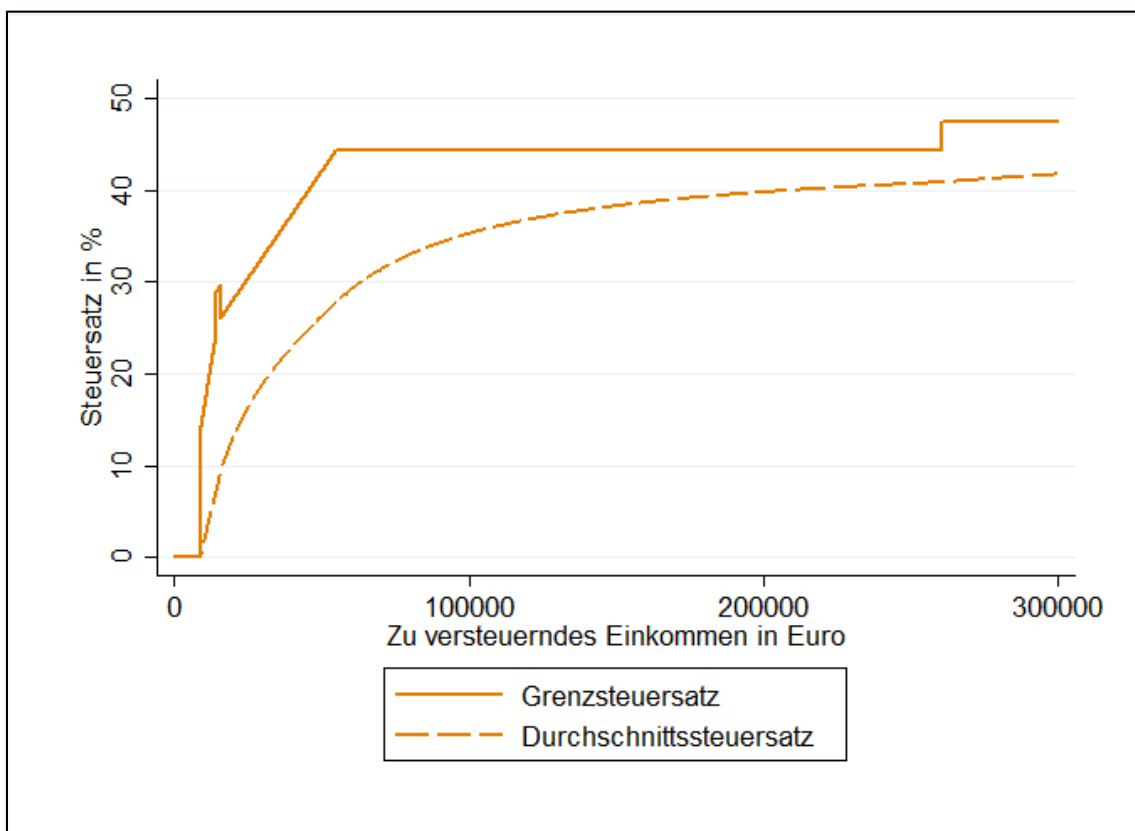
Der Tarifverlauf der Einkommensteuer wurde in der Geschichte der Bundesrepublik vielfach angepasst. Die Anpassungen beschränkten sich dabei nicht nur auf die Höhe der Belastung, sondern führten auch zu qualitativen Änderungen des Tarifverlaufs. Bis 1989 folgte der Anstieg des Grenzsteuersatzes noch einer konkaven Funktion. Aus dieser Zeit stammt auch der

¹ Siehe beispielsweise Fuest (2016). Beznoska et al. (2016) analysieren eine Korrektur des Mittelstandsbauchs und der Kalten Progression in vier verschiedenen Tarifvarianten. Dorn et al. (2016a) schlagen drei verschiedene Reformoptionen zur Abflachung des Mittelstandsbauchs vor. Rose (2011) bevorzugt einen fünfstufigen Tarif, welcher den Mittelstandsbauch ohne eine Verschärfung der Progression bei Aufkommensneutralität beseitigt.

² Gelegentlich wird auch angeführt, dass der Mittelstandsbauch die Problematik der Kalten Progression verschärfe (vgl. Houben und Baumgarten, 2011).

Begriff „Mittelstandsbauch“. Ab 1990 war der Mittelstandsbauch dann zunächst Geschichte: Der konkave Verlauf wurde durch einen linearen Verlauf ersetzt, und der Grenzsteuersatz stieg in der hinteren linear-progressiven Zone schneller an als bei niedrigen Einkommen. Erst seit dem Jahr 1999 steigt der Grenzsteuersatz bei niedrigen Einkommen wieder schneller an als bei höheren. Aufgrund der Gestaltung des gegenwärtigen Tarifs mit zwei linear-progressiven Zonen sollte man nun eher von einer „Mittelstandsecke“ (Bund der Steuerzahler) sprechen, oder gar von einer „Geringverdienerecke“, liegt die Ecke doch im Einkommensbereich rund um 13.997 Euro (Dorn et al., 2016a).

Abbildung 1: Einkommensteuertarif 2018



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

Gegenwärtig mehren sich die Stimmen, die sich für eine steuerliche Entlastung in den niedrigen und mittleren Einkommensbereichen aussprechen. So hat beispielsweise die CSU-Landesgruppe in einem Entwurf für ihre Klausurtagung Anfang Januar 2017 eine vollständige

ge Abflachung des Mittelstandsbauchs gefordert.³ Im Zuge des Wahlkampfs für die Bundestagswahl 2017 ist mit einer weiteren Konkretisierung der Steuerkonzepte der Parteien zu rechnen. Bereits im Sommer 2016 hatte Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble eine Steuerreform zur Entlastung mittlerer Einkommen für die kommende Wahlperiode angekündigt.⁴

Gleichzeitig gehen die steuerlichen Entlastungen für die Steuerpflichtigen mit hohen fiskalischen Kosten für den Bundeshaushalt einher. Pestel et al. (2016) berechnen in einer Mikrosimulationsstudie, dass eine einfache Linearisierung des Mittelstandsbauchs mit Steuerausfällen von etwa 25 Mrd. Euro einhergeht. Reformen zur Gegenfinanzierung, welche diesen entstehenden Aufkommensverlust vollständig kompensieren können, halten die Autoren für kaum rechtlich umsetzbar und politisch umstritten.

Zudem gehen Bach et al. (2013) davon aus, dass Konzepte der Gegenfinanzierung wie beispielsweise die steuerliche Belastung von Hochverdienern, welche auch in den vorliegenden Reformkonzepten vorgesehen sind, Ausweichreaktionen, beispielsweise eine Verringerung der Arbeitsintensität oder des Arbeitsangebots, sowie die Nutzung geldwerter Vorteile (Dienstwagen) und die Beeinflussung des Zeitpunkts von Bonuszahlungen provozieren werden. Da Hochverdiener vielfältigere Möglichkeiten haben, der höheren Steuerbelastung auszuweichen, ist ihre Steuerelastizität höher als die von Geringverdienern (Gruber und Saez, 2002).⁵ In der vorliegenden Studie werden solche Ausweichreaktionen nicht berücksichtigt.

Der Diskussion über den Tarifverlauf im unteren und mittleren Einkommensbereich kommt eine große Bedeutung zu, weil sich der Großteil der Steuerpflichtigen im Bereich niedriger und mittlerer Einkommen mit stark ansteigenden Grenzsteuersätzen befindet. Sollte es zu Reformen des Einkommensteuertarifs in diesem Bereich kommen, ist zu klären, welche

³ Vgl. FAZ.net (2017).

⁴ Vgl. Handelsblatt (2016). Wie Gammel (2017) berichtet, arbeiten sowohl CDU/CSU als auch die SPD an Konzepten zur steuerlichen Entlastung, welche in den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2017 präsentiert werden sollen. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble bezifferte den fiskalischen Spielraum hierfür auf 15 Mrd. Euro. Zu den Steuerentlastungsplänen der Parteien siehe auch FAZ.net (2016), Paqué et al. (2016), Schieritz (2015) und Bohsem (2015).

⁵ Gruber und Saez (2002) schätzen die Steuerelastizität von Hochverdienern (mehr als 100.000 US-Dollar jährlich) auf 0,57, das heißt eine Erhöhung der Steuerbelastung um 1 % geht mit einer Verringerung des Einkommens durch die Ausweichreaktion von 0,57 % einher. Für Einkommen unter 100.000 US-Dollar berechnen die Autoren dagegen geringere Elastizitäten von 0,11 (50.000 bis 100.000 US-Dollar) bzw. 0,18 (10.000 bis 50.000 US-Dollar).

Steueraufkommenseffekte sich daraus ergeben und wie sich die Änderungen auf die Lastenverteilung unter den Steuerpflichtigen auswirken. Auch mögliche fiskalische Kompensationsmöglichkeiten, z.B. durch Steuersatzerhöhungen in den oberen Einkommensbereichen, sollten untersucht werden.

2 Daten und Methodik

Die vorliegende Studie beschreibt konkrete Reformvarianten des Einkommensteuertarifs zur Entlastung geringer und mittlerer Einkommen und stellt deren Konsequenzen für den Staatshaushalt und die individuellen Steuerpflichtigen dar. Datengrundlage für die Berechnung der fiskalischen Kosten sind die jüngsten verfügbaren Mikrodaten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (aus dem Jahr 2010; FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017), die zu einem großen Teil auf den Ergebnissen der maschinellen Einkommensteuerveranlagung der Finanzverwaltung beruht. Das Datenmaterial umfasst eine 10-Prozent-Stichprobe aller unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtigen und liefert detaillierte Informationen zu den verschiedenen Einkünften und in Anspruch genommenen steuerlichen Abzugsbeträgen der Individuen.

Aufbauend auf diesen Informationen, die für das Jahr 2010 vorliegen, wird der Besteuerungsprozess im Rahmen des ifo-Einkommensteuersimulationsmodells (ifo-ESM) schematisch nachvollzogen und für alle weiteren Jahre simuliert. Die diversen Einkunftsarten werden dabei mit dem Bruttolohnwachstum und die steuerlichen Abzugsbeträge vornehmlich mit der Inflationsrate fortgeschrieben. Die Berechnungen basieren auf statischen Analysen. Fiskalische Multiplikatoreffekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau sowie dynamische Arbeitsangebotseffekte aufgrund der unterschiedlichen Reformoptionen werden darin nicht berücksichtigt.⁶ Das Vorgehen trägt gesetzlichen Änderungen sowohl bei den steuerrechtlich relevanten Abzugsposten als auch im Tarifverlauf des § 32a EStG selbst Rechnung. So hat der Bundesgesetzgeber seit 2010 mehrfach das Kindergeld bzw. den Kinderfreibetrag erhöht. Zudem gab es beispielsweise Anpassungen des Arbeitnehmerpauschbetrags sowie des Alleinerziehendenentlastungsbetrags. Auch die regelmäßigen Anpassungen des Grundfreibetrags, der das sächliche Existenzminimum steuerfrei stellt, werden bei der Berechnung der Einkommensteuerlast berücksichtigt.

Ausgangspunkt für die Betrachtung der mit den Reformoptionen einhergehenden Be- bzw. Entlastungswirkungen ist das Jahr 2020. Da der Bundesgesetzgeber lediglich den Einkom-

⁶ Eine umfassende Diskussion zur Höhe des Steuermultiplikators findet sich bei Dorn et al. (2016b), S. 20f. Zu Arbeitsangebotseffekten von Steuersenkungen siehe Dorn et al. (2016a), S. 25ff.

mensteuertarif für das Jahr 2018 festgelegt hat, wird die Annahme getroffen, dass dieser Tarif, welcher im Folgenden als „Tarif 2020“ bezeichnet wird, bis in das Jahr 2020 hinein unverändert bleibt. Die Be- bzw. Entlastungsbeträge auf individueller Ebene werden als Differenz zwischen der Einkommensteuerlast, die sich aus dem Tarif 2020 (inklusive Solidaritätszuschlag) ergibt, und der Steuerlast unter den jeweiligen Reformoptionen berechnet. Das Volumen des Solidaritätszuschlags umfasst allerdings nur die Aufkommen, die sich aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer ergeben. Einnahmen des Solidaritätszuschlags aus anderen Steuerarten, wie z.B. der Abgeltungsteuer, bleiben im Simulationsmodell aufgrund von Datenlimitierungen unberücksichtigt.

Eine differenzierte Wirkungsanalyse der Reformvarianten setzt die Herleitung einer eindeutigen Tariffunktion voraus. Für beliebige Werte des zu versteuernden Einkommens lässt sich so die von dem Steuerpflichtigen zu erbringende Steuerzahlung ermitteln. Eine erste allgemeine Bewertung der unterschiedlichen Tarifverschiebungen erfolgt jeweils anhand der Grenz- und Durchschnittsbelastung der zu vergleichenden Tarifkurven. Die Betrachtung der Grenzsteuersatzkurve zeigt, wie hoch die zusätzliche Steuerlast ausfällt, wenn das zu versteuernde Einkommen um einen Euro erhöht wird. Der Verlauf der Durchschnittssteuersatzfunktion hingegen bezieht sich auf das Verhältnis der gesamten individuellen Steuerlast zum gesamten zu versteuernden Einkommen. Die Kurve gibt also die Belastung pro Einkommenseinheit an. Ein Steuertarif wird als progressiv charakterisiert, wenn die Steuerlast mit steigendem Einkommen überproportional zunimmt.

3 Reformoptionen

3.1 Überblick

Im Folgenden werden vier mögliche Anpassungen des Steuertarifs dargestellt und die Auswirkungen auf Steuerzahler und Steuereinnahmen simuliert. Dabei wird zunächst auf die allgemeinen Änderungen der Reformoptionen eingegangen. Eine detaillierte Diskussion der einzelnen Ausgestaltungen jeder Reformoption folgt in den Abschnitten 3.2 bis 3.5. Die sich ergebenden Be- bzw. Entlastungen der Steuerzahler werden in Abhängigkeit vom Einkommen sowie in ihrer gesamtwirtschaftlichen Höhe gemessen und ergeben sich aus der Differenz der Steuerbeträge mit gegenwärtigem und reformiertem Einkommensteuertarif.

Die vier Reformoptionen haben die Abschaffung des Solidaritätszuschlags gemein. Der Solidaritätszuschlag, welcher als Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer erhoben wird, umfasste 2015 ein Volumen von 15,93 Mrd. Euro. Für 2020 wird ein Volumen von 19,65 Mrd. Euro prognostiziert (Bundesministerium der Finanzen, 2016b). Davon entfallen ca. 16,34 Mrd. Euro auf den Solidaritätszuschlag aus der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer. Zusätzlich werden in den Reformoptionen die Einkommensgrenzen der Tarifzonen und die Grenzsteuersätze variiert. Einen Überblick über die Eckwerte des Tarifs 2020 und der Reformoptionen gibt Tabelle 1. Im Vergleich zum Tarif 2020 bleiben der Grundfreibetrag und der Eingangssteuersatz unverändert. Das Ende der zweiten Tarifzone wird auf 58.000 Euro erhöht, wohingegen das Ende der dritten Tarifzone auf 150.000 Euro gesenkt wird. Die Grenzsteuersätze der zweiten und dritten Grenze werden auf 45 bzw. 49 % erhöht. In den Reformoptionen I und II wird das Ende der ersten Tarifzone bei 25.000 Euro fixiert und der Grenzsteuersatz an der ersten Grenze wird von 24 auf 30,5 % erhöht (Reformoption I) bzw. bei 24 % konstant gehalten (Reformoption II). Anders verhält es sich in den Reformoptionen III und IV: Der Grenzsteuersatz der ersten Grenze verbleibt bei 24 %, während das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf 16.000 (Reformoption III) bzw. 18.000 Euro (Reformoption IV) verschoben wird.

Tabelle 1: Eckwerte Tarif 2020 und Reformoptionen

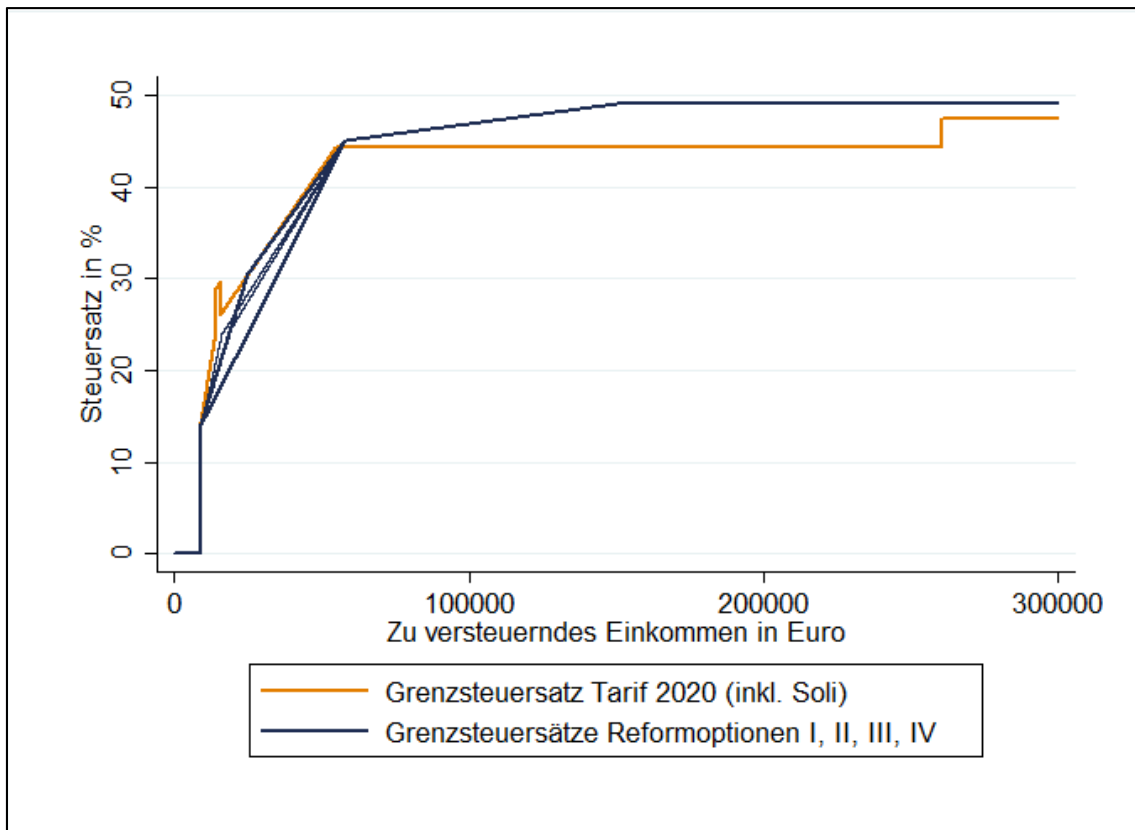
Tarif	Grund- frei- betrag in Euro	Ende 1. Tarifzone in Euro	Ende 2. Tarifzone in Euro	Ende 3. Tarifzone in Euro	Eingangs- steuersatz in %	Grenzsteuersatz in % an der		
						1. Grenze	2. Grenze	3. Grenze
Tarif 2020 (inkl. Soli)	9.000	13.996	54.949	260.532	14 (14)	24 (24)	42 (44,3)	45 (47,5)
Reformoptionen:								
I	9.000	25.000	58.000	150.000	14	30,5	45	49
II	9.000	25.000	58.000	150.000	14	24	45	49
III	9.000	16.000	58.000	150.000	14	24	45	49
IV	9.000	18.000	58.000	150.000	14	24	45	49

Quelle: Eigene Darstellung. Die dargestellten Grenzsteuersätze inklusive des Solidaritätszuschlags beruhen auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

Abbildung 2 stellt den Verlauf der Grenzsteuersätze der Reformoptionen dem Tarif 2020 inkl. Solidaritätszuschlag gegenüber (eine detailliertere Darstellung des relevanten Reformbereichs folgt in den kommenden Abschnitten). Da Grundfreibetrag und Eingangssteuersatz unverändert bleiben, sind die Verläufe der Reformoptionen und des Tarifs 2020 zunächst deckungsgleich. Im weiteren Verlauf flachen die Reformoptionen den Mittelstandsbauch zumindest teilweise ab. Durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags entfällt außerdem der Bereich, in welchem der Grenzsteuersatz des Tarifs 2020 kurzzeitig stark ansteigt und danach wieder absinkt. Der stark ansteigende Grenzsteuersatz ergibt sich durch eine Übergangsregelung, wonach der Solidaritätszuschlag nach dem Ende der Freigrenze nicht sofort auf 5,5 % der Bemessungsgrundlage ansteigt, sondern 20 % des Unterschiedsbetrags zwischen der Bemessungsgrundlage abzüglich der Freigrenze nicht übersteigen darf.

Ab dem Ende der zweiten Tarifzone ist der Verlauf der Grenzsteuersätze aller vier Reformoptionen gleich. Die dritte Tarifzone, welche im Tarif 2020 proportional ist, wird in den Reformoptionen progressiv ausgestaltet und verkürzt. Durch die Anhebung des Grenzsteuersatzes an der zweiten und dritten Grenze liegt der Grenzsteuersatz ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 52.000 Euro durchgehend über dem Grenzsteuersatz des Tarifs 2020. Die Verschiebung des Eckwerts der dritten Tarifzone auf 150.000 Euro und die Einführung einer weiteren progressiven Zone bewirkt außerdem, dass der Grenzsteuersatz zunächst weiter ansteigt, bevor er ab einem zu versteuernden Einkommen von 150.000 Euro konstant bleibt.

Abbildung 2: Grenzsteuersatz Tarif 2020 und Reformoptionen



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve für den Tarif 2020 (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

3.2 Reformoption I

3.2.1 DARSTELLUNG DER REFORMOPTION

Neben den soeben erläuterten Anpassungen im oberen Tarifverlauf für Individuen mit einem zu versteuernden Einkommen ab 150.000 Euro zeichnet sich die erste betrachtete Reformoption durch deutliche Verschiebungen des Tarifs in den unteren Einkommensbereichen aus. Die untere Grenze der zweiten linear-progressiven Zone, die im Tarif 2020 bei 13.996 Euro liegt, wird unter Reformoption I auf 25.000 Euro, also den knapp 1,8-fachen Wert, erhöht. Der bisherige Grenzsteuersatz im Tarif 2020 variiert an dieser Stelle je nach Familiensituation (Anzahl der Kinder) zwischen 28,8 und 30,4 %.⁷ Unter Reformoption I wird – gewissermaßen als Gegenfinanzierung zu der Erhöhung des unteren Tarifeckwertes – der Grenzsteuersatz

⁷ Da die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag die fiktive Einkommensteuerlast unter Berücksichtigung der Kinderfreibeträge darstellt, setzt die Belastung durch den Solidaritätszuschlag für Steuerpflichtige mit Kindern erst später ein.

bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 Euro auf 30,5 % erhöht. Je nach Familiensituation sind die Steuerpflichtigen von dieser Maßnahme unterschiedlich stark betroffen. Die Berechnungen am Ende dieses Abschnitts für beispielhafte Bruttoeinkommen und Familiensituationen geben einen Einblick in die differenzierten Be- bzw. Entlastungswirkungen. Der Tarifverlauf, der sich unter Reformoption I ergibt, sowie die resultierende Durchschnittsbelastung der Steuerpflichtigen, wird grafisch in Abbildung 3 im Vergleich zum Basisszenario dargestellt.

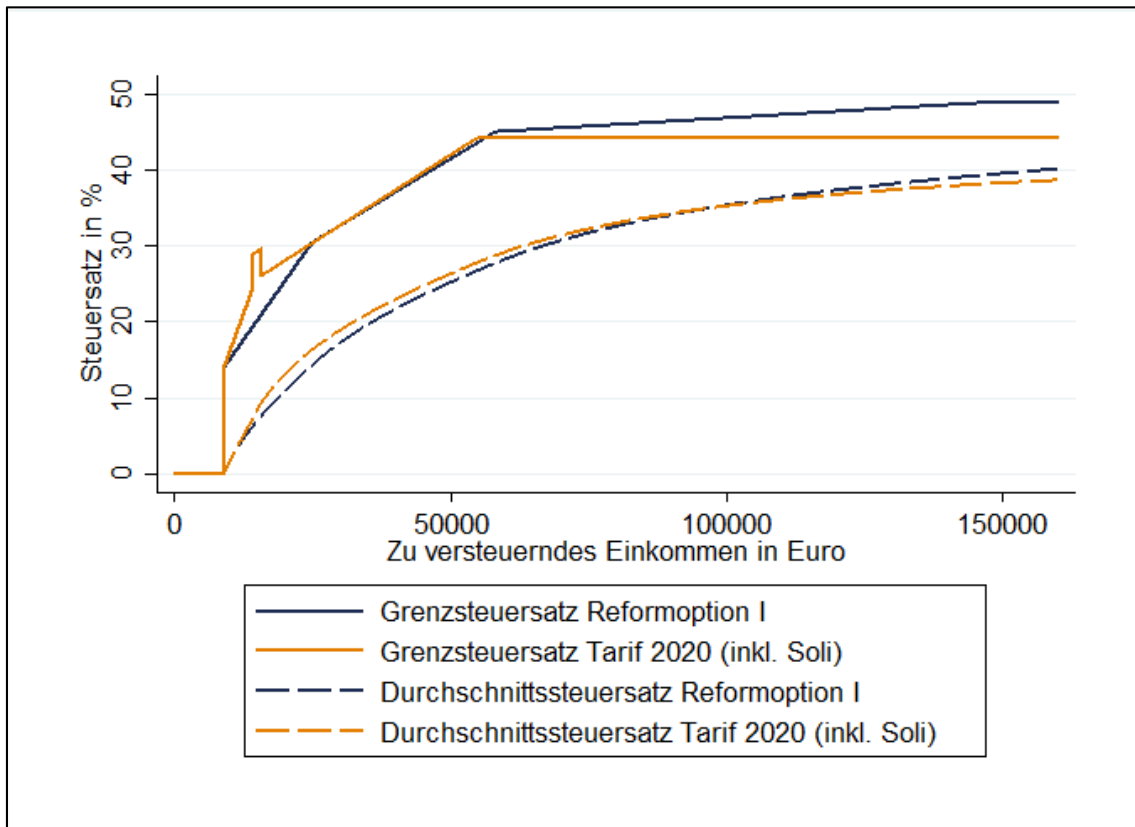
Es wird deutlich, dass der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve im Einkommensbereich zwischen 25.000 und 58.000 Euro unter dem Tarif 2020 und der ersten Reformoption nahezu identisch ist. Die erste linear-progressive Zone des Einkommensteuertarifs hingegen stellt sich unter Reformoption I deutlich anders dar. Die Grenzsteuersätze für gegebene Werte in den unteren Einkommensbereichen sind durch die Abflachung des Mittelstandsbauchs niedriger.

Selbstverständlich fällt auch der „Knick“ im Grenzsteuersatzverlauf durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags als Annexsteuer weg. Die Verschiebung der Durchschnittssteuersatzkurve tritt in den unteren und mittleren Einkommensbereichen deutlich hervor. Zwar liegt die Durchschnittssteuerbelastung unter Reformoption I weiterhin stets unterhalb der Grenzsteuerbelastung, doch die durchschnittlichen Steuersätze für Individuen mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 9.000 und etwa 100.000 Euro sind durchgängig niedriger als im Vergleichsszenario des Tarifs 2020. Erst für die höheren Einkommen dreht sich dieser Sachverhalt um. Ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 100.000 Euro sehen sich Steuerpflichtige unter Reformvariante I einer höheren Durchschnittssteuerbelastung gegenüber und die Kurve nähert sich schneller der Grenzsteuerbelastung an als unter dem Tarif 2020.

Insgesamt ergeben die oben beschriebenen Anpassungen der Tarifeckwerte und des Grenzsteuersatzes am Ende der ersten Tarifzone fiskalische Kosten in Höhe von 10,7 Mrd. Euro. Das simulierte Volumen des Solidaritätszuschlags aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer für das Jahr 2020 beträgt 16,34 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Basisszenario des Tarifs 2020 findet unter Reformoption I also eine deutliche Lastenverschiebung statt. Während alle Steuerpflichtigen über der Freigrenze von der Abschaffung des Solidaritätszuschlags profitieren, führen die Anpassungen der originären Steuertariffunktion zu einer Belastung der

Individuen am oberen Rand der Einkommensverteilung. Steuerzahler im unteren und mittleren Einkommensbereich hingegen werden sowohl in der Grenz- als auch Durchschnittsbelastung deutlich besser gestellt.

Abbildung 3: Tarifverlauf unter Reformoption I



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve für den Tarif 2020 (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

3.2.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN STEUERZAHLER

Neben der gesamtwirtschaftlichen Entlastung der Reformoptionen sind vor allem auch die Auswirkungen auf einzelne Steuerzahler interessant. Tabelle 2 zeigt die absolute und relative Entlastung der Reformoption I für verschiedene Bruttoeinkommen⁸ eines einzeln veranlagten Individuums ohne Kinder.⁹ Es wird deutlich, dass Steuerpflichtige mit niedrigeren Einkommen vor allem von der Veränderung der Grenzsteuersätze und Verschiebung der

⁸ Das Bruttoeinkommen umfasst die gesamten erzielten Einnahmen einer Person bzw. eines Haushalts. Das zu versteuernde Einkommen ergibt sich aus dem Bruttoeinkommen nach Abzug aller steuerrechtlich relevanten Werbungskosten und Freibeträge (Alleinerziehendenentlastungsbetrag, Sonderausgaben etc.).

⁹ Einen Überblick über die Entlastungswirkungen auf einzeln Veranlagte mit einem Kind und gemeinsam Veranlagte ohne und mit einem Kind geben Tabelle A 1, Tabelle A 2 und Tabelle A 3 im Anhang.

Eckwerte profitieren. Dagegen ist die Entlastung durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bei niedrigeren Einkommen geringer, weil sie nur knapp über der Freigrenze des Solidaritätszuschlags liegen.

Mit steigenden Einkommen nimmt die Entlastung durch die Veränderung des Einkommensteuertarifs ab und wird bei Einkommen zwischen 50.000 und 60.000 Euro zu einer Belastung, während die Entlastung durch den Solidaritätszuschlag weiter ansteigt. Bei einem Bruttoeinkommen von 20.000 Euro liegt die Entlastung durch den Solidaritätszuschlag bei 32,62 Euro, bei einem Bruttoeinkommen von 150.000 Euro würde eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags den Steuerpflichtigen dagegen um 2.620,33 Euro entlasten. Insgesamt ist die Entlastung bei mittleren und niedrigeren Einkommen zwischen 30.000 und 50.000 Euro am höchsten.

Tabelle 2: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption I, einzeln veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung EST in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	155,83	32,62	188,45	0,94
30.000	313,29	184,18	497,47	1,66
40.000	154,47	350,33	504,81	1,26
50.000	19,00	502,56	521,55	1,04
60.000	-147,69	712,64	564,94	0,94
100.000	-1.400,11	1.572,09	171,99	0,17
150.000	-3.812,50	2.620,33	-1.192,17	-0,79

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Durch die Anpassungen der Reformoptionen werden niedrigere Einkommen entlastet und höhere belastet. Von Interesse ist der Einkommenswert, ab dem aus der Entlastung eine Belastung wird. Tabelle 3 zeigt die kritischen Bruttoeinkommen für Reformoption I für einzeln und zusammen veranlagte Steuerzahler, ohne Kinder bzw. mit einem oder zwei Kindern. Bei einzeln Veranlagten ohne Kinder liegt das Bruttoeinkommen, bei welchem eine Entlastung von null Euro erreicht ist, bei rund 112.500 Euro. Der kritische Einkommenswert sinkt mit der Anzahl der Kinder und liegt bei einzeln Veranlagten mit zwei Kindern bei ca. 107.000 Euro. Grund hierfür ist, dass die Freigrenze, bis zu der kein Solidaritätszuschlag entrichtet werden muss, mit der Anzahl der Kinder steigt, wodurch die Entlastung durch die

Abschaffung des Solidaritätszuschlags sinkt. Bei gemeinsam veranlagten Steuerzahlern liegt das kritische Bruttoeinkommen, bei welchem aus der Entlastung der Reformoption I eine Belastung wird, bei rund 210.000 Euro.¹⁰

Tabelle 3: Kritische Einkommen, Reformoption I

	einzeln veranlagt			gemeinsam veranlagt		
	kein Kind	1 Kind	2 Kinder	kein Kind	1 Kind	2 Kinder
Bruttoeinkommen in Euro	112.474	110.618	106.790	209.909	217.337	224.765

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Eine weitere Darstellungsmöglichkeit für die Entlastungswirkungen auf Ebene der Steuerpflichtigen besteht in einer Betrachtung nach (Brutto-)Einkommensdezilen. Die Dezile beziehen sich auf einzeln veranlagte Individuen und werden aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik abgeleitet. Auf die Darstellung der ersten vier Einkommensdezile wird in Tabelle 4 sowie in allen folgenden Tabellen zu den Dezilen verzichtet, da sich die absoluten wie relativen Belastungen in diesen Einkommensbereichen auf null belaufen. Dies ist dadurch zu erklären, dass Individuen mit einem Brutto-Jahreseinkommen bis 12.477 Euro¹¹ nach Berücksichtigung aller Abzugsposten und Pauschbeträge im Median keine Einkommensteuer zahlen und sich somit durch die Tarifverschiebungen auch keine Änderung dieser Steuerzahlung ergibt.

¹⁰ Dass bei gemeinsam veranlagten Steuerpflichtigen das kritische Einkommen, bis zu dem die Reformoption I zu einer Entlastung führt, mit der Anzahl der Kinder steigt, liegt daran, dass bei ihnen die Günstigerprüfung den Kinderfreibetrag ansetzt. Mit mehreren Kindern steigt die Höhe des anrechenbaren Kinderfreibetrags (7.428 Euro pro Kind), wodurch die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sinkt. Mit einem weiteren Kind sinkt zwar weiterhin die Entlastung durch den Solidaritätszuschlag, gleichzeitig sinkt die Belastung durch die Einkommensteueränderung in den höheren Einkommensbereichen aber stärker. Das führt dazu, dass ein weiteres Kind insgesamt zu einer Entlastung der Reformoption I gegenüber dem Tarif 2020 führt. Bei einzeln Veranlagten wurde nur der halbe Kinderfreibetrag angesetzt (3.714 Euro pro Kind). Bei den kritischen Einkommen ergibt die Günstigerprüfung eine Besserstellung der Steuerpflichtigen, wenn sie Kindergeld (2.328 Euro pro Kind) statt des Kinderfreibetrags erhalten. Das Kindergeld hat allerdings keinen Einfluss auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Deshalb verändert sich die Belastung durch die Reformoption I mit einem weiteren Kind nur über den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Dadurch ist der Effekt eines weiteren Kindes auf den Solidaritätszuschlag größer als auf die Belastung der Einkommensteuer, und die kritischen Einkommen sinken mit der Anzahl der Kinder.

¹¹ Dieser Wert entspricht der Grenze des vierten Einkommensdezils.

Die absoluten Entlastungsbeträge unter Reformoption I nehmen bis zum achten Einkommensdezil stetig zu. Für die mittleren Dezile (fünf und sechs) ist der Effekt allein auf die Reduzierung der Einkommensteuerlast zurückzuführen, während ab dem siebten Einkommensdezil die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zusätzlich wirkt. Steuerpflichtige im achten Dezil (34.088 bis 98.177 Euro) erfahren unter der ersten Reformvariante im Median eine absolute Reduzierung ihrer Steuerlast in Höhe von 522,40 Euro. Hierbei hat sich der Einkommensteuereffekt allerdings bereits ins Negative gekehrt und die positive Netto-Entlastung ist allein der Abschaffung des Solidaritätszuschlags geschuldet. Relativ gesehen profitieren Steuerpflichtige im siebten Einkommensdezil am meisten mit einer Entlastung im Median in Höhe von 1,62 % ihres Bruttoeinkommens. Einkommensbezieher in den beiden obersten Dezilen hingegen werden unter Reformoption I mit 0,07 bzw. 1,48 % belastet.

Tabelle 4: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption I

Bruttoeinkommensdezile	Entlastung gesamt in Euro	Entlastung in % des Bruttoeinkommens
5. Dezil	19,47	0,14
6. Dezil	112,04	0,65
7. Dezil	413,67	1,62
8. Dezil	522,40	0,98
9. Dezil	-79,68	-0,07
10. Dezil	-2.640,90	-1,48

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils. Die Dezile eins bis vier werden nicht dargestellt, da es durch die Reform zu keiner Änderung kommt. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 5. Dezil von 12.478 bis 15.753 Euro, 6. Dezil bis 19.274 Euro, 7. Dezil bis 34.087 Euro, 8. Dezil bis 98.177 Euro, 9. Dezil bis 130.128 Euro, 10. Dezil ab 130.129 Euro. Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

3.3 Reformoption II

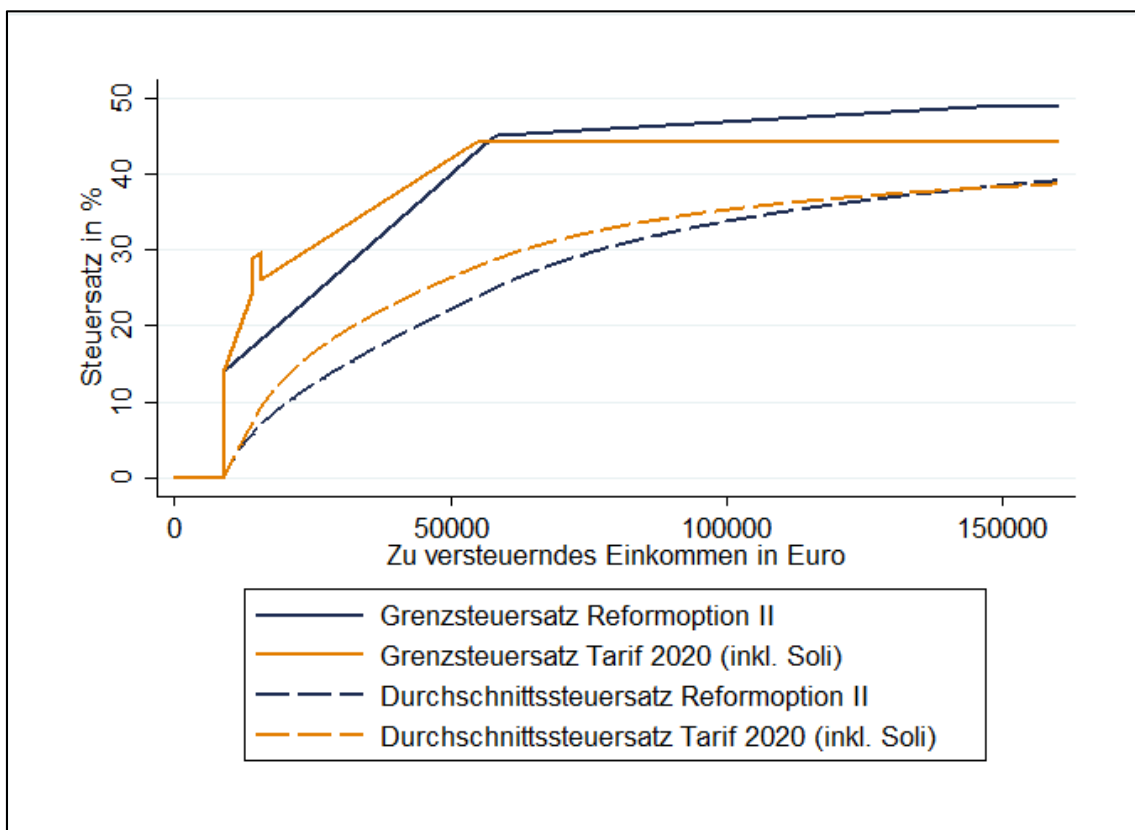
3.3.1 DARSTELLUNG DER REFORMOPTION

Um die fiskalischen Kosten unterschiedlicher Reformoptionen vergleichbar zu machen, soll aufbauend auf der eben beschriebenen Variante eine weitere Abwandlung im Tarifverlauf aufgezeigt werden. Im Hinblick auf die Einkommenswerte, welche die unterschiedlichen Progressionszonen abgrenzen, stellen sich Reformoption I und Reformoption II identisch dar: Auch unter der zweiten Reformvariante endet die erste Progressionszone bei 25.000

Euro, bevor sich die zweite und dritte linear-progressive Zone bis 58.000 bzw. 150.000 Euro anschließen. Die einzige Anpassung erfolgt beim Grenzsteuersatz am Beginn der zweiten Progressionszone, also am Einkommenswert von 25.000 Euro. Während dieser Steuersatz unter Reformoption I auf 30,5 % erhöht wurde, geht Reformoption II von einem niedrigeren Wert in Höhe von 24 % aus. Dies ist gleichzeitig der Grenzsteuersatz (ohne Solidaritätszuschlag), der unter dem Tarif 2020 am Ende der ersten Progressionszone bei 13.996 Euro gilt.

Aus dem sich daraus ergebenden Verlauf der Grenzsteuersatzkurve (siehe Abbildung 4) ist ersichtlich, dass der Mittelstandsbauch unter dieser Reformoption komplett abgeflacht ist. Anstelle des Knicks im vorherigen Tarif bei 25.000 Euro (Reformoption I) lässt sich unter Reformoption II der Übergang von der ersten zur zweiten linear-progressiven Zone im Grenzsteuersatzverlauf nicht erkennen, sodass eine durchgehende Progressionszone entsteht.

Abbildung 4: Tarifverlauf unter Reformoption II



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve für den Tarif 2020 (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

Die Form der Durchschnittssteuersatzkurve weist ebenso einen deutlich flacheren Verlauf in den betroffenen Einkommensbereichen auf. Im Vergleich zur ersten Reformoption ist die

Differenz zwischen den Durchschnittssteuersätzen unter dem Tarif 2020 und der simulierten Variante deutlich größer, und die Umkehr in eine durchschnittliche Belastung erfolgt deutlich später. Dies hängt damit zusammen, dass die Entlastungswirkung in den unteren Einkommensbereichen durch die signifikant gesunkenen Grenzsteuersätze so hoch ist, dass auch noch Einkommensbezieher am oberen Ende der Einkommensverteilung so stark profitieren, dass die steigenden Grenzsteuersätze ab 58.000 Euro überkompensiert werden. Erst für Steuerpflichtige, die Einkommen von mehr als 150.000 Euro beziehen, kehrt sich der Effekt um und die Durchschnittssteuerbelastung nimmt im Vergleich zum Tarif 2020 zu.

Die niedrigeren Grenz- und Durchschnittsbelastungen im unteren Tariffbereich sowie die Tatsache, dass ein Großteil der Steuerpflichtigen ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 9.000 und 25.000 Euro bezieht und somit von den Anpassungen profitiert, lassen auf die hohen Entlastungswirkungen bzw. fiskalischen Kosten schließen. Insgesamt belaufen sich die Steuermindereinnahmen unter Reformoption II auf 39,3 Mrd. Euro, also knapp das Vierfache des Wertes unter Reformoption I. Folglich ist der Unterschied, den 6,5 Prozentpunkte beim Grenzsteuersatz am Tarifeckwert von 25.000 Euro ausmachen, enorm.

Zum Vergleich: Würde man den Grenzsteuersatz an dieser Stelle bei 26 % fixieren, hätte es Kosten in Höhe von 30,5 Mrd. Euro für den Fiskus zur Folge. Ein weiteres Anheben des Steuersatzes auf 27 bzw. 28 % wäre immerhin noch mit Steuermindereinnahmen von 26,1 bzw. 21,7 Mrd. Euro verbunden. Die Größenordnungen dieser Varianten machen deutlich, dass spürbare Tarifierhöhungen im unteren bzw. mittleren Bereich der Einkommensverteilung deutliche fiskalische Kosten nach sich ziehen und somit ohne geeignete Gegenfinanzierungsmaßnahmen kaum politisch durchsetzbar wären.

3.3.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN STEUERZAHLER

Tabelle 5 zeigt die Entlastungswirkung der Reformoption II für einzeln veranlagte Steuerpflichtige ohne Kinder.¹² Die Entlastungswirkungen des Solidaritätszuschlags werden durch die verschiedenen Reformoptionen nicht berührt und sind demzufolge in allen vier Szenarien identisch. Da im Vergleich zur Reformoption I der Grenzsteuersatz an der ersten Grenze niedriger ist, fallen die Entlastungen für den Steuerzahler höher aus. Bei einem Bruttoein-

¹² Einen Überblick über die Entlastungswirkungen auf einzeln Veranlagte mit einem Kind und gemeinsam Veranlagte ohne und mit einem Kind geben Tabelle A 4, Tabelle A 5 und Tabelle A 6 im Anhang.

kommen von 40.000 Euro läge die Entlastung bei 1.497,07 Euro. Das entspricht einer Entlastung von 3,74 % des Bruttoeinkommens. Selbst bei einem Bruttoeinkommen von 150.000 Euro wäre die Entlastung durch den Solidaritätszuschlag höher als die Belastung durch den veränderten originären Einkommensteuertarif, wodurch sich insgesamt eine Entlastung von 407,68 Euro oder 0,27 % des Bruttoeinkommens ergibt.

Tabelle 5: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption II, einzeln veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	223,74	32,62	256,36	1,28
30.000	726,33	184,18	910,51	3,04
40.000	1.146,74	350,33	1.497,07	3,74
50.000	1.343,19	502,56	1.845,75	3,69
60.000	1.407,85	712,64	2.120,49	3,53
100.000	199,74	1.572,09	1.771,84	1,77
150.000	-2.212,65	2.620,33	407,68	0,27

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Die kritischen Bruttoeinkommen, ab welchen Reformoption II zu einer Belastung eines Steuerpflichtigen führt (Tabelle 6), liegen durchgehend über denen der Reformoption I (Tabelle 4). Ein einzeln veranlagter Steuerpflichtiger ohne Kinder würde ab einem Bruttoeinkommen von rund 160.000 Euro zusätzlich belastet werden. Mit zwei Kindern würde die Belastung ab einem Bruttoeinkommen von ca. 158.000 Euro einsetzen. Bei gemeinsam veranlagten Steuerpflichtigen lägen die entsprechenden kritischen Einkommen ohne und mit zwei Kindern bei rund 304.000 und 320.000 Euro.

Tabelle 6: Kritische Einkommen, Reformoption II

	einzeln veranlagt			gemeinsam veranlagt		
	kein Kind	1 Kind	2 Kinder	kein Kind	1 Kind	2 Kinder
Bruttoeinkommen in Euro	159.698	159.644	157.882	304.359	311.787	319.215

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Bei der Betrachtung der Entlastungswirkung nach Einkommensdezilen ergibt sich ein ähnliches Bild zu den beispielhaften Familiensituationen. Tabelle 7 gibt einen genauen Einblick in die Größenordnungen der veränderten Steuerlasten über die Einkommensverteilung. Im Vergleich zu Reformoption I (Tabelle 4) sind die absoluten wie relativen Entlastungsbeträge unter der zweiten Reformoption höher und die Belastungen niedriger. Zudem erhöht sich die absolute Steuerlast erst für Einkommensteuerepflichtige im zehnten Einkommensdezil und damit etwas später als unter Reformoption I.

Die Steuerlast der Individuen in den mittleren Dezilen fünf und sechs reduziert sich nun im Median um 27,67 bzw. 159,24 Euro. Die relative Entlastung für diese Einkommensgruppen beträgt 0,20 bzw. 0,92 % des Bruttoeinkommens und ist damit verhältnismäßig gering im Vergleich zu den übrigen Einkommensdezilen, die von den Tarifanpassungen profitieren.

Im Unterschied zur ersten Reformoption, in welchem das siebte Einkommensdezil am meisten von der Reform profitierte, ergibt sich die maximale relative Entlastung nun erst im achten Einkommensdezil. Steuerpflichtige in diesem Dezil (34.088 bis 98.177 Euro) werden durch die Tarifanpassungen unter Reformoption II im Median um 3,62 % entlastet. An dieser Stelle dominiert der Einkommensteuereffekt die Entlastung durch den Wegfall des Solidaritätszuschlags.

Tabelle 7: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption II

Bruttoeinkommensdezile	Entlastung gesamt in Euro	Entlastung in % des Bruttoeinkommens
5. Dezil	27,67	0,20
6. Dezil	159,24	0,92
7. Dezil	668,20	2,83
8. Dezil	1.916,12	3,62
9. Dezil	1.565,20	1,43
10. Dezil	-992,35	-0,56

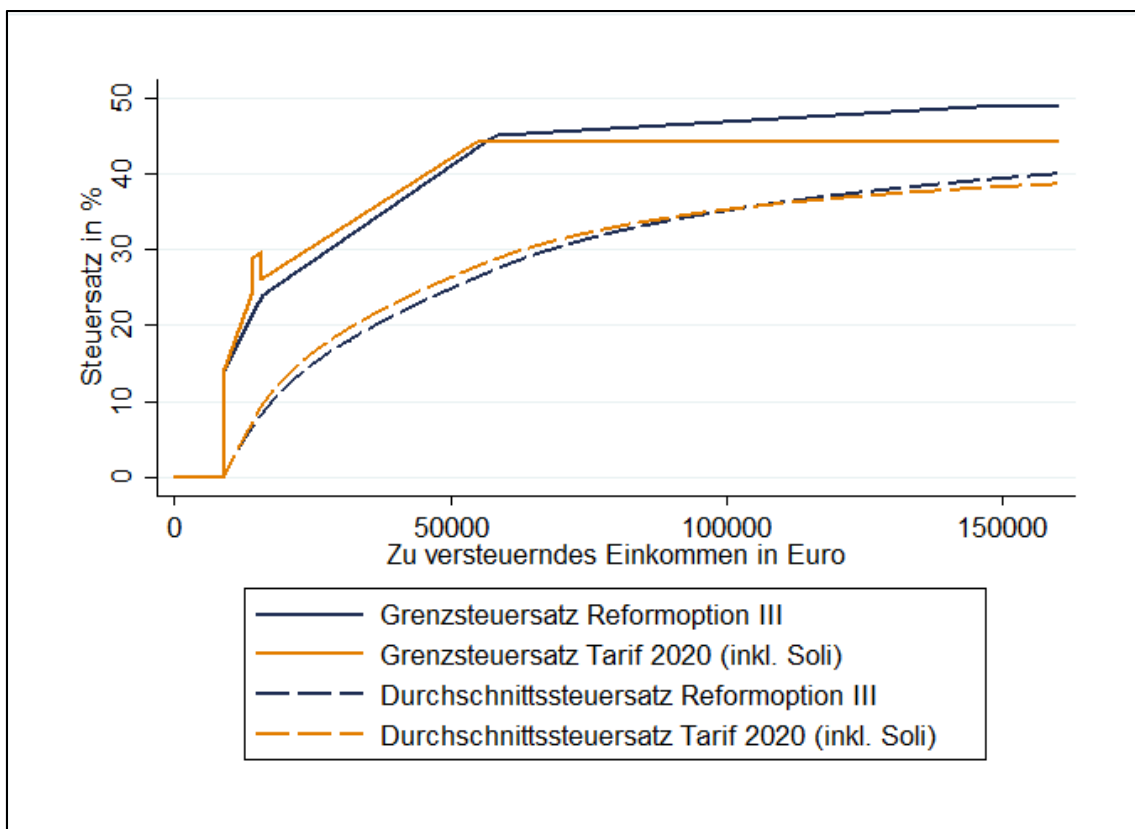
Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils. Die Dezile eins bis vier werden nicht dargestellt, da es durch die Reform zu keiner Änderung kommt. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 5. Dezil von 12.478 bis 15.753 Euro, 6. Dezil bis 19.274 Euro, 7. Dezil bis 34.087 Euro, 8. Dezil bis 98.177 Euro, 9. Dezil bis 130.128 Euro, 10. Dezil ab 130.129 Euro. Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

3.4 Reformoption III

3.4.1 DARSTELLUNG DER REFORMOPTION

Die dritte Reformoption beinhaltet im Vergleich zu den beiden ersten betrachteten Varianten keine Anpassungen der Grenzsteuersätze. Der Steuersatz in Höhe von 24 %, den die Kurve am Ende der ersten Progressionszone erreicht, bleibt unverändert. Allerdings erfolgt eine Rechtsverschiebung des Tarifeckwertes an dieser Stelle. Während unter dem geltenden Tarif 2020 die Grenzsteuerbelastung von 24 % bereits bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 13.996 Euro einsetzt, erreicht die Grenzsteuersatzkurve unter Reformoption III diesen Wert erst bei einem Einkommen von 16.000 Euro (siehe Abbildung 5). Grundfreibetrag, Eingangssteuersatz sowie die übrigen Tarifeckwerte verbleiben auf ihrem in Reformoption I bzw. II fixierten Niveau.

Abbildung 5: Tarifverlauf unter Reformoption III



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve für den Tarif 2020 (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

Im Gegensatz zur ersten diskutierten Tarifanpassung behält der Mittelstandsbauch unter der dritten Reformoption seine grundlegende Form bei. Im Einkommensbereich zwischen 16.000

und 58.000 Euro verlaufen die zu vergleichenden Grenzsteuersatzkurven des Tarifs 2020 und der Reformoption III nahezu parallel. Insgesamt erscheint die Entlastungswirkung beim Grenzsteuersatz damit breitflächiger und weniger konzentriert auf die unteren Bereiche des zu versteuernden Einkommens.

Dieser Unterschied zur ersten Reformoption ist auch im Verlauf der Durchschnittssteuersätze erkennbar. Während der Differenzbetrag zwischen den Durchschnittssteuersätzen unter Reformoption I bei geringeren Einkommen am größten ist, stellt sich die größte Entlastung unter Reformoption III erst später ein. Der Umkehrpunkt, an dem die durchschnittliche Entlastung in eine Belastung übergeht, ist unter beiden Reformoptionen allerdings vergleichbar.

Auch für den Fiskus ergeben sich unter den Reformoptionen I und III sehr ähnliche Kosten. Während die Steuermindereinnahmen bei der ersten Reformvariante noch 10,7 Mrd. Euro betragen, sinkt die Belastung für den Staatshaushalt unter Reformoption III leicht auf 10,6 Mrd. Euro. Bei deutlich unterschiedlichen Tarifverläufen gerade im unteren Einkommensbereich ergeben sich somit nahezu identische aggregierte Aufkommenswirkungen.

3.4.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN STEUERZAHLER

Da in Reformoption III im Vergleich zu Reformoption II die erste Tarifzone verkürzt wird, reduzieren sich die Entlastungen für den einzelnen Steuerpflichtigen (Tabelle 8). Für einen einzeln veranlagten Steuerpflichtigen ohne Kinder liegt die höchste relative Entlastung wieder bei einem Bruttoeinkommen von 40.000 Euro.¹³ Allerdings sinkt sie von 3,74 % bei Reformoption II auf nun 1,30 % des Bruttoeinkommens. Bei einem Bruttoeinkommen von 150.000 Euro wird der Steuerpflichtige durch den veränderten Tarifverlauf in der Einkommensteuer mit rund 3.600 Euro zusätzlich belastet. Da die Entlastungswirkung des Solidaritätszuschlags in diesem Einkommensbereich bei 2.600 Euro liegt, ergibt sich unter Reformoption III eine Gesamtbelastung von ca. 1.000 Euro.

¹³ Einen Überblick über die Entlastungswirkungen auf einzeln Veranlagte mit einem Kind und gemeinsam Veranlagte ohne und mit einem Kind geben Tabelle A 7, Tabelle A 8 und Tabelle A 9 im Anhang.

Tabelle 8: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption III, einzeln veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	90,42	32,62	123,04	0,62
30.000	156,72	184,18	340,90	1,14
40.000	171,04	350,33	521,37	1,30
50.000	138,42	502,56	640,98	1,28
60.000	43,43	712,64	756,06	1,26
100.000	-1.195,26	1.572,09	376,84	0,38
150.000	-3.607,65	2.620,33	-987,32	-0,66

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Die kritischen Bruttoeinkommen, ab welchen die Steuerpflichtigen unter Reformoption III belastet werden, sind niedriger als bei Reformoption II, aber höher als bei Reformoption I (Tabelle 9). Bei einzeln Veranlagten ohne Kind läge das Bruttoeinkommen bei rund 121.000 Euro, bei gemeinsamer Veranlagung bei 226.000 Euro.

Tabelle 9: Kritische Einkommen, Reformoption III

	einzeln veranlagt			gemeinsam veranlagt		
	kein Kind	1 Kind	2 Kinder	kein Kind	1 Kind	2 Kinder
Bruttoeinkommen in Euro	120.549	119.209	116.012	226.060	233.488	240.916

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Die Entlastungswirkung der dritten Reformoption nach Einkommensdezilen liefert ein sehr differenziertes Bild (siehe Tabelle 10). Wie unter Reformoption II profitieren die einzeln veranlagten Steuerpflichtigen bis in das neunte Dezil von absoluten wie relativen Entlastungswirkungen, während sich der Effekt erst im höchsten Einkommensbereich ins Negative kehrt. Bei der dargestellten Reformoption III bleiben die Entlastungsbeträge in den Einkommensdezilen fünf, sechs und sieben allerdings hinter den entsprechenden Werten der ersten und zweiten Reformvariante zurück.

Die maximale Entlastung stellt sich wie bei Reformoption II im achten Einkommensdezil ein. Individuen in diesem Dezil (34.088 bis 98.177 Euro) profitieren im Median mit einer Entlas-

tung in Höhe von 621,19 Euro bzw. 1,23 % des Bruttoeinkommens am meisten von den Tarifanpassungen. Steuerzahler im siebten Dezil werden immerhin noch um 1,09 % ihres Bruttoeinkommens entlastet, wohingegen die relativen Entlastungen in den Dezilen fünf, sechs und auch neun deutlich geringer ausfallen. In den mittleren Einkommensdezilen (fünf und sechs) ist die Entlastung einzig auf den Einkommensteuereffekt zurückzuführen, während Steuerzahler im neunten Dezil lediglich von der Abschaffung des Solidaritätszuschlags profitieren und bei einer reinen Betrachtung der Einkommensteuerlast bereits belastet werden. Die prozentuale Belastung im zehnten Einkommensdezil beläuft sich auf 1,36 % und übersteigt damit im Betrag alle restlichen Entlastungswerte für die darunter liegenden Einkommensbereiche.

Tabelle 10: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption III

Bruttoeinkommensdezile	Entlastung gesamt in Euro	Entlastung in % des Bruttoeinkommens
5. Dezil	11,53	0,08
6. Dezil	66,38	0,38
7. Dezil	260,29	1,09
8. Dezil	621,19	1,23
9. Dezil	129,71	0,12
10. Dezil	-2.428,73	-1,36

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils. Die Dezile eins bis vier werden nicht dargestellt, da es durch die Reform zu keiner Änderung kommt. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 5. Dezil von 12.478 bis 15.753 Euro, 6. Dezil bis 19.274 Euro, 7. Dezil bis 34.087 Euro, 8. Dezil bis 98.177 Euro, 9. Dezil bis 130.128 Euro, 10. Dezil ab 130.129 Euro. Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

3.5 Reformoption IV

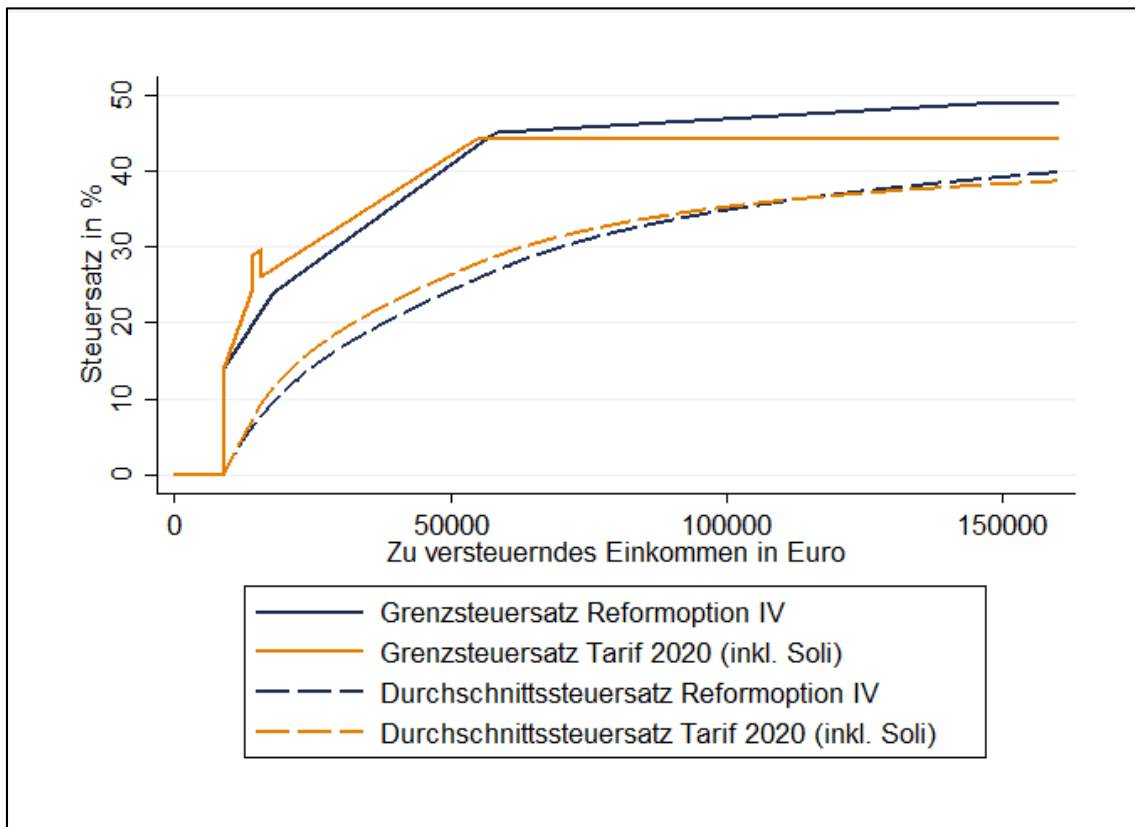
3.5.1 DARSTELLUNG DER REFORMOPTION

Die letzte betrachtete Reformoption stellt eine leichte Abwandlung der Reformoption III dar. Im Vergleich zum vorherigen Szenario wird der Tarifeckwert am Ende der ersten linearprogressiven Zone um weitere 2.000 auf 18.000 Euro erhöht. Diese Anpassung führt zu einer stärkeren Abflachung des Mittelstandsbauchs, wenn auch die Veränderungen im Grenzsteuersatzverlauf weniger drastisch erscheinen als bei den Reformvarianten I und II. Der entlastende Effekt – beim Vergleich der Grenzbelastung unter Reformoption IV und unter dem gel-

tenden Tarif 2020 – stellt sich insbesondere kurz vor und nach dem Übergang von der ersten zur zweiten linear-progressiven Zone ein (siehe Abbildung 6).

Entsprechend der gesunkenen Grenzsteuerbelastung verläuft auch die Durchschnittssteuersatzkurve bis in die Einkommensbereiche der oberen Mittelschicht unter Reformoption IV flacher als unter dem Tarif 2020. Bis weit über das Ende der zweiten Progressionszone hinaus profitieren die Steuerpflichtigen von einer gesunkenen Durchschnittssteuerbelastung, da die niedrigeren Grenzsteuersätze im unteren Tarifverlauf den Anstieg der Grenzsteuersätze am oberen Ende hier noch überkompensieren.

Abbildung 6: Tarifverlauf unter Reformoption IV



Quelle: Eigene Darstellung. Der Verlauf der Grenzsteuersatzkurve für den Tarif 2020 (inkl. Soli) beruht auf der Annahme eines Steuerpflichtigen ohne Kinder.

Obwohl die Tarifierfassung – also die Verschiebung eines Tarifeckwertes um 2.000 Euro – minimal erscheint, sind die daraus resultierenden Aufkommenswirkungen für den Fiskus signifikant. Im Vergleich zu Reformoption III erhöhen sich die Steuermindereinnahmen unter der vierten Reformoption um weitere 7 Mrd. Euro, sodass sich die gesamten Kosten für den Fiskus auf 17,74 Mrd. Euro summieren. Eine stetige Erhöhung des Tarifeckwertes am Ende

der ersten linear-progressiven Zone geht dabei mit weiteren Kostensprüngen im Milliardenbereich einher. Würde der Bundesgesetzgeber den Tarifeckwert auf 20.000 Euro fixieren und alle übrigen Tarifparameter der Reformoption IV unverändert lassen, würden die Steuermindereinnahmen bereits 24,4 Mrd. Euro erreichen. Eine Verschiebung auf 22.000 Euro wäre mit Mindereinnahmen in Höhe von 30,7 Mrd. Euro verbunden.

3.5.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN STEUERZÄHLER

Die Entlastungen einer erneuten Verschiebung der ersten Tarifzonengrenze zeigt Tabelle 11.¹⁴ Da das Ende der ersten Tarifzone in Reformoption IV (18.000 Euro) zwischen dem der Reformoption III (16.000 Euro) und dem der Reformoption II (25.000 Euro) liegt und die Szenarien ansonsten gleich sind, befinden sich auch die Entlastungswirkungen auf die einzelnen Steuerpflichtigen zwischen den beiden anderen Reformoptionen. Die höchste relative Entlastung entsteht, wie auch bei den anderen Reformoptionen, bei 40.000 Euro. Die höchste absolute Entlastung erfahren einzeln veranlagte Steuerpflichtige ohne Kinder bei einem Bruttoeinkommen von 60.000 Euro.

Tabelle 11: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption IV, einzeln veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	143,09	32,62	175,71	0,88
30.000	315,35	184,18	499,53	1,67
40.000	404,17	350,33	754,50	1,89
50.000	413,55	502,56	916,11	1,83
60.000	347,82	712,64	1.060,46	1,77
100.000	-885,26	1.572,09	686,84	0,69
150.000	-3.297,65	2.620,33	-677,32	-0,45

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Bei Reformoption IV betragen die kritischen Bruttoeinkommen, bis zu welchen Steuerpflichtige entlastet werden, je nach Anzahl der Kinder bei einzeln Veranlagten um die 130.000 Euro und bei gemeinsam Veranlagten ca. 255.000 Euro (Tabelle 12).

¹⁴ Einen Überblick über die Entlastungswirkungen auf einzeln Veranlagte mit einem Kind und gemeinsam Veranlagte ohne und mit einem Kind geben Tabelle A 10, Tabelle A 11 und Tabelle A 12 im Anhang.

Tabelle 12: Kritische Einkommen, Reformoption IV

	einzeln veranlagt			gemeinsam veranlagt		
	kein Kind	1 Kind	2 Kinder	kein Kind	1 Kind	2 Kinder
Bruttoeinkommen in Euro	131.088	130.238	127.607	247.139	254.567	261.995

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Durch die deutlichere Tarifverschiebung unter Reformoption IV steigen die absoluten und relativen Entlastungen in jedem Einkommensdezil im Vergleich zur vorherigen diskutierten Reformoption. Gleichzeitig reduzieren sich die belastenden Effekte für das oberste Einkommensdezil, wie Tabelle 13 zeigt. Steuerpflichtige mit einem Einkommen ab 130.129 Euro werden nun im Median nicht mehr mit 1,36 %, sondern mit 1,18 % belastet.

Die absoluten Entlastungswirkungen in den mittleren Dezilen fünf und sechs betragen nun im Median 17,92 bzw. 103,15 Euro. Dies entspricht einer Entlastung im Verhältnis zu den entsprechenden Bruttoeinkommen von 0,13 bzw. 0,60 %. Erst in den beiden darauffolgenden Einkommensbereichen übersteigen die Entlastungswirkungen die 1-Prozent-Marke. Wie zuvor stellt sich die maximale absolute wie relative Entlastung im achten Einkommensdezil (34.088 bis 98.177 Euro) ein. Steuerpflichtige sehen sich hier im Median einer um 910,61 Euro reduzierten Steuerlast gegenüber, was einer Entlastung in Höhe von 1,77 % ihres Bruttoeinkommens entspricht.

Tabelle 13: Individuelle Entlastungswirkung nach Dezilen, Reformoption IV

Bruttoeinkommensdezile	Entlastung gesamt in Euro	Entlastung in % des Bruttoeinkommens
5. Dezil	17,92	0,13
6. Dezil	103,15	0,60
7. Dezil	390,60	1,64
8. Dezil	910,61	1,77
9. Dezil	450,36	0,41
10. Dezil	-2.107,84	-1,18

Anmerkungen: Die Werte beziehen sich auf den Median innerhalb eines Dezils. Die Dezile eins bis vier werden nicht dargestellt, da es durch die Reform zu keiner Änderung kommt. Die Grenzen der nominalen Bruttoeinkommensdezile verlaufen wie folgt: 5. Dezil von 12.478 bis 15.753 Euro, 6. Dezil bis 19.274 Euro, 7. Dezil bis 34.087 Euro, 8. Dezil bis 98.177 Euro, 9. Dezil bis 130.128 Euro, 10. Dezil ab 130.129 Euro. Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

4 Fazit

Es ist weitgehend Konsens unter den Parteien in Deutschland, dass die Steuerlast von Beziehern geringer und mittlerer Einkommen verringert werden sollte (Funk, 2016). Dies liegt nicht zuletzt an den schnell steigenden Grenzsteuersätzen im Bereich geringer und mittlerer Einkommen im gegenwärtigen Einkommensteuertarif. Die „richtige“ Verteilung der steuerlichen Belastung verschiedener Gruppen von Einkommensbeziehern entzieht sich jedoch einer finanzwissenschaftlichen Bewertung und verbleibt schlussendlich als politische Frage; einen „richtigen“ Einkommensteuertarif kann es nicht geben. Die vorliegende Studie hat verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie die steuerliche Belastung geringer und mittlerer Einkommen verringert werden könnte, und welche Be- und Entlastungswirkungen für private und öffentliche Haushalte damit verbunden wären.

Untersucht wurden vier Reformoptionen, welche mit einer Entlastung geringer und mittlerer Einkommen bei gleichzeitig moderater Belastung höherer Einkommen einhergehen. Allen Varianten ist gemein, dass der Solidaritätszuschlag abgeschafft wird. Die berechneten Be- und Entlastungswirkungen ergeben sich somit stets als Gesamteffekt aus der Änderung des originären Einkommensteuertarifs und der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Im Vergleich zum Tarif 2020 bleiben der Grundfreibetrag und der Eingangssteuersatz in allen Varianten unverändert. Das Ende der zweiten Tarifzone wird stets auf 58.000 Euro erhöht, wohingegen das Ende der dritten Tarifzone auf 150.000 Euro gesenkt wird. Die Grenzsteuersätze der zweiten und dritten Grenze werden auf 45 bzw. 49 % erhöht.

Unter Reformoption I wird das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf 25.000 Euro verschoben und der Grenzsteuersatz an dieser Grenze wird von 24 auf 30,5 % erhöht. Steuerzahler im unteren und mittleren Einkommensbereich werden sowohl in der Grenz- als auch Durchschnittsbelastung deutlich besser gestellt. Bei einzeln Veranlagten ohne Kinder liegt das Bruttoeinkommen, ab welchem sich eine steuerliche Mehrbelastung zeigt, bei rund 112.500 Euro. Relativ zu ihrem Bruttoeinkommen gesehen profitieren Steuerpflichtige im siebten Einkommensdezil am meisten (in den ersten vier Dezilen fällt keine Einkommensteuer an; absolut gesehen erfahren Steuerpflichtige im achten Dezil die höchste Reduzierung ihrer Steuerlast). Einkommensbezieher in den beiden obersten Dezilen werden hingegen insgesamt belastet. Die fiskalischen Kosten dieser Variante liegen bei 10,7 Mrd. Euro.

Bei Reformoption II wird das Ende der ersten Tarifzone erneut bei 25.000 Euro fixiert. Der Grenzsteuersatz an dieser Grenze verbleibt nun jedoch bei 24 %. Ein einzeln veranlagter Steuerpflichtiger ohne Kinder würde nun erst ab einem Bruttoeinkommen von rund 160.000 Euro zusätzlich belastet werden. Die maximale absolute und relative Entlastung ergibt sich im achten Einkommensdezil; eine Belastung erfolgt nur für Bezieher von Einkommen im zehnten Dezil. Die Steuermindereinnahmen unter Reformoption II belaufen sich auf 39,3 Mrd. Euro. Folglich ist der Unterschied, den 6,5 Prozentpunkte beim Grenzsteuersatz am Tarifeckwert von 25.000 Euro ausmachen, enorm. Zum Vergleich: Würde man den Grenzsteuersatz an der ersten Grenze bei 28 anstelle von 24 % ansetzen, lägen die Steuermindereinnahmen nur bei 21,7 Mrd. Euro.

Unter Reformoption III verbleibt der Grenzsteuersatz der ersten Grenze bei 24 %, während das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf 16.000 Euro verschoben wird. Bei einzeln Veranlagten ohne Kind läge das Bruttoeinkommen, ab welchem eine steuerliche Mehrbelastung vorliegt, bei rund 121.000 Euro. Die maximale absolute wie relative Entlastung ergibt sich für Steuerpflichtige im achten Einkommensdezil, während Einkommensbezieher im zehnten Dezil belastet werden. Letztere profitieren zwar von der Abschaffung des Solidaritätszuschlags; aber dieser Effekt kann die gestiegene Einkommensteuerzahlung nicht überkompensieren. Die Belastung für den Staatshaushalt liegt bei dieser Reformoption bei 10,6 Mrd. Euro.

Bei Reformoption IV verbleibt der Grenzsteuersatz der ersten Grenze ebenfalls bei 24 %, während das Ende der ersten Tarifzone von knapp 14.000 auf nun 18.000 Euro verschoben wird. Bei dieser Reformoption beträgt das kritische Bruttoeinkommen, bis zu welchem Steuerpflichtige bei Einzel-Veranlagung und ohne Kind entlastet werden, 131.000 Euro. Wie unter Reformoption III profitieren Individuen, die in das achte Einkommensdezil fallen, absolut und relativ am meisten von der Tarifierhöhung, wohingegen Individuen im zehnten Dezil eine Belastung erfahren. Insgesamt stellen sich die Entlastungen allerdings höher und die Belastungen niedriger dar als unter Reformoption III. Die Kosten für den Fiskus summieren sich auf 17,74 Mrd. Euro.

Literaturverzeichnis

Bach, S., P. Haan und R. Ochmann (2013), Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression, *DIW-Wochenbericht* 80(30), 3-12.

Beznoska, M., C. Fuest und T. Schaefer (2016), Wirkungen einer Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif, *Wirtschaftsdienst* 96(9), 655-659.

Bohsem, G. (2015), Entlastet den Durchschnittsverdiener, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16. April 2015, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommentar-weg-mit-dem-bauch-1.2438231>.

Bundesministerium der Finanzen (2016a), Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer, *Monatsbericht November*, Kapitel 3.5, verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Effekt-der-kalten-Progression-bei-Einkommenssteuer.html.

Bundesministerium der Finanzen (2016b), Ergebnis der 149. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016a), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016b), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, München.

FAZ.net (2016), Dieser CDU-Politiker fordert eine 20-Milliarden-Steuersenkung, in: *FAZ.net*, 13. Juli 2016, verfügbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/fuer-das-wahlprogramm-dieser-cdu-politiker-fordert-eine-20-milliarden-steuersenkung-14338207.html.

FAZ.net (2017), Reformvorschlag im Wahljahr, in: *FAZ.net*, 3. Januar 2017, verfügbar unter: www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/reformvorschlag-im-wahljahr-csu-will-spitzensteuersatz-erst-ab-60-000-euro-14602818.html.

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2017), Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010.

Fuest, C. (2016), Geringere Steuern sind möglich, in: *Zeit Online*, 15. August 2016, verfügbar unter: www.zeit.de/wirtschaft/2016-08/steuern-einkommenssteuer-senkung-finanzierbarkeit.

Funk, A. (2016), Was die Parteien in der Steuerpolitik planen, in: *Der Tagesspiegel*, 29. August 2016, verfügbar unter: www.tagesspiegel.de/politik/debatte-ueber-entlastungen-was-die-parteien-in-der-steuerpolitik-planen/14467626.html.

Gammelin, C. (2017), Offene Rechnungen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27. März 2017, verfügbar unter: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wahljahr-offene-rechnungen-1.3438102.

Gruber, J. und E. Saez (2002), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84(1), 1-32.

Handelsblatt (2016), Mittlere Einkommen spürbar entlasten, in: *Handelsblatt*, 3. Juni 2016, verfügbar unter: www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wolfgang-schaeuble-mittlere-einkommen-spuerbar-entlasten/13687776.html.

Houben, H. und J. Baumgarten (2011), Krank das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression? *Steuer und Wirtschaft* 88(4), 341-353.

Paqué, K.-H., H. O. Solms und V. Wissing (2016), 30 Milliarden Euro Nachlass für Steuerzahler, in: *FAZ.net*, 24. Oktober 2016, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/gastbeitrag-30-milliarden-euro-nachlass-fuer-steuerzahler-14492135.html>.

Pestel, N., R. Schnabel, S. Siegloch, E. Sommer und A. Spermann (2016), *Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie*, Forschungsinstitut für die Zukunft der Arbeit (IZA).

Rose, M. (2011), Vorschlag für eine Reform des Einkommensteuertarifs, *Wirtschaftsdienst* 91(5), 323.

Schieritz, M. (2015), Was tun mit den vielen Milliarden, in: *Zeit Online*, 13. Mai 2015, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2015/20/steuern-einnahmen-wolfgang-schaeuble>.

Anhang

Tabelle A 1: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption I, einzeln veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	71,88	0,00	71,88	0,36
30.000	314,70	101,32	416,02	1,39
40.000	186,51	253,87	440,38	1,10
50.000	50,90	395,09	445,98	0,89
60.000	-115,96	591,55	475,59	0,79
100.000	-1.318,29	1.442,23	123,94	0,12
150.000	-3.693,04	2.490,46	-1.202,58	-0,80

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 2: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption I, zusammen veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	417,95	161,14	579,10	1,45
60.000	580,20	428,69	1.008,89	1,68
80.000	269,15	743,32	1.012,47	1,27
100.000	-44,97	1.104,94	1.059,97	1,06
120.000	-301,13	1.432,94	1.131,82	0,94
200.000	-3.054,73	3.278,03	223,30	0,11
300.000	-8.597,38	5.588,03	-3.009,35	-1,00

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 3: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption I, zusammen veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	417,95	0,00	417,95	1,04
60.000	580,20	314,04	894,24	1,49
80.000	393,85	612,02	1.005,88	1,26
100.000	79,13	956,76	1.035,89	1,04
120.000	-177,52	1.270,93	1.093,41	0,91
200.000	-2.729,75	3.106,44	376,69	0,19
300.000	-8.110,93	5.416,44	-2.694,48	-0,90

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 4: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption II, einzeln veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	102,30	0,00	102,30	0,51
30.000	624,38	101,32	725,70	2,42
40.000	1.081,61	253,87	1.335,48	3,34
50.000	1.308,48	395,09	1.703,56	3,41
60.000	1.410,73	591,55	2.002,28	3,34
100.000	281,56	1.442,23	1.723,79	1,72
150.000	-2.093,19	2.490,46	397,27	0,26

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 5: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption II, zusammen veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	624,24	161,14	785,38	1,96
60.000	1.645,10	428,69	2.073,79	3,46
80.000	2.367,21	743,32	3.110,53	3,89
100.000	2.755,28	1.104,94	3.860,22	3,86
120.000	2.814,48	1.432,94	4.247,42	3,54
200.000	144,97	3.278,03	3.423,00	1,71
300.000	-5.397,68	5.588,03	190,35	0,06

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 6: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption II, zusammen veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	624,24	0,00	624,24	1,56
60.000	1.645,10	314,04	1.959,14	3,27
80.000	2.308,02	612,02	2.920,04	3,65
100.000	2.643,25	956,76	3.600,01	3,60
120.000	2.814,97	1.270,93	4.085,90	3,40
200.000	469,95	3.106,44	3.576,39	1,79
300.000	-4.911,23	5.416,44	505,22	0,17

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 7: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption III, einzeln veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	42,58	0,00	42,58	0,21
30.000	147,12	101,32	248,44	0,83
40.000	172,97	253,87	426,84	1,07
50.000	149,68	395,09	544,77	1,09
60.000	66,22	591,55	657,77	1,10
100.000	-1.113,44	1.442,23	328,79	0,33
150.000	-3.488,19	2.490,46	-997,73	-0,67

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 8: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption III, zusammen veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	219,40	161,14	380,55	0,95
60.000	328,35	428,69	757,04	1,26
80.000	337,47	743,32	1.080,78	1,35
100.000	240,95	1.104,94	1.345,89	1,35
120.000	82,52	1.432,94	1.515,46	1,26
200.000	-2.645,03	3.278,03	633,00	0,32
300.000	-8.187,68	5.588,03	-2.599,65	-0,87

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 9: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption III, zusammen veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	219,40	0,00	219,40	0,55
60.000	328,35	314,04	642,39	1,07
80.000	346,24	612,02	958,26	1,20
100.000	291,87	956,76	1.248,63	1,25
120.000	167,97	1.270,93	1.438,90	1,20
200.000	-2.320,05	3.106,44	786,39	0,39
300.000	-7.701,23	5.416,44	-2.284,78	-0,76

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 10: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption IV, einzeln veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
20.000	66,17	0,00	66,17	0,33
30.000	288,69	101,32	390,01	1,30
40.000	393,80	253,87	647,67	1,62
50.000	416,38	395,09	811,46	1,62
60.000	366,96	591,55	958,51	1,60
100.000	-803,44	1.442,23	638,79	0,64
150.000	-3.178,19	2.490,46	-687,73	-0,46

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 11: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption IV, zusammen veranlagt, keine Kinder

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	379,27	161,14	540,42	1,35
60.000	678,26	428,69	1.106,95	1,84
80.000	818,09	743,32	1.561,40	1,95
100.000	810,41	1.104,94	1.915,35	1,92
120.000	691,88	1.432,94	2.124,82	1,77
200.000	-2.025,03	3.278,03	1.253,00	0,63
300.000	-7.567,68	5.588,03	-1.979,65	-0,66

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).

Tabelle A 12: Individuelle Entlastungswirkungen unter Reformoption IV, zusammen veranlagt, ein Kind

Bruttoeinkommen in Euro	Entlastung ESt in Euro	Entlastung Soli in Euro	Entlastung ge- samt in Euro	Entlastung in %
40.000	379,27	0,00	379,27	0,95
60.000	678,26	314,04	992,29	1,65
80.000	779,53	612,02	1.391,55	1,74
100.000	831,46	956,76	1.788,22	1,79
120.000	761,75	1.270,93	2.032,69	1,69
200.000	-1.700,05	3.106,44	1.406,39	0,70
300.000	-7.081,23	5.416,44	-1.664,78	-0,55

Quelle: Eigene Berechnungen mithilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2020 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2017).