ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias

Research Report

Entlastung der Steuerzahler in der aktuellen Legislaturperiode: Effekte der Steuerrechtsänderungen

IW-Report, No. 60/2020

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Beznoska, Martin; Hentze, Tobias (2020) : Entlastung der Steuerzahler in der aktuellen Legislaturperiode: Effekte der Steuerrechtsänderungen, IW-Report, No. 60/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/227094

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

IW-Report 60/2020

Entlastung der Steuerzahler in der aktuellen Legislatur-periode

Effekte der Steuerrechtsänderungen

Martin Beznoska, Tobias Hentze

Köln, 27.11.2020

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		**3**
1	**Einleitung**	**4**
2	**Tarifgestaltung und Aufkommensbedeutung**	**4**
3	**Nominale Effekte der Steuerrechtsänderungen**	**7**
4	**Reale Veränderung der Steuerbelastung**	**12**
5	**Weitergehende Reformoptionen**	**15**
6	**Fazit**	**19**
Tabellenverzeichnis		**21**
Abbildungsverzeichnis		**21**
Literatur		**22**

JEL-Klassifikation:
H20 - Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen
H24 - Einkommensteuer und sonstige Personensteuern und Subventionen

Zusammenfassung

Wie in den Vorjahren gleicht die Bundesregierung zum Jahreswechsel den Effekt der kalten Progression aus und erhöht zudem das Kindergeld einschließlich Kinderfreibetrag. Da gleichzeitig der Solidaritätszuschlag für die meisten Privathaushalte wegfällt, kommt es mit rund 18 Milliarden Euro zu der größten Einkommensteuerentlastung seit Jahren. Allerdings steigen die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund veränderter Beitragsbemessungsgrenzen und des steigenden Zusatzbeitrags der Gesetzlichen Krankenversicherung um rund 3 Milliarden Euro. Bei unverändertem Einkommen zahlen Singles im Jahr 2021 bis zu 2.000 Euro weniger Steuern und Abgaben als 2017. Bei Alleinerziehenden beträgt die Entlastung bis zu 3.000 Euro, bei Familien mit zwei Kindern bis zu 4.500 Euro. Für viele Singles und Familien ist der Nettoeffekt von 2020 auf 2021 stärker als im gesamten bisherigen Verlauf der Legislaturperiode von 2017 bis 2020.

Allerdings handelt es sich dabei um nominale Werte, das heißt Preisanstiege bleiben genauso unberücksichtigt wie Lohnerhöhungen. Sobald durchschnittliche Lohnerhöhungen der jeweiligen Jahre einbezogen werden, fällt die Bewertung anders aus: Für Durchschnittsverdiener ist die Steuerbelastung in den Jahren von 2017 bis 2019 leicht gestiegen, da die Lohnerhöhungen über der allgemeinen Teuerungsrate lagen und die Politik den Einkommensteuertarif lediglich um die Inflationsrate verschoben hat. Zum 1. Januar 2021 wird sich der Effekt dagegen aus zwei Gründen umkehren: Erstens sorgt die Tarifverschiebung für eine reale Entlastung, denn durch die Corona-Pandemie gibt es in vielen Fällen kaum oder gar nicht steigende Löhne. Zweitens fällt der Solidaritätszuschlag 30 Jahre nach seiner Einführung für viele Haushalte weg. Insgesamt kommt es dadurch zu einer realen Entlastung gegenüber dem Beginn der Legislaturperiode. Indes kommt es für Alleinerziehende schon im Jahr 2020 durch eine deutliche Erhöhung des Alleinerziehenden-Entlastungsbetrags zu einer realen Entlastung.

Mit den genannten Steuerrechtsänderungen hat die Bundesregierung die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag erfüllt. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Politik eine grundlegende Reform der Einkommensteuer in dieser Legislaturperiode einmal mehr nicht gewagt hat. Dabei liegen mögliche Handlungsfelder auf der Hand: Der gewachsene „Mittelstandsbauch“ belastet bereits durchschnittliche Einkommen stark und mindert Anreize zu einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit. Der Spitzensteuersatz von 42 Prozent wird seinem Namen nicht gerecht, da er breite Bevölkerungsschichten erfasst. Gleichzeitig steht der Reichensteuersatz losgelöst vom linear-progressiven Tarifverlauf. Zudem bleibt der Solidaritätszuschlag für einige Haushalte bestehen. Nach der Bundestagswahl im nächsten Jahr sollte sich eine neue Regierung an eine systematische Reform herantrauen. Dabei verschärft die gegenwärtige Krise noch einmal die Herausforderung, ausgewogen vorzugehen und nicht zuletzt die Stabilität der Staatseinnahmen im Blick zu behalten.

1 Einleitung

Der Bundestag hat Entlastungen für die Einkommensteuerzahler zum Jahreswechsel beschlossen. Mit dem Zweiten Familienlastenausgleichsgesetz wird der Tarif um die Inflationsrate verschoben, der Grundfreibetrag wird analog zum Existenzminimum angehoben und das Kindergeld sowie der Kinderfreibetrag werden erhöht. Damit setzt die Bundesregierung ihre eigenen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag um (CDU, CSU und SPD, 2018, 54).

Zu mehr als einem Ausgleich der kalten Progression ist es in der laufenden Legislaturperiode allerdings nicht gekommen und bis zur Bundestagswahl 2021 ist auch nicht mehr mit einer weitergehenden Reform zu rechnen. Dabei wurde in den vergangenen Jahren unvermindert über eine strukturelle Veränderung der Einkommensteuer diskutiert. So hat Anfang des Jahres die FDP-Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf für eine Reform des Einkommensteuertarifs eingebracht (Deutscher Bundestag, 2020a). Allerdings wurde dieser im Finanzausschuss des Bundestags mehrheitlich abgelehnt (Deutscher Bundestag, 2020b). Schon im Bundestagswahlkampf 2017 hatten fast alle größeren Parteien Ideen für eine Modernisierung der Einkommensteuer vorgelegt (Beznoska, 2017).

Die Einkommensteuer steht aus zwei Gründen immer wieder im Zentrum steuerpolitischer Diskurse. Zum einen gilt sie aufgrund ihrer progressiven Ausgestaltung als Sinnbild der Steuergerechtigkeit, zum anderen ist sie die aufkommensstärkste Steuer. Hinzu kommt, dass der Einkommensteuertarif zwar Jahr für Jahr leicht verändert wird, die letzte Reform jedoch bereits 15 Jahre zurück liegt.

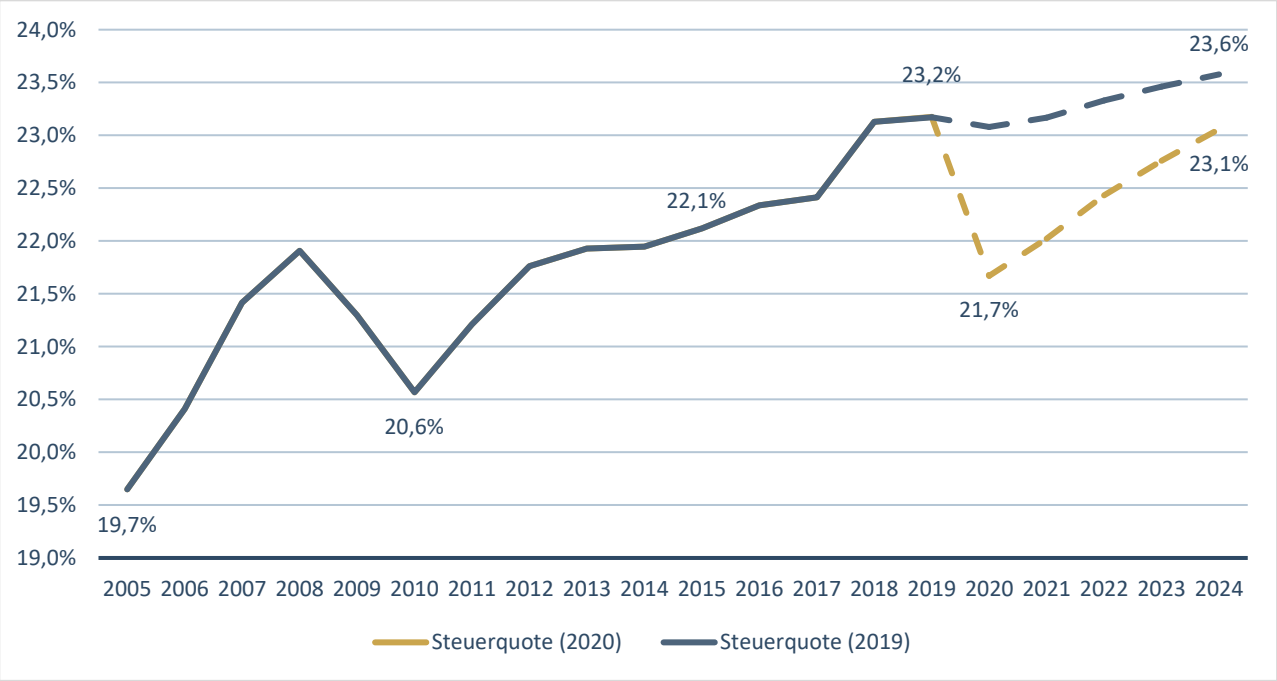
Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst eine steuersystematische Einordnung vorgenommen, bevor die Entlastungswirkungen für die gesamte Legislaturperiode dargelegt werden. Das Versprechen der Regierungskoalition, dass es zu keiner höheren Steuerbelastung der Bürger im Laufe der Legislaturperiode kommen werde, wird kritisch beleuchtet. Ergänzt wird diese Bestandsaufnahme um Ansätze für eine grundlegende Reform.

2 Tarifgestaltung und Aufkommensbedeutung

Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie sind die aggregierten Steuereinnahmen des Staates in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Dies lässt sich an der Steuerquote ablesen, die die Steuereinnahmen ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft setzt. Im Jahr 2019 lag der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Jahr 2005 um 3,5 Prozentpunkte höher, gegenüber dem Jahr 2010 um 2,6 Prozentpunkte höher und gegenüber dem Jahr 2015 um 1,1 Prozentpunkte höher (Abbildung 2-1). 1 Prozentpunkt entspricht jährlichen Steuereinnahmen von 33 Milliarden Euro. Infolge der Corona-Pandemie hat sich das Bild allerdings schlagartig gewandelt. Im Jahr 2020 wird die Steuerquote voraussichtlich rund 1,5 Prozentpunkte geringer sein als 2019. Der Grund dafür ist, dass der Rückgang der Steuereinnahmen deutlich stärker ausfällt als der Rückgang der Wirtschaftskraft. Sofern es, wie von der Bundesregierung prognostiziert, ab dem kommenden Jahr zu einer wirtschaftlichen Erholung kommen sollte, wird die Steuerquote wieder steigen.

Abbildung 2-1: Entwicklung der Steuerquote

Steuereinnahmen als Anteil des Bruttoinlandsprodukts



Steuerquote (2020): Basis ist die Steuerschätzung vom September 2020;
Steuerquote (2019): Basis ist die Steuerschätzung vom Oktober 2019.

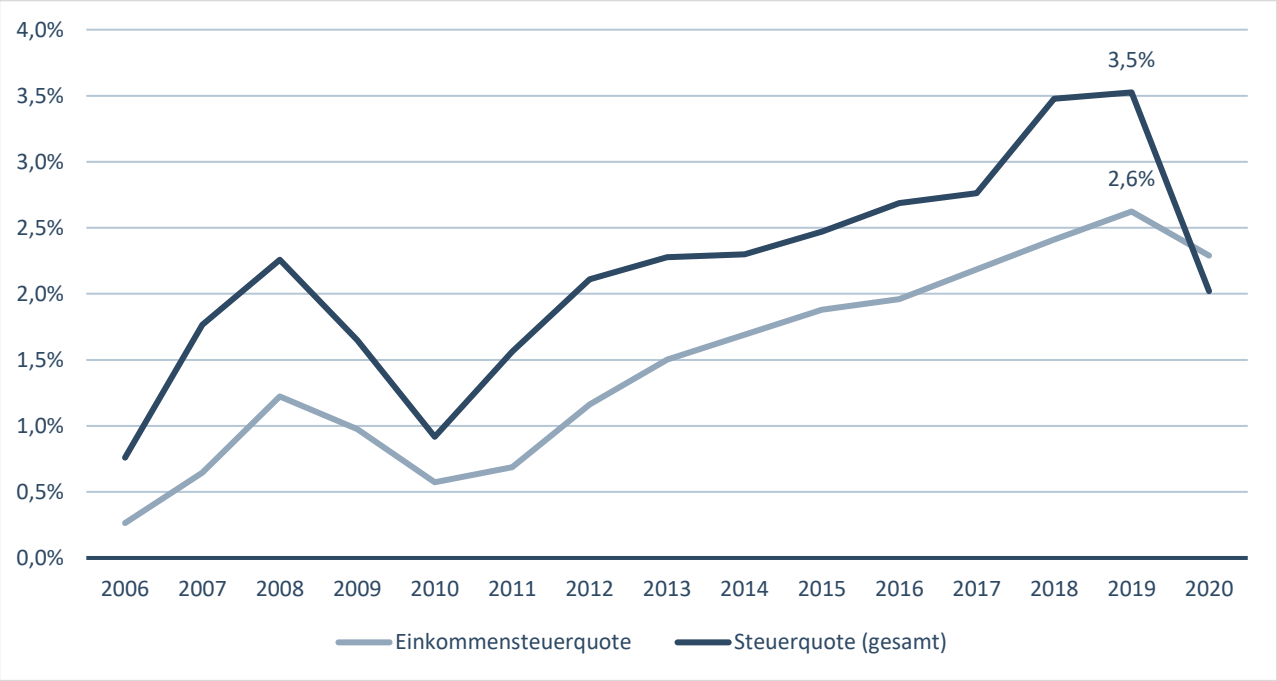
Quellen: BMF, 2020a, 2020b, 2019b; Institut der deutschen Wirtschaft

Verantwortlich für den Anstieg der Steuerquote bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie waren in erster Linie die Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer. Dies lässt sich daran ablesen, dass die Einkommensteuerquote, definiert als Lohnsteuer plus veranlagte Einkommensteuer in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, von 2005 bis 2019 um 2,6 Prozentpunkte und die aggregierte Steuerquote um 3,5 Prozentpunkte gestiegen sind (Abbildung 2-2). Rund drei Viertel des Anstiegs der aggregierten Steuerquote zwischen 2005 und 2019 sind folglich auf Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer zurückzuführen.

Die Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer betrugen im Jahr 2019 rund 283 Milliarden Euro (BMF, 2020a). Aufgrund der Corona-Pandemie wird für dieses Jahr mit einem Rückgang um knapp 8 Prozent auf 261 Milliarden Euro gerechnet (BMF, 2020b). Das Aufkommen entspricht im Jahr 2020 voraussichtlich einem Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Staates von 36 Prozent.

Abbildung 2-2: Einkommensteuer als Treiber der Steuerquote

Veränderung in Prozentpunkten im Zeitverlauf gegenüber dem Jahr 2005



Quellen: BMF, 2020a; Institut der deutschen Wirtschaft

Dem Einkommensteuertarif liegt eine mehrstufige Tarifformel zugrunde, die eine progressive Besteuerung verursacht. So steigt der Grenzsteuersatz, also die Steuerbelastung je zusätzlich erwirtschaftetem Euro, mit dem Einkommen kontinuierlich bis zum Spitzensatz an. Dadurch erhöht sich mit dem Einkommen nicht nur die absolute Steuerlast, sondern auch die relative (prozentuale) Steuerlast. Vor diesem Hintergrund gilt der Einkommensteuertarif als Sinnbild für die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, einem Grundprinzip der Steuerpolitik. Die 10 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen tragen rund 55 Prozent zum Aufkommen bei, während die 30 Prozent der Haushalte mit den geringsten Einkommen rund 1 Prozent des Einkommensteueraufkommens zahlen (BMF, 2019a). Der Grad der Progressivität ist dabei ein Streitpunkt zwischen den Parteien. Nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Tarifgrenzen entscheiden darüber, wie steil der Tarif verläuft. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten sind die Steuersätze heute eher gering, allerdings sind die Tarifgrenzen gleichzeitig eng gesetzt (Beznoska/Hentze, 2018). Verglichen mit dem Tarif von 1996 greift der Spitzensteuersatz von 42 Prozent im Jahr 2020 früher (57.051 Euro versus 61.377 Euro), dafür lag der Spitzensteuersatz 1996 um 11 Prozentpunkte über dem heutigen Wert, sofern die Reichensteuer außen vor gelassen wird. In der Folge zahlen zurzeit schätzungsweise mehr als vier Millionen Personen den Spitzensteuersatz auf einen Teil ihres Einkommens.

3 Nominale Effekte der Steuerrechtsänderungen

Ein wesentlicher Grund für die hohen Wachstumsraten bei der Einkommensteuer seit 2005 sind die schleichenden Steuererhöhungen durch die kalte Progression. Dies bedeutet, dass infolge einer Erhöhung von Löhnen und Gehältern gemäß der Inflationsrate der durchschnittliche Steuersatz aufgrund der Progression des Einkommensteuertarifs steigt, obwohl das Realeinkommen unverändert bleibt. Hinzu kommt, dass der Staat auch von realen Lohnerhöhungen aufgrund der Progression überproportional profitiert (auch als „warme Progression“ oder “kalte Progression im weiteren Sinne” bezeichnet).

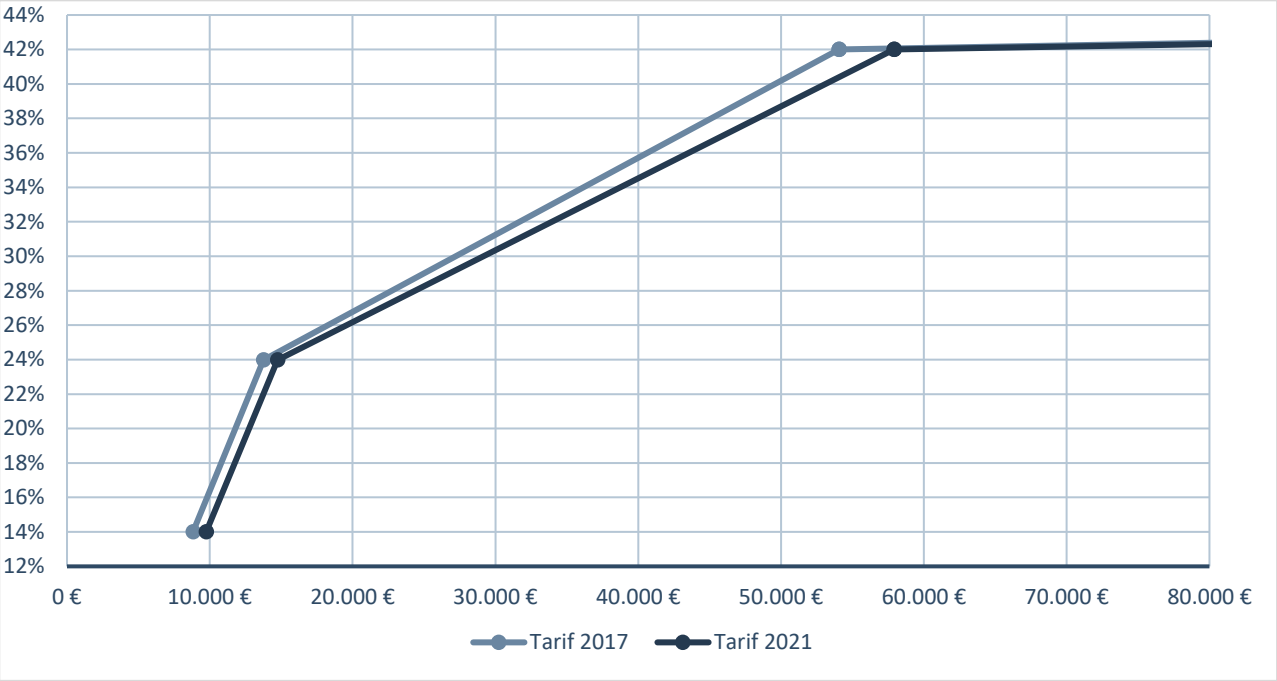
Die Regierung hatte sich im Koalitionsvertrag für die gesamte Legislaturperiode dazu verpflichtet, den Effekt der kalten Progression auszugleichen und damit an die Politik der vorherigen Legislaturperiode anzuknüpfen (CDU, CSU, SPD, 2018, 53). Grundlage dafür sind der Existenzminimumbericht, der die Höhe des Grundfreibetrags vorgibt, und der Steuerprogressionsbericht, der das Ausmaß der kalten Progression infolge der Inflation abschätzt. Im Jahr 2021 wird der Grundfreibetrag von 9.408 Euro auf 9.744 Euro steigen, während der übrige Tarifverlauf um 1,52 Prozent verschoben wird (Deutscher Bundestag, 2020c und 2020d). Fiskalisch bedeutet der Bundestagsbeschluss zum Ausgleich der kalten Progression einschließlich der Erhöhung des Grundfreibetrags rund 4,2 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen im Jahr 2021. Im Jahr 2022 wird der Grundfreibetrag auf 9.984 Euro steigen, während der Tarif um 1,17 Prozent verschoben wird, so dass mit einem etwas geringeren Aufkommenseffekt gerechnet werden kann. Voraussetzung für die Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2021 und 2022 ist die Zustimmung des Bundesrats, die Ende November 2020 erwartet wird.

Insgesamt haben sich die Tarifgrenzen von 2017 bis 2021 um 7,1 Prozent verschoben. Der Grundfreibetrag ist in diesem Zeitraum sogar um 10,5 Prozent gestiegen (Abbildung 3-1). Durch den stärkeren Anstieg des Grundfreibetrags ergibt sich in der ersten Tarifzone eine zunehmende Progressivität. Diese vergrößert den sogenannten Mittelstandsbauch, das heißt bereits bei durchschnittlichen Gehältern steigen die Grenzsteuersätze stark an (Beznoska/Hentze, 2019). Die Steigung in der zweiten Tarifzone ist dagegen durch die Verschiebung des Einkommensteuertarifs etwas gesunken.

Zu beachten ist dabei, dass es sich um eine nominale Betrachtung handelt. Sofern die Verschiebung des Einkommensteuertarifs einschließlich der Anpassung des Grundfreibetrags die Inflationsrate treffgenau abbildet, verändert sich die reale Belastung nicht, wenn die Bruttogehälter entsprechend der Inflationsrate gestiegen sind. Allerdings fällt die Verschiebung des Einkommensteuertarifs zum 1. Januar 2021 mit 1,52 Prozent voraussichtlich höher aus als die Inflationsrate 2020. Die Bundesregierung ging zum Zeitpunkt des Vorschlags von einer Inflationsrate von 1,52 Prozent aus, mittlerweile wird eine Inflationsrate von etwa 0,5 Prozent erwartet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2020).

Abbildung 3-1: Einkommensteuertarif 2017 und 2021

Grenzsteuersätze in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quellen: BMF, 2019a; Institut der deutschen Wirtschaft

Zudem wird das Kindergeld zum 1. Januar 2021 um 15 Euro auf 219 Euro pro Monat (für die ersten beiden Kinder, für das dritte Kind auf 225 Euro, für das vierte und weitere Kinder auf 250 Euro) erhöht – ein Plus von 7,4 Prozent. Der Kinderfreibetrag steigt um 576 Euro (ebenfalls 7,4 Prozent) auf 8.388 Euro. Die Kindergelderhöhung führt zusammen mit der Erhöhung des Kinderfreibetrags zu Mindereinnahmen von 3,4 Milliarden Euro pro Jahr.

Die Entlastung der Privathaushalte geht allerdings über den Ausgleich der kalten Progression und ein höheres Kindergeld hinaus: Denn für die meisten Einkommensteuerzahler fällt zum Jahreswechsel der Solidaritätszuschlag komplett oder zumindest teilweise weg. Daraus ergibt sich ein Entlastungsvolumen von rund 10 Milliarden Euro. Gleichzeitig werden jedoch höhere Sozialversicherungsbeiträge von rund 3 Milliarden Euro fällig, da zum einen der Zusatzbeitrag der Gesetzlichen Krankenversicherung steigt und zum anderen die Beitragsbemessungsgrenzen angehoben werden. Demgegenüber stehende Veränderungen der sozialen Sachleistungen werden bei der Ermittlung der Nettoeffekte im Folgenden ausgeblendet.

In der Summe kommt es bei Singles im Jahr 2021 gegenüber 2020 zu einer Entlastung von bis zu mehr als 1.000 Euro – betrachtet werden dabei Veränderungen bei der Einkommensteuer, dem Solidaritätszuschlag und den Sozialversicherungsbeiträgen (Abbildung 3-2). Bei einem Bruttoeinkommen von 6.500 Euro im Monat wird die maximale Entlastung erreicht. Knapp 900 Euro weniger Solidaritätszuschlag und 370 Euro weniger Einkommensteuer fallen an. Dafür steigen die Sozialversicherungsbeiträge um rund 230 Euro. Bei höheren Bruttoeinkommen nimmt die Entlastung kontinuierlich ab. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass der Solidaritätszuschlag dann wieder schrittweise erhoben wird.

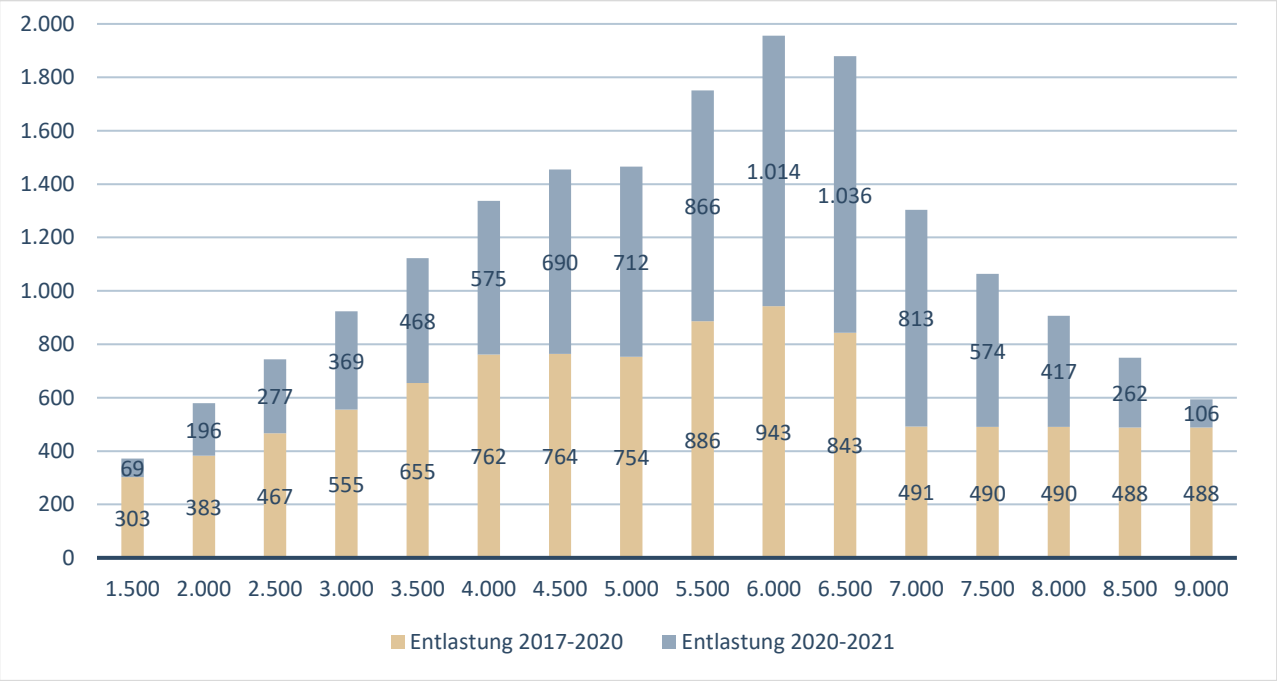
Bei Alleinerziehenden ergibt sich ein ähnliches Bild, allerdings wird die maximale Entlastung von knapp 1.200 Euro erst bei einem Bruttomonatseinkommen von 7.000 Euro erreicht (Abbildung 3-3). Dies liegt an der Berücksichtigung des Kinderfreibetrags bei der Ermittlung von Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, wodurch die absolute Steuerlast und damit auch die Entlastung bei gleichem Einkommen gegenüber einem Single geringer ausfällt. Wer zum Beispiel alleinerziehend mit einem Kind brutto 3.500 Euro im Monat verdient, wird um 450 Euro im Jahr entlastet. 160 Euro weniger Solidaritätszuschlag und 150 Euro weniger Einkommensteuer stehen höhere Sozialbeiträge von 40 Euro gegenüber. Die übrige Nettoentlastung resultiert aus 180 Euro mehr Kindergeld.

Bei einer Familie mit zwei Kindern – hier wird unterstellt, dass ein Partner zwei Drittel und der andere Partner ein Drittel zum Bruttohaushaltseinkommen beiträgt – wird die maximale Entlastung von mehr als 2.500 Euro bei einem Bruttohaushaltseinkommen von 14.000 Euro pro Monat erreicht (Abbildung 3-4). Bei einer Familie mit zwei Kindern und einem Bruttohaushaltseinkommen von 7.000 Euro pro Monat beläuft sich die Nettoentlastung auf knapp 1.050 Euro. Diese ergibt sich daraus, dass 440 Euro weniger Solidaritätszuschlag und 330 Euro weniger Einkommensteuer, dafür 80 Euro mehr Sozialbeiträge gezahlt werden müssen. Hinzu kommt das höhere Kindergeld von 360 Euro bei zwei Kindern.

Im Vergleich zu den Vorjahren kommt es damit im Jahr 2021 zu einer vergleichsweise starken Entlastung. Ein Single mit einem Bruttomonatseinkommen von 5.000 Euro wird von 2020 auf 2021 in etwa genauso stark entlastet wie in den drei Jahren von 2017 bis 2020 zusammen (Abbildung 3-5). Dies liegt, wie dargelegt, vor allem daran, dass für viele Einkommensteuerzahler der Solidaritätszuschlag wegfällt. Bei Alleinerziehenden und Familien kommt hinzu, dass die Erhöhung des Kindergelds in den Vorjahren geringer ausfiel. Von 2017 bis 2020 ist das Kindergeld insgesamt um 12 Euro pro Monat erhöht worden, zum anstehenden Jahreswechsel wird es auf einen Schlag um 15 Euro erhöht. Da bei Alleinerziehenden für die Jahre 2020 und 2021 ein erhöhter Entlastungsbetrag (4.008 Euro statt 1.908 Euro) gewährt wird, fällt die Entlastung von 2017 bis 2020 insgesamt größer aus als von 2020 auf 2021. Bei einem Bruttomonatseinkommen von 6.000 Euro beträgt die kumulierte Entlastung von 2017 bis 2020 mehr als 1.900 Euro (Abbildung 3-6). Auf den höheren Entlastungsfreibetrag entfallen davon rund 900 Euro. Allerdings fällt dieser ab 2022 wieder weg. Bei Familien mit zwei Kindern dominieren mit Blick auf den Zeitraum von 2017 bis 2021 bei geringeren Einkommen zunächst die Entlastungswirkungen der Jahre 2017 bis 2020, bei höheren Einkommen überwiegt die Entlastung zum 1. Januar 2021, wofür vor allem der weitgehend wegfallende Solidaritätszuschlag verantwortlich ist. Die Sozialversicherungsbeiträge sind insgesamt seit 2017 gestiegen, was auf die kontinuierlich angehobenen Beitragsbemessungsgrenzen zurückzuführen ist. Indes ist das Ausmaß eher gering, da die Beitragssätze gleichzeitig insgesamt gesunken sind.

Abbildung 3-2: Entlastung für Singles

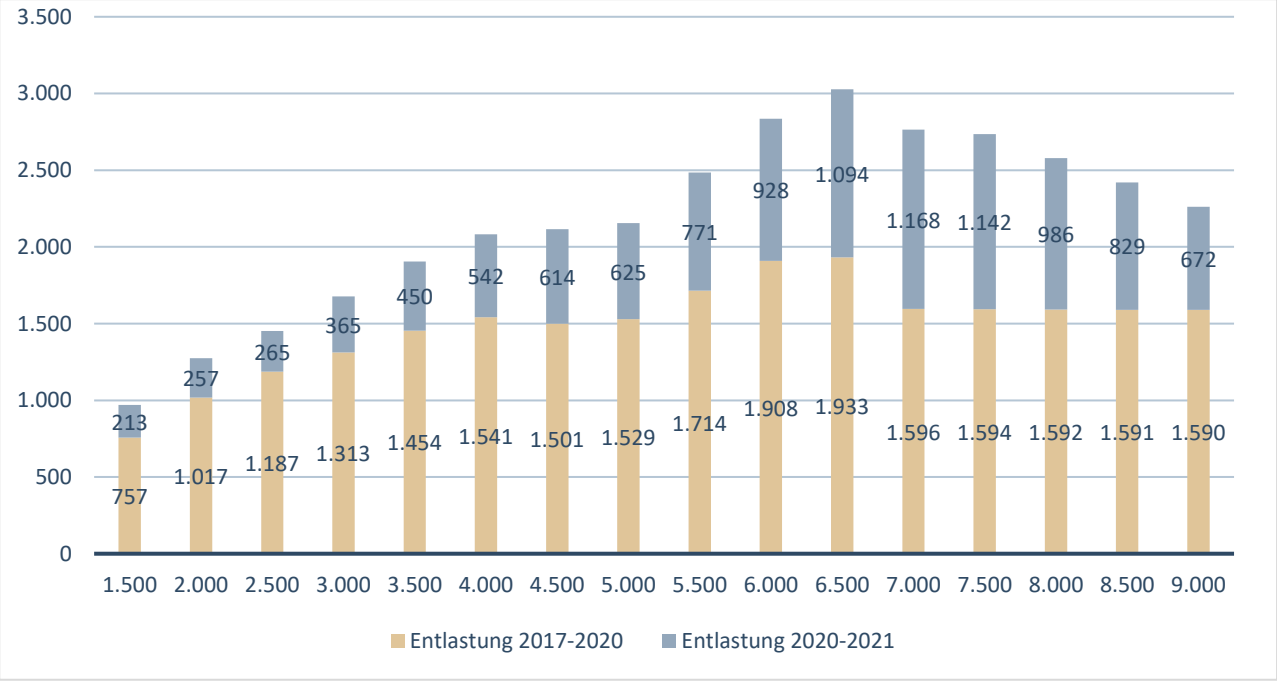
In Euro für das Jahr 2021 gegenüber 2017 in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen



Quellen: Deutscher Bundestag, 2020c; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3-3: Entlastung für Alleinerziehende mit einem Kind

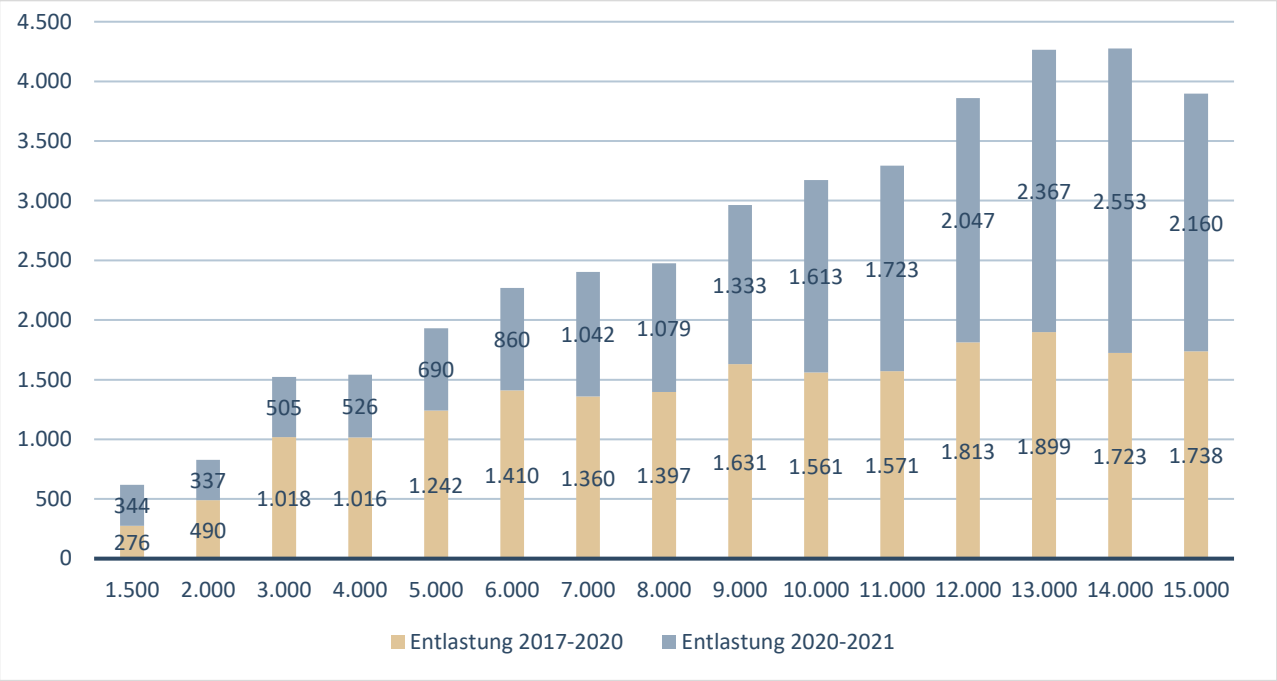
In Euro für das Jahr 2021 gegenüber 2017 in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen



Quellen: Deutscher Bundestag, 2020c; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3-4: Entlastung für Familien mit zwei Kindern

In Euro für das Jahr 2021 gegenüber 2017 in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen

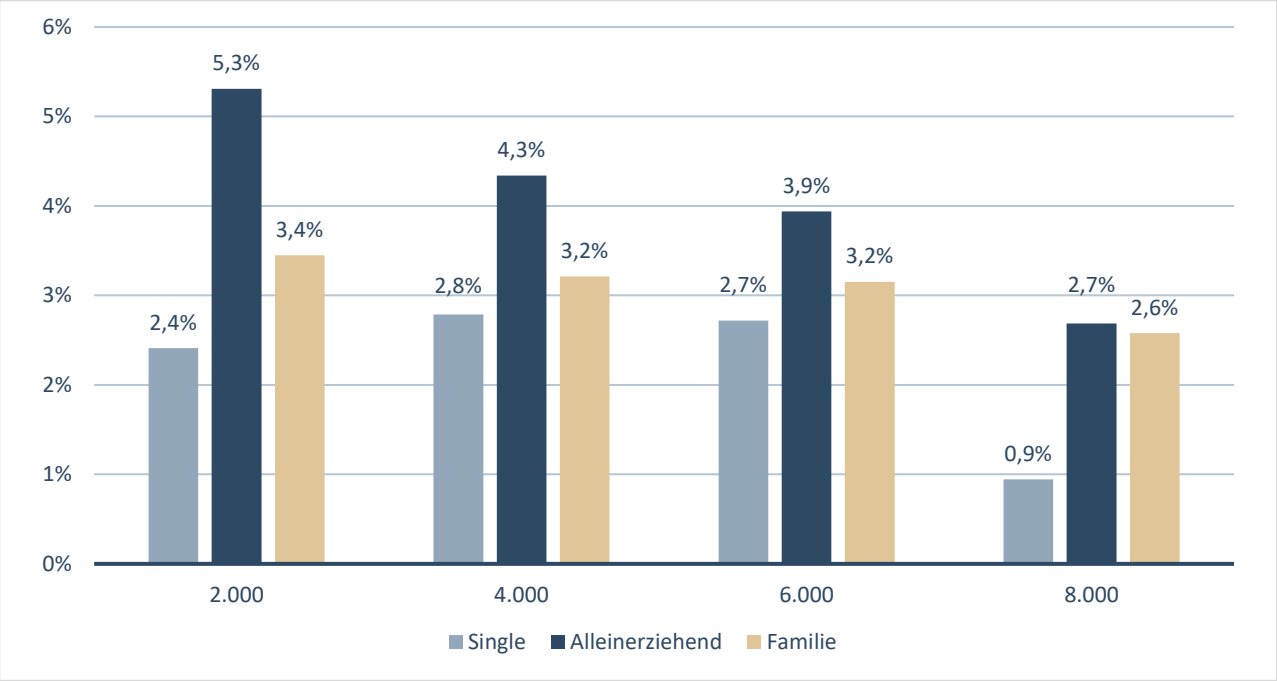


Quellen: Deutscher Bundestag, 2020c; Institut der deutschen Wirtschaft

Relativ betrachtet, also in Prozent des Bruttoeinkommens, sieht das Bild anders aus: Für Singles steigt die relative Entlastung zunächst aufgrund der Progression mit dem Einkommen an, bevor sie bei relativ hohem Einkommen deutlich abfällt, da der Solidaritätszuschlag weiter gezahlt werden muss. Bei Alleinerziehenden nimmt die relative Entlastung schrittweise ab, da der Effekt der Kindergelderhöhung bei geringem Einkommen stärker als bei hohem Einkommen ist. Bei Familien bleibt die Entlastungswirkung verhältnismäßig stabil über die verschiedenen Einkommensgruppen, ab einem relativ hohen Bruttoeinkommen nimmt sie allerdings ab, da der absolute Kindergeldeffekt weniger stark ins Gewicht fällt (Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5: Relative Entlastungswirkungen

Entlastung im Jahr 2021 gegenüber 2017 in Relation zum Bruttomonatseinkommen



Quellen: Deutscher Bundestag, 2020c; Institut der deutschen Wirtschaft

4 Reale Veränderung der Steuerbelastung

Einkommenssteigerungen, die über den Preisanstieg hinausgehen, werden vom Ausgleich der kalten Progression nicht erfasst, sondern führen vielmehr grundsätzlich zu einem steigenden Durchschnittssteuersatz. In den Jahren 2018 und 2019 stieg das durchschnittliche Bruttogehalt um jeweils 2,9 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2020). Dies legt nahe, dass bei einer durchschnittlichen Lohnerhöhung die Steuerbelastung als Anteil des Bruttoeinkommens insgesamt gestiegen ist. In den Jahren 2020 und 2021 ist dagegen aufgrund der Corona-Pandemie mit nominalen Lohnerhöhungen zu rechnen, die unterhalb der Anpassung des Einkommensteuertarifs liegen.

Tabelle 4-1 zeigt die durchschnittliche Belastung der Bruttoeinkommen in den Jahren 2017, 2019 und 2021 für bestimmte Fallkonstellationen. Hierbei dienen die Durchschnittswerte der Bruttolohneinkommen für Vollzeitbeschäftigte als Orientierungspunkte. Im Jahr 2019 betrug der Durchschnittswert rund 4.000 Euro pro Monat (Statistisches Bundesamt, 2020). Für die Lohnentwicklung von 2019 auf 2021 wird ein nominales Wachstum von 1 Prozent für 2020 und 0,5 Prozent für 2021 angenommen. Für alle betrachteten Haushaltstypen steigt die Belastung mit der Einkommensteuer zwischen 2017 und 2019 („Abzüge vom Brutto nach geltendem EstG“ in Tabelle 4-1). Das heißt, dass die Verschiebung des Einkommensteuertarifs niedriger ausgefallen ist als die durchschnittliche Lohnentwicklung. Eine weitere automatische Entlastung erfolgt über die höhere Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (der jedoch eine höhere Besteuerung der Renteneinkommen in der Zukunft entgegensteht). Bereinigt man diesen Effekt und hält die relativen Abzüge vom Einkommen gegenüber dem Jahr 2017 konstant

(„Abzüge im Verhältnis zum Brutto wie 2017“ in Tabelle 4-1), so ist zu erkennen, dass die zusätzliche Belastung im Jahr 2019 noch höher ausfällt. Erst im Jahr 2021 ist die Belastung auch bei konstanten Abzügen wieder im Bereich von 2017, da nun die Verschiebung des Tarifs die Lohnentwicklung vermutlich übersteigt. Effektiv nach geltendem Recht 2021 – also inklusive erhöhter Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge – liegt die Belastung nun unter dem Niveau von 2017. Hinzu kommt der wegfallende Solidaritätszuschlag, der eine zusätzliche reale Entlastung bewirkt.

Weitere Besonderheiten bilden die Fälle mit kindergeldberechtigten Kindern im Haushalt. Zunächst bewirkt für Alleinerziehende vor allem die Erhöhung des Entlastungsbetrags in den Jahren 2020 und 2021 von 1.908 Euro auf 4.008 Euro eine reale Entlastung. Dadurch ist hier der Unterschied in der Belastung mit der Einkommensteuer in Tabelle 4-1 zwischen konstanten Abzügen wie 2017 und den tatsächlichen im Jahr 2021 besonders prägnant. Für alle gezeigten Fälle mit Kindern im Haushalt ist das Kindergeld immer vorteilhafter als der Kinderfreibetrag. Somit muss das Kindergeld immer noch gegengerechnet werden, um auf die effektive Belastung nach Kindergeld zu kommen. Im Jahr 2017 lag die effektive Belastung mit der Einkommensteuer nach Verrechnung mit dem Kindergeld für Alleinerziehende mit zwei Drittel des Durchschnittslohns bei 2,9 Prozent. Hinzu kommen noch 0,2 Prozent Solidaritätszuschlag. Im Jahr 2021 zeigt sich, dass nach Gegenrechnen des Kindergelds für Alleinerziehende mit zwei Drittel des Durchschnittslohns nur noch eine effektive Steuerbelastung von 0,3 Prozent übrigbleibt. Das Kindergeld steigt zudem stärker als die nominalen Lohneinkommen.

Für eine Familie mit einem Durchschnittseinkommen verändert sich durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags nichts, da auch schon vor 2021 keine Belastung anfällt. Das Kindergeld übersteigt bei zwei Kindern die Steuerlast. Beim 1,5-fachen Durchschnittseinkommen fällt dagegen die Steuerlast höher als das Kindergeld aus. Zudem profitiert die Familie vom Wegfall des Solidaritätszuschlags.

Aufgrund der Überkompensation der kalten Progression im Jahr 2021 und den voraussichtlich nur leicht oder gar nicht steigenden Gehältern in den Jahren 2020 und 2021 kommt es in der Summe zu keiner gravierenden Veränderung bei der realen Einkommensteuerbelastung gegenüber dem Beginn der Legislaturperiode, sofern Steuerzahler die durchschnittlichen Lohnerhöhungen erhalten haben oder erhalten werden, und die höhere Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung ausgeblendet wird. Die Corona-Krise und in der Folge geringe Lohnerhöhungen verhindern eine höhere reale Einkommensteuerbelastung. Eine reale Entlastung ergibt sich allerdings in den meisten Fällen aus der Reform des Solidaritätszuschlags.

Tabelle 4-1: Relative Steuerbelastung für die Jahre 2017, 2019 und 2021

Im Verhältnis zum Jahresbruttogehalt für ausgewählte Fallbeispiele

	Jahresbrutto in Euro	Abzüge vom Brutto nach geltendem Recht		Abzüge im Verhältnis zum Brutto wie 2017		Kindergeld
		Einkom-mensteuer	**Solidaritäts-zuschlag**	**Einkom-mensteuer**	**Solidaritäts-zuschlag**	
	Singles mit Durchschnittseinkommen					
2017	45.252	16,7%	0,9%	16,7%	0,9%	-
2019	47.928	16,9%	0,9%	17,3%	1,0%	-
2021	48.649	16,3%	0,0%	16,7%	0,0%	-
	Singles mit doppeltem Durchschnittseinkommen					
2017	90.504	26,8%	1,5%	26,8%	1,5%	-
2019	95.856	26,9%	1,5%	27,8%	1,5%	-
2021	97.299	26,2%	1,0%	26,8%	1,1%	-
	Alleinerziehende mit einem Kind und 2/3 des Durchschnittseinkommens					
2017	30.168	10,5%	0,2%	10,5%	0,2%	-7,6%
2019	31.952	10,7%	0,2%	10,8%	0,2%	-7,5%
2021	32.433	8,4%	0,0%	10,3%	0,0%	-8,1%
	Ehepaare mit zwei Kindern und Durchschnittseinkommen					
2017	45.252	9,4%	0,0%	9,4%	0,0%	-10,2%
2019	47.928	9,5%	0,0%	9,7%	0,0%	-10,0%
2021	48.649	8,9%	0,0%	9,2%	0,0%	-10,8%
	Ehepaare mit zwei Kindern und 1,5-fachem Durchschnittseinkommen					
2017	67.878	14,7%	0,5%	14,7%	0,5%	-6,8%
2019	71.892	14,8%	0,5%	15,1%	0,5%	-6,6%
2021	72.974	14,1%	0,0%	14,6%	0,0%	-7,2%

Anmerkung: Das Kindergeld kann als entlastender Faktor gegen die Steuerbelastung gerechnet werden.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

5 Weitergehende Reformoptionen

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die zusätzlichen Entlastungen für Haushalte mit Kindern und die voraussichtlich geringen Inflationsraten und Lohnerhöhungen in den Jahren 2020 und 2021 führen zusammengenommen dazu, dass die Steuerbelastung im Laufe der Legislaturperiode weitestgehend gesunken ist. Gleichwohl bestehen die Grundprobleme des Einkommensteuertarifs fort, das heißt insbesondere schnell wachsende Grenzsteuersätze verbunden mit einem relativ frühen Einsetzen des Spitzensteuersatzes von 42 Prozent. Vor diesem Hintergrund liegt eine strukturelle Reform der Einkommensteuer nahe. Einzelne Bausteine könnten dabei sein:

1. Den ersten Tarifknick zu verschieben oder gar ganz entfallen zu lassen, um den „Mittelstandsbauch“ abzubauen und damit die schnell steigenden Grenzsteuersätze abzusenken,

2. den zweiten Tarifknick zu verschieben, um das Einsetzen des Spitzensteuersatzes erst bei höheren Einkommen zuzulassen,

3. den Tarifsprung bei der Reichensteuer in einen Tarifknick zu verwandeln, um den Reichensteuersatz in den linear-progressiven Tarifverlauf zu integrieren.

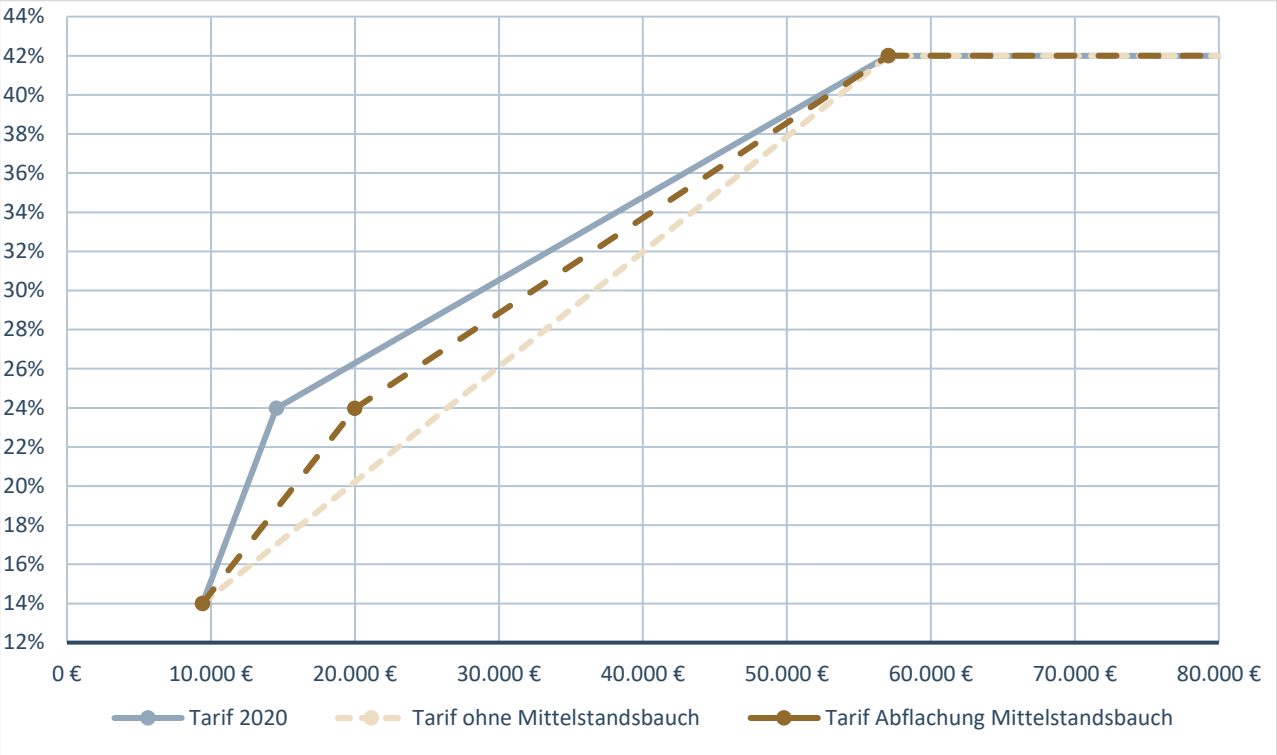
Die Auswirkungen der skizzierten Reformbausteine werden im Folgenden anhand des IW-Mikrosimulationsmodells STATS simuliert. STATS ist ein auf Mikrodaten basierendes Analysetool, um die Wirkungen der deutschen Steuer- und Sozialgesetzgebung auf die Einkommen der Bevölkerung und die Staatseinnahmen möglichst detailgetreu abzubilden. Das Modell basiert auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und wird laufend auf die jeweils neuste verfügbare Welle – derzeit Daten für das Jahr 2017 – des Surveys aktualisiert und fortgeschrieben (Beznoska, 2016).

1. „Mittelstandsbauch“:
   Die Abschaffung des gesamten Mittelstandsbauchs würde bedeuten, dass der erste Tarifknick entfiele. Der Grundfreibetrag würde linear mit dem derzeitigen zweiten Tarifknick verbunden werden. Der Aufkommenseffekt einer kompletten Abschaffung des Mittelstandsbauchs liegt ausgehend vom Jahr 2020 bei rund 40 Milliarden Euro (Abbildung 5-1). Der relativ hohe Aufkommenseffekt ist damit zu erklären, dass das Gros der Steuerzahler von der Reform profitierte. Dabei ist eine Verschiebung des Einsetzens des Spitzensteuersatzes noch nicht eingerechnet. Ohne eine entsprechende Verschiebung verliefe der Tarif zum Teil steiler als bisher, das heißt der Grenzsteuersatz steigt schneller als bisher.

   Um den Aufkommenseffekt zu begrenzen, wäre eine Abflachung statt Abschaffung des Mittelstandsbauchs denkbar. Der „halbe“ Mittelstandsbauch führte zu rund 20 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen. Der Effekt einer derartigen Reform wäre eine Entlastung aller Einkommensteuerzahler. Das Ausmaß der Entlastung hängt davon ab, inwieweit das zu versteuernde Einkommen den Bereich des Mittelstandsbauchs durchläuft.

Abbildung 5-1: Abschaffung oder Abflachung des Mittelstandsbauchs

Tarifverlauf bei Verschiebung oder Entfall des ersten Tarifknicks



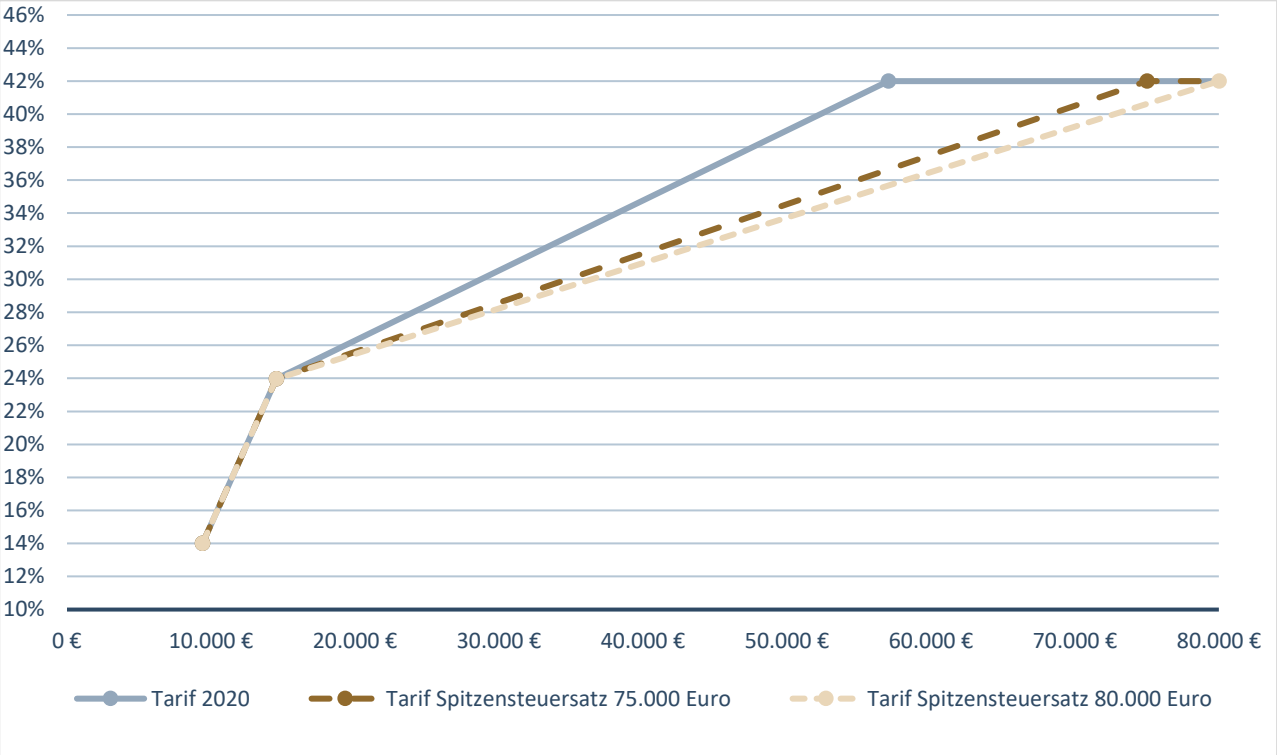
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

2. Einsetzen des Spitzensteuersatzes:
   Um das Verhältnis zwischen Bruttodurchschnittsgehalt und Einsetzen des Spitzensteuersatzes zu entzerren, bietet sich eine Verschiebung des zweiten Tarifknicks an. Sofern beispielsweise der Spitzensteuersatz nicht bei 57.051 Euro wie zurzeit im Jahr 2020, sondern zum Beispiel bei 75.000 Euro beginnen sollte, würde er beim Doppelten des durchschnittlichen Bruttogehalts beginnen, statt wie derzeit beim 1,5-Fachen (Beznoska/Hentze, 2018).

   Eine Verschiebung würde den oberen Bereich des bestehenden Mittelstandsbauchs reduzieren, da der Tarif flacher verliefe. Dies führt dazu, dass das – alleinige – Verschieben des zweiten Tarifknicks von 57.051 Euro auf 75.000 Euro einen Aufkommenseffekt von rund 13 Milliarden Euro hätte (Abbildung 5-2). Eine Verschiebung des zweiten Tarifknicks auf 80.000 Euro bedeutete 15 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen.

Abbildung 5-2: Späteres Einsetzen des Spitzensteuersatzes

Tarifverlauf bei Verschiebung des zweiten Tarifknicks



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

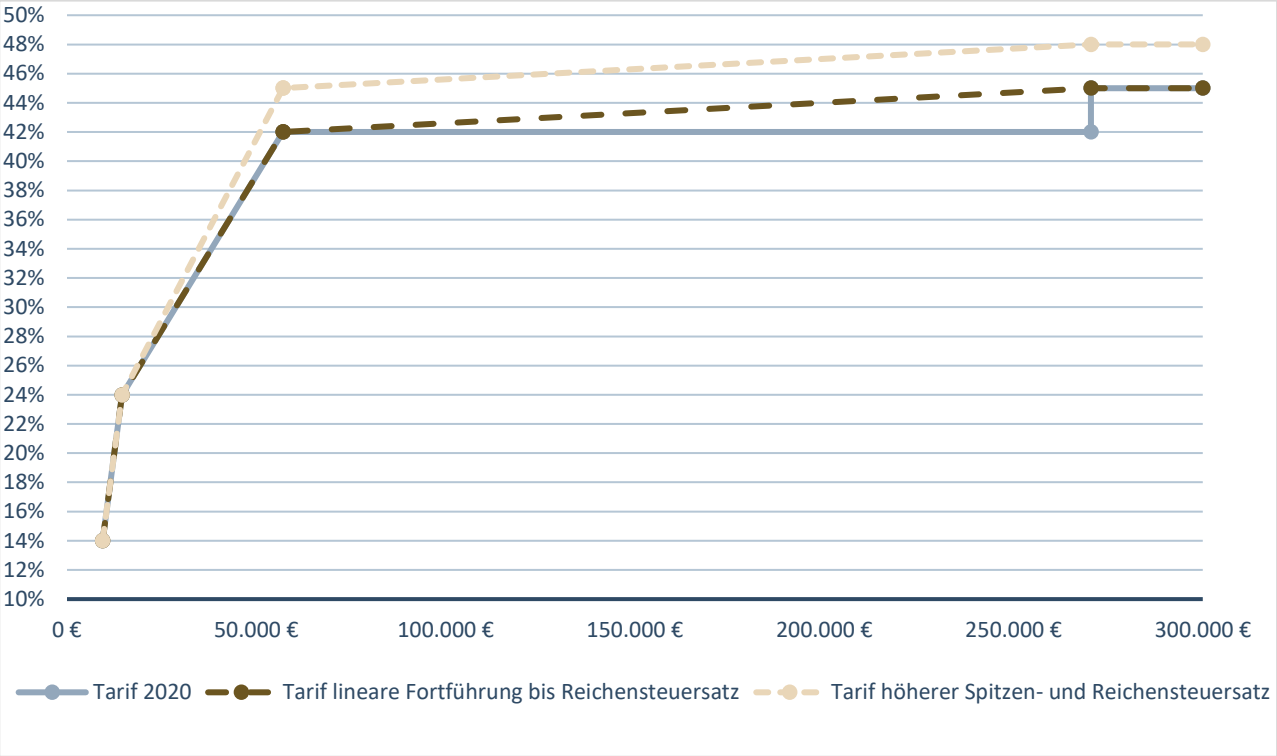
3. Reichensteuer:
Beide dargestellten Optionen führen zu weniger Steuereinnahmen für den Staat. Zur Gegenfinanzierung wird eine Erhöhung der Steuersätze am oberen Ende der Progression und eine lineare Fortführung des Tarifs bis zur derzeitigen Grenze für die Reichensteuer diskutiert. Bei unveränderten Tarifgrenzen würde eine lineare Fortführung vom zweiten Tarifknick bis zur derzeitigen Grenze für die Reichensteuer rund 1 Milliarde Euro mehr Steuereinnahmen einbringen (Abbildung 5-3). Als Folge würde der Grenzsteuersatz für jeden Euro Einkommen oberhalb von 57.051 Euro leicht höher ausfallen als bisher. Sofern der Spitzensteuersatz von derzeit 42 Prozent auf 45 Prozent und analog der Reichensteuersatz von 45 Prozent auf 48 Prozent erhöht werden sollte (bei gleichzeitiger linearer Verbindung der Grenzsteuersätze von 45 Prozent und 48 Prozent), würde das 12 Milliarden Euro einbringen (Abbildung 5-3). Dieser spürbare Aufkommenseffekt der letztgenannten Option rührt daher, dass sich in dem Fall der „Mittelstandsbauch“ vergrößern würde. Bereits bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 20.000 Euro würde die Steuerbelastung leicht steigen. Mit anderen Worten: Der positive Steueraufkommenseffekt würde mit einer Verschärfung des Anreizproblems für mittlere Einkommen erkauft, weil die Grenzsteuerlast dort für jeden zusätzlich erwirtschafteten Euro schneller steigt.

Die skizzierte Erhöhung von Spitzen- und Reichensteuersatz entspricht weitgehend einer Integration des restlichen Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif und könnte dessen Abschaffung kompensieren. Über das Jahr 2020 hinaus bleibt der Solidaritäts-

zuschlag für zu versteuernde Einkommen ab knapp 62.000 Euro bestehen. Einschließlich Solidaritätszuschlag beträgt der Spitzensteuersatz damit weiterhin 44,3 Prozent und der Reichensteuersatz 47,5 Prozent. Aufgrund der beschlossenen Freigrenze beträgt die Grenzsteuerbelastung in der sogenannten Gleitzone zwischen 62.000 Euro und 96.000 Euro zu versteuerndem Einkommen sogar 47 Prozent (Beznoska/Hentze, 2020).

Abbildung 5-3: Integration der Reichensteuer in den Tarifverlauf

Tarifverlauf bei linearer Fortführung bis zur Reichensteuer/höherem Spitzensteuer-/Reichensteuersatz

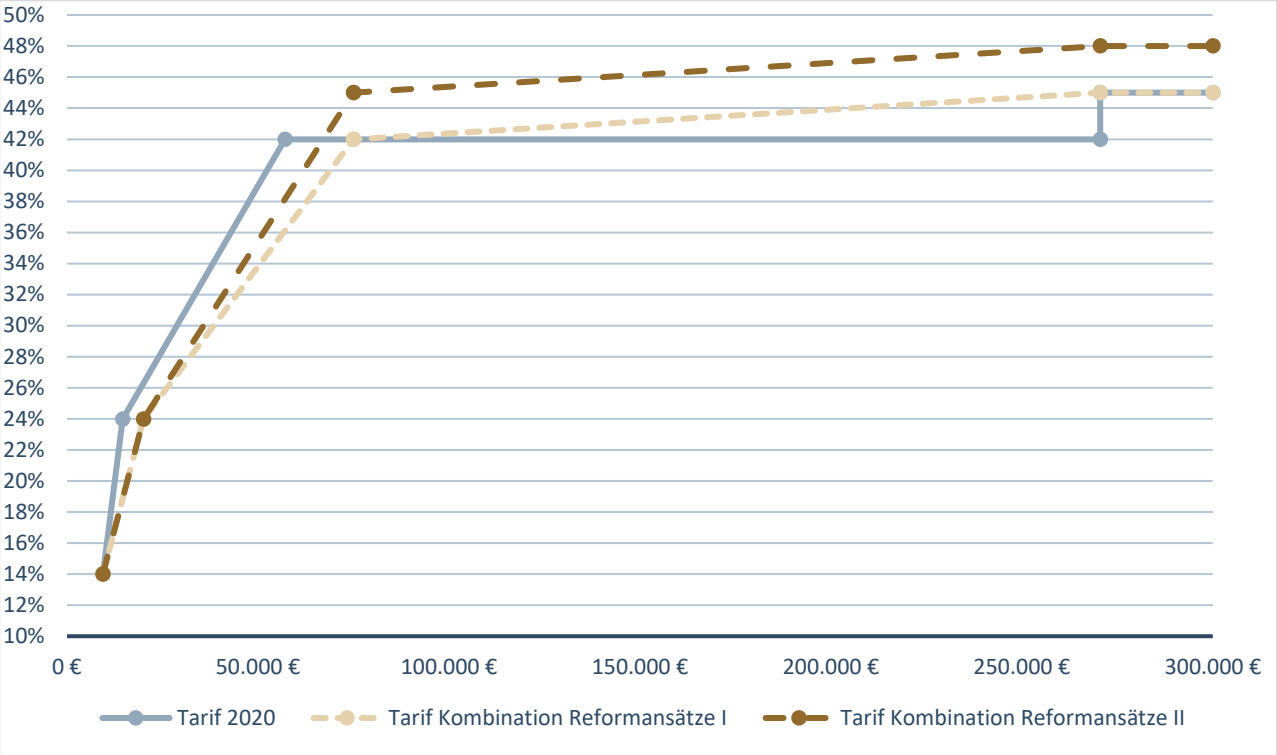


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Alles zusammengenommen –„Mittelstandsbauch“ um die Hälfte reduzieren, 42 Prozent Grenzbelastung bei 75.000 Euro und lineare Fortführung bis zum Spitzensteuersatz von 45 Prozent ab 270.500 Euro – führt zu einem Aufkommenseffekt von rund 32 Milliarden Euro (ungleich Summe der Einzeleffekte) (Abbildung 5-4 – Kombination Reformansätze I). Sofern der Spitzensteuersatz auf 45 Prozent und der Reichensteuersatz auf 48 Prozent erhöht werden sollte, würde sich der Aufkommenseffekt auf 24 Milliarden Euro reduzieren (Abbildung 5-4 – Kombination Reformansätze II).

Abbildung 5-4: Aggregierte Aufkommenseffekte der drei Reformbausteine

Veränderung des Tarifverlaufs durch Verschiebung der Eckwerte



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

6 Fazit

Die Bundesregierung hat den Koalitionsvertrag insoweit erfüllt, als dass sie die kalte Progression in den Jahren von 2017 bis 2021 ausgeglichen hat. Zudem schafft sie, wie angekündigt, den Solidaritätszuschlag für die meisten Einkommensteuerzahler zum 1. Januar 2021 ab und erhöht das Kindergeld um 180 Euro pro Jahr und Kind. Daraus ergibt sich ein Entlastungsvolumen von rund 18 Milliarden Euro. Gleichzeitig erhöhen sich die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund höherer Beitragsbemessungsgrenzen und des steigenden Zusatzbeitrags der Gesetzlichen Krankenversicherung um 3 Milliarden Euro. Alleinerziehende profitieren in den Jahren 2020 und 2021 ferner von einer Erhöhung des Alleinerziehenden-Entlastungsbetrags. Nominal führen diese Schritte im Jahr 2021 zu Entlastungen gegenüber 2017 von bis zu 2.000 Euro bei Singles, 3.000 Euro bei Alleinerziehenden mit einem Kind und 4.500 Euro bei Familien mit zwei Kindern.

Betrachtet man nur den Zeitraum von 2017 bis 2019, so ist die reale Steuerbelastung eines Durchschnittsverdieners gestiegen. Dies liegt daran, dass die Einkommenszuwächse stärker als die Tarifverschiebung ausgefallen sind. Die Corona-Pandemie und in der Folge voraussichtlich nur leicht steigende oder stagnierende Löhne verhindern eine steigende Einkommensteuerbelastung von Durchschnittsverdienern im Jahr 2021 gegenüber 2017. Der Wegfall des Solidaritätszuschlags für die meisten Haushalte sorgt darüber hinaus für eine reale Entlastung.

Dies sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grundprobleme des Einkommensteuertarifs weiter bestehen. Der gewachsene „Mittelstandsbauch“ belastet bereits mittlere Einkommen stark und mindert Anreize zu einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit. Der Spitzensteuersatz von 42 Prozent wird seinem Namen nicht gerecht, da er breite Bevölkerungsschichten erfasst. Gleichzeitig steht der Reichensteuersatz losgelöst vom linear-progressiven Tarifverlauf. Der Solidaritätszuschlag bleibt ferner für einige Haushalte bestehen. Die Aufkommenseffekte der einzelnen Bausteine sind jedoch nicht zu unterschätzen und erschweren die Aufgabe. Nach der Bundestagswahl im Jahr 2021 sollte eine neue Regierung gleichwohl aufgrund der offenkundigen Handlungsnotwendigkeiten einen Plan für eine Modernisierung erarbeiten.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Relative Steuerbelastung für die Jahre 2017, 2019 und 2021 14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der Steuerquote 5
Abbildung 2-2: Einkommensteuer als Treiber der Steuerquote 6
Abbildung 3-1: Einkommensteuertarif 2017 und 2021 8
Abbildung 3-2: Entlastung für Singles 10
Abbildung 3-3: Entlastung für Alleinerziehende mit einem Kind 10
Abbildung 3-4: Entlastung für Familien mit zwei Kindern 11
Abbildung 3-5: Relative Entlastungswirkungen 12
Abbildung 5-1: Abschaffung oder Abflachung des Mittelstandsbauchs 16
Abbildung 5-2: Späteres Einsetzen des Spitzensteuersatzes 17
Abbildung 5-3: Integration der Reichensteuer in den Tarifverlauf 18
Abbildung 5-4: Aggregierte Aufkommenseffekte der drei Reformbausteine 19

Literatur

Beznoska, Martin, 2016, Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), IW-Report, Nr. 27, Köln

Beznoska, Martin, 2017, Die Steuerkonzepte von SPD und Union im Vergleich, IW Policy Paper, Nr. 14, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, 60 Jahre Einkommensteuertarif in Deutschland – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, S. 587–591

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Die Grenzbelastung der Lohneinkommen im zeitlichen Vergleich, IW-Report, Nr. 21, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Auswirkungen der Reform des Solidaritätszuschlags auf die Steuerzahler – Berechnungen anhand ausgewählter Fallbeispiele, Kurzgutachten im Auftrag der INSM, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2019a, Datensammlung zur Steuerpolitik 2019, Berlin

BMF, 2019b, Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 28. bis 30. Oktober 2019 in Stuttgart, Berlin

BMF, 2020a, Steuereinnahmen (ohne reine Gemeindesteuern), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2020-01-31-steuereinnahmen-kalenderjahr-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [21.2.2020]

BMF, 2020b, Ergebnis der 158. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 8. bis 10. September 2020 in Berlin (Videokonferenz), Berlin

CDU, CSU, SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin

Deutscher Bundestag, 2020a, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes – Steuerentlastungsgesetz 2020, Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 19/16830, Berlin

Deutscher Bundestag, 2020b, FDP-Steuersenkungsvorschläge abgelehnt, https://www.bundestag.de/presse/hib/682350-682350 [21.2.2020]

Deutscher Bundestag, 2020c, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz – 2. FamEntlastG), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/21988, Berlin

Deutscher Bundestag, 2020d, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/21988, 19/22815, 19/23054 Nr. 10 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz – 2. FamEntlastG), Berlin

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2020, Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie, Gemeinschaftsdiagnose 2-2020, Kiel

Statistisches Bundesamt, 2020, Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste – Deutschland, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/liste-bruttomonatsverdienste.html [28.10.2020]