

Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel; Peichl, Andreas

Article

Mögliche Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021

ifo Schnelldienst Digital

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Blömer, Maximilian Joseph; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel; Peichl, Andreas (2021) : Mögliche Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021, ifo Schnelldienst Digital, ISSN 2700-8371, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 2, Iss. 14, pp. 1-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260739>

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.

ifo SCHNELLDIENST DIGITAL

14
2021

18. Oktober 2021

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Mögliche Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021

ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München,
Telefon +49(89)9224-0, Telefax +49(89)985369, E-Mail: ifo@ifode.de

Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars. Kommerzielle Verwertung der Daten, auch über elektronische Medien, nur mit Genehmigung des ifo Instituts.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Maximilian Blömer, Lilly Fischer, Manuel Pannier und Andreas Peichl

Mögliche Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021

Nach der Bundestagswahl am 26. September 2021 erscheinen derzeit drei Koalitionen mit einer Mehrheit im neu gewählten Bundestag politisch umsetzbar: Die sogenannte »Ampel«, bestehend aus SPD, Grünen und FDP, ein »Jamaika«-Bündnis aus Union, Grünen und FDP oder aber eine Wiederauflage der Großen Koalition. Dabei gibt es bei der Ausarbeitung eines Koalitionsvertrags bei jedem Bündnis viele Themen, bei denen Kompromisse gefunden werden müssen. Eines davon ist eine mögliche Reform des Einkommensteuertarifs und des Solidaritätszuschlags. Alle Parteien äußern in ihren Wahlprogrammen¹ die Absicht, den Einkommensteuertarif zu reformieren. Ihre Reformvorschläge unterscheiden sich jedoch teilweise stark.²

Wir untersuchen vier potenzielle Reformen der Einkommensteuer und des Solidaritätszuschlags, die als Kompromisse möglich wären: die vorgeschlagenen Tarife der SPD und der Grünen bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags, eine Erhöhung des Grundfreibetrags auf 10 344 Euro bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags sowie eine Anhebung des Grundfreibetrags um 1 000 Euro auf 10 744 Euro unter Beibehaltung des Solidaritätszuschlags.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen sowie die fiskalischen Effekte dieser Kompromissreformen bei der Einkommensteuer. Die Analyse erfolgt mit Hilfe des ifo Mikrosimulationsmodells auf Basis von Haushaltsmikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Unsere Ergebnisse zeigen, dass der Tarifvorschlag der SPD bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags dabei die größten (positiven) Beschäftigungseffekte, jedoch auch das größte Budgetdefizit in Höhe von ca. 15 Mrd. Euro hervorrufen würde. Für die anderen drei hypothetischen Kompromissreformen würden einander sehr ähnliche Ergebnisse bei Beschäftigung und fiskalischen Kosten resultieren. Dies ist bemerkenswert, da sich die Tarifausgestaltung deutlich unterscheidet. Das Arbeitsangebot würde sich

¹ Für die Wahlprogramme siehe FDP (2021), Bündnis 90/Die Grünen (2021), Die Linke (2021), SPD-Pateivorstand (2021) sowie CDU/CSU (2021).

² Für eine Evaluation der Reformvorschläge zur Einkommensteuer, wie sie in den Wahlprogrammen zu finden sind, siehe Blömer et al. (2021), Beznoska und Hentze (2021) oder Buhlmann, Hebsaker und Siegloch (2021).

IN KÜRZE

In diesem Beitrag untersuchen wir Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen von vier möglichen Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021. Unsere Simulationen zeigen, dass diese hypothetischen Reformen die Haushalte bei der Einkommensbesteuerung entlasten würden. Bei Reformen, die die Abschaffung des Solidaritätszuschlags beinhalten, würden höhere Einkommensschichten besonders profitieren. Die Verteilungsmaße würden bei diesen Reformen leicht zu einer Umverteilung in Richtung der Gutverdienenden tendieren. Bei einer Reform, bei der nur der Grundfreibetrag angehoben wird, würde die Ungleichheit geringfügig sinken. Reformvorschläge würden positive Anreize für Erwerbstätigkeit schaffen. Ein damit verbundenes erhöhtes Steueraufkommen könnte jedoch die Mindereinnahmen des Staates, ausgelöst durch eine niedrigere Steuerlast für einen sehr großen Teil der Bevölkerung, nur teilweise kompensieren.

moderat erhöhen, bei einer Finanzierungslücke von maximal 10 Mrd. Euro. Die Verteilungsmaße würden bei den drei Reformen, bei denen der Solidaritätszuschlag abgeschafft wird, leicht zu einer Umverteilung in Richtung der Gutverdienenden tendieren. Bei einer Kompromissreform mit Beibehaltung des Solidaritätszuschlags und Anhebung des Grundfreibetrags auf 10 744 Euro würde sich die Ungleichheit geringfügig reduzieren.

MÖGLICHE EINKOMMENSTEUERREFORMEN ZUKÜNFTIGER KOALITIONEN

Unsere Simulationen basieren auf den Parametern, die wir auch in Blömer et al. (2021) verwendet haben. Diese wurden aus den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2021 entnommen und mit den Parteien im Vorfeld der Analyse abgestimmt.

Grüne und SPD weisen in ihren Wahlprogrammen viele Gemeinsamkeiten auf. Beide Parteien möchten den Grundfreibetrag erhöhen und dadurch kleine und mittlere Einkommen entlasten. Die Grünen schlagen eine Erhöhung auf 10 344 Euro vor, während die SPD einen um 1 000 Euro höheren Grundfreibetrag for-

dert. Bündnis 90/Die Grünen und SPD möchten Gutverdiener stärker belasten. So sollen Spitzensteuersatz³ und Höchststeuersatz reformiert werden. Die SPD fordert ein späteres Greifen des Spitzensteuersatzes ab einem zu versteuernden Einkommen von 76 000 Euro (siehe Beznoska und Hentze 2021) (Status quo 2021: 57 918 Euro), und damit eine Ausweitung der zweiten Progressionszone. Dabei soll der Spitzensteuersatz um 3 Prozentpunkte auf 45% steigen. Die Grünen wollen den Steuertarif um eine Zone erweitern, indem ab einem Einkommen von 100 000 Euro ein erhöhter Spitzensteuersatz von ebenfalls 45% greift. Beide Parteien fordern eine Erhöhung des Höchststeuersatzes auf 48% für Einkommen, die 250 000 Euro überschreiten (Status quo: 45% ab 274 612 Euro). Der Solidaritätszuschlag soll beibehalten werden.

Die FDP fordert in ihrem Wahlprogramm hingegen, Gutverdiener durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags deutlich zu entlasten. Grundsätzlich ähnlich zum Vorschlag der SPD soll der derzeitige Spitzensteuersatz später (ab 90 000 Euro) greifen. Auch kleinere und mittlere Einkommen sollen entlastet werden, indem der Einkommensteuertarif auf eine Progressionszone reduziert wird.

Mögliche Kompromisse, denen ein Bündnis aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP zustimmen könnte, wären die Übernahme der Parameter des Wahlvorschlags der Grünen oder des der SPD in Kombination mit der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Dies führt zu einer Entlastung für kleinere und mittlere Einkommen sowie einer stärkeren Be-

lastung für höhere Einkommen durch einen Anstieg des Spitzen- und Höchststeuersatzes, der jedoch der Abschaffung des Solidaritätszuschlags entgegenwirkt.

Die Forderung nach einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags hat die FDP mit der Union gemein, die ebenso keine stärkere Belastung hoher Einkommen fordert. Stattdessen möchte die Union ebenfalls kleinere und mittlere Einkommen entlasten.

Ein möglicher Kompromiss, dem ein Bündnis aus Union, Grünen und FDP zustimmen könnte, wäre eine Anhebung des Grundfreibetrags auf die von den Grünen geforderten 10 344 Euro. Dadurch würden kleinere und mittlere Einkommen entlastet. Um Gutverdiene zu entlasten, könnte gleichzeitig der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden.

In den Wahlprogrammen von SPD und Union finden sich weniger prinzipielle Gemeinsamkeiten bezüglich der Einkommensteuer. Insbesondere widersprechen sich die Parteien darin, ob hohe Einkommen stärker besteuert oder entlastet werden sollten. Ein möglicher Kompromiss könnte eine Anhebung des Grundfreibetrags um die von der SPD geforderten 1 000 Euro auf 10 744 Euro sein, während der Solidaritätszuschlag beibehalten würde. Somit würde sich bei der Besteuerung von Gutverdienenden nichts ändern.

Die resultierenden Tarifverläufe für zu versteuernde Einkommen bis 120 000 Euro können Abbildung 1 entnommen werden. Abbildung 2 im Anhang stellt den Tarifverlauf für Einkommen bis 300 000 Euro dar.

DATEN UND METHODIK

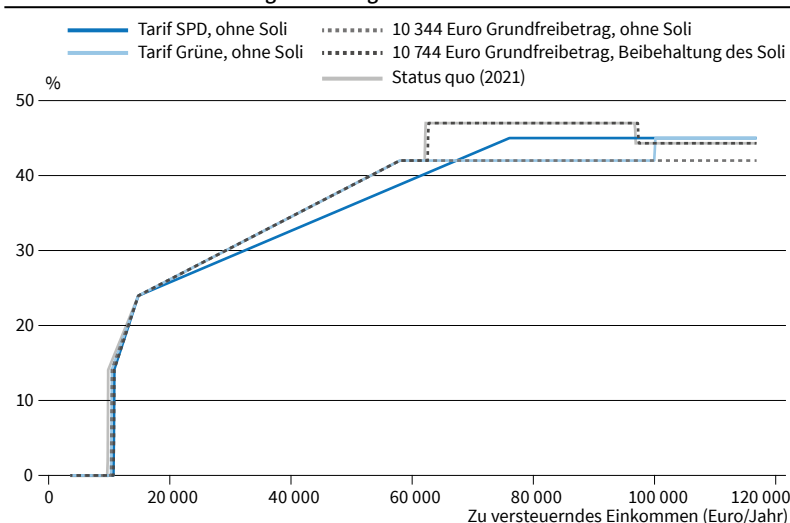
ifo Mikrosimulationsmodell

Das ifo Mikrosimulationsmodell⁴ erlaubt es, ceteris paribus abzuschätzen, wie sich strukturelle Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Da Mikrosimulationsmodelle auf Einzelbeobachtungen basieren, können nicht nur die gesamtgesellschaftlichen Effekte bestimmt werden, sondern auch Gewinner und Verlierer einer Reform präzise identifiziert werden.

Es modelliert außerdem Verhaltensanpassungen beim individuellen Arbeitsangebot. Dazu wird ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell nach van Soest (1995) verwendet, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer diskreten Anzahl von Arbeitszeitkategorien modelliert. Durch Reformen bei Einkommensteuer oder Solidaritätszuschlag verändern sich die nutzenmaximierenden Entscheidungen bezüglich des individuellen Arbeitsangebots angesichts veränderter monetä-

³ Wir folgen der Definition des Bundesministeriums der Finanzen (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/E/024_Einkommensteuertarif.html?view=renderHelp) und bezeichnen als »Spitzensteuersatz« den Steuersatz von 42% ab einem zu versteuernden Einkommen von 57 918 Euro. Darüber hinaus gibt es für höhere Einkommen noch den »Höchstsatz« (umgangssprachlich »Reichensteuersatz«) von 45% ab 274 612 Euro.

Abb. 1
Grenzsteuersatztarife im Vergleich – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.
Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

⁴ Für diese Berechnungen wurde das ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model (ifo-MSM-TTL) eingesetzt. Für eine Dokumentation des Modells siehe Blömer und Peichl (2020).

rer Erwerbsanreize. Aggregiert ergeben diese die Arbeitsangebotseffekte.⁵

Daten

Als Datenquelle für die Simulation dient die Welle v35 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2018 (Goebel et al. 2019). Die repräsentative Stichprobe der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland umfasst derzeit über 30 000 Personen in rund 15 000 privaten Haushalten. Für die vorliegenden Rechnungen nutzen wir die im SOEP genannten Vorjahresangaben zu Einkommen und Beschäftigung. Alle Einkommensangaben werden mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex fortgeschrieben.

Für alle Kompromissreformvorschläge wird als Status quo der Rechtsstand im Jahr 2021 als Vergleichsszenario herangezogen. Um mögliche Verhaltensreaktionen aufgrund der Reformen zwischen dem Datenjahr (2018) und dem Status quo im Jahr 2021 zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen den beiden Jahren.

ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die Effekte der hypothetischen Kompromissreformvorschläge auf Beschäftigung, Einnahmen des Staates sowie die Verteilung von Einkommen innerhalb der Bevölkerung betrachtet.⁶

Arbeitsangebotswirkungen

Tabelle 1 zeigt die Auswirkungen der möglichen Kompromissreformen im Hinblick auf Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag auf das Arbeitsangebot in Deutschland im Vergleich zum Status quo (2021). Alle Reformvarianten könnten positive Beschäftigungseffekte erreichen. Der Umfang der Ausweitung des Arbeitsangebots variiert je nach Reform jedoch deutlich.

Bei Übernahme des Tarifvorschlags der SPD bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags würden die gearbeiteten Stunden pro Jahr in einem Maße zunehmen, das der Arbeitskraft von 122 000 Personen mit jeweils 40 Wochenarbeitsstunden entspricht (man spricht auch von 122 000 Vollzeitäquivalenten). Darüber hinaus würden im Zuge der Reform 72 000 Personen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen,

⁵ Mögliche Effekte auf die Arbeitsnachfrage wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Erfahrungsgemäß reduzieren Arbeitsnachfrageeffekte aufgrund von Lohnanpassungen die Arbeitsangebotseffekte um 20–25% (Peichl und Siegloch 2012).

⁶ In den Daten des SOEP sind Personen mit sehr hohen Einkommen unterrepräsentiert. Es kann daher im Status quo zu Unterschätzungen bei dem Steueraufkommen in den sehr hohen Einkommenschichten kommen. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags führt also in unseren Schätzungen tendenziell zu geringeren Einbußen im Steueraufkommen, als dies mit genauen Daten zur Spitze der Einkommensverteilung der Fall wäre. Ähnlich kann das zusätzliche Aufkommen einer Steuererhöhung im sehr hohen Einkommensbereich unterschätzt werden.

Tab. 1

Beschäftigungswirkungen

	Vollzeitäquivalente		Arbeitsmarktpartizipation	
	Tsd. VZÄ	%	Tsd. Personen	%
Tarifvorschlag SPD, ohne Soli	122	0,37	72	0,20
Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli	49	0,15	31	0,09
10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli	52	0,16	31	0,09
10 744 Euro Grundfreibetrag, Beibehaltung des Soli	56	0,17	42	0,12

Hinweis: Beschäftigungswirkungen im Vergleich zum Status quo. Vollzeitäquivalente bemisst den Beschäftigungseffekt umgerechnet in Vollzeitbeschäftigten mit 40 Wochenarbeitsstunden. Arbeitsmarktpartizipation gibt an, wie viele Erwerbspersonen zusätzlich in Beschäftigung wechseln.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

die zuvor erwerbslos waren. Dieser Anstieg ist durch die relativ großen steuerlichen Entlastungen an drei Stellen des Tarifs begründet: Erhöhung des Grundfreibetrags, Ausweitung der zweiten Progressionszone und Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Für Gutverdienende würden durch die Reform zwei gegenständig wirkende Anreize induziert: Während die Entlastung durch den Wegfall des Solidaritätszuschlags eine Ausweitung des Arbeitsangebots begünstigt, wirken dem die erhöhten Spitzensteuersätze entgegen. Die Entlastung des Wegfalls des Solidaritätszuschlags überwiegt jedoch.

Die anderen drei Reformvorschläge würden sehr ähnliche Beschäftigungswirkungen hervorrufen. Diese wären mit einem Anstieg von 0,15–0,17% der gearbeiteten Stunden relativ gering ausgeprägt. Dies ist beachtlich, da sich die Ausgestaltung der Reformen stark unterscheidet. Auffällig dabei ist, dass die möglichen Reformen »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli«, und »10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli« fast identische Wirkungen auf das Ausmaß der Beschäftigung hätten. Sie unterscheiden sich in der Einführung höherer Spitzensteuersätze bei erstgenannter Reform. Das bedeutet, dass höhere Grenzsteuersätze für Gutverdienende in Kombination mit einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags sehr geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hätten.

Eine Anhebung des Grundfreibetrags um 1 000 Euro auf 10 744 Euro unter Beibehaltung des restlichen Einkommensteuertarifs würde unter den verbliebenen drei Reformen mit einem Anstieg der erwerbstätigen Personen um 0,12% die stärksten Partizipationseffekte hervorrufen. Diese Reform würde alle einkommensteuerpflichtigen Haushalte entlasten. Der Vergleich dieser drei Reformen zeigt, dass eine Erhöhung des Grundfreibetrags eine einfache und wirkungsvolle Methode wäre, um das Arbeitsangebot zu erhöhen.

Aufkommenswirkungen

Die fiskalischen Effekte der Reformszenarien sind in Tabelle 2 angegeben. Im Folgenden wird zwischen dem statischen Effekt auf das Steueraufkommen ohne

Tab. 2

Fiskalische Effekte, Veränderung in Mrd. Euro

Reformszenario	Ohne Anpassung	Mit Anpassung
Tarifvorschlag SPD, ohne Soli	-16,4	-13,6
Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli	-7,8	-6,6
10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli	-10,2	-8,8
10 744 Euro Grundfreibetrag, Beibehaltung des Soli	-8,2	-7,2

Hinweis: Budgetwirkung der Reform im Vergleich zum Status quo. Positive Werte bedeuten eine Entlastung, negative eine Belastung des Budgets.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Anpassung des Arbeitsangebots und dem Budgeteffekt mit Berücksichtigung der bereits angesprochenen Beschäftigungswirkungen unterschieden.⁷

Die im Vergleich relativ umfangreiche Reform bei Übernahme des Tarifvorschlags der SPD und zusätzlicher Abschaffung des Soli würde den Staatshaushalt am stärksten belasten. Dieser müsste im statischen Szenario mit 16,4 Mrd. Euro weniger auskommen. Der Anstieg der Beschäftigung und das damit verbundene erhöhte Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen sowie geringere Transferzahlungen können einen Teil der Kosten kompensieren, so dass sie sich unter Berücksichtigung des Beschäftigungseffekts auf 13,6 Mrd. Euro belaufen würden.

Die Kompromissreform mit Tarif der Grünen und Soli-Abschaffung würde, verglichen mit dem Status quo, Kosten in Höhe von 7,8 Mrd. Euro vor bzw. 6,6 Mrd. Euro nach Anpassung des Arbeitsangebots verursachen. Dabei kann der Großteil der fiskalischen Effekte der Abschaffung des Solidaritätszuschlags zugerechnet werden.⁸

Verändert man den »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli« zu »10 344 Euro Grundfreibetrag ohne Soli«, das heißt, der Grenzsteuersatz ab 100 000 Euro und der Höchststeuersatz würden nicht erhöht, so würde der Staatshaushalt zusätzlich um mehr als 2 Mrd. Euro belastet (10,2 Mrd. statt 7,8 Mrd. Euro Aufkommens-

⁷ Der statische Effekt wird auch mit dem Begriff »Morning-After«-Effekt beschrieben. Diese Bezeichnung kommt von der Annahme, dass Individuen mit ihrem Verhalten nicht unmittelbar auf eine Reform reagieren können.

⁸ Blömer et al. (2021) berechnen für den ursprünglich von den Grünen vorgeschlagenen Tarif, der den Solidaritätszuschlag in seiner aktuellen Form beinhaltet, fiskalische Kosten in Höhe von 2,4 Mrd. Euro vor bzw. 2,0 Mrd. Euro nach Anpassung des Arbeitsangebots.

verlust statisch). Dies ist beachtlich, da, wie vorher festgestellt, der Arbeitsangebotseffekt beider Reformen fast identisch wäre.

Eine Reform, die vom aktuellen Tarif lediglich um einen um 1 000 Euro erhöhten Grundfreibetrag abweicht, würde mit Kosten in Höhe von 8 Mrd. Euro vor bzw. 7,2 Mrd. Euro nach Anpassung zu Buche schlagen. Dies liegt daran, dass dadurch alle Haushalte, die Einkommensteuer bezahlen, entlastet würden. Diese Zahlen bedeuten, dass ungefähr die Hälfte des Defizits des »Tarifvorschlags SPD, ohne Soli« auf diese Komponente des Reformvorschlags zurückzuführen wäre.

Die drei potenziellen Reformen, die ähnliche Beschäftigungseffekte hervorrufen würden, unterscheiden sich also in geringem Umfang in ihren fiskalischen Kosten. Die Kosten können bei allen hypothetischen Kompromissreformen nur teilweise kompensiert werden.

Verteilungswirkungen

Tabelle 3 zeigt, wie sich Armuts- und Ungleichheitsmaße durch die möglichen Kompromissreformen verändern würden. Hier wird abermals unterschieden zwischen einem statischen Szenario sowie einem Szenario mit Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte.

Zur Erfassung der relativen Armutsbetroffenheit wird häufig die Armutsrisikoquote verwendet.⁹ Für alle Reformvorschläge wäre ein Anstieg der Armutsrisikoquote zu verzeichnen, wobei dieser Anstieg sowohl im statischen als auch im Szenario unter Anpassung des Arbeitsangebots bei 0,2 Prozentpunkten beim »Tarifvorschlag SPD, ohne Soli« sowie bei 0,1 Prozentpunkten bei den anderen drei Reformvarianten liegen würde. Weshalb die Armutsrisikoquote für alle Reformvarianten steigt, wird deutlich, wenn man die Tabellen 4 bis 7 im Anhang betrachtet, die die Veränderung des verfügbaren Einkommens je nach Einkommensdezil darstellen. Hier können die mittleren Einkommensdezile bei allen Reformvarianten ein deutlicheres Plus verzeichnen als die untersten Dezile, so dass das Medianeinkommen und damit die Armutsrisikoschwelle in jedem Szenario

⁹ Die Armutsrisikoquote ist der prozentuale Anteil von Personen, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen beträgt und damit die Armutsrisikoschwelle unterschreitet.

Tab. 3

Veränderung der Armuts- und Ungleichheitsmaße

Reformszenario	Ohne Anpassung			Mit Anpassung		
	ARQ	ARQ (fix)	Gini	ARQ	ARQ (fix)	Gini
Tarifvorschlag SPD, ohne Soli	0,2	-0,2	0,2	0,2	-0,3	0,2
Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli	0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,1
10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli	0,1	-0,1	0,2	0,1	-0,1	0,2
10 744 Euro Grundfreibetrag, Beibehaltung Soli	0,1	-0,2	-0,0	0,1	-0,3	-0,1

Hinweis: Die Tabelle weist die Veränderung verschiedener Verteilungsmaße in Prozentpunkten im Vergleich zum Status quo aus. Veränderung von Armutsrisikoquote (ARQ), Armutsrisikoquote (fix), Gini-Koeffizient in Prozentpunkten.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

ansteigt. In Folge fallen mehr Menschen unter diese Schwelle, obwohl sich ihr verfügbares Einkommen nicht verringert.

Betrachtet man hingegen die fixe Armutsrisikoquote (fix), das heißt die relative Armutsbetroffenheit unter Bezugnahme auf die Armutsrisikoschwelle des Status quo, so wäre bei allen hypothetischen Reformen eine Verringerung dieser Kennzahl zu verzeichnen. Durch die Entlastungen für kleine Einkommen durch den höheren Grundfreibetrag würde sich die finanzielle Situation für einen Teil der Personen, die im Status quo Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle beziehen, soweit verbessern, dass sie über die Schwelle des Status quo gehoben werden würden. Im statischen Szenario würde der Anteil bei allen Reformvorschlägen um 0,1 bzw. 0,2 Prozentpunkte zurückgehen. Im Szenario unter Einbezug der Beschäftigungswirkungen würden sich diese Effekte in geringem Ausmaß verstärken. Dies zeigt, dass die berechneten Entlastungen die Situation ärmerer Haushalte im Vergleich zum Status quo im Durchschnitt verbessern würden, wobei die Entlastung beim »Tarifvorschlag SPD, ohne Soli« sowie »10 744 Euro Grundfreibetrag, Beibehaltung des Soli« am größten wären. Dies ist auf die Erhöhung des Grundfreibetrags um 1 000 Euro zurückzuführen. Der Vergleich zur variablen Armutsrisikoquote zeigt jedoch, dass die Armutsrisikoschwellen, die durch die Reformszenarien induziert würden, so steigen würden, dass ein größerer Anteil an Personen unter der neuen Armutsrisikoschwelle liegen würde. Dies ist auf eine stärkere Entlastung für Besserverdienende, insbesondere durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in drei der vier Reformvarianten, zurückzuführen.

Die möglichen Kompromisse in der Einkommensbesteuerung würden beeinflussen, wie gleich Einkommen nach Abzug von Steuern in der Gesellschaft verteilt sind. Diese Entwicklung kann mit Hilfe des Gini-Koeffizienten gemessen werden.

Die Erhöhung des Grundfreibetrags um 1 000 Euro, während der weitere Einkommensteuertarif des Status quo beibehalten wird, würde in einem geringfügigen Absinken des Gini-Koeffizienten um 0,1 Prozentpunkte im Szenario mit Anpassung resultieren. Im Szenario ohne Anpassung gäbe es keine Veränderung.

Diese Anpassung des Gini-Koeffizienten kann durch die Veränderungen der verfügbaren Haushaltseinkommen der Einkommensdezile erklärt werden, die in den Tabellen 4 bis 7 dargestellt werden.¹⁰

Bei dieser Reform würden die Einkommen über alle Dezile geringfügig steigen. Die Haushalte des vierten Dezils hätten die prozentual höchsten Zugewinne mit einem Plus von 0,76% des verfügbaren

Haushaltseinkommens im Vergleich zum Status quo zu verzeichnen. Da die Haushalte, die sich in der Einkommensteuerverteilung unterhalb des Medianhaushalts befinden, die höchsten Zuwächse hätten, würde die Ungleichheit sinken.

Bei den anderen Kompromissvarianten würde der Gini-Koeffizient um 0,1 bzw. 0,2 Prozentpunkte in beiden Szenarien steigen.

Auch bei diesen drei hypothetischen Reformen würde das verfügbare Haushaltseinkommen über alle Dezile hinweg steigen. Das zehnte Dezil würde jedoch mit Abstand die höchsten Zugewinne erfahren mit einem Plus von 0,98% für die Reform »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli«, 1,66% für »10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli«, sowie 1,73% für den »Tarifvorschlag SPD, ohne Soli« im Szenario nach Anpassung des Arbeitsangebots. Dies würde die Zugewinne der anderen Dezile jeweils deutlich übertreffen. Der Gini-Koeffizient würde dementsprechend steigen, für die Reform »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli« um 0,1 Prozentpunkte und für die anderen zwei Reformen um 0,2 Prozentpunkte. Die Arbeitsangebotseffekte würden dies nicht beeinflussen. Bei den möglichen Kompromissreformen »Tarifvorschlag SPD, ohne Soli« und »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli« widersprechen sich die ursprünglichen Forderungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die Steuern für Gutverdienende anzuheben, mit der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Beim ursprünglichen Vorschlag zur Einkommensteuerreform der Grünen hätte sich der Gini-Koeffizient leicht reduziert, bei der SPD wäre kein Effekt feststellbar (Blömer et al. 2021). Der Anstieg der Einkommensungleichheit in diesen beiden Fällen ist also auf die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zurückzuführen.

Vergleicht man die Effekte der Reform »Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli« mit »10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli«, so lässt sich feststellen, dass die erhöhten Grenzsteuersätze für Gutverdienende in der erstgenannten Reform einen positiven Effekt auf die Ungleichheit hätten.

FAZIT

Dieser Beitrag untersucht die Wirkungen möglicher Einkommensteuerreformen einer nach der Bundestagswahl 2021 geformten Koalition im Hinblick auf Beschäftigung, Steueraufkommen sowie Armuts- und Ungleichheitsmaße. Alle vier betrachteten Reformen hätten eine Ausweitung des Beschäftigungsniveaus bei verringertem Steueraufkommen zur Folge. Eine Umsetzung des ursprünglichen SPD-Vorschlags bei gleichzeitiger Abschaffung des Solidaritätszuschlags hätte den stärksten positiven Einfluss auf die Beschäftigung. Dies geht jedoch einher mit den höchsten Einbußen im Steueraufkommen. Die drei weiteren Reformen weisen sehr ähnliche Zuwächse der Beschäftigung auf, unterscheiden sich aber in ihren fiskalischen Kosten. Während alle drei Reformen, die eine Abschaf-

¹⁰ Die Tabellen im Anhang bilden auch die Effekte auf das verfügbare Einkommen für verschiedene Haushaltstypen ab. Da in diesem Beitrag ausschließlich Einkommensteuerreformen betrachtet werden, ergeben sich Unterschiede je nach Haushaltstypen daraus, dass manche Haushaltstypen an einigen Stellen der Einkommensverteilung besonders häufig auftreten.

fung des Solidaritätszuschlags beinhalten, zu einem leichten Anstieg der Einkommensungleichheit nach Steuern führen, kann einzig eine Kompromissreform mit Anhebung des Grundfreibetrags auf 10 744 Euro bei Beibehaltung des Soli, zu einer geringfügigen Senkung der Ungleichheit beitragen. Es ist zu konstatieren, dass die Wirkungen dieser vier potenziellen Kompromissreformen wesentlich weniger disruptiv sind, als dies beispielsweise bei einer Umsetzung der Vorschläge aus den Wahlprogrammen der FDP oder der Linkspartei der Fall gewesen wäre.¹¹ Besonders bei einem wahrscheinlichen Dreierbündnis scheinen die Vorstellungen der Parteien zu unterschiedlich zu sein, um eine umfangreiche Reform des Einkommensteuertarifs auf den Weg zu bringen.

LITERATUR

Beznoska, M. und T. Hentze (2021), »Wahlprogramme zur Einkommensteuer: Alle wollen die Mitte entlasten«, *IW-Kurzbericht*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2021), »Die Reformvorschläge bei der Einkommensbesteuerung der Parteien zur Bundestagswahl 2021«, *ifo Schnelldienst* 74(10),

Blömer, M. und A. Peichl (2020), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model«, ifo Working Paper 335. ifo Institut, München.

Buhlmann, F. M. Hebsaker und S. Sieglöcher (2021), *Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 – Finanzielle Auswirkungen: Eine Berechnung für die Süddeutschen Zeitung mithilfe des Evaluationsmodells für integrierte Steuer- und Transferpolitik-Analysen (ZEWviSTA) – aktualisiert am 19. Juli und 5. August 2021. ZEW-Kurzexpertise*. Bd. 21–5, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Bündnis 90/Die Grünen (2021), *Programmewurf zur Bundestagswahl 2021*, verfügbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammewurf.pdf.

CDU/CSU (2021), *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.

Die Linke (2021), *Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2021*, verfügbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf.

FDP. 2021. »Wahlprogramm der Freien Demokraten«. 2021. https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf.

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239(2), 345–360.

Peichl, A. und S. Sieglöcher (2012), »Accounting for Labor Demand Effects in Structural Labor Supply Models«, *Labour Economics* 19(1), 129–138.

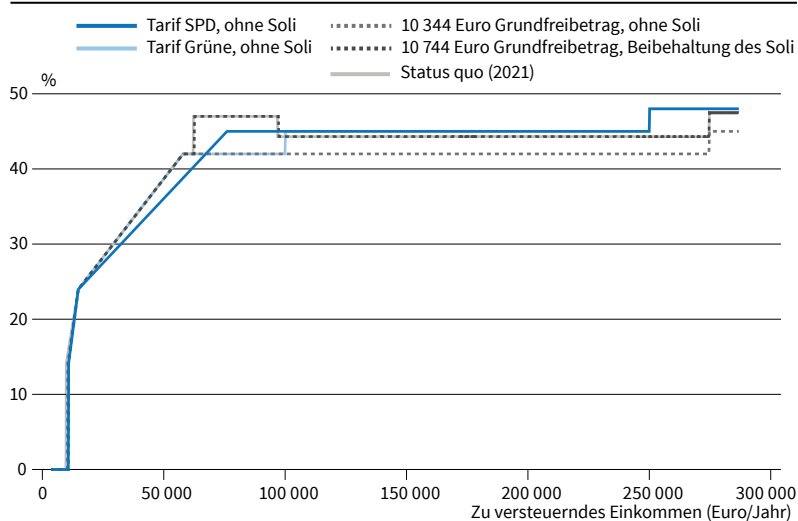
SPD-Pateivorstand (2021), *Das Zukunftsprogramm der SPD*, verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20210301_SPD_Zukunftsprogramm.pdf.

van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«, *The Journal of Human Resources* 30(1), 63.

¹¹ Siehe Blömer et al. (2021) für eine Beschreibung dieser Reformvorschläge und deren Effekte.

Abb. 2

Grenzsteuersatztarife im Vergleich – Single-Haushalt



Hinweis: Die Grafik zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

© ifo Institut

Tab. 4

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Tarifvorschlag SPD, ohne Soli

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
	Euro	Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141	390	1,02	456	1,19
Nach Haushaltstypen					
Alleinstehend	25 220	227	0,90	250	0,99
Alleinerziehend	31 621	164	0,52	201	0,64
Paar ohne Kinder	47 012	504	1,07	595	1,27
Paar mit Kindern	56 577	650	1,15	787	1,39
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 453	344	1,00	396	1,15
Ein Kind	48 689	543	1,12	663	1,36
Zwei Kinder	56 177	623	1,11	745	1,33
Drei Kinder	53 338	472	0,88	576	1,08
Vier und mehr Kinder	48 411	292	0,60	358	0,74
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	12 120	29	0,24	40	0,33
2. Dezil	19 957	99	0,49	135	0,68
3. Dezil	24 633	152	0,62	205	0,83
4. Dezil	27 728	193	0,70	250	0,90
5. Dezil	30 739	220	0,72	275	0,89
6. Dezil	35 437	282	0,80	344	0,97
7. Dezil	39 012	338	0,87	400	1,02
8. Dezil	46 397	473	1,02	555	1,20
9. Dezil	56 936	700	1,23	815	1,43
10. Dezil	94 072	1 492	1,59	1 630	1,73

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 5

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – Tarifvorschlag Grüne, ohne Soli

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141	186	0,49	213	0,56
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	107	0,42	117	0,46
Alleinerziehend	31 621	78	0,25	96	0,30
Paar ohne Kinder	47 012	244	0,52	281	0,60
Paar mit Kindern	56 577	305	0,54	363	0,64
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 453	165	0,48	187	0,54
Ein Kind	48 689	249	0,51	300	0,62
Zwei Kinder	56 177	303	0,54	355	0,63
Drei Kinder	53 338	209	0,39	258	0,48
Vier und mehr Kinder	48 411	138	0,29	173	0,36
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	12 120	17	0,14	24	0,20
2. Dezil	19 957	58	0,29	78	0,39
3. Dezil	24 633	85	0,34	112	0,45
4. Dezil	27 728	103	0,37	128	0,46
5. Dezil	30 739	113	0,37	135	0,44
6. Dezil	35 437	137	0,39	159	0,45
7. Dezil	39 012	145	0,37	158	0,41
8. Dezil	46 397	176	0,38	190	0,41
9. Dezil	56 936	235	0,41	264	0,46
10. Dezil	94 072	820	1,87	924	0,98

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 6

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – 10 344 Euro Grundfreibetrag, ohne Soli

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141	242	0,63	274	0,72
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	149	0,59	160	0,63
Alleinerziehend	31 621	93	0,29	112	0,36
Paar ohne Kinder	47 012	304	0,65	348	0,74
Paar mit Kindern	56 577	404	0,71	472	0,83
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 453	214	0,62	239	0,69
Ein Kind	48 689	326	0,67	384	0,79
Zwei Kinder	56 177	404	0,72	467	0,83
Drei Kinder	53 338	280	0,52	334	0,63
Vier und mehr Kinder	48 411	150	0,31	185	0,38
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	12 120	17	0,14	24	0,20
2. Dezil	19 957	57	0,29	76	0,38
3. Dezil	24 633	83	0,34	110	0,45
4. Dezil	27 728	101	0,36	125	0,45
5. Dezil	30 739	111	0,36	132	0,43
6. Dezil	35 437	134	0,38	155	0,44
7. Dezil	39 012	143	0,37	155	0,40
8. Dezil	46 397	173	0,37	187	0,40
9. Dezil	56 936	233	0,41	263	0,46
10. Dezil	94 072	1 409	1,50	1 560	1,66

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.

Tab. 7

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen – 10 744 Euro Grundfreibetrag, Beibehaltung des Soli

	Ausgangswert Status quo Euro	Veränderung			
		ohne Anpassung		mit Anpassung	
		Euro	%	Euro	%
Gesamt	38 141	194	0,51	220	0,58
Nach Haushaltstyp					
Alleinstehend	25 220	115	0,45	123	0,49
Alleinerziehend	31 621	98	0,31	121	0,38
Paar ohne Kinder	47 012	257	0,55	292	0,62
Paar mit Kindern	56 577	306	0,54	357	0,63
Nach Anzahl der Kinder					
Ohne Kinder	34 453	175	0,51	195	0,56
Ein Kind	48 689	268	0,55	318	0,65
Zwei Kinder	56 177	278	0,49	320	0,57
Drei Kinder	53 338	240	0,45	279	0,52
Vier und mehr Kinder	48 411	181	0,37	217	0,45
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im Status quo					
1. Dezil	12 120	28	0,23	39	0,32
2. Dezil	19 957	95	0,47	128	0,64
3. Dezil	24 633	140	0,57	185	0,75
4. Dezil	27 728	169	0,61	212	0,76
5. Dezil	30 739	186	0,60	222	0,72
6. Dezil	35 437	225	0,63	260	0,73
7. Dezil	39 012	239	0,61	262	0,67
8. Dezil	46 397	277	0,60	294	0,63
9. Dezil	56 936	298	0,52	308	0,54
10. Dezil	94 072	324	0,34	324	0,34

Hinweis: Die Tabelle weist die Wirkungen auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum Status quo aus.

Quelle: ifo Mikrosimulationsmodell.