



IW-Policy Paper 19/21

Einkommensteuerepolitik im Bundestagswahlkampf

Analyse der Parteiprogramme und Ausblick auf die kommende Legislaturperiode
Martin Beznoska / Tobias Hentze

Köln, 19.09.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Die Einkommensteuer im Bild der Zeit	4
3 Die Einkommensteuer in den Bundestagswahlprogrammen	8
4 Einkommensteuer- und Nettoeinkommenseffekte der Wahlprogramme nach Haushaltstypen und Einkommensklassen	13
5 Verteilungswirkungen von Reformoptionen für die Einkommensteuer nach der Bundestagswahl	17
5.1 Entlastung geringer und mittlerer Einkommen durch die Verschiebung der ersten Knickstelle des Einkommensteuertarifs	20
5.2 Verschiebung des Beginns der ersten Proportionalzone („Einsetzen des Spitzensteuersatzes“) / Verschiebung und Erhöhung des Spitzensteuersatzes	23
5.3 Abschaffung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag und Einführung einer Kindergrundsicherung	27
6 Fazit	34
Tabellenverzeichnis	36
Abbildungsverzeichnis	36
Literatur	37
Abstract	40
Anhang	41

JEL-Klassifikation:

H20 - Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen

H24 - Einkommensteuer und sonstige Personensteuern und Subventionen

Zusammenfassung

Die Einkommensteuerpolitik spielt in den Wahlprogrammen eine relevante Rolle. Darin unterscheidet sich der Bundestagswahlkampf 2021 nicht von vergangenen Wahlkämpfen. Allerdings ist es in den vergangenen 15 Jahren trotz Ankündigungen zu keiner grundlegenden Reform der Einkommensteuer gekommen. Dabei wäre angesichts der in den beiden vergangenen Jahrzehnten gestiegenen Einkommensteuerquote eine Entlastung gerechtfertigt.

Nach den Wahlprogrammen streben im Grunde alle Parteien Entlastungen für kleine und mittlere Einkommen sowie für Haushalte mit Kindern an. An dem Punkt hören die Gemeinsamkeiten aber auch schon auf: Während Union und vor allem FDP über alle Einkommensgruppen hinweg die Belastung senken oder zumindest nicht erhöhen wollen, fordern SPD, Grüne und Linke eine höhere Belastung für Steuerzahler mit hohem Einkommen. Je nach Partei beginnen bei einem Single diese hohen Einkommen bei 80.000 Euro bis 120.000 Euro.

Ein weiterer Unterschied betrifft das Familienbild. SPD, Grüne und Linke planen durch die Abschaffung oder Einschränkung des Ehegattensplittings Steuererhöhungen für Ehepaare, bei denen die Erwerbstätigkeit und in der Folge der Verdienst der Ehepartner unterschiedlich ist; der Extremfall ist ein Alleinverdiener-Ehepaar. Ziel ist es, die Zweitverdiener und damit vor allem die Ehefrauen zu einer höheren Erwerbstätigkeit zu motivieren. Ein Bestandsschutz für bestehende Ehen könnte den Effekt dämpfen oder die Wirkung in die Zukunft verlagern. Allerdings käme es bei einem Bestandsschutz zu der fragwürdigen Situation, dass zwei Ehepaare mit identischem Einkommen unterschiedlich viel Steuern zahlen – je nach Jahr der Heirat. Im Gegenzug sollen Familien durch die Einführung einer Kindergrundsicherung kompensiert werden. Die Analyse zeigt, dass bei einer kombinierten Einführung beider Reformen eine Mehrbelastung für Familien ab einem Bruttohaushaltseinkommen von etwa 100.000 Euro bestehen bleibt, während Familien mit geringerem Einkommen entlastet werden. Union und FDP wollen dagegen am bestehenden Ehegattensplitting und auch am Kindergeld und Kinderfreibetrag festhalten.

Die Einkommensteuerpolitik könnte je nach Wahlausgang zu einem Zankapfel in den Koalitionsverhandlungen werden. Dies gilt insbesondere für die Frage, inwieweit Steuerzahler mit höheren Einkommen entlastet oder belastet werden sollen und wie die Ehe künftig besteuert werden soll. Sollte es zu einer Einigung über eine Einkommensteuerreform kommen, ist davon auszugehen, dass Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen besonders profitieren. Bei Haushalten mit Kindern, die insgesamt auch mit Entlastungen rechnen können, kommt es bei Ehepaaren als Eltern auf die Zusammensetzung des Haushaltseinkommens an. Insbesondere Alleinverdiener-Familien könnten insgesamt höhere Steuern zahlen. Für Spitzenverdiener und Ehepaare ohne (steuerlich zu berücksichtigende) Kinder sind Mehrbelastungen denkbar.

Aufgrund der Haushaltslage infolge der Corona-Pandemie ist es naheliegend, eine strukturelle Reform nicht auf einen Schlag umzusetzen, sondern zeitlich zu strecken, um den Aufkommenseffekt zu verteilen. Es ist allerdings auch nicht ausgeschlossen, dass mit Verweis auf Schuldenstand und Schuldenbremse eine Entlastung der Einkommensteuerzahler auch nach der Bundestagswahl 2021 einmal mehr ausfällt.

1 Einleitung

Die Steuerpolitik spielt in den Bundestagswahlprogrammen der Parteien traditionell eine große Rolle. Ein Schwerpunkt liegt dabei regelmäßig auf der Einkommensteuer als für den Fiskus bedeutendste Steuerart. Dabei beschränken sich die Vorschläge der Parteien nicht nur auf den linear-progressiven Einkommensteuertarif, der durch die Höhe der Steuersätze und die Tarifeckwerte definiert wird. Im Fokus stehen weitere Regelungen wie das Ehegattensplitting, die Wirkung auf die Einkommensteuerlast der privaten Haushalte haben. Auch die steuerliche Berücksichtigung von Kindern ist ein vielfach diskutierter Aspekt. Daneben spielt der Solidaritätszuschlag noch immer eine Rolle, weil die amtierende Koalition die Ergänzungsabgabe mit Blick auf das Aufkommen zwar halbiert, aber nicht abgeschafft hat.

Handlungsbedarf ist bei der Einkommensteuer durchaus gegeben. Die Einführung des Steuerprogressionsberichts zur Ermittlung des Effekts der kalten Progression war zwar ein richtiger Schritt. So gleicht die Politik seit dem Jahr 2016 die heimlichen Steuererhöhungen infolge von Preissteigerungen aus. Mit dem Zweiten Familienlastenausgleichsgesetz wird der Tarif in den Jahren 2021 und 2022 um die Inflationsrate verschoben, der Grundfreibetrag wird analog zum Existenzminimum angehoben und das Kindergeld sowie der Kinderfreibetrag werden erhöht. Dies entspricht auch den eigenen Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD, 2018, 54).

Allerdings ist die Einkommensteuerlast in den vergangenen Jahren insgesamt dennoch gestiegen. Über eine strukturelle Veränderung der Einkommensteuer wurde in den vergangenen Jahren zwar unvermindert diskutiert. Zu einer Umsetzung ist es in den vergangenen drei Legislaturperioden jedoch nicht gekommen. Dabei sprachen sich Union und SPD in ihren Wahlprogrammen im Jahr 2017 für eine Entlastung aus. Doch obwohl sich die koalierenden Parteien zum Beispiel einig waren, den Spitzensteuersatz von 42 Prozent erst ab einem Einkommen von 60.000 Euro greifen zu lassen, ist dies bisher noch nicht umgesetzt, sondern dieser greift im Jahr 2021 bereits bei 57.918 Euro (CDU/CSU, 2017; SPD, 2017).

Anfang des Jahres 2020 hat die FDP-Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf für eine Reform des Einkommensteuertarifs eingebracht, der eine spürbare Senkung der Steuerlast vorsah (Deutscher Bundestag, 2020a). Allerdings wurde dieser im Finanzausschuss des Bundestags mehrheitlich abgelehnt (Deutscher Bundestag, 2020b).

2 Die Einkommensteuer im Bild der Zeit

Die Einkommensteuer gilt als Inbegriff für die Umsetzung des Prinzips der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit. Je nach Ausgestaltung der mit dem Einkommen steigenden Steuersätze lässt sich mit ihr die gewünschte Form von Steuergerechtigkeit herstellen. Gerechtigkeit ist neben Effizienz eines der beiden Grundprinzipien der Steuerpolitik. Gleichzeitig leistet die Einkommensteuer den größten Beitrag zum Steuerhaushalt. Dies mag auch ein Grund dafür sein, warum die letzte grundlegende Reform der Einkommensteuer bereits 15 Jahre zurück liegt. Selbst den Ausgleich der kalten Progression verbucht das Bundesfinanzministerium mit einem Einnahmehausfall in Höhe von mehr als 4 Milliarden Euro, wovon beim einzelnen Privathaushalt in der

Regel lediglich wenige Euro pro Monat ankommen (Beznoska/Hentze, 2020a). Strukturelle Entlastungen führen demnach zu deutlichen Steuermindereinnahmen für den Fiskus, solange sie nicht gegenfinanziert werden.

Der Einkommensteuertarif ist linear-progressiv ausgestaltet. So steigt der Grenzsteuersatz, also die Steuerbelastung je zusätzlich erwirtschaftetem Euro, mit dem Einkommen kontinuierlich bis zum Spitzensteuersatz an. Dadurch erhöht sich mit dem Einkommen nicht nur die absolute sondern auch die relative Steuerlast ausgedrückt in Prozent des zu versteuernden Einkommens. Dies führt grundsätzlich dazu, dass Steuerpflichtige mit hohem Einkommen absolut und relativ mehr Steuern zahlen als Steuerpflichtige mit geringem Einkommen. Die 10 Prozent der privaten Haushalte mit den höchsten Einkommen tragen mehr als die Hälfte des Aufkommens, während die 50 Prozent der Haushalte mit den geringsten Einkommen rund 6 Prozent des Einkommenssteueraufkommens zahlen (Beznoska/Hentze, 2021a). Im Grundsatz erfüllt die Einkommenssteuer damit den Anspruch der Steuergerechtigkeit, das Ausmaß der progressiven Besteuerung ist dagegen wie geschildert ein politischer Streitpunkt.

Mit Blick auf die beiden zentrale Parameter des Einkommensteuertarifs lässt sich feststellen, dass die Steuersätze aktuell vergleichsweise gering sind, die Tarifgrenzen dafür relativ gesetzt (Beznoska/Hentze, 2018). Eine Konsequenz davon ist, dass der Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer) zwar bei „nur“ 42 Prozent statt wie Anfang des Jahrtausends bei 53 Prozent liegt, allerdings wird der Spitzensteuersatz bereits mit dem 1,4-fachen Durchschnittsbruttogehalt erreicht. Als Folge zahlen schätzungsweise mehr als vier Millionen Personen den Spitzensteuersatz auf einen Teil ihres Einkommens – das ist etwa jeder elfte Einkommensteuerzahler (Beznoska/Hentze, 2021a).

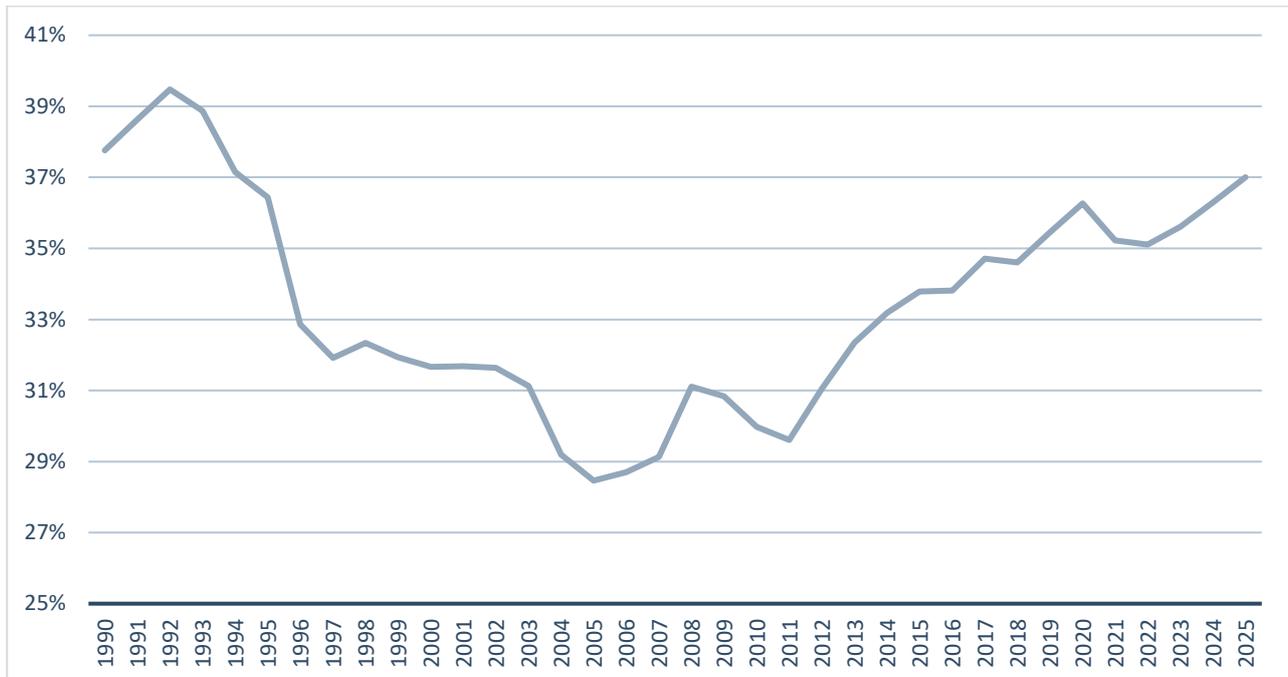
Ausbleibende Reformen in der Vergangenheit sind ein Grund für die relativ starken Zuwächse bei der Einkommensteuer. Trotz Corona-Krise haben sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer in den vergangenen 15 Jahren bis 2020 auf rund 270 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. Allerdings spiegelt der Blick auf die nominale Entwicklung der Einnahmen die reale Bedeutung des Zuwachses unzureichend wider. Denn es stellt den Normalfall dar, dass die Einnahmen aus der Einkommensteuer Jahr für Jahr steigen. Um real nicht an Wert zu verlieren, müssen schließlich Löhne und Einkommen zumindest um die Inflationsrate steigen. Zwar soll der Ausgleich der kalten Progression Mehreinnahmen aus inflationsbedingten Lohnerhöhungen verhindern, allerdings werden dadurch lediglich überproportionale Mehreinnahmen für den Staat begrenzt. Real stiegen die Steuereinnahmen der Einkommensteuer in den letzten 15 Jahren jedoch auch um 70 Prozent.

Vor diesem Hintergrund ist vielmehr ein Vergleich der Einkommenssteuereinnahmen mit den gesamten Steuereinnahmen oder dem Bruttoinlandsprodukt aussagekräftig. Bei einer Relation zu den gesamten Steuereinnahmen zeigt sich, dass der Anteil der Einkommensteuer von der globalen Finanzkrise bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie trotz Ausgleichs der kalten Progression von rund 30 Prozent auf 36 Prozent gestiegen ist – ein so hoher Wert wurde zuletzt 1995 festgestellt. Die Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer haben sich folglich dynamischer entwickelt als die Summe der übrigen Steuereinnahmen. Zwar sorgt die

Corona-Pandemie kurzfristig für einen Rückgang des Anteils, allerdings wird ab dem Jahr 2023 mit weiteren Anstiegen gerechnet (Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Anteil der Einkommensteuer an den gesamten Steuereinnahmen

Einkommensteuer: Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2021, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

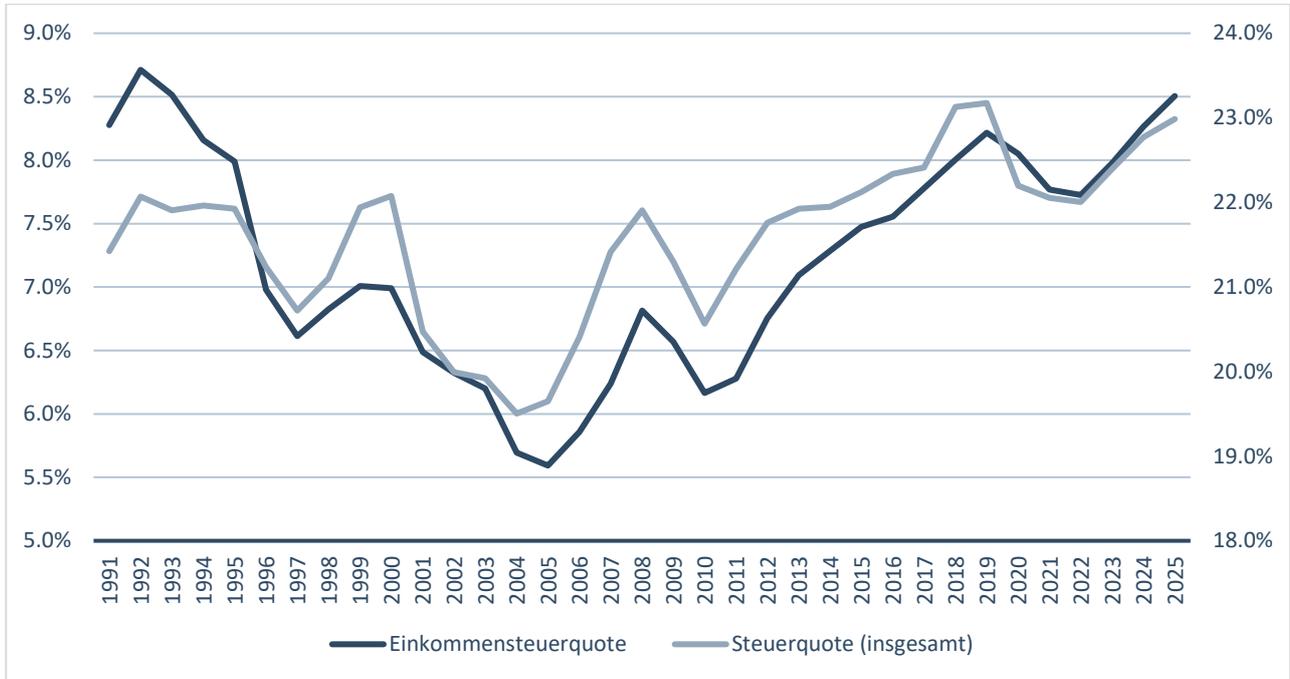
Bestätigt wird dieser Befund bei einer Analyse der Einkommensteuerquote, also dem Anteil des Aufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer am Bruttoinlandsprodukt. Vor der Pandemie erreichte die Einkommensteuerquote mit gut 8 Prozent den höchsten Wert seit 1995 (Abbildung 2-2). Bis zum Jahr 2025 wird schätzungsweise annähernd der Rekordwert des Jahres 1992 erreicht werden. Bemerkenswerterweise verläuft die Quote der gesamten Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt weitgehend analog zur Einkommensteuerquote. Der Beschäftigungsaufbau nach der Finanzkrise ab 2010 spiegelt sich in der Einkommensteuerquote wieder und dies bedeutet, dass Schwankungen der Steuerquote insgesamt weitgehend auf Schwankungen der Einkommensteuerquote zurückzuführen sind. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2020, in dem durch den stärkeren Einbruch anderer Steuerarten (zum Beispiel der Unternehmensteuern) und der Senkung der Mehrwertsteuer die Gesamtsteuerquote stärker einbricht.

Die Gesamtsteuerquote, die im Jahr 2019 den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung erreicht hat, wird also in Normalzeiten maßgeblich von der Einkommensteuerquote getrieben. Rund drei Viertel des Anstiegs der aggregierten Steuerquote zwischen 2005 und 2019 sind auf Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer zurückzuführen (Beznoska/Hentze, 2021a). Diese Beobachtungen untermauern die hohe Relevanz der Einkommensteuer für den Staatshaushalt. Im Jahr 2021 entspricht 1 Prozentpunkt der jährlichen Steuereinnahmen rund 35 Milliarden

Euro. Die Einkommensteuerlast ist in Anbetracht dieser Entwicklung seit der Wiedervereinigung vergleichsweise hoch.

Abbildung 2-2: Steuerquoten im Vergleich

Einkommensteuer: Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer

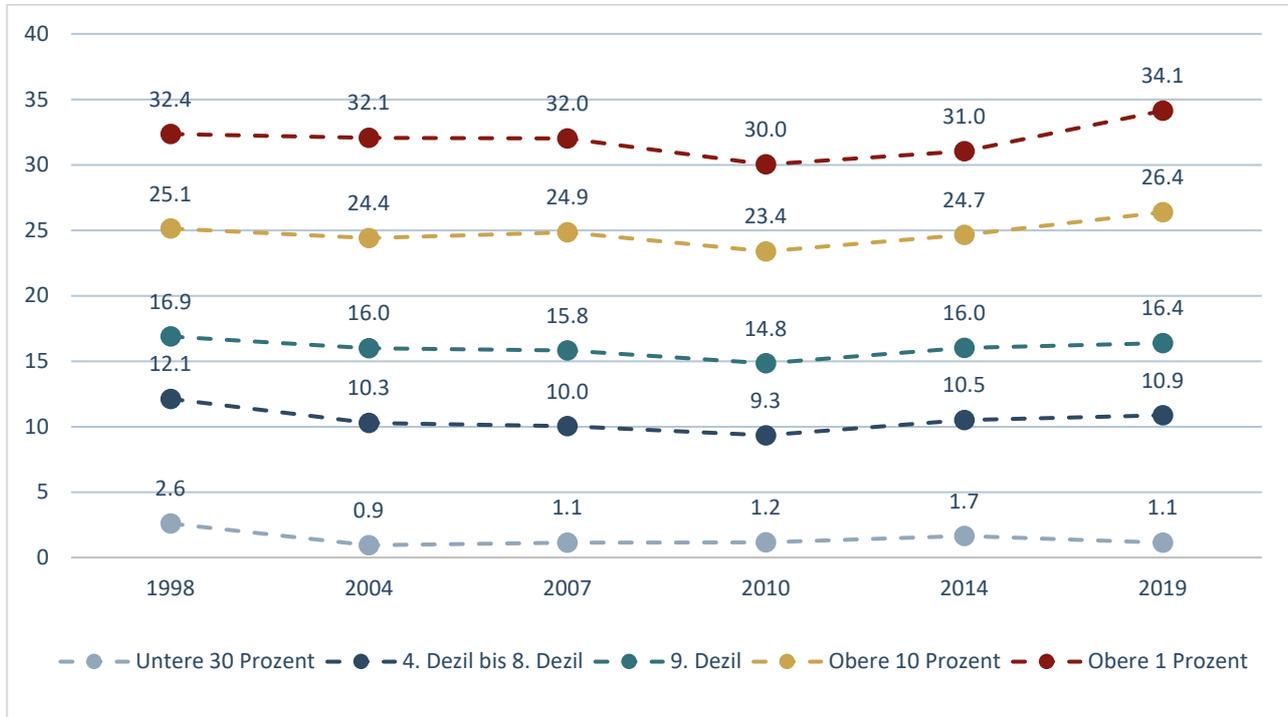


Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 2021, 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

Die hohe Last wird dabei im Grunde von allen Steuerpflichtigen getragen. Denn ein Blick auf die Steuerbelastung nach Einkommensklassen zeigt, dass im Jahr 2019 sowohl Normalverdiener als auch Spitzenverdiener einen höheren Anteil ihres Einkommens an den Staat abgeben mussten als 1998 (Abbildung 2-3). Insbesondere seit dem Jahr 2014 ist die prozentuale Belastung spürbar angestiegen. An diesem Befund ändert auch die Corona-Pandemie nur wenig (Beznoska/Hentze, 2021a).

Abbildung 2-3: Steuerbelastung der Steuerpflichtigen in den FAST-Daten

Belastung mit der Einkommensteuer in Prozent der modifizierten Summe der Einkünfte, Verteilung der Steuerpflichtigen nach modifizierter Summe der Einkünfte



Anmerkung: Ergebnis für 2019 nach Fortschreibung und Mikrosimulation mit der FAST 2014. Kapitaleinkommen und Abgeltungsteuer sind ab 2010 nur noch unvollständig in den Daten.

Quellen: Beznoska/Hentze, 2021a; FAST 1998, 2004, 2007, 2010, 2014; eigene Berechnungen

3 Die Einkommensteuer in den Bundestagswahlprogrammen

Auch im Bundestagswahlkampf 2021 nimmt die Steuerpolitik und insbesondere die Einkommensteuerpolitik Platz in den Wahlprogrammen ein. Dabei gibt es zwischen den Parteien Gemeinsamkeiten, allerdings zeigen sich auch bemerkenswerte Unterschiede.

Zunächst streben bis auf die AfD alle im Bundestag vertretenen Parteien nach der Bundestagswahl eine strukturelle Reform des Einkommensteuertarifs an. Die AfD (2021) sieht jenseits von inflationsbedingten Anpassungen, also einer Fortsetzung des Ausgleichs der kalten Progression, keine Änderungen bei der Einkommensteuer vor.

Im Fokus der anderen Parteien steht unisono die Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen. Bei CDU/CSU (2021a, 34) heißt das Ziel „kleine und mittlere Einkommen ... zu entlasten“. Im Grunde wortgleich steht es so im Programm von Bündnis 90/Die Grünen (2021a, 91). Die SPD (2021, 22) will eine Reform, die „kleine und mittlere Einkommen besserstellt“. Die FDP (2021, 9) will den Mittelstandsbauch abschaffen, weil „die Steuerlast bei kleinen und mittleren Einkommen besonders schnell“ ansteigt. DIE LINKE (2021, 88) will „niedrige und mittlere Einkommen“ entlasten.

Ein Unterschied besteht darin, ob die Einkommensteuerlast für alle Steuerpflichtigen gesenkt werden soll. Die Linke (2021, 88) will gleichzeitig „höhere Einkommen... stärker belasten“. Die SPD will, dass „die oberen 5 Prozent“ mehr Einkommensteuer zahlen. Bündnis 90/Die Grünen (2021a, 91) wollen, „dass alle einen fairen Beitrag leisten. Dabei zahlten nach Ansicht der Partei „die obersten 10 Prozent der Einkommen... relativ weniger...als die mittleren Einkommen“. CDU/CSU (2021, 34) sprechen sich gegen Steuererhöhungen aus, die FDP (2021, 9) will die „Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bei den Steuern und Abgaben nachhaltig... entlasten“.

Jenseits inhaltlicher Fragen ist die Konkretisierung der jeweiligen Vorhaben sehr unterschiedlich. Bündnis 90/Die Grünen (2021a) fordern zur Umsetzung ihrer Ziele konkret einen Spitzensteuersatz von 45 Prozent statt 42 Prozent für zu versteuernde Einkommen ab 100.000 Euro (bei Zusammenveranlagung 200.000 Euro). Analog soll der Reichensteuersatz ab 250.000 Euro zu versteuerndem Einkommen (bei Zusammenveranlagung 500.000 Euro) um 3 Prozentpunkte auf 48 Prozent steigen. Zugleich soll der Grundfreibetrag erhöht werden, wobei dies nicht spezifiziert wird. Da die Reform allerdings „maximal aufkommensneutral“ sein soll, begrenzt diese Vorgabe den Spielraum zur Anhebung der Grundfreibetrags.

Die SPD (2021) ist in ihren Ausführungen zum Einkommensteuertarif sehr vage. Die einzige konkrete Festlegung besteht darin, dass sie die oberen 5 Prozent stärker belasten und die restlichen 95 Prozent entlasten will. Aus dieser Vorgabe lässt sich zumindest ableiten, dass der Spitzensteuersatz steigen soll, während der Mittelstandsbauch abgeflacht werden muss. Nach einem Bericht des Spiegel (2021) soll nach den SPD-Plänen zur Abflachung des Mittelstandsbauchs der heutige Spitzensteuersatz von 42 Prozent erst bei 70.000 Euro greifen. Nach derzeitiger Gesetzeslage liegt die Grenze im Jahre 2022 bei 58.596 Euro. Gleichzeitig soll von da an der Steuersatz linear bis auf 45 Prozent ansteigen, der bei einem zu versteuernden Einkommen von 90.000 Euro erreicht wird. Analog zu den Grünen soll die Reichensteuer ab 250.000 Euro (Einzelveranlagung) auf 48 Prozent erhöht werden.

Ebenso vage wie die SPD sind CDU/CSU (2021a) in ihrem Wahlprogramm. Außer dem Hinweis auf eine Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen sowie der Absage an Steuererhöhungen finden sich keine Einlassungen zum Einkommensteuertarif. Klar ist, dass eine Umsetzung ähnlich aussehen könnte wie bei der SPD, allerdings ohne die Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Um insbesondere kleine Einkommen stärker zu entlasten, würde sich eine Verschiebung der ersten Knickstelle bei einem Einkommen von knapp 15.000 Euro anbieten. Wenn beispielsweise die erste Progressionszone um rund 2.500 Euro ausgeweitet werden sollte, würde dies zu Mindereinnahmen von rund 10 Milliarden Euro führen. Kurzfristig veröffentlichten CDU/CSU am 13.9. ein „Sofortprogramm“, in dem auch von einem höheren Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.250 Euro statt 1.000 Euro und einer Erhöhung der Pendlerpauschale die Rede ist (CDU/CSU, 2021b). Dies wird aber in den folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Sehr umfangreich und konkret sind die Vorstellungen der Partei DIE LINKE (2021). Die Linke will den Grundfreibetrag auf 14.400 Euro pro Jahr erhöhen – das wären 44 Prozent mehr als der Gesetzgeber für das Jahr 2022 vorsieht. Der Spitzensteuersatz des linear-progressiven Tarifverlaufs soll von 42 Prozent auf 53 Prozent steigen und ab einem zu versteuernden Einkommen von 70.000 Euro greifen. Der bisherige Reichensteuersatz soll auf 60 Prozent festgelegt werden und

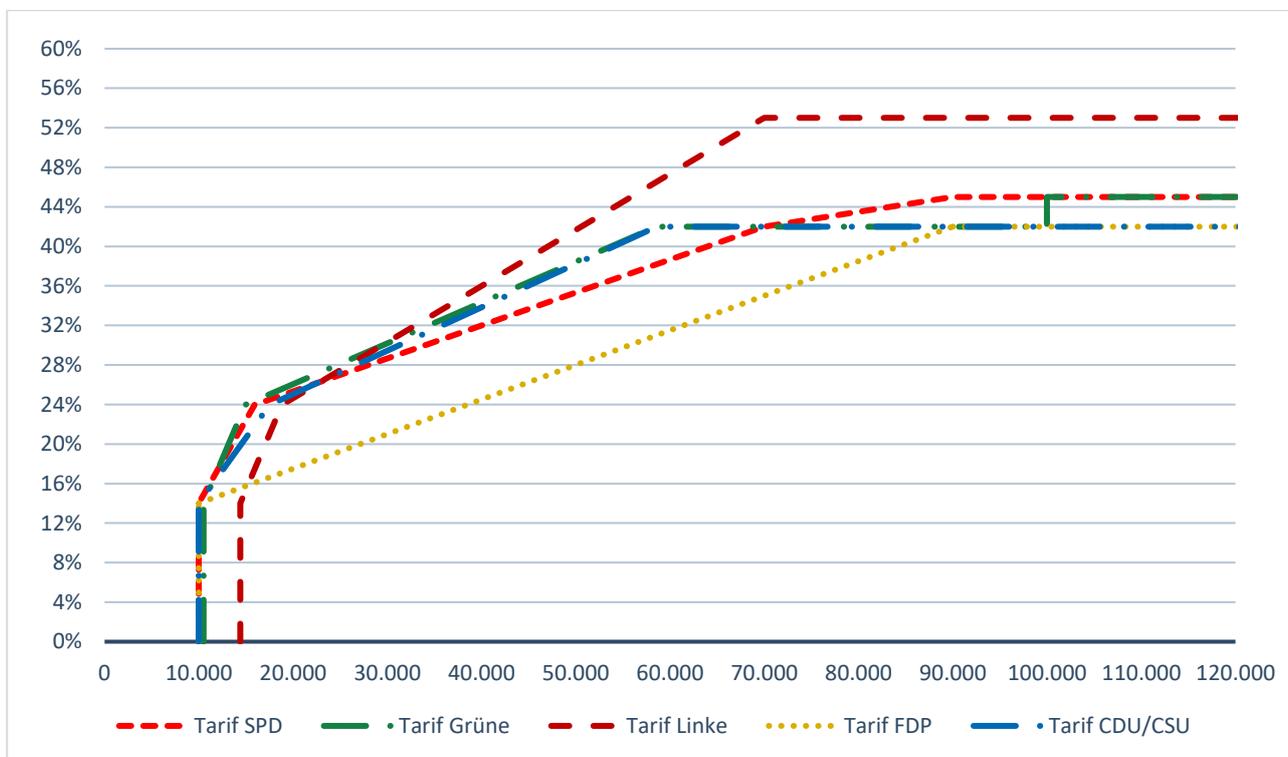
zudem ein zweiter Reichensteuersatz in Höhe von 75 Prozent für Einkommen ab 1 Million Euro eingeführt werden.

Ebenfalls konkrete Vorstellungen formuliert die FDP (2021). Der Mittelstandsbauch soll komplett abgeschafft, der Spitzensteuersatz soll erst bei 90.000 Euro zu versteuerndem Einkommen einsetzen. Beide Komponenten würden den Tarifverlauf spürbar abflachen.

Grafisch ist der Einkommensteuertarif nach den Vorstellungen der Parteien in Abbildung 3-1 dargestellt.

Abbildung 3-1: Einkommensteuertarif nach den Wahlprogrammen

Grenzsteuersatz in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens in Euro



Quellen: Bundestagswahlprogramme der Parteien; eigene Berechnungen

Neben dem Einkommensteuertarif planen die Parteien weitere Veränderungen, die zu Be- oder Entlastungen der Privathaushalte bei der Einkommensteuer führen würden. Dies gilt insbesondere für Ehepaare und Haushalte mit Kindern. Denn sowohl das Ehegattensplitting als auch das Kindergeld oder vergleichbare Leistungen werden von den Parteien adressiert. Teilweise werden beide Aspekte auch kombiniert.

Bündnis 90/Die Grünen (2021a, 60) fordern die Abschaffung des Ehegattensplittings und die Umstellung auf eine individuelle Besteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag. Ebenso sieht DIE LINKE (2021, 84) dieses Modell vor, bei dem lediglich der nicht ausgeschöpfte Teil des Grundfreibetrags des einen Ehepartners auf den anderen Ehepartner übertragbar ist. Auch die SPD (2021, 23) will das Ehegattensplittings abschaffen, nennt allerdings keine konkrete

Alternative. Im Wahlkampf 2017 warb die SPD für ein Realsplitting (SPD, 2017). Grüne und SPD sprechen sich dabei für einen Bestandsschutz bereits geschlossener Ehen aus. In der Praxis könnte dies künftig zu einer unterschiedlichen Besteuerung einkommensmäßig identischer Ehepaare führen. Die AfD (2021, 106) will das Ehegattensplitting zu einem Familiensplitting ausbauen. Die FDP (2021, 34) plant keine Änderungen des Ehegattensplittings. CDU/CSU (2021a, 72) wollen zwar auch nicht am Ehegattensplitting rütteln, sehen jedoch die Ergänzung eines Kindersplittings vor, indem Kinder der Grundfreibetrag zustehen soll.

Um Einkommensbußen durch ein fehlendes Ehegattensplitting für Familien aufzufangen, will die SPD (2021, 23) eine Kindergrundsicherung einführen. Diese beinhaltet die Erhöhung des Kindergeldes von derzeit 219 Euro auf mindestens 250 Euro sowie ein einkommensabhängiger Zuschlag in gleicher Höhe für Familien mit geringen Einkommen (ebd., 40). Ebenso wollen Bündnis 90/Die Grünen eine Kindergrundsicherung einführen, die verschiedene Sozialleistungen zusammenfassen und Haushalte mit Kindern finanziell besserstellen soll. Konkret wird dies im Wahlprogramm jedoch nicht ausgeführt. Allerdings haben die Grünen ihr Konzept jenseits davon dargestellt. Danach soll die Kindergrundsicherung je nach Haushaltseinkommen zwischen 290 Euro und 547 Euro pro Kind liegen (Bündnis 90/Die Grünen, 2021b). Die FDP (2021, 33) tendiert in eine ähnliche Richtung und schlägt ein Kinderchancengeld vor, das laut der FDP-Bundestagsfraktion neben dem Kindergeld flexible Geldleistungen je nach Lebenssituation von bis zu 200 Euro vorsieht (FDP, 2020). Konkret formuliert DIE LINKE (2021, 28) ihre Vorstellungen für die Einführung einer Kindergrundsicherung: Demnach soll der Mindestbetrag als Ersatz für das heutige Kindergeld 328 Euro betragen, maximal wären 630 Euro möglich.

Alleinerziehenden steht ein sogenannter Entlastungsbetrag zu. Derzeit beträgt der Freibetrag 4.008 Euro pro Jahr. CDU/CSU (2021a, 72) planen eine Erhöhung auf 5.000 Euro. Auch die FDP (2021, 33) spricht sich für eine – nicht näher spezifizierte – Erhöhung aus, Bündnis 90/Die Grünen (2021a, 111) sehen eine Steuergutschrift in nicht genannter Höhe für Alleinerziehende vor. Bei den anderen Parteien finden sich dazu keine Äußerungen.

Eine Sonderrolle bei einer Analyse der Parteiprogramme zur Einkommensteuer nimmt der Solidaritätszuschlag ein. Der Solidaritätszuschlag hat bereits in Teilen den Bundestagswahlkampf 2017 und die anschließenden Koalitionsverhandlungen geprägt. In den Verhandlungen zu einer Jamaika-Koalition war die Ergänzungsabgabe dem Vernehmen nach mit ein Grund für das Scheitern der Gespräche, da sich die Positionen diametral gegenüberstanden. Die amtierende Koalition aus Union und SPD hat den Solidaritätszuschlag für die meisten Steuerpflichtigen zum 1. Januar 2021 faktisch abgeschafft, indem die bestehende Freigrenze bei der Einkommensteuer deutlich verschoben wurde. Gleichzeitig hat die Regierung in ihrem Gesetzentwurf diese Regelung als einen „ersten Entlastungsschritt für kleine und mittlere Einkommen“ beschrieben, dem eine spätere, vollständige Abschaffung folgen soll (Deutscher Bundestag, 2019). Allerdings ist bis heute offen geblieben, wann und wie dies geschehen soll.

Im aktuellen Bundestagswahlkampf fordern CDU/CSU, FDP und AfD die Abschaffung des noch bestehenden Solidaritätszuschlags, während SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE am Solidaritätszuschlag grundsätzlich festhalten wollen. Die SPD rückt damit von dem Regierungsvorhaben ab, den Solidaritätszuschlag vollständig abzuschaffen. Die teilweise Rückführung des

Solidaritätszuschlag bezieht sich nur auf die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer, so dass mehr als 90 Prozent der Entlastung auf Arbeitnehmer entfallen. Das Aufkommen der verbleibende Solidaritätszuschlag auf Lohn- und veranlagte Einkommensteuer beläuft sich im Jahr 2021 auf schätzungsweise knapp 7 Milliarden Euro. Weitere 3 Milliarden Euro entfallen auf Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer (BMF, 2021). Es ist offenkundig, dass die restlichen 7 Milliarden Euro Solidaritätszuschlag auf Lohn- und veranlagte Einkommensteuer von Haushalten mit hohem Einkommen bezahlt werden, da diese bei der Reform des Jahres 2020 außen vor geblieben sind. Zusammengefasst sind die Vorstellungen der Parteien zur Einkommensteuerpolitik in Tabelle 3-1.

Tabelle 3-1: Bausteine einer Einkommensteuerreform

Zustimmung der Parteien zu den einzelnen Punkten laut Wahlprogrammen

	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	Linke	AfD
„kleine und mittlere Einkommen entlasten“ (Grundfreibetrag erhöhen/ersten und zweiten Tarifknick verschieben (Einsetzen Spitzensteuersatz))	✓	✓	✓	✓	✓	
„hohe Einkommen stärker belasten“ Spitzensteuersatz/Reichensteuersatz erhöhen		✓	✓		✓	
Ehegattensplitting einschränken		✓	✓		✓	
Alleinerziehende entlasten	✓		✓	✓		
Kindergeld oder ähnliches erhöhen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Restlichen Solidaritätszuschlag abschaffen	✓			✓		✓

Quellen: Bundestagswahlprogramme der Parteien; eigene Darstellung

Sowohl die Veränderung des Tarifverlaufs als auch Änderungen der Bemessungsgrundlage führen zu relevanten Aufkommenseffekten (Tabelle 3-2). Insgesamt treten in der Summe alle Parteien bis auf die AfD für eine Entlastung der Privathaushalte bei der Einkommensteuer ein. Dabei

handelt es sich um eine statische Analyse. Effekte aufgrund von Verhaltensänderungen, zum Beispiel einer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit infolge geringerer Grenzsteuersätze oder einer Erhöhung des Konsums aufgrund eines höheren Nettoeinkommens, sind nicht berücksichtigt. Nicht differenziert wird dabei nach dem Zeitpunkt einer geplanten Änderung, möglichen Finanzierungsvorbehalten oder etwaigem Bestandsschutz oder Wahlrecht (zum Beispiel beim Ehegattensplitting). Die geschätzten Aufkommenseffekte für die Reformen des Ehegattensplittings beziehen sich daher auf eine vollständige Änderung für alle Ehepaare. Bei Einführung nur für neugeschlossene Ehen beziehungsweise einem Wahlrecht sind die Effekte anfangs deutlich niedriger.

Während die FDP in der Summe am stärksten für eine Entlastung der Haushalte eintritt, ist der Wert bei der Grünen am geringsten. Allerdings gibt es relevante Unterschiede zwischen Haushaltstypen und Einkommensklassen, die im Folgenden näher beleuchtet werden. Nicht einberechnet sind dabei Überlegungen der Parteien zu anderen Steuerarten. Beispielsweise kommt das ZEW (2021a) zum Ergebnis, dass die Pläne von SPD, Grünen und Linken zu Mehreinnahmen für den Fiskus führen. Basis für das Ergebnis sind allerdings unter anderem Einnahmen aus der Vermögensteuer, die hier nicht betrachtet wird. Allerdings sind auch und insbesondere bei einer Vermögensteuer Verhaltensanpassungen und Erhebungskosten zu berücksichtigen, die zusammen genommen rund 40 Prozent der Bruttoeinnahmen ausmachen können (Beznoska/Hentze, 2021b). Zudem wurden geplante Änderungen des Ehegattensplittings in der Analyse des ZEW nicht berücksichtigt, obwohl sie wie erläutert im engen Zusammenhang mit der Kinderkomponente stehen (ZEW, 2021b). Auch das ifo-Institut (Blömer et al., 2021) kommt in einer aktuellen Studie, die nur Änderungen bei Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag betrachtet, zu ähnlichen Aufkommenswirkungen.

Tabelle 3-2: Auswirkungen der Wahlprogramme auf private Haushalte und Staat

In Milliarden Euro – Belastung der Privathaushalte (-) / Entlastung der Privathaushalte (+)

in Milliarden Euro	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	Linke	AfD
Einkommensteuertarif	10	7	+0	75	25	0
Solidaritätszuschlag	7	0	0	7	0	7
Ehegattensplitting	0	-3	-14	0	-14	0
Kinderkomponente	10	16	20	6	35	15
Saldo	27	20	6	88	46	22

Anmerkungen: Die Aufkommenseffekte sind stark von der Interpretation der Wahlprogramme abhängig. Die Annahme bezüglich der Reformen des Ehegattensplittings ist die vollständige Gültigkeit für alle Ehepaare (auch Bestandsehen).

Quellen: Bundestagswahlprogramme der Parteien; eigene Berechnung und Darstellung

4 Einkommensteuer- und Nettoeinkommenseffekte der Wahlprogramme nach Haushaltstypen und Einkommensklassen

Für eine differenzierte Analyse der Entlastungs- und Belastungseffekte ist nicht nur eine Unterteilung nach Einkommensklassen, sondern auch nach Haushaltstypen zwingend. Denn ein Single wird nicht von den Überlegungen zu Ehegattensplitting und Kindergeld tangiert, für ein Ehepaar mit Kindern sind diese Aspekte jedoch entscheidend. Zudem wirken die einzelnen Komponenten

bei einem Steuerpflichtigen in verschiedene Richtungen. Bei SPD, Grünen und Linken sollen beispielsweise Haushalte mit Kindern entlastet, Ehepaare ohne Kinder je nach Einkommenskonstellation dagegen belastet werden.

Bei Singles mit einem kleinen, mittleren oder leicht überdurchschnittlichen Gehalt sehen im Grunde alle Parteien Entlastungen vor (Tabelle 4-1). An den Beispielfällen für Singles sind die geplanten Änderungen der Parteien bei Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag am besten zu erkennen, da dort weder das Ehegattensplitting noch Kinderkomponenten eine Rolle spielen. Es sind sowohl die absoluten Werte in Euro als auch die Prozentsätze bezogen auf das Bruttogehalt angegeben. Die Auswertung der relativen Entlastung lässt eher einen Vergleich zwischen den verschiedenen Einkommen zu. Das Ausmaß der Entlastungen ist dabei unterschiedlich, allerdings je nach Partei in den Wahlprogrammen auch teilweise vage gehalten. Aufgrund von zwischenzeitlichen Spezifizierungen der Parteien weichen die folgenden Ergebnisse geringfügig von früheren Berechnungen ab, die Kernbotschaft bleibt aber bestehen (vgl. Benoska/Hentze, 2021c). Die Werte ergeben sich unmittelbar aus den in Abbildung 4-1 dargestellten Einkommensteuertarifen sowie – je nach Partei – der Abschaffung des restlichen Solidaritätszuschlags. Letzteres sorgt bei hohen Einkommen für eine relativ starke Entlastung. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die entsprechende Entlastung für geringe und mittlere Einkommen durch die erfolgte Rückführung des Solidaritätszuschlags bereits zu Beginn des Jahres 2021 erfolgt ist.

Zwar gelten die zugrundeliegenden Einkommensteuertarife für alle Haushaltstypen. Allerdings kommen bei Ehepaaren und Haushalten mit Kindern die Reformideen der Parteien zum Ehegattensplitting und zur Förderung von Kindern hinzu.

Tabelle 4-1: Veränderung des Nettoeinkommens

Singles

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (25.000 Euro)*	9 0,0	98 0,4	159 0,6	592 2,4	1.074 4,3
Mittleres Einkommen (50.000 Euro)	272 0,5	98 0,2	307 0,6	2.484 5,0	1.052 2,1
Hohes Einkommen (80.000 Euro)	1.135 1,4	110 0,1	576 0,7	5.425 6,8	-110 -0,1
Sehr hohes Einkommen (150.000 Euro)	-704 -0,5	-1.053 -0,7	2.994 2,0	8.773 5,8	-8.149 -5,4

Alleinerziehende mit einem Kind

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (25.000 Euro)*	1.372 5,5	1.702 6,8	815 3,3	1.061 4,2	3.434 13,7
Mittleres Einkommen (50.000 Euro)	567 1,1	950 1,9	1.109 2,2	2.107 4,2	2.415 4,8
Hohes Einkommen (80.000 Euro)	458 0,6	65 0,1	1.376 1,7	3.997 5,0	655 0,8
Sehr hohes Einkommen (150.000 Euro)	-1.299 -0,9	-1.167 -0,8	3.789 2,5	8.489 5,7	-7.482 -5,0

Ehepaar ohne (kindergeldberechtigte) Kinder

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (30.000 Euro)*	0 0,0	27 0,1	24 0,1	58 0,2	590 2,0
Mittleres Einkommen (60.000 Euro)	15 0,0	-944 -1,6	404 0,7	2.006 3,3	35 0,1
Hohes Einkommen (100.000 Euro)	-1.086 -1,1	-4.124 -4,1	640 0,6	5.582 5,6	-5.239 -5,2
Sehr hohes Einkommen (180.000 Euro)	-4.512 -2,5	-8.163 -4,5	2.782 1,5	14.178 7,9	-17.903 -9,9

Ehepaar mit zwei Kindern

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (30.000 Euro)*	6.744 22,5	6.239 20,8	1.032 3,4	4.860 16,2	10.466 34,9
Mittleres Einkommen (60.000 Euro)	758 1,3	751 1,3	1.414 2,4	2.020 3,4	2.640 4,4
Hohes Einkommen (100.000 Euro)	-791 -0,8	-2.873 -2,9	1.558 1,6	5.156 5,2	-3.090 -3,1
Sehr hohes Einkommen (180.000 Euro)	-6.401 -3,6	-9.092 -5,1	3.292 1,8	12.714 7,1	-17.932 -10,0

Anmerkungen: Einkommen ist das Bruttolohneinkommen des Haushalts, kein weiteres Einkommen im Haushalt, Alleinverdiener/in im Fall des Ehepaars ohne Kinder und des Ehepaars mit zwei Kindern, Annahme zum Zusatzbeitragsatz der gesetzlichen Krankenversicherung 1,3 Prozent. In den Fällen mit Kindern sind diese annahmegemäß immer zwischen 6 bis 13 Jahren alt.

* Die Annahme für die Haushalte mit geringem Einkommen lautet, dass kein Anspruch auf Sozialtransfers wie Grundsicherung oder Wohngeld besteht. Bei dem Ehepaar mit zwei Kindern könnte es Fälle geben, in denen zumindest ein Anspruch auf Wohngeld vorhanden ist. Wenn der Kinderzuschlag bei Einführung der Kindergrundsicherung/ des Kinderchancengelds (SPD, Grüne, FDP, Linke) entfällt, wären die Auswirkungen auf das Nettoeinkommen entsprechend niedriger.

Quelle: Eigene Berechnungen

Für die Modellierung der Kindergrundsicherung müssen dazu weitere Annahmen über das Abschmelzen der einkommensabhängigen Komponente getroffen werden, da diese in keinem der Vorschläge aus den Wahlprogrammen explizit genannt wird. In Kapitel 5.3 ist die Vorgehensweise am Beispiel des Vorschlags der Grünen ausführlich erläutert. Die dort modellierte Abschmelzrate wurde hier auch für die Modelle der SPD, der Linken und der FDP angewendet. Wichtig zu wissen ist, dass im Beispiel für Alleinerziehende mit einem Kind und einem Bruttoeinkommen von 25.000 Euro immer eine einkommensabhängige Komponente zu einem Drittel des Maximalbetrags eingeht. In Fällen mit höherem Einkommen gibt es immer nur jeweils den Grundbetrag. Beim Ehepaar mit zwei Kindern und einem Einkommen von 30.000 Euro wird immer der volle Maximalbetrag ausgezahlt und bei den höheren Einkommensfällen wiederum nur der Grundbetrag.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass insbesondere geringverdienende Alleinerziehende stark von den Plänen aller Parteien profitieren würden. Hier stehen vor allem die Parteien mit Kindergrundsicherungskonzept hervor. Das Vorhaben der Union, den Alleinerziehenden-Entlastungsbetrag auf 5.000 Euro auszuweiten und das Kindergeld zu erhöhen, wirkt zwar auch in die gewünschte Richtung, allerdings quantitativ deutlich moderater.

Komplex wird die Betrachtung bei den Ehepaaren mit Kindern, da hier gegenläufige Effekte zum Tragen kommen. Die Einschränkung des Ehegattensplittings wirkt bei unterschiedlichen

Bruttogehältern der Ehepartner negativ auf das Nettoeinkommen, während eine Erhöhung des Kindergelds oder die Einführung einer Kindergrundsicherung positiv wirkt. Vor diesem Hintergrund weist die SPD (2021, 23) in ihrem Wahlprogramm darauf hin, dass durch die Kombination der beiden Komponenten „die allermeisten Haushalte mit Kindern ... finanziell bessergestellt werden. Normalverdienende auch ohne Kinder werden keine Einbußen erleiden.“ In jedem Fall gibt es offensichtlich auch aus Sicht der SPD einen Zusammenhang zwischen der Einschränkung des Ehegattensplittings und der Einführung einer Kindergrundsicherung. SPD, Grüne und Linke planen zudem den Kinderfreibetrag im Zuge der Einführung der Kindergrundsicherung zu streichen. Dies würde vor allem bei den höheren Einkommen zu Mehrbelastungen führen. Fraglich ist hierbei, ob dies mit dem Nettoprinzip der Einkommensteuer vereinbar ist. Bei bisher veröffentlichten Auswertungen der Wahlprogramme ist eine gemeinsame Betrachtung all dieser Änderungen bisher nicht erfolgt (vgl. ZEW, 2021).

Daher werden im Folgenden die Auswirkungen der Vorstellungen der Parteien zum Einkommensteuertarif, zum Ehegattensplitting und zum Kindergeld oder zur Kindergrundsicherung kombiniert betrachtet, sofern beides für den Haushaltstyp relevant ist. Für Effekte des Ehegattensplittings wird zur Veranschaulichung der Extremfall eines Alleinverdiener-Ehepaars betrachtet. In diesem Fall ist der Splittingeffekt am größten. Auffällig ist, dass Ehepaare ohne kindergeldberechtigte Kinder mit geringen und mittleren Einkommen bei den Plänen von SPD und Grünen kumuliert nur sehr wenig profitieren respektive sogar verlieren. Bei den Linken profitieren die mittleren Einkommen nur noch wenig, während die Entlastungen bei Union und FDP höher ausfallen. Allerdings gelten diese Ergebnisse bezogen auf den wegfallenden Splittingeffekt wie bereits erläutert nur für neugeschlossenen Ehen. Die Ergebnisse für bestehende Ehen, für die voraussichtlich keine Änderung beim Splitting geplant ist, finden sich im Anhang (Tabelle A-1).

In den Fällen der Familien profitieren durch die Kindergrundsicherung geringe Einkommen wiederum sehr stark bei allen Parteien, die diese einführen möchten. Bei mittleren Einkommen heben sich höhere Transfers durch die Kindergrundsicherung und wegfallendem Splittingeffekt sowie Kinderfreibetrag bei SPD und Grünen weitestgehend auf. Bei höheren Einkommen tritt dann eine deutliche Mehrbelastung ein, während es bei Union und FDP zu substantiellen Entlastungen kommt.

5 Verteilungswirkungen von Reformoptionen für die Einkommensteuer nach der Bundestagswahl

Auf Basis der Wahlprogramme liegt eine strukturelle Reform der Einkommensteuer nahe. Einzelne Bausteine, die je nach Ausgang der Wahl mehrheitsfähig sein könnten, sehen wie folgt aus:

1. **Den Grundfreibetrag und/oder den ersten Tarifknick verschieben:** Mit diesem Schritt sollen vor allem kleine und mittlere Einkommen entlastet werden (CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, DIE LINKE). Der „Mittelstandsbauch“ würde allerdings nur bei einer Verschiebung des Tarifknicks abgeflacht werden. Nur dann würden auch die schnell steigenden Grenzsteuersätze sinken, wodurch die Arbeitsanreize verbessert würden

(Beznoska/Hentze, 2019). Bei einem höheren Grundfreibetrag ohne Verschiebung der Knickstelle würden sich die Arbeitsanreize im unteren Einkommensspektrum sogar noch verschlechtern.

2. **a) Den zweiten Tarifknick verschieben:** Dadurch würde das Einsetzen des Spitzensteuersatzes erst bei Einkommen erfolgen, die deutlich über dem durchschnittlichen Bruttogehalt eines Vollzeitwerbstätigen liegen (CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, DIE LINKE). So könnte die Zahl von mehr als vier Millionen Personen, die mit einem Teil ihres Einkommens in den Spitzensteuersatz rutschen, reduziert werden.

b) Gleichzeitig den Spitzensteuersatz erhöhen: Um Steuerzahler mit hohem Einkommen weniger stark zu entlasten oder sie sogar effektiv stärker als derzeit zu belasten, könnte der Spitzensteuersatz von derzeit 42 Prozent auf 45 Prozent steigen. Analog könnte in dem Fall der Reichensteuersatz um 3 Prozentpunkte auf 48 Prozent angehoben werden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE).
3. **a) Das Ehegattensplitting einschränken:** Das Ehegattensplitting in der heutigen Form könnte abgeschafft werden, indem der maximale Splittingbetrag begrenzt wird (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE). Dies hätte zwei Folgen: Ehepaare (mit und ohne Kinder) würden je nach Verteilung des Haushaltseinkommens mehr Steuern zahlen. Dafür würde die Grenzsteuerbelastung für den Zweitverdiener in der Ehe sinken. Die Arbeitsanreize für Zweitverdiener, also vor allem Frauen, könnten durch alternative Besteuerungsformen jedoch nur graduell gesteigert werden (Beznoska et al., 2019).

b) Die Kinderkomponente ausbauen: Das Kindergeld und der Kinderfreibetrag könnten zur Förderung von Haushalten mit Kindern erhöht werden. Alternativ könnten vergleichbare Leistungen (Kindergrundsicherung, Kindersplitting) für Haushalte mit Kindern eingeführt werden (CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, DIE LINKE, AfD). Für Familien könnten dadurch negative Folgen einer Reform des Ehegattensplittings kompensiert werden.

Die Verteilungswirkungen der einzelnen Schritte für verschiedene Haushaltstypen sollen im Folgenden analysiert werden. Hierbei wird auf das IW-Mikrosimulationmodell STATS zurückgegriffen. Das STATS ist ein auf Mikrodaten basierendes Analysetool, um die Wirkungen der deutschen Steuer- und Sozialgesetzgebung auf die Einkommen der Bevölkerung und die Einnahmen und Ausgaben des Staates 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 2019 – des Surveys aktualisiert und fortgeschrieben (Beznoska, 2016). Die Einkommensinformationen stammen dabei aus dem Jahr 2018 und werden auf das Jahr 2019 fortgeschrieben. Da es aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2020 zu Einkommensrückgängen kam und sich die Einkommen von größeren Bevölkerungsgruppen nun erst wieder erholen, wird auf eine weitergehende Fortschreibung verzichtet.

Für die Verteilungswirkungen werden die privaten Haushalte zunächst nach Haushaltstyp sortiert und dann in Einkommensgruppen nach dem Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt eingeteilt. Das Bruttoeinkommen ist definiert als das Markteinkommen des Haushalts

zuzüglich Renten und Pensionen sowie Kindergeld (Jahresbasis), um den Bezug zum steuerpflichtigen Einkommen möglichst genau abzubilden. Sozialtransfers sind somit nicht in dem Bruttoeinkommenskonzept enthalten. Anders als bei einer Gruppierung nach dem Nettohaushaltsäquivalenzeinkommen ist die Wohlfahrtsposition zwischen den Haushaltstypen innerhalb einer Einkommensgruppe nicht vergleichbar. Allerdings sind in der gewählten Einteilung die steuerpflichtigen Einkommen zwischen den Gruppen vergleichbar. Um die jeweiligen Gruppenbesetzung und Relevanz der Verteilung zu bestimmen, ist in Tabelle 5-1 die Verteilung aller Personen auf die Zellen abgebildet. In den unteren beiden Zeilen ist der Anteil der Personen eines Haushaltstyps an allen Personen sowie die absolute Personenzahl eines Haushaltstyps (inklusive Kinder) zu finden.

Die meisten Personen (35,7 Prozent) leben im Haushaltstyp „Verheiratete Paare mit Kindern“, von denen wiederum die meisten in der gewählten Einkommenseinteilung einem Haushalt mit einem Bruttoeinkommen zwischen 30.000 Euro bis 40.000 Euro je Erwachsenen zugeordnet werden. Single-Haushalte (22,6 Prozent) und „Verheiratete Paare ohne Kinder“ (22,4 Prozent) folgen in der Relevanz gemessen an der Personenzahl. Sowohl die meisten Singles als auch die verheirateten Paare ohne Kinder befinden sich in der Einkommensgruppe 10.000 Euro bis 20.000 Euro je Erwachsenen im Jahr, allerdings sind die Einkommensgruppen darüber bis 40.000 Euro auch noch sehr gut besetzt. Im Haushaltstyp „Alleinerziehende“ befinden sich 7,3 Prozent aller Personen und die relevanteste Einkommensgruppe liegt bei einem Bruttoeinkommen zwischen 20.000 und 30.000 Euro. Wie auch bei den Singles liegt in der niedrigsten Einkommensgruppe bis 10.000 Euro auch eine hohe Besetzung vor (etwa 20 Prozent). Zu erwarten ist, dass diese Haushalte noch weitere nichtsteuerpflichtige Transfers beziehen, die in diesem Bruttoeinkommenskonzept nicht erfasst sind (zum Beispiel Sozialtransfers, BAföG und Unterhaltszahlungen zählen nicht zum Bruttoeinkommen in dieser Definition). Unverheiratete Paare ohne Kinder machen 5,3 Prozent aller Personen aus und befinden sich am häufigsten in der Gruppe 20.000 Euro bis 30.000 Euro je Erwachsenen und in der Einkommensgruppe darüber. Das gleiche gilt für die unverheirateten Paare mit Kindern, die insgesamt 4,1 Prozent aller Personen ausmachen. Unter den letzten Haushaltstyp, die „Sonstigen Haushalte“ (2,5 Prozent aller Personen), fallen alle Haushalte, die nicht den vorangehend genannten zugeordnet werden können. Dies sind zum Beispiel Mehr-Erwachsenen-Haushalte ohne partnerschaftliche Verhältnisse und Wohngemeinschaften.

Tabelle 5-1: Besetzung der Einkommensgruppen nach Haushaltstypen

In Euro je Erwachsenen im Haushalt für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Anteil der Personen an allen Personen des jeweiligen Haushaltstyps in Prozent						
0	10.000	19,3	20,3	9,0	8,4	9,3	6,1	20,6
10.001	20.000	23,9	16,9	17,1	32,2	20,0	11,8	36,7
20.001	30.000	19,7	21,2	27,0	22,7	24,2	21,6	27,2
30.001	40.000	13,5	18,2	20,7	15,4	23,6	22,9	10,8
40.001	50.000	9,3	9,8	11,2	9,0	12,0	15,7	2,2
50.001	60.000	5,7	6,1	7,0	5,1	5,5	8,6	0,7
60.001	70.000	3,4	3,5	3,4	2,5	2,2	5,3	0,7
70.001	80.000	1,5	1,5	1,9	1,5	0,8	2,8	0,6
80.001	100.000	2,1	1,5	1,4	2,0	1,7	2,5	0,0
100.001	.	1,6	1,0	1,2	1,3	0,7	2,7	0,5
Durchschnitt/Summe	29.756	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil Personen an allen		22,6	7,3	5,3	22,4	4,1	35,7	2,5
Anzahl Personen in 1.000		18.587	6.024	4.357	18.427	3.392	29.387	2.085

Anmerkung: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten, Pensionen und Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

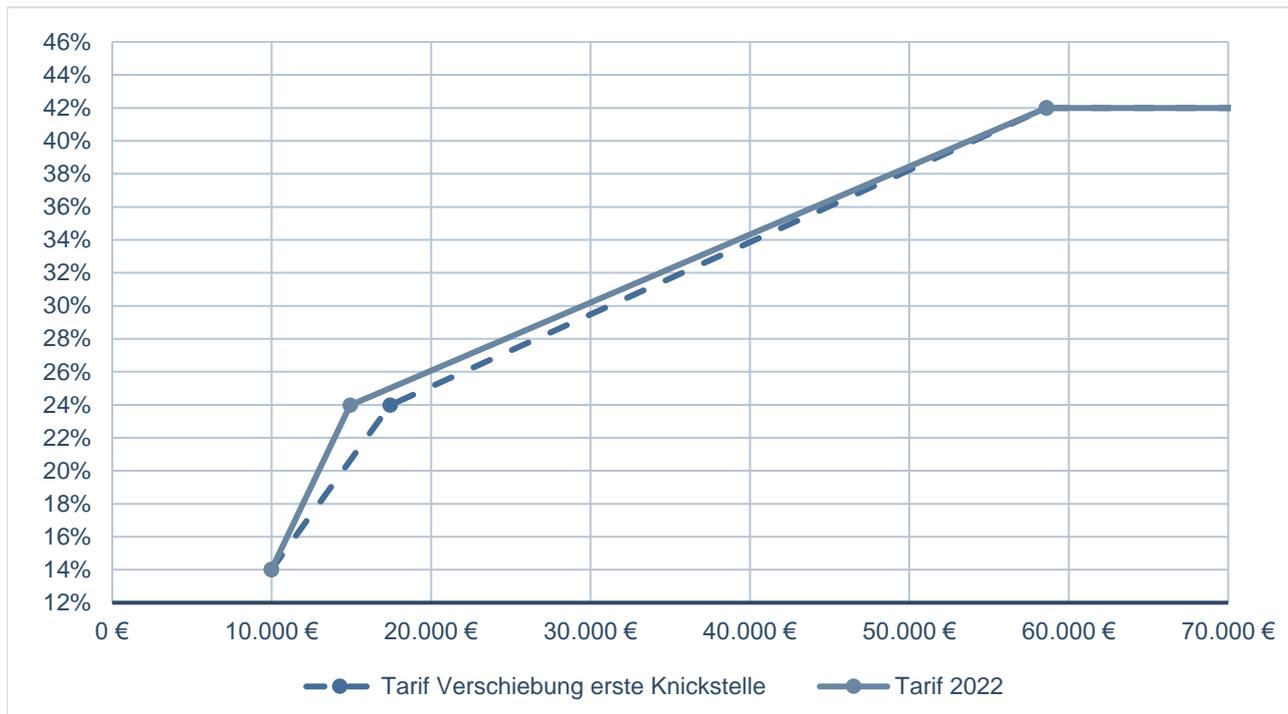
Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

5.1 Entlastung geringer und mittlerer Einkommen durch die Verschiebung der ersten Knickstelle des Einkommensteuertarifs

Eine Möglichkeit insbesondere geringe und mittlere Einkommen zu entlasten, wäre die Verschiebung der ersten Knickstelle des Einkommensteuertarifs. Beispielhaft wird hierbei angenommen, dass die für 2022 vorgesehene Knickstelle von 14.926 Euro um 2.500 Euro auf 17.426 Euro verschoben wird (Abbildung 5-1). Wie bereits in Kapitel 3 erläutert, hätte dies eine Entlastung von gut 10 Milliarden Euro pro Jahr zur Folge.

Abbildung 5-1: Abflachung des Mittelstandsbauchs

Tarifverlauf bei Verschiebung des ersten Tarifknicks um 2.500 Euro des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

In Tabelle 5-2 sind die Verteilungswirkungen der Maßnahme dargestellt – sowohl in Euro je Erwachsenen im Haushalt als auch in Prozent des Bruttoeinkommens. Im Schnitt beträgt die Entlastung je nach Haushaltstyp etwa 100 bis 200 Euro je Erwachsenen und zwischen 0,3 und 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens. Die Entlastung verläuft zunächst nicht nur absolut steigend mit der Höhe des Bruttoeinkommens, sondern progressiv im Verhältnis zum Einkommen. Bei einem Single steigt die Entlastung bei einem Einkommen zwischen 30.000 Euro und 60.000 Euro auf 0,6 Prozent des Einkommens an. Dieser Wert stellt die maximale relative Entlastung dar, die bei einem Einkommen von mehr als 60.000 Euro wieder absinkt. Der Grund ist, dass bei der gewählten Verschiebung der ersten Knickstelle eine maximale absolute Entlastung von 350 Euro erreicht werden kann (bei Paaren entsprechend 350 pro Person). Je nach Verteilung der Einkommen innerhalb der Einkommensgruppen und unterschiedlichen Steuerermäßigungen zwischen den Haushalten variiert auch die Höhe der Entlastung. Es gilt dabei: Je niedriger die Steuerlast und damit der Grenzsteuersatz bei gleichem Bruttoeinkommen vor der Reform ist, desto geringer fällt die Entlastung durch die Reform aus. Bei Alleinerziehenden wirkt sich dies zum Beispiel durch den Alleinerziehenden-Entlastungsbetrag aus.

Insgesamt würde die Reform eine relativ gleichmäßig verteilte und teils progressive, teils regressive Entlastung der Steuerzahlenden bewirken.

Tabelle 5-2: Durchschnittliche Entlastungswirkung einer Verschiebung der ersten Knickstelle des Einkommensteuertarifs

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung in Euro je Erwachsenen						
		Durchschnittliche Entlastung in Prozent des Bruttoeinkommens						
0	10.000	0 0,0	0 0,0	5 0,1	0 0,0	5 0,1	1 0,0	7 0,1
10.001	20.000	15 0,1	9 0,1	54 0,3	16 0,1	56 0,4	23 0,1	53 0,3
20.001	30.000	119 0,5	60 0,2	140 0,6	135 0,5	138 0,6	131 0,5	129 0,5
30.001	40.000	213 0,6	150 0,4	216 0,6	222 0,6	200 0,6	205 0,6	200 0,6
40.001	50.000	273 0,6	216 0,5	267 0,6	279 0,6	258 0,6	259 0,6	X
50.001	60.000	314 0,6	258 0,5	292 0,5	315 0,6	263 0,5	285 0,5	X
60.001	70.000	332 0,5	284 0,4	300 0,5	329 0,5	299 0,5	311 0,5	X
70.001	80.000	339 0,5	288 0,4	X	339 0,5	X	327 0,4	X
80.001	100.000	339 0,4	324 0,4	X	339 0,4	331 0,4	324 0,4	X
100.001	.	340 0,2	322 0,2	309 0,2	336 0,2	284 0,2	331 0,2	X
Durchschnitt	29.756	128 0,4	101 0,3	167 0,5	135 0,5	155 0,5	186 0,5	90 0,4

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

5.2 Verschiebung des Beginns der ersten Proportionalzone („Einsetzen des Spitzensteuersatzes“) / Verschiebung und Erhöhung des Spitzensteuersatzes

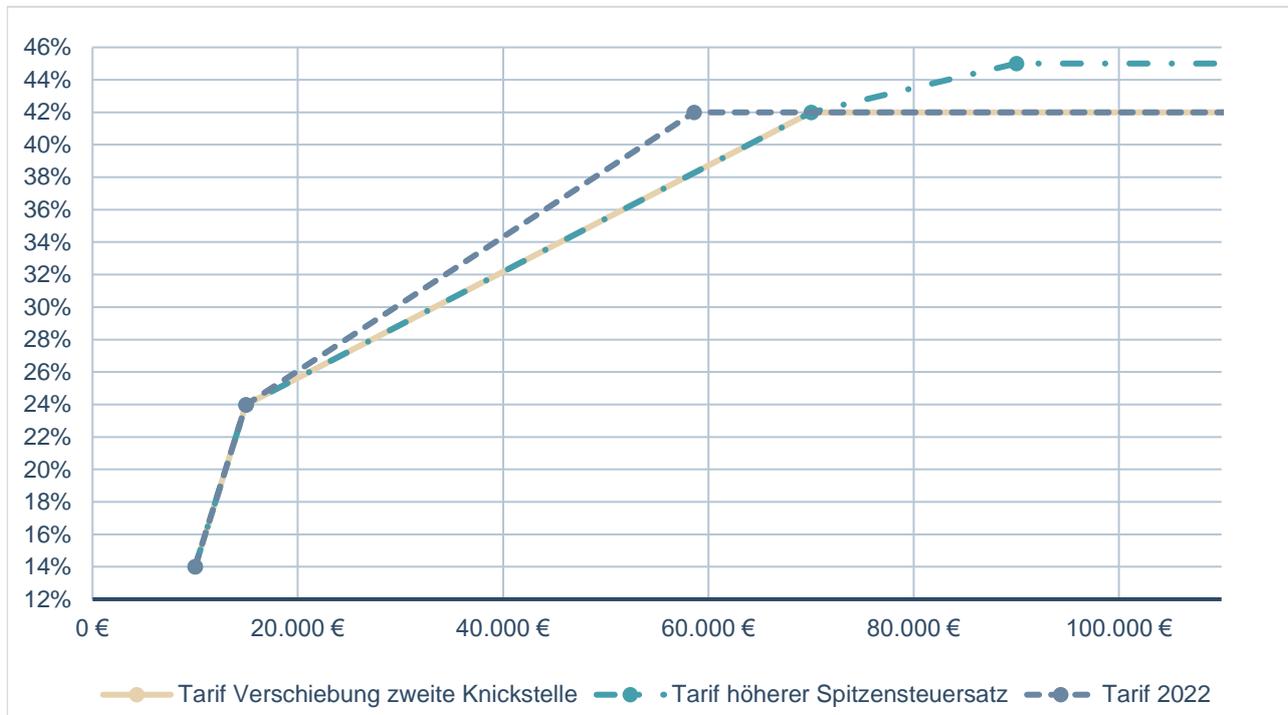
Um das Verhältnis zwischen Bruttodurchschnittsgehalt und dem Einsetzen des Grenzsteuersatzes von 42 Prozent („Spitzensteuersatz“) zu entzerren, bietet sich eine Verschiebung des zweiten Tarifknicks – und damit dem Beginn der ersten Proportionalzone – an. Sofern beispielsweise der Spitzensteuersatz im Jahr 2022 nicht bei 58.596 Euro, sondern bei 70.000 Euro beginnen sollte, würde er erst beim 1,7-fachen statt beim 1,4-fachen Bruttodurchschnittsgehalt einsetzen. Das durchschnittliche Bruttogehalt im Jahr 2020 betrug 41.447 Euro (Statistisches Bundesamt, 2021). Der Wert würde damit wieder näher am langfristigen Durchschnittsverhältnis des 42-Prozent-Grenzsteuersatzes liegen (Beznoska/Hentze, 2018). Eine Verschiebung würde den oberen Bereich des bestehenden Mittelstandsbauchs reduzieren, da der Tarif flacher verlief. Dies führt dazu, dass das – alleinige – Verschieben des zweiten Tarifknicks einen Aufkommenseffekt von gut 8 Milliarden Euro hätte (Abbildung 5-2).

SPD und Bündnis 90/Die Grünen schlagen zudem vor, den derzeitigen Spitzensteuersatz von 42 Prozent auf 45 Prozent zu erhöhen. Der SPD-Vorschlag wäre eine Kombination aus der Verschiebung des Grenzsteuersatzes von 42 Prozent auf 70.000 Euro und der Einführung einer weiteren Progressionszone zwischen 70.000 Euro und 90.000 Euro, die bei einem neuen Spitzensteuersatz von 45 Prozent endet (Abbildung 5-2). Sofern analog auch der Reichensteuersatz von 45 Prozent auf 48 Prozent erhöht werden sollte, würde dies etwa 3 Milliarden Euro mehr Steuereinnahmen einbringen und somit wäre der Aufkommensverlust insgesamt bei gut 5 Milliarden Euro.

Die skizzierte Erhöhung des Spitzensteuersatzes entspricht mit Blick auf die Grenzsteuerbelastung im Grundsatz einer Integration des restlichen Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif und könnte dessen Abschaffung teilkompensieren. Seit Anfang des Jahres wird der Solidaritätszuschlag nur noch bei zu versteuernden Einkommen von mehr als 62.000 Euro erhoben. Aufgrund einer Gleitzone wird der volle Solidaritätszuschlag ab einem zu versteuernden Einkommen von 96.000 Euro erhoben. Der Grenzsteuersatz beträgt dann einschließlich Solidaritätszuschlag 44,3 Prozent (Beznoska/Hentze, 2020b).

Abbildung 5-2: Höherer und später einsetzender Spitzensteuersatz

Tarifverlauf bei Verschiebung des zweiten Tarifknicks auf 70.000 Euro des zu versteuernden Einkommens und Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 45 Prozent



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Zunächst werden die Verteilungswirkungen einer alleinigen Verschiebung des bisherigen Spitzensteuersatzes von 42 Prozent auf 70.000 Euro des zu versteuernden Einkommens untersucht. Eine solche Reform hätte je nach Haushaltstyp eine Entlastung von im Schnitt 50 Euro bis 150 Euro pro Erwachsenen und 0,2 bis 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens zur Folge (Tabelle 5-3). Höhere Einkommen profitieren naturgemäß stärker, so dass die Entlastung bis auf 1.029 Euro pro Person ansteigen kann. Die höchste relative Entlastung beträgt etwa 1,2 Prozent und wird bei einem Bruttoeinkommen zwischen 70.000 Euro und 80.000 Euro erreicht. Anschließend nimmt die relative Entlastung wieder ab, da der maximale Entlastungsbetrag im Verhältnis zu höherem Einkommen kleiner wird. Die Entlastung wirkt also zunächst progressiv, bei höheren Einkommen dann regressiv.

Die Verteilungswirkungen der kombinierten Reform aus der Verschiebung des derzeitigen Spitzensteuersatzes und einer neuen Progressionszone bis 90.000 Euro, die bei einem Grenzsteuersatz von 45 Prozent endet, ist in Tabelle 5-4 dargestellt. Bei einem Bruttoeinkommen von weniger als 80.000 Euro je Erwachsenen ändert sich dadurch fast nichts im Vergleich zur alleinigen Verschiebung des Grenzsteuersatzes von 42 Prozent. Unterhalb dieser Einkommensgrenze kann die Entlastung bereits in den Haushalten mit unverheirateten Partnern abschmelzen. Dort können deutlich unterschiedlich hohe Einkommen zwischen den Partnern vorliegen, so dass eine Person bereits von den höheren Grenzsteuersätzen (über 42 Prozent) betroffen ist, während das durchschnittliche Einkommen des Paares noch nicht betroffen wäre. Bei den verheirateten Paaren wird dieser Effekt größtenteils vom Ehegattensplitting verhindert. Ab einem Einkommen

von 80.000 Euro je Erwachsenen sind von der abschmelzenden Entlastung alle Haushaltstypen betroffen. Im Bereich über 100.000 Euro kommt es dann im Schnitt bei keinem Haushaltstyp mehr zu einer Entlastung, sondern die Mehrbelastung liegt zwischen 400 und 2.300 Euro im Jahr je Erwachsenen und bis zu 1,1 Prozent des Bruttoeinkommens.

Tabelle 5-3: Durchschnittliche Entlastungswirkung einer Verschiebung des Beginns des Spitzensteuersatzes auf 70.000 Euro

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung in Euro je Erwachsenen						
		Durchschnittliche Entlastung in Prozent des Bruttoeinkommens						
0	10.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0
10.001	20.000	0 0,0	0 0,0	6 0,0	0 0,0	6 0,0	2 0,0	11 0,1
20.001	30.000	7 0,0	7 0,0	52 0,2	12 0,0	42 0,2	13 0,1	53 0,2
30.001	40.000	67 0,2	34 0,1	114 0,3	78 0,2	113 0,3	64 0,2	122 0,4
40.001	50.000	188 0,4	104 0,2	252 0,6	210 0,5	246 0,5	159 0,4	X
50.001	60.000	388 0,7	178 0,3	433 0,8	405 0,7	418 0,8	268 0,5	X
60.001	70.000	595 0,9	271 0,4	618 1,0	642 1,0	593 0,9	414 0,6	X
70.001	80.000	862 1,2	356 0,5	X	927 1,3	X	614 0,8	X
80.001	100.000	956 1,1	561 0,6	X	979 1,1	777 0,9	855 1,0	X
100.001	.	992 0,5	829 0,5	812 0,5	963 0,6	620 0,4	957 0,6	X
Durchschnitt	29.756	119 0,4	61 0,2	154 0,5	116 0,4	126 0,4	152 0,4	51 0,3

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

Tabelle 5-4: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung einer Verschiebung des Beginns des Spitzensteuersatzes mit Verlängerung bis 90.000 Euro und Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 45 Prozent

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte	
Untergrenze	Obergrenze								
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Euro je Erwachsenen							
		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens							
0	10.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	
10.001	20.000	0 0,0	0 0,0	6 0,0	0 0,0	6 0,0	2 0,0	11 0,1	
20.001	30.000	7 0,0	7 0,0	52 0,2	12 0,0	42 0,2	13 0,1	53 0,2	
30.001	40.000	67 0,2	34 0,1	114 0,3	78 0,2	113 0,3	64 0,2	122 0,4	
40.001	50.000	188 0,4	104 0,2	252 0,6	210 0,5	244 0,5	158 0,4	X	
50.001	60.000	388 0,7	178 0,3	366 0,7	405 0,7	403 0,7	268 0,5	X	
60.001	70.000	595 0,9	263 0,4	554 0,9	642 1,0	571 0,9	412 0,6	X	
70.001	80.000	860 1,2	355 0,5	X	926 1,3	X	611 0,8	X	
80.001	100.000	892 1,0	558 0,6	X	869 1,0	359 0,4	769 0,9	X	
100.001	.	-2.302 -1,1	-395 -0,2	-1.063 -0,7	-445 -0,3	-1.381 -0,8	-445 -0,3	X	
Durchschnitt	29.756	65 0,2	48 0,2	119 0,4	96 0,3	102 0,3	112 0,3	43 0,2	

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

5.3 Abschaffung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag und Einführung einer Kindergrundsicherung

Weitere grundlegende Reformvorschläge betreffen das Ehegattensplitting, bei dem das Ziel verfolgt wird, durch die Einschränkung des Splittingeffekts die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener eines Ehepaars zu verbessern. Denkbare Alternativmodelle, die sich im Rahmen der verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Berücksichtigung des Versorgungscharakters innerhalb einer Gütergemeinschaft bewegen, könnten das Realsplitting oder eine Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sein (vgl. Beznoska et al., 2019). Der Unterschied zwischen den beiden Varianten liegt darin, dass beim Ehegattenrealsplitting ein fester Betrag (zum Beispiel der Grundfreibetrag) vom zu versteuernden Einkommen des Erstverdieners abgezogen werden kann und auf den Zweitverdiener übertragen wird. Solange die Differenz zwischen dem Einkommen des Erstverdieners und des Zweitverdieners maximal doppelt so groß ist wie der gewählte Betrag, ändert sich im Vergleich zum Status quo nichts und der Splittingeffekt wird in bisheriger Form gewährt. Bei größeren Einkommensunterschieden wirkt das Splitting nur noch eingeschränkt und die Steuerlast wird entsprechend höher im Vergleich zum Status quo. Bei der Variante des übertragbaren Grundfreibetrags funktioniert das Splitting nur insoweit, wie der Zweitverdiener seinen Grundfreibetrag nicht nutzt (weil kein eigenes Einkommen erzielt wird). Wenn der zweite Grundfreibetrag genutzt wird, schmilzt der übertragbare Grundfreibetrag ab und verschwindet, wenn das Einkommen des Zweitverdieners diesen übersteigt. In diesem Fall ergibt sich kein Splittingvorteil mehr. Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE favorisieren in ihren Wahlprogrammen letztere Variante des übertragbaren Grundfreibetrags. In Tabelle 5-5 ist die zu erwartende Mehrbelastung von Ehepaaren bei dieser Reform dargestellt.

Die Haushaltstypen ohne Ehepaar sind naturgemäß von einer Reform des Ehegattensplittings nicht betroffen. In den „Sonstigen Haushalten“ sind jedoch in den Mehrererwachsenen-Haushalten teilweise auch Ehepaare zu finden, daher liegt dort im Schnitt auch eine leichte Belastungswirkung vor. Die Belastung in Eurobeträgen ist aus Konsistenzgründen weiterhin je Erwachsenen dargestellt, daher müssten diese bezogen auf das Ehepaar verdoppelt werden.

Die Einschränkung des Splittingeffekts wirkt sich stärker auf das Nettoeinkommen aus, je höher das Bruttoeinkommen des Erstverdieners und je größer die Einkommensdifferenz zwischen Erst- und Zweitverdiener sind. Die Absolutbeträge der Mehrbelastung steigen daher bis auf wenige Ausnahmen mit der Höhe des Bruttoeinkommens je Erwachsenen und erreichen bei den Ehepaaren ohne Kinder bis zu 1.250 Euro je Erwachsenen und bei den Ehepaaren mit Kindern sogar bis zu 1.800 Euro. Bereits in der von der Besetzungszahl bedeutsamen Einkommensgruppe ab 20.000 Euro je Erwachsenen sind die Auswirkungen mit etwa 200 Euro im Jahr bei den verheirateten Paaren mit Kindern schon spürbar. Die relative Belastungswirkung des Haushaltsbruttoeinkommens liegt im Bereich zwischen 50.000 Euro und 70.000 Euro je Erwachsenen am höchsten und nimmt für die oberste Einkommenskategorie wieder etwas ab. Bei den Ehepaaren mit Kindern kann die Belastung bis zu 1,9 Prozent des Bruttoeinkommens ausmachen. Im Schnitt haben diese Haushalte 500 Euro je Erwachsenen und die Ehepaare ohne Kinder 243 Euro je Erwachsenen weniger zur Verfügung.

Tabelle 5-5: Durchschnittliche Belastungswirkung einer Abschaffung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Euro je Erwachsenen						
		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens						
0	10.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0
10.001	20.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-32 -0,2	0 0,0	-48 -0,3	-13 -0,1
20.001	30.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-167 -0,7	0 0,0	-198 -0,8	-34 -0,1
30.001	40.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-361 -1,0	0 0,0	-390 -1,1	-59 -0,2
40.001	50.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-459 -1,0	0 0,0	-612 -1,4	X
50.001	60.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-721 -1,3	0 0,0	-1.002 -1,8	X
60.001	70.000	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-815 -1,3	0 0,0	-1.215 -1,9	X
70.001	80.000	0 0,0	0 0,0	X	-695 -0,9	X	-1.274 -1,7	X
80.001	100.000	0 0,0	0 0,0	X	-743 -0,8	0 0,0	-1.315 -1,5	X
100.001	.	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-1.245 -0,8	0 0,0	-1.796 -1,1	X
Durchschnitt	29.756	0 0,0	0 0,0	0 0,0	-243 -0,8	0 0,0	-500 -1,3	-37 -0,2

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

Um die Belastung einer Einschränkung des Ehegattensplittings gerade bei Familien zu kompensieren, schlagen die Grünen, die SPD und DIE LINKE eine Kindergrundsicherung vor. Auch die FDP, die keine Änderung beim Ehegattensplitting plant, hat eine ähnlichen Politikvorschlag mit ihrem „Kinderchancengeld“ im Wahlprogramm. Union und AfD planen hingegen die Erhöhung

von bestehenden Instrumenten wie dem Kindergeld, dem Kinderfreibetrag oder dem Alleinerziehenden-Entlastungsbetrag.

Die Grundidee bei allen Vorschlägen zur Kindergrundsicherung ist ein Grundbetrag je Kind mindestens in Höhe des derzeitigen Kindergelds und dessen Aufstockung um einen einkommensabhängigen Zuschlag bei gleichzeitigem Wegfall der Kinderkomponenten in der Grundsicherung und im Wohngeld. Die Details der Ausgestaltung, zum Beispiel die Höhe des Grundbetrags, die maximale Höhe des Zuschlags und der Wegfall der bestehenden Instrumente unterscheiden sich ein wenig zwischen den Vorschlägen der drei Parteien. Auch sind die Details der Ausgestaltung bei keiner der Parteien umfassend geklärt. So ist unklar, inwieweit der einkommensabhängige Zuschlag mit steigendem Einkommen abschmelzen soll. Auch der Umfang der wegfallenden Kinderkomponenten des bestehenden Sozialrechts ist nicht abschließend definiert. Die Grünen planen den vollständigen Wegfall von Kindergeld und Kinderfreibetrag in der Einkommensteuer, während dies beim Kinderchancengeld der FDP nicht klar ist. Relativ sicher ist der Wegfall der Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung und des Kinderzuschlags im Wohngeld bei einer Einführung der Kindergrundsicherung.

Vor diesem Hintergrund wird eine Kindergrundsicherung simuliert, die möglichst nah an die Vorgaben der Grünen kommt, da diese am detailliertesten verfasst sind (Bündnis 90/Die Grünen, 2021b). Das Konzept der Grünen sieht einen Grundbetrag (bei den Grünen „Garantie-Betrag“ genannt) von 290 Euro monatlich je Kind vor und maximale einkommensabhängige Zuschläge (bei den Grünen „GarantiePlus-Betrag“ genannt) von 119 Euro je Kind für Kinder unter 6 Jahren, 188 Euro für Kinder von 6 bis 13 Jahren und 257 Euro für Kinder ab 14 und unter 18 Jahren (und über 18 Jahren, wenn wie heute beim Kindergeld bestimmte Voraussetzungen vorliegen). Die Modellierung des wegfallenden Bildungspakets für Kinder in Grundsicherung und der dafür vorgesehenen Einführung des Schulstarterpakets wird hierbei vernachlässigt. Ferner muss eine Annahme über die Abschmelzung des „GarantiePlus-Betrags“ getroffen werden. In der vorgenommenen Simulation wird angenommen, dass der Betrag voll gewährt wird, wenn das Haushaltsbruttoeinkommen unter einem Freibetrag liegt, der sich aus 10.000 Euro je Erwachsenen und 5.000 Euro je Kind zusammensetzt. Ein Alleinerziehender mit einem Kind hätte also einen Freibetrag von 15.000 Euro, eine Familie mit zwei Kindern einen Freibetrag von 30.000 Euro. Dieser errechnete Freibetrag schmilzt dann gleichmäßig bis zum doppelten Betrag auf 0 ab. Somit hätte der Alleinerziehende mit einem Kind ab einem Einkommen von 30.000 Euro nur noch den Garantie-Betrag und die Familie mit zwei Kindern ab 60.000 Euro. Der Alleinerziehende mit einem Kind würde also je 150 Euro mehr Bruttoeinkommen im Jahr über seinem Freibetrag 1 Prozent des maximalen GarantiePlus-Betrags verlieren. Die Familie verliert je 300 Euro mehr über dem Freibetrag von 30.000 Euro Haushaltsbruttoeinkommen im Jahr 1 Prozent des maximalen Garantie-Betrags.

Von weiteren zu klärende Details wie zum Beispiel, ob die Kindergrundsicherung Auswirkungen auf den Regelbedarf der Erwachsenen in der Grundsicherung hat (also anrechenbar ist), ob weiterhin Sonderbedarfe etwa für Alleinerziehende bestehen und der Alleinerziehenden-Entlastungsbetrag in der Einkommensteuer reduziert wird oder ob die Abschaffung des Kinderfreibetrags in der Einkommensteuer verfassungskonform möglich ist, wird abstrahiert. Die

Abschaffung des Kinderfreibetrags wird in der Simulation berücksichtigt, während die anderen Punkte unberücksichtigt bleiben.

Tabelle 5-6: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung der Einführung einer Kindergrundsicherung

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Euro je Erwachsenen						
		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens						
0	10.000	0 0,0	2.959 56,9	0 0,0	0 0,0	972 19,1	1.034 20,7	381 7,7
10.001	20.000	0 0,0	3.032 19,7	0 0,0	0 0,0	1.004 6,7	1.383 8,6	390 2,6
20.001	30.000	0 0,0	2.055 8,2	0 0,0	0 0,0	594 2,4	1.261 4,9	238 1,0
30.001	40.000	0 0,0	1.979 5,7	0 0,0	0 0,0	395 1,1	785 2,3	130 0,4
40.001	50.000	0 0,0	1.346 3,0	0 0,0	0 0,0	192 0,4	727 1,6	X
50.001	60.000	0 0,0	1.037 1,9	0 0,0	0 0,0	88 0,2	627 1,1	X
60.001	70.000	0 0,0	688 1,1	0 0,0	0 0,0	24 0,0	275 0,4	X
70.001	80.000	0 0,0	1.428 2,0	X	0 0,0	X	118 0,2	X
80.001	100.000	0 0,0	116 0,1	X	0 0,0	4 0,0	-289 -0,3	X
100.001	.	0 0,0	-44 -0,0	0 0,0	0 0,0	9 0,0	-217 -0,1	X
Durchschnitt	29.756	0 0,0	2.151 7,3	0 0,0	0 0,0	556 1,8	852 2,2	304 1,5

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

In Tabelle 5-6 sind die Wirkungen der simulierten Einführung einer Kindergrundsicherung dargestellt. Der Aufkommenseffekt liegt unter Berücksichtigung der wegfallenden Leistungen netto bei etwa 20 Milliarden Euro zu Lasten des Fiskus.

Prinzipiell ergibt sich das Einkommensplus aus dem Überschuss der Kindergrundsicherung gegenüber dem derzeitigen Kindergeld. In den Paarhaushalten muss dabei der Betrag wieder verdoppelt werden, wenn ein Vergleich auf Haushaltsebene mit den Alleinerziehenden erfolgen soll. Am unteren Ende der Bruttoeinkommensverteilung ist der Überschuss der Kindergrundsicherung gegenüber dem Kindergeld tendenziell höher, wird aber durch die wegfallenden Sozialtransfers wieder reduziert. Mit höherem Einkommen schmilzt der GarantiePlus-Betrag ab, so dass sich die Kindergrundsicherung an die Höhe des derzeitigen Kindergeld annähert, allerdings weiterhin höher ist. In den Einkommensbereichen ab 60.000 Euro je Erwachsenen macht sich zusätzlich der wegfallende Kinderfreibetrag bemerkbar.

Da das hier verwendete Bruttoeinkommenskonzept nur das Markteinkommen, Renten- und Pensionseinkommen und das Kindergeld umfasst, hat die Einführung der Kindergrundsicherung in den unteren Einkommensklassen eine große relative Wirkung bezogen darauf. Ein großer Teil des verfügbaren Einkommens dieser Haushalte besteht aus Sozialtransfers und Unterhaltszahlungen und ist in dem Bruttoeinkommen nicht enthalten. Aber allein die Betrachtung der absoluten Beträge zeigt, dass die Kindergrundsicherung stärker den niedrigen Einkommen zugutekommt. Auch bezogen auf das verfügbare Einkommen wäre die Entlastungswirkung daher regressiv, also abnehmend in der relativen Bedeutung. Durch eine unterschiedliche Anzahl an Kindern in den Einkommensgruppen kann dies allerdings auch entlang der Einkommensverteilung durchbrochen werden. Im oberen Einkommensbereich wirkt sich dann der wegfallende Kinderfreibetrag zunehmend negativ aufs Einkommen aus. Dies führt dazu, dass bei verheirateten Paaren über 80.000 Euro je Erwachsenen bereits eine Mehrbelastung im Vergleich zum Status quo entsteht.

Festzuhalten bleibt, dass vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen von einer neueingeführten Kindergrundsicherung profitieren, diese aber bis weit in die obere Mittelschicht einen positiven Einkommenstransfer bewirkt. Die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung wirkt sich dabei negativ auf die Arbeitsanreize aus, da ein höheres Bruttoeinkommen, etwa durch die Ausweitung der Arbeitszeit, den GarantiePlus-Betrag reduziert und somit das Nettoeinkommen weniger stark steigt. Dagegenhalten muss man die Tatsache, dass im derzeitigen System mit Kinderregelsatz in der Grundsicherung und Kinderzuschlag im Wohngeld ebenfalls ein Transferentzug stattfindet und eine Verbesserung für Haushalte in diesem Einkommensbereich hängt letztendlich von den gewählten Parametern ab.

Tabelle 5-7: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung der Abschaffung des Ehegattensplittings und gleichzeitiger Einführung einer Kindergrundsicherung

In Euro je Erwachsenen im Haushalt und in Prozent des Bruttoeinkommens für das Jahr 2022

Bruttoeinkommen je Erwachsenen im Haushalt		Singles	Alleinerziehende	Unverheiratete Paare ohne Kinder	Verheiratete Paare ohne Kinder	Unverheiratete Paare mit Kindern	Verheiratete Paare mit Kindern	Sonstige Haushalte
Untergrenze	Obergrenze							
Euro pro Jahr		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Euro je Erwachsenen						
		Durchschnittliche Entlastung (+) /Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens						
0	10.000	0 0,0	2.959 56,9	0 0,0	0 0,0	972 19,1	1.034 20,7	381 7,7
10.001	20.000	0 0,0	3.032 19,7	0 0,0	-32 -0,2	1.004 6,7	1.335 8,3	378 2,5
20.001	30.000	0 0,0	2.055 8,2	0 0,0	-167 -0,7	594 2,4	1.063 4,2	204 0,9
30.001	40.000	0 0,0	1.979 5,7	0 0,0	-361 -1,0	395 1,1	396 1,1	71 0,2
40.001	50.000	0 0,0	1.346 3,0	0 0,0	-459 -1,0	192 0,4	116 0,3	X
50.001	60.000	0 0,0	1.037 1,9	0 0,0	-721 -1,3	88 0,2	-374 -0,7	X
60.001	70.000	0 0,0	688 1,1	0 0,0	-815 -1,3	24 0,0	-941 -1,5	X
70.001	80.000	0 0,0	1.428 2,0	X	-695 -0,9	X	-1.155 -1,6	X
80.001	100.000	0 0,0	116 0,1	X	-743 -0,8	4 0,0	-1.604 -1,8	X
100.001	.	0 0,0	-44 -0,0	0 0,0	-1.245 -0,8	9 0,0	-2.013 -1,3	X
Durchschnitt	29.756	0 0,0	2.151 7,3	0 0,0	-243 -0,8	556 1,8	352 0,9	267 1,3

Anmerkungen: Das Bruttoeinkommen umfasst das Markteinkommen inklusive Renten und Pensionen und das Kindergeld. Weitere Transfers sind nicht enthalten. Einkommen fortgeschrieben auf das Jahr 2019.

„X“ -> Beobachtungszahl <50

Quellen: STATS Mikrosimulationsmodell; SOEP v36; eigene Berechnungen

Eine Rechnung für einen Beispielfall eines Alleinerziehenden mit einem Kind, der bereits jährlich 24.000 Euro verdient und sich dadurch (bei moderater Miete) nicht im derzeitigen Transfersystem befindet, zeigt den durch die Kindergrundsicherung „verlängerten“ Transferentzug auf. Bei

den getroffenen Annahmen würde sich bei einer Ausweitung der Arbeitszeit, die zu einem Bruttoeinkommen von 30.000 Euro führte, der GarantiePlus-Betrag von 40 Prozent des Maximalbetrags auf null reduzieren. Wenn das Kind annahmegemäß zwischen 6 und 13 Jahren ist, würde sich die Kindergrundsicherung von 4.382 Euro auf 3.480 Euro reduzieren – ein Transferentzug von 902 Euro. Dies kommt zu den regulären Sozialbeiträgen und der Einkommensteuer hinzu, die auf das zusätzliche Bruttoeinkommen entfallen. Somit bleibt netto von dem 6.000 Euro höheren Lohneinkommen weniger übrig als im Status quo und die Anreize für diese Arbeitszeitausweitung reduzieren sich. Würde man jedoch den Einkommensbereich senken, in dem noch Anspruch auf den GarantiePlus-Betrag besteht, so erhöht man stattdessen den Transferentzug für niedrige Einkommen deutlich (vgl. Blömer et al., 2016).

Eine mögliche Kombination der beiden Reformvorschläge – also die Ersetzung des derzeitigen Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag und die gleichzeitige Einführung der Kindergrundsicherung – wird im Folgenden in Tabelle 5-7 betrachtet. Dabei handelt es sich um die Kombination der beiden Tabellen 5-5 und 5-6. Der einzige Haushaltstyp, der vollständig von beiden Reformen betroffen ist, sind die verheirateten Paare mit Kindern, die aber gleichzeitig auch den quantitativ bedeutendsten Haushaltstyp bezogen auf die Bevölkerungszahl bilden (vgl. Tabelle 5-1). Die Abschaffung des derzeitigen Ehegattensplittings führt dazu, dass bereits in der Gruppe ab 20.000 Euro je Erwachsenen der Überschuss aus der Einführung der Kindergrundsicherung schmilzt. Ab 50.000 Euro je Erwachsenen bleibt eine Mehrbelastung der Familien, bei einem Einkommen von über 100.000 Euro je Erwachsenen über 2.000 Euro im Jahr beträgt. Im Schnitt werden verheiratete Paare mit Kindern mit etwa 350 Euro je Erwachsenen oder 0,9 Prozent des Bruttoeinkommens weiterhin entlastet. Der einzige Haushaltstyp, der durchgehend mehrbelastet bleibt, sind die verheirateten Paare ohne Kinder, die nur von der Splittingeinschränkung betroffen sind und keine Kompensation erhalten.

6 Fazit

Die Einkommensteuerpolitik spielt in den Wahlprogrammen eine wichtige Rolle. Darin unterscheidet sich der Bundestagswahlkampf 2021 nicht von vergangenen Wahlkämpfen. Allerdings ist es in den vergangenen 15 Jahren trotz Ankündigungen in den Wahlprogrammen zu keiner grundlegenden Reform der Einkommensteuer gekommen. Dabei wäre angesichts der im Verlauf der beiden vergangenen Jahrzehnten gestiegenen Einkommensteuerquote eine Entlastung gerechtfertigt.

Eine Mehrheit für einen großen Wurf wird sich aber auch nach der anstehenden Bundestagswahl aller Voraussicht nach nicht finden. Größere Veränderungen streben nur die FDP und DIE LINKE an. Insbesondere CDU/CSU und SPD stellen keine größeren Veränderungen in Aussicht und bleiben überdies in ihren Ausführungen eher vage. Auch Bündnis 90/Die Grünen wollen lediglich moderate und noch dazu aufkommensneutrale Veränderungen.

Gleichwohl lässt sich in den Wahlprogrammen ein Grundtenor heraushören: Im Grunde streben alle Parteien Entlastungen für kleine und mittlere Einkommen sowie für Haushalte mit Kindern an. An dem Punkt hören die Gemeinsamkeiten aber auch schon auf: Während Union und vor allem FDP über alle Einkommensgruppen hinweg die Belastung senken oder zumindest nicht erhöhen wollen, fordern SPD, Grüne und Linke eine höhere Belastung für Steuerzahler mit hohen Einkommen. Je nach Partei beginnen bei einem Single diese hohen Einkommen bei 80.000 Euro bis 120.000 Euro.

Ein weiterer Unterschied betrifft das Familienbild. SPD, Grüne und Linke planen durch die Abschaffung oder Einschränkung des Ehegattensplittings Steuererhöhungen für Ehepaare, bei denen die Erwerbstätigkeit und in der Folge der Verdienst der Ehepartner unterschiedlich ist; der Extremfall ist ein Alleinverdiener-Ehepaar. Ziel ist es, die Zweitverdiener und damit vor allem die Ehefrauen zu einer höheren Erwerbstätigkeit zu motivieren. Ein Bestandsschutz für bestehende Ehen könnte den Effekt dämpfen oder die Wirkung in die Zukunft verlagern. Allerdings käme es bei einem Bestandsschutz zu der fragwürdigen Situation, dass zwei Ehepaare mit identischem Einkommen unterschiedlich viel Steuern zahlen – je nach Jahr der Heirat.

Im Gegenzug sollen Familien durch die Einführung einer Kindergrundsicherung kompensiert werden. Die Analyse zeigt, dass bei einer kombinierten Einführung beider Reformen eine Mehrbelastung für Familien ab einem Bruttohaushaltseinkommen von etwa 100.000 Euro bestehen bleibt, während Familien mit geringerem Einkommen entlastet werden. Union und FDP wollen dagegen am bestehenden Ehegattensplitting und auch am Kindergeld und Kinderfreibetrag festhalten. Die Union plant Kindergeld und Kinderfreibetrag anzuheben. Die FDP hat eine Ergänzung des Kindergelds in Form des Kinderchancengelds im Wahlprogramm, das ähnlich wie die Kindergrundsicherung für Haushalte mit Kindern im unteren Einkommensbereich wirken soll. Für Alleinerziehende will die Union den Entlastungsbetrag erhöhen.

Auch der Solidaritätszuschlag ist weiterhin ein Streitpunkt zwischen den Parteien. Während Union und FDP für eine Abschaffung des restlichen Solidaritätszuschlags eintreten, wollen SPD, Grüne und Linke an der Ergänzungsabgabe festhalten.

Die Einkommensteuerepolitik könnte je nach Wahlausgang zu einem Zankapfel in den Koalitionsverhandlungen werden. Dies gilt insbesondere für die Frage, inwieweit Steuerzahler mit höheren Einkommen entlastet oder belastet werden sollen und wie die Ehe künftig besteuert werden soll.

Sollte es zu einer Einigung über eine Einkommensteuerreform kommen, ist davon auszugehen, dass Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen insbesondere profitieren. Bei Haushalten mit Kindern, die insgesamt auch mit Entlastungen rechnen können, kommt es bei Ehepaaren als Eltern im Einzelfall auf die Zusammensetzung des Haushaltseinkommens an. Insbesondere Alleinverdiener-Familien könnten insgesamt höhere Steuern zahlen. Für Spitzenverdiener und Ehepaare ohne (steuerlich zu berücksichtigende) Kinder sind Mehrbelastungen denkbar.

Aufgrund der Haushaltslage infolge der Corona-Pandemie ist es naheliegend, eine strukturelle Reform nicht auf einen Schlag umzusetzen, sondern zeitlich zu strecken, um den Aufkommenseffekt zu verteilen. Es ist allerdings auch nicht ausgeschlossen, dass mit Verweis auf Schuldenstand und Schuldenbremse eine Entlastung der Einkommensteuerzahler auch nach der Bundestagswahl 2021 einmal mehr ausfällt.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Bausteine einer Einkommensteuerreform	12
Tabelle 3-2: Auswirkungen der Wahlprogramme auf private Haushalte und Staat	13
Tabelle 4-1: Veränderung des Nettoeinkommens	14
Tabelle 5-1: Besetzung der Einkommensgruppen nach Haushaltstypen	20
Tabelle 5-2: Durchschnittliche Entlastungswirkung einer Verschiebung der ersten Knickstelle des Einkommensteuertarifs	22
Tabelle 5-3: Durchschnittliche Entlastungswirkung einer Verschiebung des Beginns des Spitzensteuersatzes auf 70.000 Euro	25
Tabelle 5-4: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung einer Verschiebung des Beginns des Spitzensteuersatzes mit Verlängerung bis 90.000 Euro und Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 45 Prozent	26
Tabelle 5-5: Durchschnittliche Belastungswirkung einer Abschaffung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag	28
Tabelle 5-6: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung der Einführung einer Kindergrundsicherung	30
Tabelle 5-7: Durchschnittliche Entlastungs-/Belastungswirkung der Abschaffung des Ehegattensplittings und gleichzeitiger Einführung einer Kindergrundsicherung	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Anteil der Einkommensteuer an den gesamten Steuereinnahmen	6
Abbildung 3-1: Steuerquoten im Vergleich	7
Abbildung 3-1: Steuerbelastung der Steuerpflichtigen in den FAST-Daten	8
Abbildung 3-1: Einkommensteuertarif nach den Wahlprogrammen	10
Abbildung 5-1: Abflachung des Mittelstandsbauchs	21
Abbildung 5-2: Höherer und später einsetzender Spitzensteuersatz	24

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021a, Die Steuerlastverteilung der Einkommensteuer und des Soli von 1998 bis 2021, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021b, Vermögensteuer: Keine Steuer ist wirtschaftsfeindlicher, IW-Kurzbericht, Nr. 60, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021c, Wahlprogramme zur Einkommensteuer. Alle wollen die Mitte entlasten, IW-Kurzbericht, Nr. 42, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020a, Entlastung der Steuerzahler in der aktuellen Legislaturperiode, IW-Report, Nr. 60, Köln

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

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

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kochskämper, Susanna / Stockhausen, Maximilian, 2019, Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland. Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge, IW-Analyse, Nr. 133, Köln / Berlin

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

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

Blömer, Maximilian / Fischer, Lilly / Pannier, Manuel / Peichl, Andreas, 2021, Die Reformvorschläge bei der Einkommensbesteuerung der Parteien zur Bundestagswahl 2021, ifo Schnelldienst 10/2021, München

Blömer, Maximilian / Bonin, Holger / Stichnoth, Holger, 2016, Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern, Gutachten im Auftrag von Bündnis90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Mannheim

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021, Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 10. bis 12. Mai 2021, Videokonferenz, Berlin

BMF, 2020, 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 [24.8.2021]

Bündnis90/Die Grünen, 2021a, Deutschland. Alles ist drin. Programmwurf zur Bundestagswahl 2021, <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021> [22.6.2021]

Bündnis90/Die Grünen, 2021b, Faire Chancen für jedes Kind, Faire Chancen für jedes Kind: Grüne im Bundestag (gruene-bundestag.de) [24.8.2021]

CDU, CSU und 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

CDU/CSU, 2021a, Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf> [22.6.2021]

CDU/CSU, 2021b, Sofortprogramm zur Bundestagswahl, Berlin

CDU/CSU, 2017, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, Regierungsprogramm 2017-2021 | Christlich Demokratische Union Deutschlands (cdu.de) [24.8.2021]

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> [24.8.2021]

Deutscher Bundestag, 2019, Bundestag stimmt für Entlastung beim Solidaritätszuschlag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw46-de-solidaritaetszuschlag-667200> [24.8.21]

DIE LINKE, 2021, Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogrammwurf, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf [22.6.2021]

FDP, 2021, Nie gab es mehr zu tun, Wahlprogramm der Freien Demokraten https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf [22.6.2021]

FDP, 2020, FDP-Fraktion fordert Kinderchancengeld, FDP-Fraktion fordert Kinderchancengeld | FDP-Bundestagsfraktion (fdpbt.de) [24.8.2021]

SPD, 2021, Das Zukunftsprogramm, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> [22.6.2021]

SPD, 2017, Zeit für mehr Gerechtigkeit, Unser Regierungsprogramm für Deutschland, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundespartei-tag_2017/Es ist Zeit fuer mehr Gerechtigkeit-Unser Regierungsprogramm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundespartei-tag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf) [24.8.2021]

Spiegel, 2021, Scholz spannt Finanzministerium für SPD-Steuerpläne ein, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/olaf-scholz-spannt-finanzministerium-fuer-spd-steuerreformplaene-ein-a-10b22c30-0002-0001-0000-000178206316> [24.8.2021]

Statistisches Bundesamt, 2021, Verdienste und Arbeitskosten – Arbeitnehmerverdienste, Fachserie 16, Reihe 2.3, Wiesbaden

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2021a, Reformvorschläge der Parteien zur Bundestagswahl 2021 – Finanzielle Auswirkungen, ZEW-Kurzexpertise, Nr. 5, Mannheim

ZEW, 2021b, Politikparameter zur ZEW Kurzexpertise Nr. 5 vom 8. Juli 2021, [https://www.zew.de/fileadmin/FTP/ZEWKurzexpertisen/Politikparameter zur ZEW-Kurzexpertise_05.pdf?v=1626117786](https://www.zew.de/fileadmin/FTP/ZEWKurzexpertisen/Politikparameter_zur_ZEW-Kurzexpertise_05.pdf?v=1626117786) [13.9.2021]

Abstract

Income tax policy plays a relevant role in the election programs for the German federal election 2021. According to the election programs, basically all parties are aiming for relief for small and medium incomes and for households with children. But that is where the similarities end: While the CDU/CSU and, above all, the FDP want to reduce or at least not increase the burden across all income groups, the SPD, the Greens and the Left call for a higher burden for taxpayers with high incomes. Depending on the party, for a single person these high incomes start at 80,000 euros to 120,000 euros.

Another difference concerns the family image. The SPD, the Greens and the Left are planning tax increases for married couples in which the employment and, as a result, the earnings of the spouses differ by abolishing or restricting the joint tax assessment. The goal is to motivate second earners, and thus especially wives, to work more. A grandfathering of existing marriages could dampen the effect or shift the effect to the future. However, grandfathering would lead to the questionable situation that two married couples with identical incomes would pay different amounts of taxes - depending on the year of marriage. In return, families would be compensated by the introduction of the "Kindergrundsicherung" – a new basic child benefit. The analysis shows that a combined introduction of both reforms would leave an additional burden on families with incomes above a gross household income of about 100,000 euros, while families with lower incomes would be relieved. The CDU/CSU and FDP, on the other hand, want to retain the existing joint tax assessment and the current child benefit and child allowance.

Depending on the outcome of the election, income tax policy could become a bone of contention in the coalition negotiations. This applies in particular to the question of the extent to which taxpayers with higher incomes should be relieved or burdened and how marriage should be taxed in the future. If agreement is reached on an income tax reform, it can be assumed that households with small and medium incomes will benefit in particular. Households with children can also expect relief overall. In the case of new marriages, single-earner families could pay higher taxes overall. Additional burdens are also conceivable for top earners and married couples without children.

Given the budgetary situation as a result of the Corona pandemic, there could be restrictions to implement a structural reform in one fell swoop. Instead, changes could be spread out over time to smooth the revenue effect. However, it is also not impossible that, with reference to debt levels and the debt brake, income taxpayers will once again not see any relief after the 2021 federal election.

Anhang

Tabelle A-1: Veränderung des Nettoeinkommens

Ohne Berücksichtigung von Änderungen beim Ehegattensplitting

Ehepaar ohne (kindergeldberechtigte) Kinder

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (30.000 Euro)*	0 0,0	174 0,6	24 0,1	58 0,2	590 2,0
Mittleres Einkommen (60.000 Euro)	76 0,1	196 0,3	404 0,7	2.006 3,3	2.254 3,8
Hohes Einkommen (100.000 Euro)	686 0,7	196 0,2	640 0,6	5.582 5,6	1.984 2,0
Sehr hohes Einkommen (180.000 Euro)	2.006 1,1	220 0,1	2.782 1,5	14.178 7,9	-4.176 -2,3

Ehepaar mit zwei Kindern

	SPD	Grüne	CDU/CSU	FDP	Linke
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Euro pro Jahr					
Veränderung des Nettoeinkommens Entlastung (+) / Belastung (-) in Prozent des Bruttoeinkommens					
Geringes Einkommen (30.000 Euro)*	6.744 22,5	6.390 21,3	1.032 3,4	4.860 16,2	10.466 34,9
Mittleres Einkommen (60.000 Euro)	820 1,4	1.900 3,2	1.414 2,4	2.020 3,4	4.872 8,1
Hohes Einkommen (100.000 Euro)	992 1,0	1.458 1,5	1.558 1,6	5.156 5,2	4.156 4,2
Sehr hohes Einkommen (180.000 Euro)	120 0,1	-706 -0,4	3.292 1,8	12.714 7,1	-4.204 -2,3

Anmerkungen: Einkommen ist das Bruttolohneinkommen des Haushalts, kein weiteres Einkommen im Haushalt, Alleinverdiener/in im Fall des Ehepaars ohne Kinder und des Ehepaars mit zwei Kindern, Annahme zum Zusatzbeitragsatz der gesetzlichen Krankenversicherung 1,3 Prozent. In den Fällen mit Kindern sind diese annahmegemäß immer zwischen 6 bis 13 Jahren alt.

* Die Annahme für die Haushalte mit geringem Einkommen lautet, dass kein Anspruch auf Sozialtransfers wie Grundsicherung oder Wohngeld besteht. Bei dem Ehepaar mit zwei Kindern könnte es Fälle geben, in denen zumindest ein Anspruch auf Wohngeld vorhanden ist. Wenn der Kinderzuschlag bei Einführung der Kindergrundsicherung/ des Kinderchancengelds (SPD, Grüne, FDP, Linke) entfällt, wären die Auswirkungen auf das Nettoeinkommen entsprechend niedriger.

Quelle: Eigene Berechnungen