

Bach, Stefan

Article

Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bach, Stefan (2020) : Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten!, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 100, Iss. 3, pp. 170-173, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2598-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215600>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Stefan Bach

Steuersenkungen: untere und mittlere Einkommen entlasten!

Steuerentlastungen und Steuerreformen sind ein Evergreen der Finanz- und Wirtschaftspolitik – seit vor genau 100 Jahren in Deutschland der moderne Steuer- und Wohlfahrtsstaat entstand.¹ Die große Aufmerksamkeit für die Steuerpolitik ist wenig überraschend, denn das Steuersystem schöpft 24 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zugunsten des Fiskus ab. Nimmt man die Sozialbeiträge hinzu, fließen fast 42 % des BIP durch die Kassen des Staatssektors.

Bereits seit den 1950er Jahren bewegt sich die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung auf diesem Niveau, während die Belastungen mit Sozialbeiträgen bis in die 1970er Jahre deutlich stiegen.² Vor diesem Hintergrund gab es regelmäßig größere Diskussionen um Höhe und Struktur der Steuer- und Abgabenbelastung – seit der unmittelbaren Nachkriegszeit alle 15 bis 25 Jahre: in den 1950er Jahren die Debatte um die „organische Steuerreform“, in den 1970er Jahren die „große Steuerreform“ und in den Nullerjahren waren die „grundlegende Steuerreform“ und die Steuererklärung „auf dem Bierdeckel“ ein großes Thema.

Seit mit der Unternehmensteuerreform 2008 die (neo-)liberale Reformphase der Nullerjahre abgeschlossen wurde, hat sich in der Steuerpolitik nur wenig bewegt. Die seit 2013 regierende Große Koalition blieb in Steuerfragen zerstritten und beschränkte sich auf das Nötigste. Dank des lang anhaltenden Aufschwungs und der günstigen Einnahmementwicklung liefen in den letzten Jahren beträchtliche Haus-

haltsüberschüsse auf. Zugleich stiegen die Steuer- und Abgabenbelastungen: Die Steuerquote erhöhte sich seit 2012 um 1 Prozentpunkt des BIP, das sind derzeit (2020) 35 Mrd. Euro im Jahr. Die Einkommensteuer entwickelte sich durch die „warme Progression“ dynamisch, auch der Anteil der Sozialbeiträge stieg durch die steigende Beschäftigung um 0,9 Prozentpunkte des BIP. Der Anteil der indirekten Steuern sank dagegen seit 2012 um 0,3 Prozentpunkte, da die Mengensteuersätze der Verbrauchsteuern nicht angepasst wurden.

Entlastungsspielräume begrenzt

Vor diesem Hintergrund werden zunehmend Entlastungen der Steuerzahler reklamiert, über die für 2020 und 2021 beschlossenen Maßnahmen hinaus. Allerdings ergeben die aktuellen Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen, dass die Haushaltsspielräume ab 2021 so gut wie aufgebraucht sind.³ Die schwächere wirtschaftliche Dynamik begrenzt die Expansion der Einnahmen. Ferner hat die Große Koalition neben moderaten Steuersenkungen eine Reihe von kostspieligen Ausgabenprogrammen auf den Weg gebracht, die vor allem den Bundeshaushalt belasten. Außerdem gibt es einen beträchtlichen Finanzbedarf für Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Forschung und Klimaschutz.⁴ Diese werden durch kräftige Steuersenkungen gefährdet, selbst wenn man bestehende Spielräume bei der Schuldenbremse konsequent nutzt.

Daher besteht bei Steuern und Sozialbeiträgen nur ein Entlastungsspielraum von maximal 15 Mrd. Euro im Jahr, das sind derzeit (2020) gut 0,4 % des BIP. Wer mehr will, muss auf der Ausgabenseite nachhaltige Spielräume schaffen, die Schuldenbremse ändern oder Entlastungen bei einzelnen Gruppen durch Steuererhöhungen an anderer Stelle kompensieren. Wo und wie man entlastet, hängt von den politischen Schwerpunkten ab. (Neo-)liberale und Konservative bevorzugen zumeist Entlastungen der Erwerbseinkommen bei Einkommensteuer und Sozialbeiträgen sowie Reformen der Sozialleistungen, um negative Anreizwirkungen und Effizienz Nachteile zu reduzieren sowie die höheren Belastungen der letzten Jahre zurückzugeben. Ferner baut sich bei der Unternehmensbesteuerung angesichts des

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

- 1 S. Bach, M. Buggeln: Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg. (2020), H. 1, S. 42-48, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/1/beitrag/geburtsstunde-des-modernen-steuerstaats-in-deutschland-1919-1920.html> (26.2.2020).
- 2 S. Bach: 100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution, DIW Berlin, Discussion Papers 1767, 2018, sowie dasselbe, in: Steuer und Wirtschaft, 2/2019, S. 105-117; S. Bach: 100 Jahre deutsches Steuersystem: Grundlagen, Reformen und Herausforderungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 47/2019, S. 858-863.

3 M. Clemens: Öffentliche Finanzen: Haushaltsspielräume verflüchtigen sich nach und nach – Investitionsprogramm wäre sinnvoll, in: DIW Wochenbericht, Nr. 50/2019, S. 952 ff.

4 Vgl. ebenda; sowie H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK-Report 152, November 2019; T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Bertelsmann Stiftung 2017.

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

wieder anziehenden Steuerwettbewerbs ein Entlastungsbedarf auf. Linksliberale und Linke wollen dagegen Steuern und Sozialbeiträge insgesamt möglichst wenig senken, um die finanzpolitischen Spielräume für Investitionen und Sozialpolitik zu erhalten. Sie empfehlen zumeist Änderungen bei Struktur und Verteilung der Steuer- und Abgabenbelastung zugunsten der Gering- und Durchschnittsverdiener und zu Lasten der Hocheinkommensbezieher und Vermögenden.

Kompromisse können darin bestehen, die Entlastungen auf „Bezieherinnen und Bezieher unterer und mittlerer Einkommen“ zu konzentrieren, wie es etwa zu Beginn der Jamaika-Sondierungsgespräche Ende Oktober 2017 vereinbart wurde.⁵ Entlastungen auch für Besserverdiener könnten durch Steuererhöhungen für Spitzenverdiener oder große Vermögen finanziert werden.

Im Folgenden werden ausgewählte Optionen zur Entlastung der Steuer- und Abgabenbelastung vorgestellt, die in den letzten Jahren diskutiert wurden (vgl. Abbildung 1). Die Aufkommenswirkungen werden für das Jahr 2020 geschätzt und in ihrer Verteilung nach Dezilen des bedarfsgewichteten Bruttoeinkommens dargestellt. Rückwirkungen von Einkommenseffekten, Verhaltensanpassungen und weiteren wirtschaftlichen Wirkungen der Steuer- und Abgabenreformen werden nicht berücksichtigt.⁶

Senkungen der Einkommensteuer entlasten vor allem Besserverdiener

Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Einkommensteuer. Durch ihre deutlich progressive Wirkung belastet sie vor allem Besser- und Hochverdiener. Das bedeutet entsprechend, dass Geringverdiener und Mittelschichten nur wenig von Entlastungen bei der Einkommensteuer profitieren, selbst wenn man sie auf den Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs konzentriert.⁷

In den letzten Jahren wurde der Einkommensteuertarif zwar regelmäßig um die „kalte Progression“ bereinigt, indem

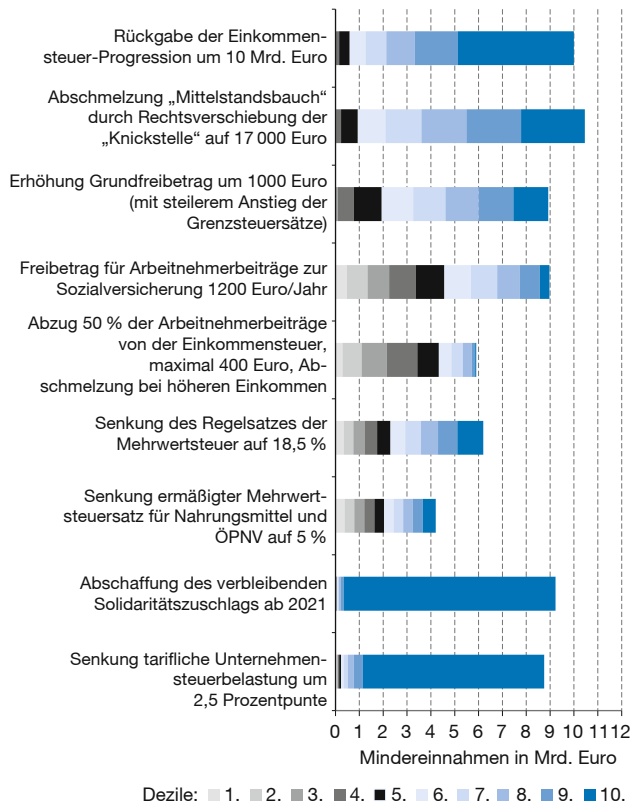
5 Tweet von Christian Lindner, FDP, Twitter, 24. Oktober 2017, 23:34 Uhr, https://twitter.com/c_lindner/status/922939264987553792 (10.3.2020).

6 Die Einkommenseffekte von Steuerentlastungen erhöhen das Aufkommen der indirekten Steuern und über gesamtwirtschaftliche Multiplikatoreffekte auch das Aufkommen der Einkommen- und Unternehmensteuern. Dadurch reduzieren sich die im Folgenden geschätzten Steuermindereinnahmen mittelfristig um schätzungsweise bis zu 15 %. Langfristig könnten höhere Aufkommenseffekte bei den indirekten Steuern und positive Effizienz- und Wachstumswirkungen die Steuermindereinnahmen um schätzungsweise bis zu 30 % reduzieren.

7 Vgl. zum Folgenden S. Bach, H. Buslei: Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?, DIW Wochenbericht, Nr. 20, 2017; S. Bach, M. Harnisch: Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen entlasten, DIW Berlin Discussion Papers 1706, 2017.

Abbildung 1
Entlastungswirkungen von Steuer- und Abgabenreformen 2020

Nach Dezilen des bedarfsgewichteten Bruttoeinkommens in Mrd. Euro



Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder), des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Grundfreibetrag und Tarifgrenzen des Einkommensteuertarifs um die Inflationsrate erhöht wurden („Tarif auf Rädern“). Die „warme Progression“ aufgrund der Zuwächse bei den Realeinkommen wurde aber nicht zurückgegeben. Wenn man die Einkommensteuerzahler mit einer solchen Tarifbereinigung um 10 Mrd. Euro entlasten will, könnte man den Grundfreibetrag und die Einkommensgrenzen um 6 % erhöhen. An diesem Entlastungsvolumen ist die untere Hälfte der Bevölkerung aber nur mit 6 % oder 0,6 Mrd. Euro beteiligt. Fast die Hälfte geht an die einkommensreichsten 10 % und zwei Drittel an die oberen 20 %.

Die Mutter aller Einkommensteuer-Tarifreformen ist die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“. Ein durchgängig linear-progressiver Tarif über die gesamte Progressionszone würde beim derzeitigen Einkommensteuertarif 40 Mrd. Euro im Jahr kosten. Eine kostengünstigere Variante ist eine Verschiebung der „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“ von derzeit 14532 Euro zu versteuerndes Einkommen im

Jahr auf 17000 Euro,⁸ mit der die jährlichen Entlastungen auf 10,5 Mrd. Euro begrenzt werden. Diese Reform würde die Steuerpflichtigen im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs stärker entlasten. Der Anteil des obersten Dezils an der Steuerentlastung beträgt gut ein Viertel, der Anteil der unteren Hälfte der Bevölkerung bleibt aber unter 10 % des Entlastungsvolumens.

Naturgemäß ergibt sich die stärkste Entlastung der Mittelschichten, wenn man den Grundfreibetrag der Einkommensteuer anhebt, die übrigen Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs aber konstant lässt (vgl. Abbildung 2). Dann wird allerdings der Verlauf der Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone steiler, die derzeit (2020) bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14532 Euro im Jahr reicht und mit einem Grenzsteuersatz von knapp 24 % endet. Eine Erhöhung des Grundfreibetrags um 1000 Euro kostet Steuereinnahmen von knapp 9 Mrd. Euro im Jahr und entlastet auch die mittleren Einkommensgruppen spürbar. Die untere Hälfte der Bevölkerung ist daran mit gut einem Fünftel beteiligt, der Anteil des obersten Dezils am Entlastungsvolumen geht auf 16 % zurück. Geringverdiener unterhalb des 4. Einkommensdezils profitieren aber von dieser Reform kaum, da sie wenig Einkommensteuer zahlen.

Sozialbeiträge progressiv gestalten

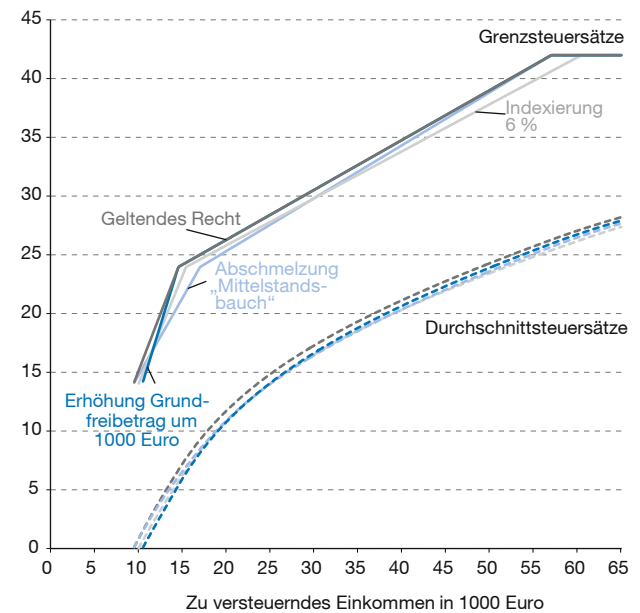
Anders als die Einkommensteuer belasten die Sozialbeiträge auch die Geringverdiener. Zugleich kommen viele Beschäftigte im Niedriglohnbereich mit ihren Renten oder Lohnersatzleistungen kaum über das Grundsicherungsniveau hinaus, sodass sie die Sozialbeiträge als Steuer empfinden. Um die Sozialbeiträge progressiv zu machen, könnte man für Arbeitnehmerbeiträge und Eigenbeiträge der Rentner einen Freibetrag von z.B. 1200 Euro im Jahr oder 100 Euro im Monat vorsehen.⁹ Unter Berücksichtigung des Mehraufkommens bei der Einkommensteuer durch den verringerten Abzug von Vorsorgeaufwendungen ergibt sich eine Entlastung der Beitragszahler von 9 Mrd. Euro im Jahr. Während die unteren Einkommensgruppen aufgrund des geringeren Anteils an Erwerbstätigen weniger davon profitieren, entfällt ein Großteil der Entlastungen auf die mittleren und höheren Einkommensgruppen bis zum 9. Einkommensdezil. Im obersten Dezil geht die Entlastung deutlich zurück, da sich hier die Beitragsbemessungsgrenze bemerkbar macht.

8 Eine solche Reform hat der damalige bayerische Finanzminister und heutige Ministerpräsident Markus Söder 2016 als „Bayern-Tarif“ vorgeschlagen, vgl. ifo Institut: Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten, November 2016, S. 18 f.

9 Vgl. zum Folgenden S. Bach, P. Haan, M. Harnisch: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 13+14/2018.

Abbildung 2
Einkommensteuer 2020 und Reformen

Grenz- und Durchschnittssteuersätze in % des zu versteuernden Einkommens



Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage des Einkommensteuertarifs 2020, § 32a EStG.

Eine direkte Entlastung bei den Arbeitnehmerbeiträgen wirft aber Fragen hinsichtlich der „Äquivalenz“ zwischen Beiträgen und Einkommensleistungen der Sozialversicherung auf. Sollen die Leistungen nicht gekürzt werden, müssen die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung erhöht werden. Eine Alternative besteht darin, stattdessen die Arbeitnehmerbeiträge teilweise auf die Einkommensteuer anzurechnen. In Analogie zu einem Konzept, das Österreich seit einigen Jahren praktiziert,¹⁰ wird hier für Deutschland ein Sozialbeitrags-Abzugsbetrag simuliert, bei dem 50 % der Arbeitnehmerbeiträge auf die Einkommensteuer angerechnet werden können, maximal 400 Euro im Jahr.¹¹ Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15500 Euro wird der Anrechnungsbetrag um 10 % des übersteigenden Einkommens reduziert („abgeschmolzen“). Bei zusammen veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnern werden der Anrechnungshöchstbetrag und die Einkommensgrenzen verdoppelt. Der Steuerabzug wird als „Negativsteuer“ ausbezahlt, wenn die Einkommensteuer geringer ist.

Ein solcher Steuerabzug bedeutet Mindereinnahmen in Höhe von 5,9 Mrd. Euro im Jahr. Dadurch werden die Beitrags-

10 Bundesministerium der Finanzen Österreich: Absetzbeträge bei niedrigen Einkünften (SV-Rückerstattung), 2020.

11 Vgl. zum Folgenden ausführlicher S. Bach, H. Buslei, B. Fischer: Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen bei der Einkommensteuer, DIW Berlin Politikberatung kompakt, Nr. 122, 2017, S. 44 f.

zahler mit unteren und mittleren Einkommen im Vergleich zum Freibetrag für Arbeitnehmerbeiträge ähnlich stark entlastet. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 4,3 Mrd. Euro oder 73 % der Entlastung. Durch die Abschmelzung des Steuerabzugs ab den mittleren Einkommen werden die oberen Dezile dagegen deutlich weniger entlastet als beim Freibetrag.

Indirekte Steuern: Mehrwertsteuer senken

Bis zu den mittleren Einkommensgruppen dominieren die indirekten Steuern die Steuerbelastung.¹² Die Verbrauchssteuern auf Energie, Tabak und Alkohol sind stark regressiv, belasten also die ärmeren Haushalte in Relation zum Einkommen deutlich stärker als die reicheren. Sie verfolgen aber auch Lenkungsziele, die durch Entlastungen konterkariert würden.

Die Mehrwertsteuer wurde in den letzten Jahrzehnten regelmäßig erhöht. Eine Senkung des Regelsatzes um 0,5 Prozentpunkte auf 18,5 % würde die privaten Haushalte um 6,2 Mrd. Euro im Jahr entlasten, soweit die Senkung mittelfristig von den Unternehmen in niedrigere Verkaufspreise weitergegeben wird. Die Mehrwertsteuer ist bezogen auf das verfügbare Einkommen deutlich regressiv.¹³ Allerdings wird dieser Effekt von den steigenden Haushaltseinkommen überkompensiert, sodass die höheren Einkommensdezile absolut stärker von dieser Entlastung profitieren als die unteren. Noch deutlich stärker regressiv ist die Besteuerung von Nahrungsmitteln und öffentlichem Nahverkehr. Sie werden nur mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 % belastet. Eine Senkung auf 5 %, die nach den EU-Richtlinien möglich wäre, entlastet die privaten Haushalte um 4,2 Mrd. Euro im Jahr. Die Entlastungen sind recht gleichmäßig über die Dezile verteilt, lediglich im obersten Dezil ist der Aufkommensanteil leicht überdurchschnittlich. Empfänger von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen würden allerdings nicht von diesen Mehrwertsteuersenkungen profitieren, soweit die damit verbundenen Verbraucherpreissenkungen bei der Anpassung der Regelleistungen berücksichtigt werden.

Voraussetzung für die Entlastung ist, dass die Mehrwertsteuersenkung über niedrigere Preise an die Endverbraucher weitergegeben wird. Dies kann in Zeiten guter Verbrauchskonjunktur unter Umständen länger dauern. Daher empfiehlt sich eine Mehrwertsteuersenkung vor allem für die nächste Rezession.

12 S. Bach, M. Beznoska, V. Steiner: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, in: DIW Wochenbericht, Nr. 51+52/2016.

13 S. Bach, N. Isaak: Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten, in: DIW Wochenbericht, Nr. 31/2017.

Abschaffung des Rest-Solidaritätszuschlags und Senkung der Unternehmensteuern

Ab 2021 wird der Solidaritätszuschlag nur noch auf hohe Einkommen erhoben, sein Aufkommen sinkt auf gut 9 Mrd. Euro im Jahr. Die Freigrenze steigt auf knapp 62 000 Euro zu versteuerndes Einkommen im Jahr, bei zusammen veranlagten Paaren den doppelten Betrag. Dann zahlen fast nur noch die reichsten 5 % der Bevölkerung den Soli, in den unteren Einkommensgruppen fällt er noch bei Kapitaleinkommen an. Auf Dauer muss der Solidaritätszuschlag schon aus verfassungsrechtlichen Gründen abgeschafft werden. Wenn man dann die entsprechenden Entlastungen der Hochverdiener vermeiden will, sollten die Spitzensteuersätze erhöht werden.

Bei der Unternehmensbesteuerung hat sich durch den anhaltenden Steuerwettbewerb zwischen den Staaten ein Entlastungsbedarf aufgebaut. Eine Senkung der tariflichen Unternehmensteuerbelastung um 2,5 Prozentpunkte bedeutet Steuerausfälle von knapp 9 Mrd. Euro im Jahr, die zu 87 % den Haushalten im obersten Einkommensdezil zugutekommen, da der Besitz von Unternehmen, Unternehmensbeteiligungen und Aktien stark auf diese Bevölkerungsgruppe konzentriert ist. Wenn der Steuerwettbewerb zu spürbaren Verlagerungen der Unternehmen zulasten des inländischen Wirtschaftsstandorts führt und dadurch Investitionen, Beschäftigung und Wertschöpfung reduziert, leiden darunter auch Mittelschicht und Geringverdiener. Insoweit kann eine solche Entlastung sinnvoll sein. Längerfristig sollte allerdings der Steuersenkungswettbewerb durch die internationale Steuerpolitik begrenzt werden. Ferner könnten höhere Steuern auf Erbschaften oder Grundvermögen sowie höhere Spitzenbelastungen bei der Einkommensteuer unerwünschte Verteilungswirkungen einer Unternehmensteuerentlastung kompensieren.

Fazit zur Entlastung durch Steuersenkungen

Sofern die Schuldenbremse nicht allzu stark aufgeweicht werden soll, konkurrieren Steuer- und Abgabentlastungen mit Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung, Forschung und Klimaschutz. Letztere erzielen vermutlich eine höhere gesamtgesellschaftliche Rendite als Steuerentlastungen für Besserverdiener und wohlhabende Haushalte. Daher sollten die für Steuer- und Abgabenbelastungen verfügbaren Mittel primär für Entlastungen der Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen verwendet werden. Diese Haushalte profitieren aber nur wenig von Senkungen bei der Einkommensteuer, selbst wenn man die Entlastungen auf den Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs konzentriert. Zugleich profitieren davon auch hohe Einkommen, soweit die Spitzensteuersätze nicht erhöht werden. Wenn die Steuerpolitik untere und mittlere Einkommen bei den Steuer- und Abgabenbelastungen wirksam entlasten will, muss sie die Sozialbeiträge progressiv machen oder die Mehrwertsteuer senken.