

Reform der Einkommensteuer

Vorschläge aus den Wahlprogrammen, ihre Kosten und Wachstumseffekte

@ Leonard Mühlenweg, Florian Schuster-Johnson
leonard.muehlenweg@dezernatzukunft.org

21.01.2025

Executive Summary

Die Mitte der Gesellschaft wird bei der Einkommensteuer stark belastet. Das ist ein Problem, das von nahezu allen politischen Parteien erkannt wird. Eine Reform scheitert allerdings sowohl an der Frage, **wo sich die Mitte befindet**, als auch an der **Frage der Finanzierung**.

In diesem Papier vergleichen wir die **Reformvorschläge der Parteien der politischen Mitte** sowie zwei Alternativen bezüglich ihrer Entlastungswirkung und Implikationen für die öffentlichen Haushalte. Außerdem schätzen wir **Steuer Mehreinnahmen durch Wachstumseffekte** und ermitteln **Finanzierungslücken**.

Aufgrund des verzögerten Einsetzens der Wachstumseffekte sind die Finanzierungslücken in den ersten beiden Jahren besonders groß. Das macht die Finanzierung einer **substanziellen Einkommensteuerreform im Rahmen der Schuldenbremse schwierig**.

Es ergeben sich zwei Lehren: Erstens sollten nicht nur Erstrundenkosten, sondern auch **Wachstumseffekte** betrachtet werden. Zweitens sollte eine **reformierte Schuldenregel** solche Wachstumseffekte berücksichtigen, um produktive Verschuldung zu ermöglichen.¹

#STEUERN

#EINKOMMENSTEUER

#FINANZIERUNG

#SCHULDENBREMSE

¹ Wir danken Stefan Bach (DIW) für den produktiven Austausch im Rahmen der Entstehung dieses Papiers.

1. Einleitung	3
2. Welche Reformvorschläge wen entlasten und was sie kosten	4
2.1. Entlastungswirkung der Reformvorschläge	4
2.2. Erstrundenkosten unterscheiden sich stark	7
3. Einkommensteuersenkungen günstiger, wenn Wachstumseffekte berücksichtigt werden	8
4. Steuern, Wachstum und Schuldenbremse zusammendenken	12
Literaturverzeichnis	13

1. Einleitung

Die deutsche Einkommensteuer ist ein Paradox. Eigentlich ist sich die Politik einig: Die Mittelschicht soll entlastet werden. Doch echte Reformen hat es lange nicht gegeben, trotz einer Vielzahl an Vorschlägen (Bach 2021; Beznoska & Hentze 2024). Das hat zwei Gründe: Erstens gibt es Streit in der Frage, **wie weit der Kreis der Entlasteten sein soll**. Zweitens ist die **Finanzierung einer Einkommensteuersenkung** für untere und mittlere Einkommen herausfordernd, weil höhere Steuern für hohe Einkommen bislang nicht mehrheitsfähig waren und die Schuldenbremse es nötig macht, Steuersenkungen aus dem Haushalt vorzufinanzieren (Hüther 2024).

Im Bundestagswahlkampf 2025 ist die Reform der Einkommensteuer deshalb wieder Thema.

Alle großen Parteien haben in ihren Wahlprogrammen mehr oder weniger konkrete Vorstellungen für eine Reform der Einkommensteuer geäußert. Wir werfen einen Blick auf die Reformoptionen, ihre **Entlastungswirkung und Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**. Dabei schauen wir nicht nur auf Erstrundeneffekte – die direkten reformbedingten Änderungen im Steueraufkommen – sondern weiten den Blick auf **gesamtwirtschaftliche Effekte** von Einkommensteuerreformen. Konkret schätzen wir ab, wie sich das Steueraufkommen ändert, weil Steuerreformen Konsum, Investitionen, Arbeitsangebot und somit die Wirtschaftsleistung beeinflussen. Das erlaubt uns einzuschätzen, wie groß die tatsächliche Finanzierungslücken der Reformideen jeweils sind.

2. Welche Reformvorschläge wen entlasten und was sie kosten

Das aktuelle Einkommensteuersystem ist über den Grenzsteuersatz definiert, also den Steuersatz, den man auf den nächsten steuerpflichtigen Euro zahlt. Im Jahr 2025 gelten die folgenden **Eckwerte für die Grenzsteuersätze** (Bundestag 2024):

- Zu versteuernde Einkommen bis zum Grundfreibetrag von 12.086 Euro bleiben unbesteuert.
- Daran schließt eine erste Progressionszone bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 17.480 Euro an. In dieser Zone steigen die Grenzsteuersätze linear von 14 auf 23,97 Prozent.
- Es folgt eine flachere zweite Progressionszone, welche bei 68.430 Euro mit dem Spitzensteuersatz von 42 Prozent endet. Jeder weitere zu versteuernde Euro bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 277.826 Euro wird mit diesem Steuersatz besteuert. Danach gilt der Reichensteuersatz von 45 Prozent.
- Hinzu kommt für hohe Einkommen der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent der zu zahlenden Einkommensteuer, der zunächst teilweise und nach einer Gleitzone vollständig fällig wird.

Ein seit Jahren diskutiertes Problem dieses Steuertarifs besteht darin, dass die Steuersätze in der ersten Progressionszone sehr steil ansteigen. **Das belastet vor allem mittlere Einkommen überproportional stark; man spricht auch vom „Mittelstandsbauch“.**² Aus diesem Grund fordern verschiedene Parteien,

den Steuertarif zu verändern und die Mittelschicht zu entlasten. Wir haben uns die Steuerpläne der deutschen Parteien im Bundestagswahlkampf angeschaut und ausgerechnet, welche Einkommensgruppen wie stark oder schwach durch die jeweiligen Pläne entlastet würden.

In Abbildung 1 finden sich aktuelle Reformvorschläge: Für diese stellen wir zunächst die veränderten Grenz- und Durchschnittssteuersätze im Vergleich zum Status quo dar und berechnen basierend darauf die Entlastung für das jeweilige zu versteuernde Einkommen. Anhand der Verteilung des zu versteuernden Einkommens zeigen wir zudem, welche Teile der Bevölkerung wie stark entlastet werden. Zudem zeigen wir für eine ganzheitliche Betrachtung bereits Erstrundenkosten für 2025, die wir im zweiten Abschnitt um Steuermehreinnahmen bereinigen, die sich aus Wachstumseffekten ergeben.

Entlastungswirkung der Reformvorschläge

Die **SPD** nennt in ihrem Wahlprogramm das Ziel, **die unteren 95 Prozent der Einkommensverteilung zu entlasten** und dafür die oberen fünf Prozent stärker zu belasten (SPD 2024). Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten. Wir nehmen folgende mit den SPD-Plänen kompatible Reformoption an: eine Verschiebung der unteren Eckwerte bei gleichzeitiger Verlängerung der zweiten Progressionszone, Erhöhung des Spitzen- und Reichensteuersatzes sowie früherem Einsetzen des Reichensteuersatzes, angelehnt an den Vorschlag von Bach und Krebs (2021).³

² Während sich Entlastungsideen bei der Einkommensteuer vor allem auf mittlere Einkommen beziehen, werden zur Entlastung niedrigster Einkommen beispielsweise Kürzungen bei der Mehrwertsteuer oder Sozialversicherungsbeiträgen diskutiert. Diese Haushalte zahlen kaum Einkommensteuer und würden von entsprechenden Steuerentlastungen nicht bzw. kaum profitieren.

³ Anders als Bach und Krebs (2021) nehmen wir basierend auf dem Wahlprogramm der SPD an, dass der Solidaritätszuschlag unverändert weitergeführt wird.

Entlastungswirkung verschiedener Reformvorschläge

SPD

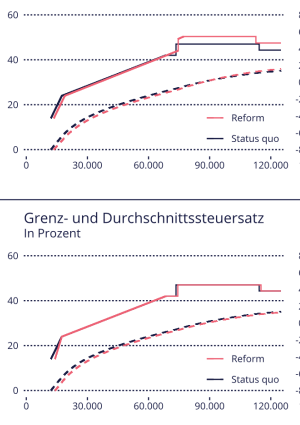
Entlastung

1. Quartil: 1,8 Prozent (286 Euro)
Median: 1,4 Prozent (390 Euro)
3. Quartil: 1,1 Prozent (447 Euro)
95. Perzentil: 0,4 Prozent (300 Euro)

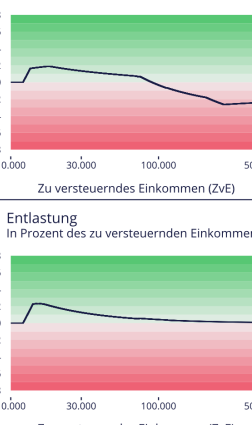
Entlastung bis
96 Prozent

Erstrundenkosten 2025
14 Mrd. Euro

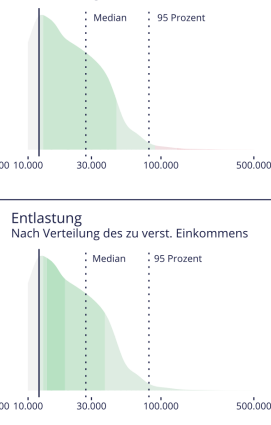
Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



Grüne

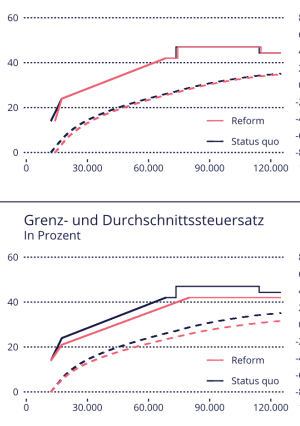
Entlastung

1. Quartil: 2,3 Prozent (367 Euro)
Median: 1,4 Prozent (380 Euro)
3. Quartil: 0,9 Prozent (380 Euro)
95. Perzentil: 0,5 Prozent (421 Euro)

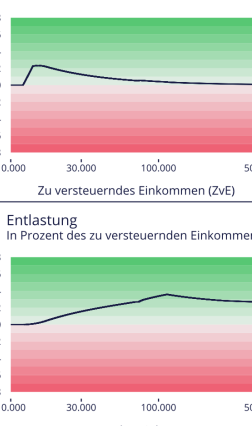
Entlastung bis
100 Prozent

Erstrundenkosten 2025
19 Mrd. Euro

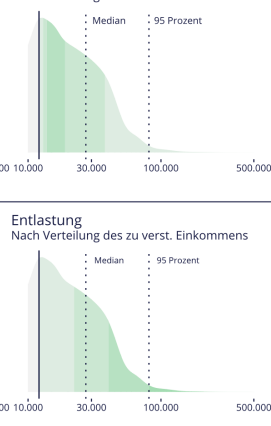
Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



CDU

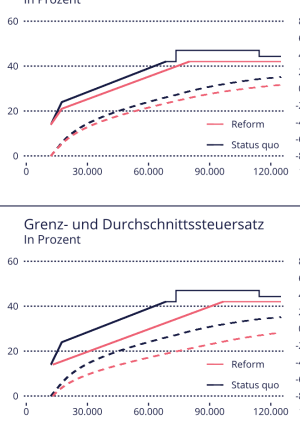
Entlastung

1. Quartil: 0,3 Prozent (40 Euro)
Median: 1,4 Prozent (376 Euro)
3. Quartil: 2,0 Prozent (846 Euro)
95. Perzentil: 3,0 Prozent (2434 Euro)

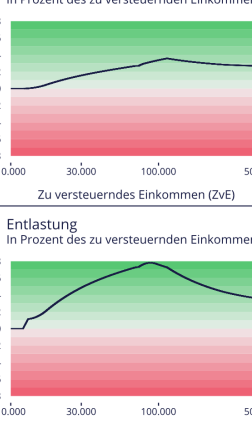
Entlastung bis
100 Prozent

Erstrundenkosten 2025
43 Mrd. Euro

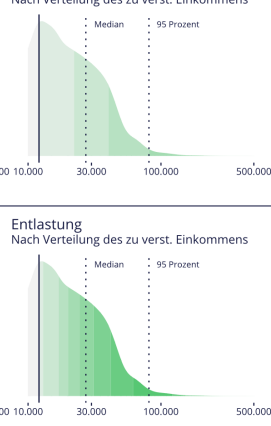
Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



FDP

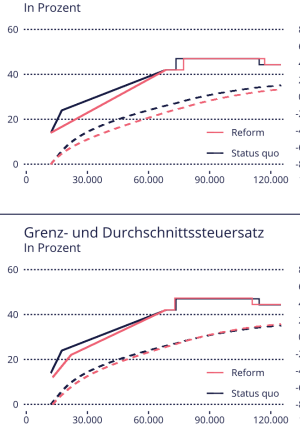
Entlastung

1. Quartil: 1,7 Prozent (262 Euro)
Median: 4,5 Prozent (1208 Euro)
3. Quartil: 6,0 Prozent (2479 Euro)
95. Perzentil: 7,7 Prozent (6269 Euro)

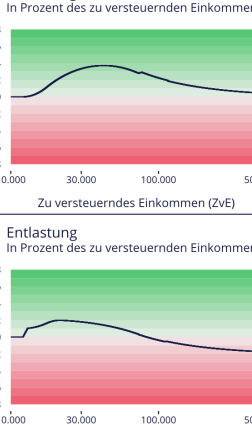
Entlastung bis
100 Prozent

Erstrundenkosten 2025
112 Mrd. Euro

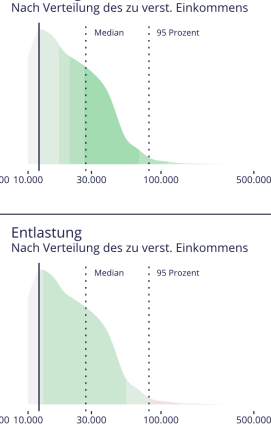
Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



Stoltenberg

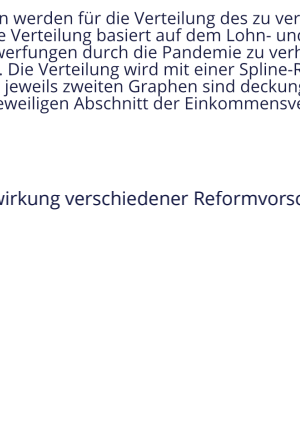
Entlastung

1. Quartil: 0,6 Prozent (100 Euro)
Median: 3,1 Prozent (837 Euro)
3. Quartil: 3,7 Prozent (1542 Euro)
95. Perzentil: 2,8 Prozent (2248 Euro)

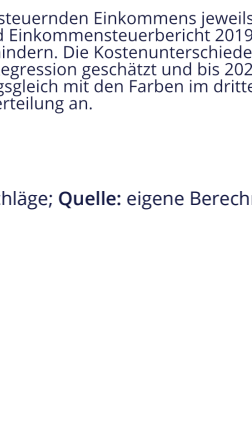
Entlastung bis
100 Prozent

Erstrundenkosten 2025
56 Mrd. Euro

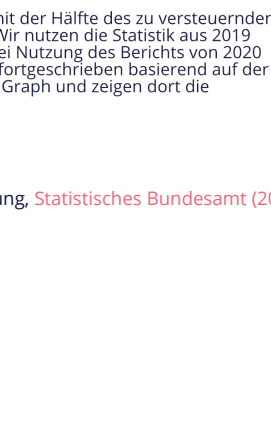
Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



Stoltenberg light

Entlastung

1. Quartil: 1,4 Prozent (215 Euro)
Median: 1,9 Prozent (508 Euro)
3. Quartil: 1,5 Prozent (602 Euro)
95. Perzentil: 0,01 Prozent (41 Euro)

Entlastung bis
95 Prozent

Erstrundenkosten 2025
18 Mrd. Euro

Grenz- und Durchschnittssteuersatz In Prozent



Entlastung In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Entlastung Nach Verteilung des zu verst. Einkommens



Gemeinsam veranlagte Personen werden für die Verteilung des zu versteuernden Einkommens jeweils mit der Hälfte des zu versteuernden Einkommens einzeln gezählt. Die Verteilung basiert auf dem Lohn- und Einkommensteuerbericht 2019. Wir nutzen die Statistik aus 2019 und nicht die von 2020, um Verwerfungen durch die Pandemie zu verhindern. Die Kostenunterschiede bei Nutzung des Berichts von 2020 sind allerdings vernachlässigbar. Die Verteilung wird mit einer Spline-Regression geschätzt und bis 2025 fortgeschrieben basierend auf der Lohnentwicklung. Die Farben im jeweils zweiten Graphen sind deckungsgleich mit den Farben im dritten Graph und zeigen dort die Entlastung, bzw. Belastung, im jeweiligen Abschnitt der Einkommensverteilung an.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzien

Abbildung 1: Entlastungswirkung verschiedener Reformvorschläge; **Quelle:** eigene Berechnung, Statistisches Bundesamt (2023)

So würden die untersten 96 Prozent entlastet und die Kosten lägen 2025 bei rund 14 Mrd. Euro. Besonders stark wäre die Entlastung bei unteren und mittleren Einkommen. Für das erste Quartil (Einkommen von ca. 15.900 Euro) beträgt die Entlastung 1,8 Prozent, also ca. 290 Euro im Jahr. Beim Medianeinkommen von 27.100 Euro wird um 1,4 Prozent entlastet, beim dritten Quartil (41.500 Euro) um 1,1 Prozent und beim 95. Perzentil um 0,4 Prozent. Ab einem zu versteuernden Einkommen von etwas über 90.000 Euro entsteht eine Mehrbelastung, die maximal 2,8 Prozent beträgt und gegen zwei Prozent des zu versteuernden Einkommens konvergiert.

Die **Grünen** möchten untere Einkommen über eine **Erhöhung des Grundfreibetrags** entlasten und den Solidaritätszuschlag in den normalen Einkommensteuertarif überführen (**Bündnis 90 / Die Grünen 2024**).⁴ Letzteres sollte keine systematischen Entlastungs- oder Belastungswirkungen im Vergleich zum Status quo haben. Eine Erhöhung des Grundfreibetrags um 2.000 Euro würde beispielsweise alle mit einem zu versteuernden Einkommen über 14.000 Euro um ca. 400 Euro entlasten. Die relative Entlastung wäre dementsprechend bei den untersten Einkommen mit 2,3 Prozent am höchsten.

Die **CDU** ist bei ihrem Reformvorschlag recht konkret (**Der Spiegel 2024**): Sie möchte eine **Absenkung des Grenzsteuersatzes „in der Knickstelle“ auf 21 Prozent**, ein späteres Einsetzen des **Spitzensteuersatzes bei 80.000 Euro** sowie eine vollständige **Abschaffung des Solidaritätszuschlags**. Bei einer solchen Reform würden die obersten Einkommen am stärksten entlastet. Während das 95. Dezil mit 3 Prozent ihres zu versteuernden Einkommens entlastet würde, also ca. 2.500 Euro, wären es beim untersten Quartil lediglich 33 Euro (0,3 Prozent). Im Mittel läge die Entlastung mit ca. 380 Euro bei 1,4 Prozent.

Die **FDP** hat den umfassendsten Vorschlag mit Entlastungen im Umfang von 112 Mrd. Euro (**FDP 2024**). Dieser besteht aus einer **kompletten Abflachung der Knickstelle**, einem **deutlich später einsetzenden Spitzensteuersatz** und der vollständigen **Abschaffung des Solidaritätszuschlags**. Hierdurch werden insbesondere die obersten Einkommen stark entlastet. Beispielsweise läge die Entlastung für das 95. Perzentil bei 7,7 Prozent und somit ungefähr fünfmal so hoch wie die Entlastung des ersten Quartils. In absoluten Werten liegt der Unterschied bei ca. 6.000 Euro jährlich.

Entlastungen werden in allen Reformvorschlägen dadurch erreicht, dass einzelne Tarifeckwerte verschoben oder Grenzsteuersätze verringert werden. Wird beispielsweise der Grundfreibetrag erhöht, profitieren davon alle Steuerzahlenden oberhalb des neuen Grundfreibetrags in absoluten Werten gleich stark. Die spürbare Entlastung ist bei unteren Einkommensgruppen entsprechend am höchsten, wohingegen die Entlastung für obere Einkommen eine geringere Wirkung hat.

Flacht man hingegen die Knickstelle zwischen erster und zweiter Progressionszone ab, würden relativ insbesondere Personen mit einem mittleren bis höheren zu versteuernden Einkommen (ca. 27.000 bis 90.000 Euro) besonders stark entlastet, da die absolute Entlastung zunächst weniger stark ansteigt, dafür allerdings bis zum Eckwert des Spitzensteuersatzes.

Im Extremfall geht diese Abflachung so weit, dass es nach dem Grundfreibetrag nur noch eine Progressionszone gibt. Diese Variante, bei der die erste Progressionszone bei ansonsten gleichbleibenden Eckwerten de facto abgeschafft würde, wird auch **Stoltenberg-Variante** genannt, zurückgehend auf den ehemaligen CDU-Finanzminister Stoltenberg. Hier läge die Entlastung im ersten Quartil bei 0,6 Prozent, beim Median bei 3,1 Prozent und im dritten Quartil bei 3,7 Prozent.

⁴ Zudem möchten sie Steuergutschriften einführen, insbesondere für Alleinerziehende. Da wir keine Informationen über die Verteilung der Alleinerziehenden im zu versteuernden Einkommen haben und keine Referenz für die Größenordnung möglicher

Steuergutschriften genannt werden, sehen wir zum jetzigen Zeitpunkt von einer Modellierung dieses Vorschlags ab. Er würde allerdings in Prozent des zu versteuernden Einkommens in jedem Fall niedrige Einkommen am stärksten entlasten.

Eine dritte häufig diskutierte Möglichkeit besteht in einem späteren Einsetzen des Spitzensteuersatzes. Dadurch würden vor allem obere Einkommen entlastet, da diese über die ganze Einkommensspanne von der Reform profitieren, während mittlere und untere Einkommen nur teilweise oder gar nicht entlastet würden.

Neben den Entlastungen werden auch (Teil-)Refinanzierungsoptionen diskutiert. Hier werden häufig eine Erhöhung des Spitzen- und des Reichensteuersatzes oder ein früheres Einsetzen des Reichensteuersatzes genannt. Wichtig ist dabei, dass eine Refinanzierung von Entlastungen durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes nicht bedeutet, dass alle oberhalb des Spitzensteuersatzes am Ende mehr zahlen. Das liegt daran, dass diese Personen ebenfalls von den Entlastungen im unteren Bereich profitieren. Die effektive Be- oder Entlastung lässt sich nicht aus den Grenzsteuersätzen, sondern nur aus den Durchschnittssteuersätzen ablesen.

Viele Vorschläge kombinieren mehrere dieser Möglichkeiten. Eine mögliche Reform könnte beispielsweise

- i. den Grundfreibetrag erhöhen, um niedrige Einkommen zu entlasten,
- ii. (die Knickstelle erheblich abflachen, um die starke (Grenz-)Belastung der Mitte zu reduzieren, und
- iii. den Spitzen- und Reichensteuersteuersatz erhöhen, um die Reformkosten durch eine stärkere Beteiligung der reichsten fünf Prozent an der Refinanzierung zu senken.

Diese Reformvariante wäre eine Art **Stoltenberg light**. Am stärksten würden hier Personen mit einem mittleren zu versteuernden Einkommen entlastet, mit ca. 2 Prozent, aber auch für das erste und dritte Quartil wäre die Entlastung mit ca. 1,5 Prozent noch hoch. Für die obersten 5 Prozent würde die Entlastung in eine Belastung umschlagen, die allerdings nie mehr als 2 Prozent des zu versteuernden Einkommens beträgt.

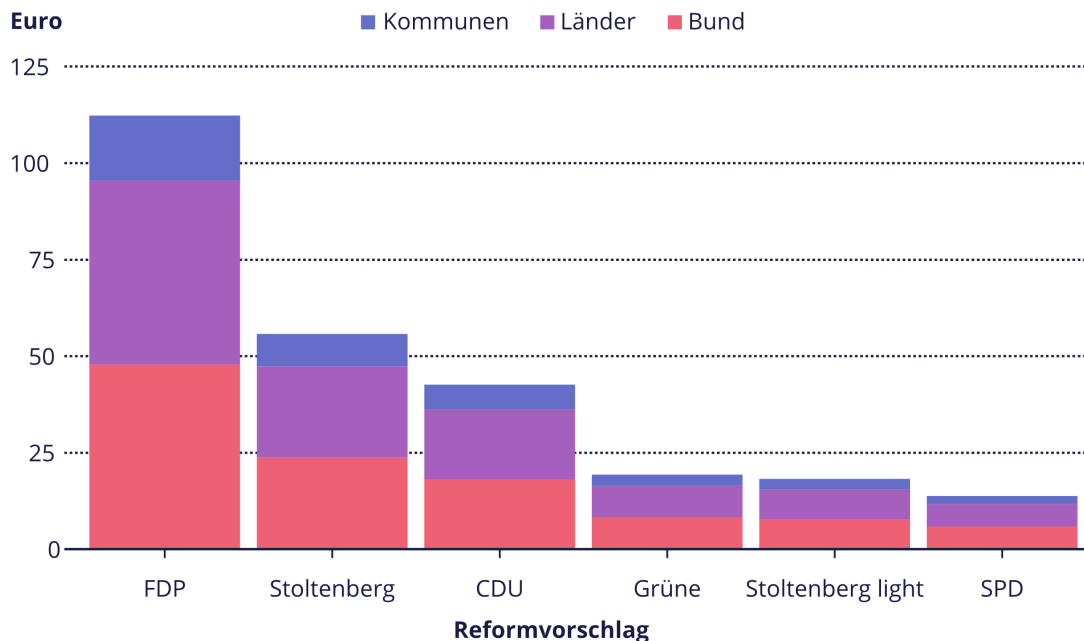
Erstrundenkosten unterscheiden sich stark

Häufig scheitern die Vorschläge mit stärkerer Entlastung an Parteikonflikten über die Kosten und die Frage, welche Bevölkerungsgruppen am meisten profitieren oder mehrbelastet werden sollen. Zur Einschätzung der Reformoptionen braucht es nicht nur einen Blick auf die Entlastungen, sondern auch auf die jährlichen Kosten. Schließlich führt eine Reform, bei der alle stark entlastet werden, zu entsprechend hohen Einnahmeausfällen des Staates.

Mithilfe von Daten zur Verteilung des zu versteuernden Einkommens und der Veränderung der jeweiligen Durchschnittssteuersätze können wir die Kosten der Reformvorschläge abschätzen. Abbildung 2 zeigt die Erstrundenkosten – d. h. exklusive möglicher Anpassungsreaktionen und wirtschaftlicher Effekte – der einzelnen Reformvorschläge für 2025. Von den jeweiligen Gesamtkosten entfallen dabei jeweils 42,5 Prozent auf Bund und Länder sowie 15 Prozent auf die Kommunen.

Erstrundenkosten 2025

In Milliarden Euro



Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 2: Erstrundenkosten 2025; Quelle: eigene Berechnung

Die Reformvarianten mit der höchsten Entlastungswirkung sind notwendigerweise auch diejenigen mit den höchsten Kosten. So würde der Vorschlag der **FDP mit über 110 Mrd. Euro jährlich** zu Buche schlagen. Eine komplette Abflachung der Progressionszone nach **Stoltenberg sowie der Vorschlag der CDU liegen im Mittelfeld** der Vorschläge, sind aber mit über 40 Mrd. Euro jährlich ebenfalls mit substanziel-

len Kosten verbunden. Der Vorschlag der **Grünen sowie die Variante Stoltenberg light liegen unterhalb von 20 Mrd. Euro jährlich**. Am günstigsten ist der Vorschlag der **SPD mit ca. 13 Mrd. Euro jährlich**, obgleich er im Vergleich zu den Grünen-Vorschlägen und Stoltenberg light auch die geringste Entlastung in der unteren Einkommenshälfte schafft.

3. Einkommensteuersenkungen günstiger, wenn Wachstumseffekte berücksichtigt werden

Häufig werden Einkommensteuersenkungen losgelöst von ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft diskutiert. Dabei werden **mögliche Steuerermehreinnahmen ausgeblendet**, die sich aus **positiven Wachstumseffekten** ergeben. Will man Nutzen und Kosten von Einkommensteuerreformen gesamtheitlich betrachten, sollte man diese berücksichtigen. Im

Folgenden nähern wir uns aus diesem Grund einer Abschätzung der **Wachstumseffekte von Einkommensteuerreformen an**.

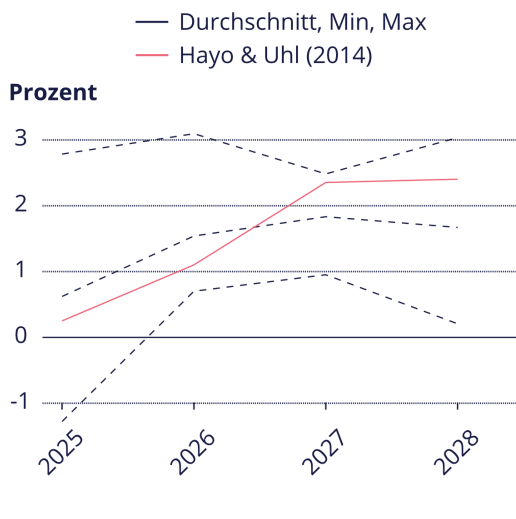
Insbesondere für die USA gibt es eine breite Literatur zu den Effekten von Einkommensteuerreformen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) (z. B. **Romer & Romer 2010; Mertens & Montiel**

Olea 2018; Zidar 2019), aber auch für Deutschland und das Vereinigte Königreich gibt es Studien (z. B. Cloyne 2013; Hayo & Uhl 2014). Die Studien ergeben das Bild, dass **Einkommensteuersenkungen zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums führen**. Im Durchschnitt finden die Studien, dass eine Einkommensteuerreduktion um ein Prozent des BIP zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung um rund zwei Prozent nach drei Jahren führt (s. Abbildung 3.1).

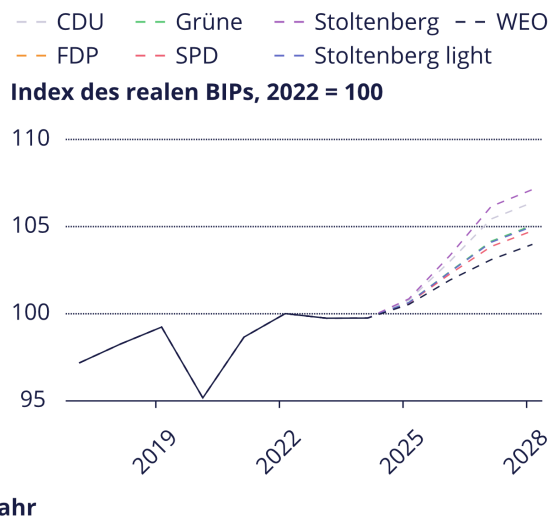
Für Deutschland haben Hayo und Uhl (2014) die Auswirkungen von Steuersenkungen im Allgemeinen, aber auch von Einkommensteuer-

senkungen im Besonderen untersucht. Sie finden **positive Wachstumseffekte von ca. 2,5 Prozent nach drei Jahren** (siehe Abbildung 3.1). Abbildung 3.1 zeigt die geschätzten Effekte von Hayo und Uhl (2014) im Vergleich zum Durchschnitt, Minimum und Maximum der Elastizitäten in anderen Studien. Abbildung 3.2 zeigt die geschätzten Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt der unterschiedlichen Reformoptionen unter Anwendung der Elastizitäten von Hayo und Uhl (2014). Dabei haben die Reformvarianten mit der stärksten Entlastungswirkung mechanisch die stärksten Wachstumseffekte.

Wachstumseffekte Literatur



Wachstumseffekte Vorschläge



Anmerkung: Die linke Abbildung zeigt die von Hayo & Uhl (2014) geschätzte Veränderung des BIPs in Folge einer Einkommensteuersenkung um ein Prozent des BIPs. Als Vergleichsbasis zeigen wir Durchschnitt, Minimum und Maximum relevanter Studien innerhalb der Literatur (Romer & Romer 2010; Favero & Giavazzi 2012; Perotti 2012; Cloyne 2013; Mertens & Ravn 2013; Hayo & Uhl 2014; Zidar 2019; Nguyen u. a. 2021).

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 3.1 & 3.2: Wachstumseffekte in der Literatur und bei unterschiedlichen Reformvorschlägen; **Quelle:** eigene Berechnung basierend auf Hayo & Uhl (2014), WEO 2024 IMF

Im Folgenden nutzen wir für die Schätzung der Wachstumseffekte und Steuermehreinnahmen die Multiplikatoren von Hayo und Uhl (2014), da diese sich spezifisch auf Deutschland beziehen und im Mittelfeld der Studienlage liegen. Gleichwohl ist diese Abschätzung nicht perfekt. Ein Problem ist beispielsweise, dass wir aktuell für Deutschland nicht zwischen unterschiedlichen Wachstumseffekten von Einkommensteuerreformen für unterschiedliche Einkommensgruppen unterscheiden können.

Für die USA gibt es hier granularere Ergebnisse, welche die Einkommensteuerreformen nach dem Effekt auf unterschiedliche Einkommensdezile aufteilen. Zidar (2019) findet zum Beispiel **deutlich stärkere Wachstumseffekte für Einkommensteuersenkungen für die untersten 90 Prozent** im Vergleich zu Steuersenkungen für die obersten zehn Prozent. Hierbei spielt die Mobilisierung des Arbeitsangebotes eine entscheidende Rolle. Eine Erklärung allein über eine größere Nachfrage der entlasteten Haushalte reicht nicht aus (Zidar 2019).

Geht man davon aus, dass diese Ergebnisse auch auf Deutschland übertragbar sind, dann bedeutet das, dass Einkommensteuersenkungen für mittlere und untere Einkommen sich eher langfristig auf die Angebotsseite auswirken und das Produktionspotenzial steigern. Die Ergebnisse aus den USA deuten darauf hin, dass es sinnvoll ist, sich **bei Einkommensteuerreformen darauf zu konzentrieren, mittlere und untere Einkommen zu entlasten**, während bei den obersten Einkommen sogar eine moderate Mehrbelastung ohne negative Folgen ist. Für unsere Ergebnisse bedeutet das, dass wir die Wachstumswirkung der Steuerreformen von SPD, Grünen und Stoltenberg (light) vermutlich unterschätzen und die für CDU und FDP überschätzen.

Ausgehend vom zusätzlichen Wirtschaftswachstum kann man mithilfe der Steuerelastizität berechnen, wie hoch die zusätzlichen Steuereinnahmen ausfallen. Wir verwenden

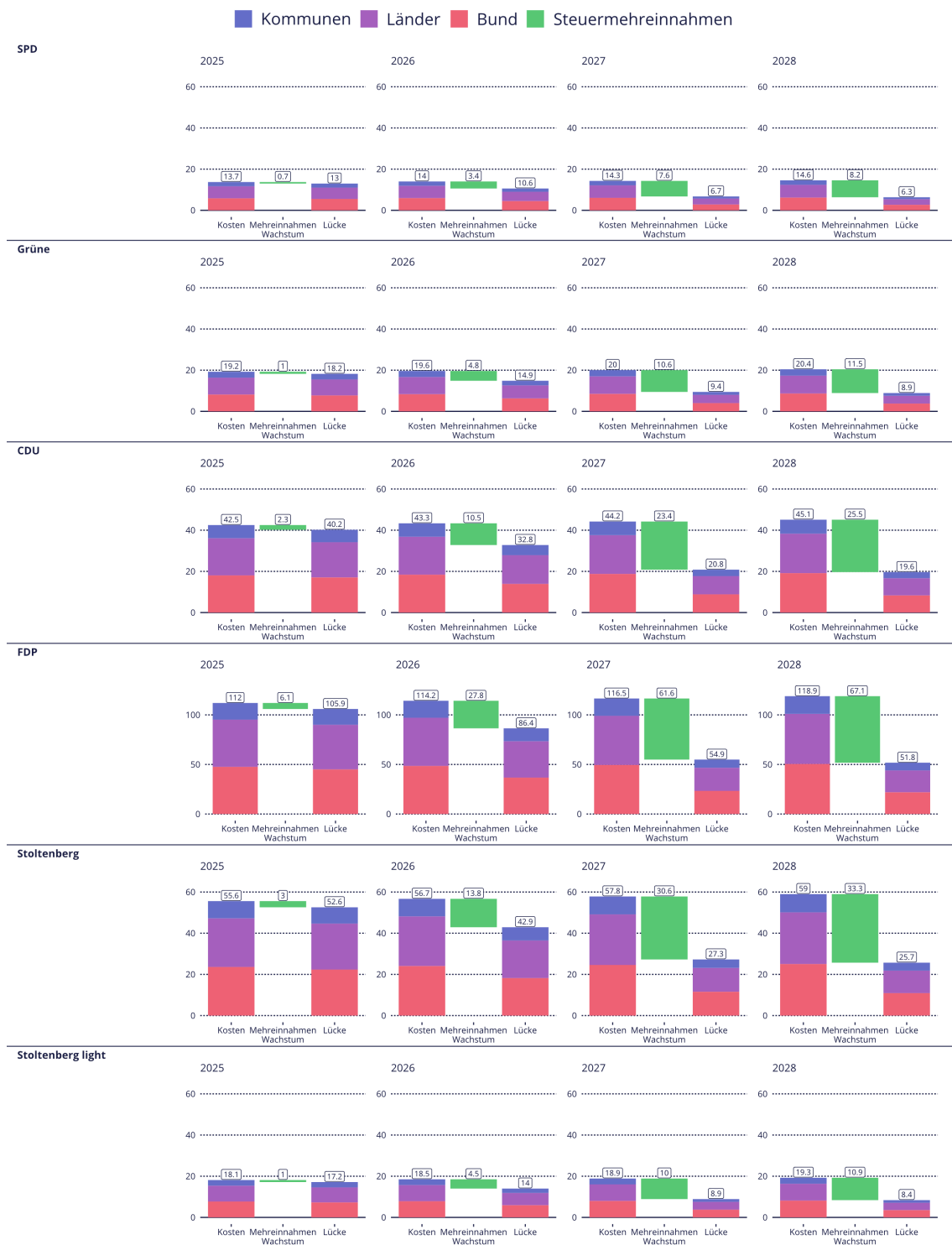
die in der Literatur etablierte Elastizität von 0,97 (Mourre u. a. 2019). Hierdurch reduzieren sich die Gesamtkosten der Steuersenkungen. Auch wenn diese Abschätzung eher grob ist und nicht auf die Feinheiten einzelner Reformen eingeht, halten wir es für sinnvoll, nicht nur die Erstrundenkosten darzustellen, sondern auch **mögliche Steuermehreinnahmen durch zusätzliches Wachstum** zu diskutieren, da ansonsten die Höhe der Kosten deutlich überschätzt würde. In Abbildung 4 finden sich für jeden Reformvorschlag Erstrundenkosten, Steuermehreinnahmen durch Wachstumseffekte und die entstehende Finanzierungslücke.

Grundsätzlich fallen die Steuermehreinnahmen bei den Reformen mit höheren Entlastungen ebenfalls größer aus. Zudem sind Mehreinnahmen im ersten und auch im zweiten Jahr noch überschaubar, während in den folgenden Jahren mit deutlich höheren Mehreinnahmen gerechnet werden kann. Zwar trägt sich die Entlastung bei der Einkommensteuer auch in diesen Jahren nicht selbst, allerdings ist die Finanzierungslücke um etwa die Hälfte geringer, was **manche Reformen im Vergleich zu den Kosten ohne Zweitrundenmehreinnahmen in den Bereich des politisch Möglichen** rücken dürfte.

Durch das verzögerte Einsetzen dieser Wachstumseffekte ist es allerdings schwierig, eine substanzielle Einkommensteuerreform im Rahmen der aktuellen Schuldenbremse zu stemmen. Denn gerade in den ersten Jahren nach einer Steuerreform ist die Finanzierungslücke erheblich; signifikante Steuermehreinnahmen sind erst in den Folgejahren zu erwarten. Die Schuldenbremse erfordert es, diese Lücke durch Einsparungen aus dem laufenden Haushalt zu schließen, anstatt temporäre Steuerausfälle mit Krediten vorzufinanzieren. Sie wirkt hier folglich als **Steuersenkungsbremse** und verfestigt die starke Belastung der Mitte bei der Einkommensteuer.

Reformkosten inkl. Zweitrundeneffekte 2025 bis 2028

In Milliarden Euro



Es wird ein Anstieg der Erstrundenkosten parallel zum prognostizierten Anstieg der Gesamtsteuereinnahmen des Bundes angenommen (Bundesministerium der Finanzen 2024). Um eine gute Lesbarkeit insgesamt zu gewährleisten haben wir die Skala der y-Achse für den Vorschlag der FDP angepasst.

Dezernat Zukunft
Institut für Makrofinanzen

Abbildung 4: Reformkosten inkl. Zweitrundeneffekte 2025 bis 2028; **Quelle:** eigene Berechnung

4. Steuern, Wachstum und Schuldenbremse zusammendenken

Die starke Belastung der Mitte der Gesellschaft bei der Einkommensteuer ist ein Problem, das von nahezu allen politischen Parteien erkannt wurde. Mittlere und untere Einkommen zu entlasten, ist wirtschaftspolitisch sinnvoll, denn das **stärkt das Arbeitsangebot** und die **langfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit**. Gerade angesichts immenser öffentlicher Finanzbedarfe (Heilmann u. a. 2024) sind komplementäre Reformen nötig, die das Arbeitskräftepotenzial der Wirtschaft erhöhen. Mehr Geld allein wird nicht ausreichen; es braucht die Arbeitskräfte, die die Modernisierung des Landes in die Tat umsetzen.

Bei der Frage, „welche“ Mitte entlastet werden soll, gehen die Vorschläge der Parteien deutlich auseinander. Nicht alle Vorschläge treffen ihr Ziel oder entlasten signifikant. Um den „Mittelstandsbauch“ abzuflachen, erscheint eine Einführung des Steuertarifs zur Variante **Stoltenberg** gepaart mit einer **Erhöhung des Grundfreibetrags** und einer Teilgegenfinanzierung durch eine **moderate Erhöhung der Spitzen- oder Reichensteuersätze** sinnvoll. Dabei würde auch ein Teil der hohen Einkommen effektiv entlastet, wie wir oben erklären.

Technisch gesehen lassen sich deutliche Entlastungen mittlerer und unterer Einkommen zumindest teilweise durch höhere Grenzsteuersätze für die obersten Prozent

gegenfinanzieren. Insbesondere in den ersten beiden Jahren nach der Reform wird die Finanzierungslücke allerdings groß sein, da Wachstumseffekte mit einer Verzögerung eintreten. Hier steht die **Schuldenbremse mit ihrem Kurzfristfokus einer Einkommensteuerreform im Weg**.

Die Schuldenbremse ist also eine Steuersenkungsbremse. Eine Reform der Schuldenbremse, die Kreditspielräume für produktive Ausgaben (und Mindereinnahmen) schafft, würde die Lage deutlich verbessern. Da Einkommensteuersenkungen spürbare mittel- und langfristige Wachstumseffekte erzielen, haben sie eine produktive Wirkung, die sie für eine vorübergehende Schuldenfinanzierung qualifizieren.

Vor diesem Hintergrund sind mit Blick auf die kommenden Koalitionsverhandlungen zwei Dinge zentral: Erstens sollten im Zuge von Gesprächen über eine Einkommensteuerreform **nicht nur Erstrundenkosten, sondern auch Wachstumseffekte betrachtet werden**. Zweitens sollte, sofern es zu einer Reform der Schuldenbremse kommt, **eine neue Schuldenregel solche Wachstumseffekte berücksichtigen**, wenn Kreditlimits festgelegt werden, um produktive Verschuldung zu ermöglichen. Das würde endlich den Spielraum schaffen, um die Mitte bei der Einkommensteuer effektiv zu entlasten.

Literaturverzeichnis

- Bach, S. / Krebs, T. (2021): "Einkommensteuer-Tarifreform für Ampel", Twitter, <https://x.com/SBachTax/status/1461667312168280067>, [zuletzt aufgerufen: 21.11.2024].
- Bach, S. (2021): "Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif", 2021 (8), S. 606–14, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/beitrag/aktuelle-reformvorschlaege-zum-einkommensteuertarif.html>, [zuletzt aufgerufen: 1.10.2024].
- Beznoska, M. / Hentze, T. (2024): "Entwicklung der Einkommensteuerbelastung in der aktuellen Legislaturperiode", IW-Report, (37), <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-tobias-hentze-entwicklung-der-einkommensteuerbelastung-in-der-aktuellen-legislaturperiode.html>, [zuletzt aufgerufen: 2.10.2024].
- Bundesministerium der Finanzen (2024): "Steuerschätzung Oktober 2024: Abwärtsrevision der erwarteten Steuereinnahmen", in: *BMF-Monatsbericht November 2024*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-steuerschaetzung-oktober-2024.html>, [zuletzt aufgerufen: 8.1.2025].
- Bundestag (2024): *Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs*, Drucksache 20/14309.
- Bündnis 90 / Die Grünen (2024): "Entwurf des Bundestagswahlprogramms - „Zusammen wachsen“", https://cms.gruene.de/uploads/assets/20241216_BTW25_Programmentwurf_DINA4_digital.pdf, [zuletzt aufgerufen: 9.1.2025].
- Cloyne, J. (2013): "Discretionary Tax Changes and the Macroeconomy: New Narrative Evidence from the United Kingdom", *American Economic Review*, 103 (4), S. 1507–28, <https://doi.org/10.1257/aer.103.4.1507>, [zuletzt aufgerufen: 8.10.2024].
- Der Spiegel (2024): "Wahlprogramm: Union will Steuern senken – und Migranten an der Grenze zurückweisen", <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-programm-union-will-steuern-senken-und-migranten-an-der-grenze-zurueckweisen-a-0fda60a9-ac16-4ddd-b160-8ed28985946d>, [zuletzt aufgerufen: 8.1.2025].
- Favero, C. / Giavazzi, F. (2012): "Measuring Tax Multipliers: The Narrative Method in Fiscal VARs", *American Economic Journal: Economic Policy*, 4 (2), S. 69–94, <https://doi.org/10.1257/pol.4.2.69>, [zuletzt aufgerufen: 7.10.2024].
- FDP (2024): "Alles lässt sich ändern - Das Wahlprogramm der FDP zur Bundestagswahl 2025", <https://www.fdp.de/das-wahlprogramm-der-freien-demokraten-zur-bundestagswahl-2025>, [zuletzt aufgerufen: 9.1.2025].
- Hayo, B. / Uhl, M. (2014): "The macroeconomic effects of legislated tax changes in Germany", *Oxford Economic Papers*, 66 (2), S. 397–418, <https://doi.org/10.1093/oep/gpt017>, [zuletzt aufgerufen: 7.10.2024].
- Heilmann, F. / Gerresheim, N. / Henze, L. / Huwe, V. / Kölschbach, A. / Krahé, M. / Mölling, C. / Schulte, S. / Schulz, S. / Schuster, F. / Sigl-Glückner, P. / Steinwart, J. / Streitz, J. (2024): "Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft?", Dezernat Zukunft e.V., <https://dezernatzukunft.org/was-kostet-eine-sichere-lebenswerte-und-nachhaltige-zukunft/>, [zuletzt aufgerufen: 12.9.2024].
- Hüther, M. (2024): "Gastkommentar: Die Schuldenbremse ist faktisch eine Steuersenkungs-Bremse", *Handelsblatt*.
- International Monetary Fund (2024): "World Economic Outlook Database - October 2024 Edition", <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/October>, [zuletzt aufgerufen: 16.1.2025].
- Mertens, K. / Montiel Olea, J. L. (2018): "Marginal Tax Rates and Income: New Time Series Evidence*", *The Quarterly Journal of Economics*, 133 (4), S. 1803–84, <https://doi.org/10.1093/qje/qjy008>, [zuletzt aufgerufen: 2.10.2024].
- Mertens, K. / Ravn, M. O. (2013): "The Dynamic Effects of Personal and Corporate Income Tax Changes in the United States", *American Economic Review*, 103 (4), S. 1212–47, <https://doi.org/10.1257/aer.103.4.1212>, [zuletzt aufgerufen: 8.10.2024].

2.10.2024].

Mourre, G. / Poissonnier, A. / Lausegger, M. (2019): "The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: an update & further analysis", Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2765/72585>.

Nguyen, A. D. M. / Onnis, L. / Rossi, R. (2021): "The Macroeconomic Effects of Income and Consumption Tax Changes", American Economic Journal: Economic Policy, 13 (2), S. 439–66, <https://doi.org/10.1257/pol.20170241>, [zuletzt aufgerufen: 2.10.2024].

Perotti, R. (2012): "The Effects of Tax Shocks on Output: Not So Large, But Not Small Either", American Economic Journal: Economic Policy, 4 (2), S. 214–37, <https://doi.org/10.1257/pol.4.2.214>, [zuletzt aufgerufen: 7.10.2024].

Romer, C. D. / Romer, D. H. (2010): "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", American Economic Review, 100 (3), S. 763–801, <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.763>, [zuletzt aufgerufen: 7.10.2024].

SPD (2024): "Entwurf: SPD-Regierungsprogramm zur Bundestagswahl 2025 - „Mehr für dich. Besser für Deutschland.“", <https://mehr.spd.de/custom-static-assets/documents/Regierungsprogramm.pdf>, [zuletzt aufgerufen: 9.1.2025].

Statistisches Bundesamt (2023): "Statistischer Bericht - Lohn- und Einkommensteuer 2019", https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/Publikationen/Downloads-Lohn-und-Einkommenssteuern/statistischer-bericht-lohn-einkommensteuer-2140710197005.xlsx?__blob=publicationFile, [zuletzt aufgerufen: 16.1.2025]

Zidar, O. (2019): "Tax Cuts for Whom? Heterogeneous Effects of Income Tax Changes on Growth and Employment", Journal of Political Economy, 127 (3), S. 1437–72, <https://doi.org/10.1086/701424>, [zuletzt aufgerufen: 6.10.2024].

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:

Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

 www.dezernatzukunft.org

 [@DezernatZ](https://twitter.com/DezernatZ)

Diese Arbeit wurde unterstützt von Open Philanthropy, der Open Society Foundation, der Hewlett Foundation und der Franziska-und-Otto-Bennemann-Stiftung.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé, Janek Steitz, Dr. Maximilian Paleschke

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Berlin
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0



Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.