

Gutachten

Die Mitte entlasten, Streuverluste minimieren

Kosteneffiziente Einkommensteuertarife für eine
gezielte Entlastung



ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim
Prof. Dr. Holger Stichnoth (Ansprechpartner)
Michael Hebsaker
Forschungsgruppe: Ungleichheit und
Verteilungspolitik
L 7, 1 · 68161 Mannheim

Die Mitte entlasten, Streuverluste minimieren

Kosteneffiziente Einkommensteuertarife für eine gezielte Entlastung

Michael Hebsaker¹ Holger Stichnoth²

Juni 2026 – ZEW-Kurzanalyse

Auf einen Blick

- Schon **10 Mrd. Euro** reichen, um die Mitte spürbar zu entlasten: bei 40.000 Euro zu versteuerndem Einkommen (zvE) rund **520 Euro pro Jahr** – ohne Erhöhung von Spitzen- und Reichensteuersatz und ohne dass jemand schlechtergestellt wird.
- Dieselbe Entlastung der Mitte ist alternativ **aufkommensneutral** darstellbar – finanziert durch eine moderate Anhebung von Spitzen- und Reichensteuersatz um je rund 3 Prozentpunkte.
- Der Schlüssel ist ein gezielter **Sprung im Grenzsteuerverlauf** dort, wo entlastet werden soll. Er begrenzt den *Steuerverlust* – dass von einer Senkung im unteren Bereich automatisch auch Spitzenverdiener profitieren.
- Im Schnitt entsprechen 10 Mrd. Euro rund **220 Euro** je Steuerpflichtigem. Eine pauschale Entlastung aller um 500 Euro wäre mehr als doppelt so teuer.
- Schätzungen mit dem ZEW-Modell EviSTA deuten auf **positive Arbeitsanreize** (50.000–60.000 Vollzeitäquivalente) und fiskalische Zweitrundeneffekte von 1,5–2 Mrd. Euro pro Jahr hin.

Ausgangslage

Die Koalition hat Entlastungen für kleine und mittlere Einkommen zugesagt – der Koalitionsvertrag spricht davon, “die Einkommensteuer für kleine und mittlere Einkommen zur Mitte der Legislatur zu senken”. Zugleich ist der Spielraum im Haushalt eng und es wird debattiert, ob zur Gegenfinanzierung von Entlastungen Spitzen- und Reichensteuersatz steigen sollen.

Eine gezielte Entlastung der Mitte ist dabei schwieriger, als es zunächst scheint. Wer den Tarif im unteren oder mittleren Bereich senkt, entlastet damit *alle* – auch Spitzenverdiener zahlen weniger auf die ersten 40.000 Euro ihres Einkommens. Dieser **Steuerverlust** macht breit angelegte Senkungen teuer: Ein großer Teil der Mindereinnahmen fließt an Haushalte, die gar nicht im Zentrum der Reform stehen.

Diese Analyse zeigt, wie sich mit diesem Mechanismus kosteneffizient umgehen lässt – wie man also für ein *gegebenes* Entlastungsvolumen die Wirkung in der Mitte maximiert.

Der Ansatz: ein gezielter Sprung im Grenzsteuerverlauf

Wir berechnen Tarife, die eine vorgegebene Gesamtentlastung an einer gewünschten Stelle des Einkommens bündeln. Rechnerisch entsteht dabei stets dasselbe Muster: Der Grenzsteuersatz wird unterhalb des Zielpunkts abgesenkt und *springt* am Zielpunkt wieder auf seinen bisherigen Verlauf

¹ZEW Mannheim.

²ZEW Mannheim und Universität Straßburg. Kontakt: Prof. Dr. Holger Stichnoth, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, L7, 1, 68161 Mannheim, holger.stichnoth@zew.de.

zurück (Abb. 1). Oberhalb des Zielpunkts bleibt alles wie im geltenden Recht – so profitieren höhere Einkommen nur in dem Umfang, der sich technisch nicht vermeiden lässt, und der Streuverlust wird klein gehalten.

Dieser Sprung ist der eigentliche Kniff. Bisherige Reformvorschläge (siehe unten) bleiben in der gewohnten linear-progressiven Logik mit nur zwei Sprungstellen beim Grenzsteuersatz (am Grundfreibetrag von 0 auf 14 % und beim Übergang von Spitzen- zu Reichensteuersatz von 42 auf 45 %). Wir fügen eine weitere Sprungstelle hinzu; ihre Lage hängt davon ab, bei welchem Einkommen die Entlastung maximiert werden soll.

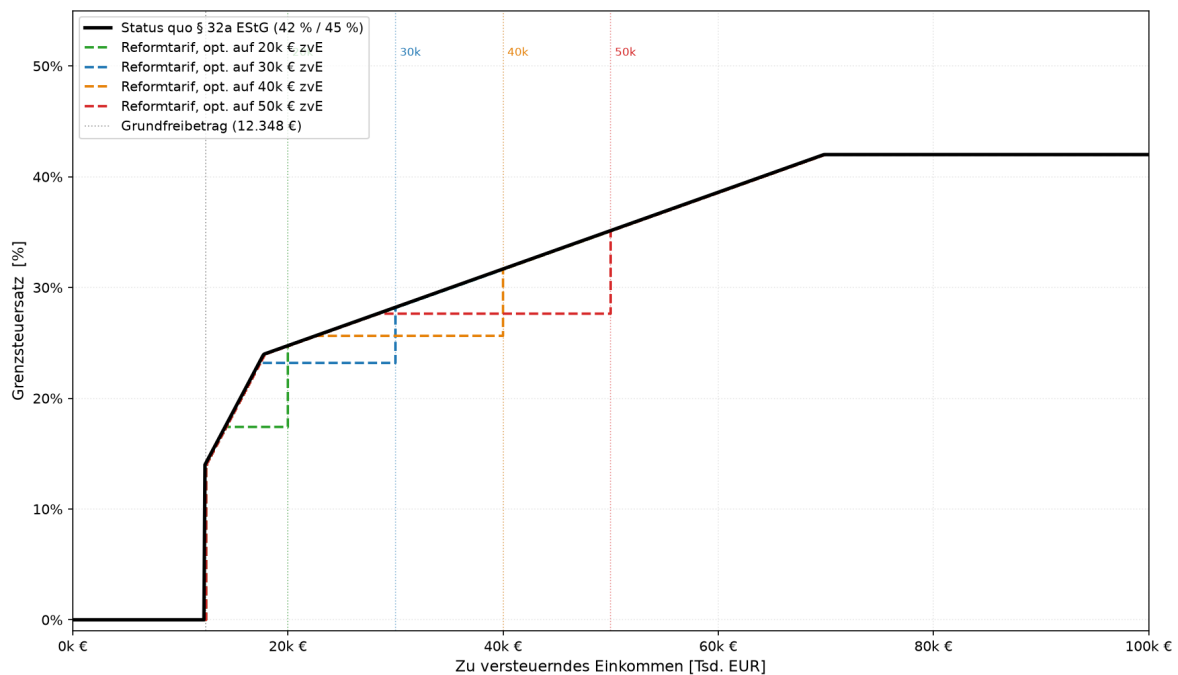


Abb. 1: Grenzsteuerverläufe der vier zieloptimierten Reformtarife (Variante 1, je 10 Mrd. Euro)

Anmerkungen: Jeder Reformtarif (farbig) senkt den Grenzsteuersatz unterhalb seines Zielpunkts (20.000, 30.000, 40.000 oder 50.000 Euro zVE) und springt dort auf den geltenden Tarif (schwarz) zurück. Hauptvariante ist der Zielpunkt 40.000 Euro (orange). Grundfreibetrag, Eingangs-, Spitzen- und Reichensteuersatz sowie die Soli-Regeln bleiben unverändert.

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim mit auf das Jahr 2026 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022.

Ergebnisse: 10 Mrd. Euro, zwei Varianten

Wir rechnen beispielhaft mit einer Gesamtentlastung von 10 Mrd. Euro in zwei Varianten:

- **Variante 1 – niemand wird schlechtergestellt:** Spitzen- und Reichensteuersatz bleiben unverändert; die 10 Mrd. Euro sind eine echte Nettoentlastung.
- **Variante 2 – aufkommensneutral:** Die Entlastung der Mitte wird vollständig durch eine Anhebung von Spitzen- und Reichensteuersatz gegenfinanziert. Dabei geben wir vor, dass der Abstand von 3 Prozentpunkten zwischen beiden Sätzen bleibt. Aus den Simulationen ergibt sich, dass beide Sätze zur Gegenfinanzierung um rund 3 Prozentpunkte steigen müssen (auf etwa 45% bzw. 48%. Dass der Anstieg hier gerade dem Abstand von 3 Prozentpunkten entspricht, ist Zufall).

Als Hauptvariante wählen wir den Zielpunkt 40.000 Euro zVE; ergänzend rechnen wir 20.000, 30.000

und 50.000 Euro. Damit sind kleine und mittlere Einkommen gut abgedeckt. Wichtig: Es handelt sich jeweils um *separate* Reformvorschläge, die exakt auf den genannten Punkt optimiert sind. Die ausgewiesenen Entlastungen sind insoweit als rechnerische Obergrenzen zu verstehen.

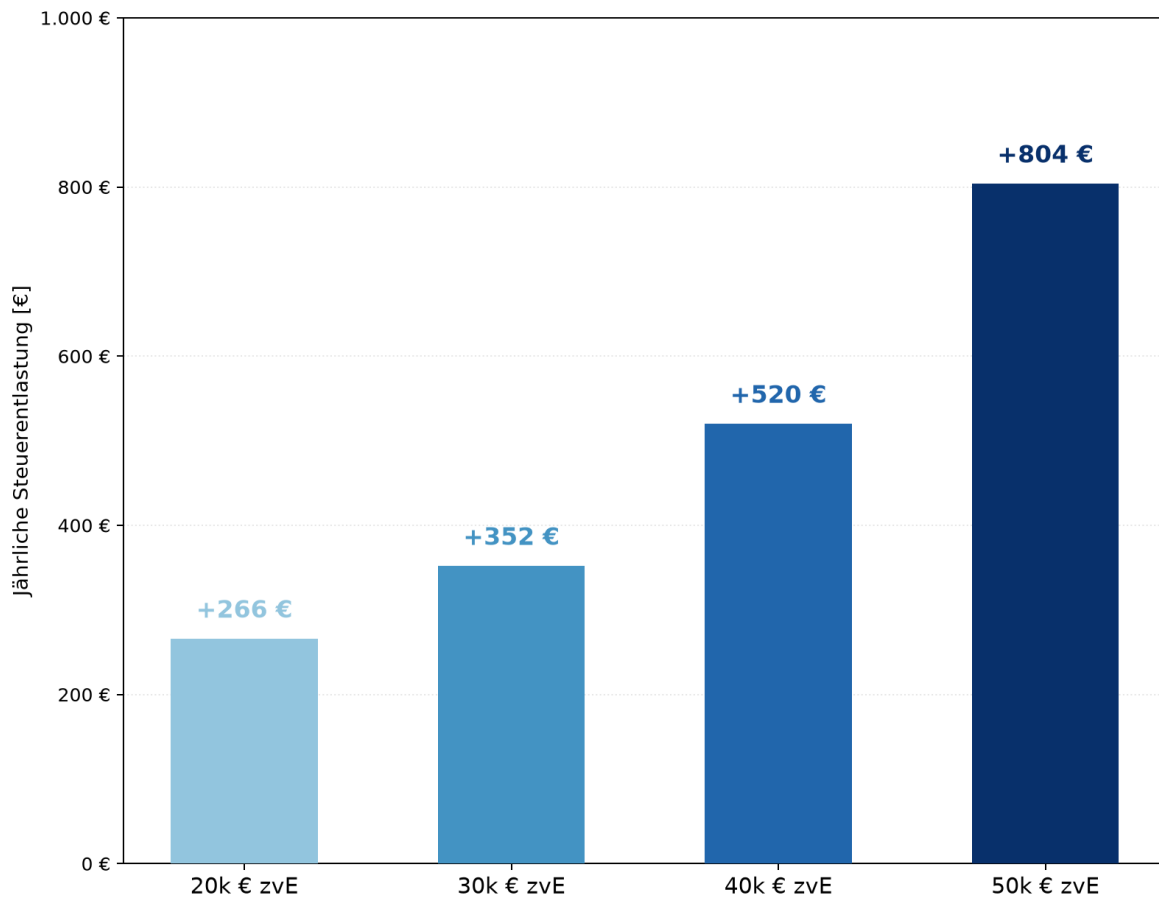


Abb. 2: Maximale Entlastung der Mitte je Zielpunkt (10 Mrd. Euro Budget, Euro pro Jahr, ESt + Soli)

Anmerkungen: Für jeden Zielpunkt (20.000, 30.000, 40.000 oder 50.000 Euro zVE) wird ein eigener, darauf optimierter Tarif berechnet; die ausgewiesenen Entlastungen sind rechnerische Obergrenzen und lassen sich nicht alle gleichzeitig realisieren. Die Werte gelten für beide Varianten: In Variante 1 beträgt die Gesamtentlastung 10 Mrd. Euro, Variante 2 ist aufkommensneutral (Gegenfinanzierung über Spitzen-/Reichensteuersatz, je rund +3 Prozentpunkte).

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim mit auf das Jahr 2026 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022.

Bei der Hauptvariante (40.000 Euro) ergeben sich also rund **520 Euro Entlastung in der Mitte** – und das für 10 Mrd. Euro, ohne Erhöhung von Spitzen- oder Reichensteuersatz. Zum Vergleich: Eine pauschale Entlastung aller rund 45 Millionen Steuerpflichtigen um 500 Euro käme auf über 20 Mrd. Euro und wäre wegen der Progression ohnehin kaum zielgenau darstellbar. Im Schnitt entsprechen die 10 Mrd. Euro gut **220 Euro** je Steuerpflichtigem.

Die maximale Entlastung unterscheidet sich je nach Zielpunkt. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 20.000 Euro beträgt die für 10 Mrd. Euro maximal mögliche Entlastung rund 266 Euro, bei 30.000 Euro rund 352 Euro und bei 50.000 Euro rund 804 Euro. Dass die Entlastungen bei gleicher Gesamtentlastung je nach Zielpunkt unterschiedlich sind, ist ein Effekt des Streuverlusts, der umso größer ausfällt, je niedriger das Zielpunkt ist.

Die Maximierung der möglichen Entlastungen an den Zielpunkten wird nur dann erreicht, wenn der Grundfreibetrag unverändert bleibt. Auch der Eingangssteuersatz bleibt bei 14 %. Die

allerniedrigsten Einkommen werden daher nicht entlastet. Im Hinblick auf die Arbeitsanreize ist das eher ein Vorteil: Schätzungen mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell EviSTA ergeben für Variante 1 Arbeitsangebotseffekte in der Größenordnung von 50.000–60.000 Vollzeitäquivalenten und fiskalische Zweitrundeneffekte von 1,5–2 Mrd. Euro pro Jahr. EviSTA beruht – anders als die hier vorgestellten Hauptrechnungen – auf Befragungsdaten (SOEP), kommt aber auf eine sehr ähnliche Gesamtentlastung von rund 10 Mrd. Euro, was die Robustheit der Ergebnisse unterstreicht.

Einordnung: ein Schritt Richtung Stufentarif

Der Vorschlag lässt sich in erster Linie als technische Übung lesen – um zu zeigen, welche Entlastung rechnerisch möglich ist. Eine Umsetzung ist aber durchaus denkbar. International bestehen viele Tarife (etwa in Frankreich oder den USA) aus mehreren Zonen mit konstantem Grenzsteuersatz, zwischen denen der Satz springt. Auch der deutsche Tarif kennt solche Sprünge bereits – am Grundfreibetrag, beim Reichensteuersatz und beim Solidaritätszuschlag. Wichtig ist: Ein Sprung betrifft nur den *Grenz-*, nicht den *Durchschnittssteuersatz*; wer in eine höhere Zone rutscht, zahlt den höheren Satz nur auf den darüber liegenden Teil des Einkommens. Man kann den Vorschlag daher als Weiterentwicklung hin zu einem einfacheren, transparenteren Stufentarif verstehen – eine Richtung, die mit der Idee eines möglichst schlanken Tarifs (Stichwort Bierdeckel) gut vereinbar ist.

Vergleich mit den Vorschlägen von Bach und Bury/Dorn

Zwei prominente Vorschläge bleiben in der bisherigen linear-progressiven Logik (Abb. 3). **Stefan Bach** schlägt einen um 1.000 Euro höheren Grundfreibetrag und einen durchgehend linear-progressiven Verlauf von 19 % bis 49 % (ab 90.000 Euro zVE, Reichensteuersatz ebenfalls 49 %) sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags vor. **Bury/Dorn** schlagen einen um 1.000 Euro höheren Grundfreibetrag, einen Knick der zweiten Progressionszone bei 22.000 Euro (25 %), den Spitzens-teuersatz von 42 % erst ab 85.000 Euro, eine dritte Progressionszone bis 47,5 % ab 210.000 Euro sowie ebenfalls die Abschaffung des Solidaritätszuschlags vor.

Beide Vorschläge entlasten breiter als unsere Tarife – sowohl die unteren Einkommen (höherer Grundfreibetrag) als auch, vor allem bei Bury/Dorn, die oberen (Tab. 1 und Abb. 3). Entsprechend größer ist das Volumen: In derselben Datenbasis gerechnet kosten sie laut unseren Simulationen rund 19 Mrd. Euro (Bach) bzw. 26 Mrd. Euro (Bury/Dorn). Der Mehrwert unseres Ansatzes liegt nicht darin, “besser” zu sein, sondern darin zu zeigen, dass sich die *Mitte* schon für deutlich weniger Geld spürbar entlasten lässt – wobei weniger Geld naturgemäß auch weniger Gesamtentlastung bedeutet.

Wie sich die Entlastung über die Einkommen verteilt, zeigt Abb. 3 anschaulich: Bach und Bury/Dorn entlasten in nahezu allen Einkommensdezilen, auch im oberen Bereich, während unsere Tarife die Wirkung auf die Mitte konzentrieren.

Setzungen und Methode

Die Simulation bezieht sich auf die tarifliche Einkommensteuer nach § 32a EStG, Rechtsstand 2026, und basiert auf den auf 2026 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022 des Statistischen Bundesamts (Fortschreibung der Einkommensverteilung anhand der allgemeinen Einkommensentwicklung). Der Solidaritätszuschlag bleibt unverändert; die ausgewiesene Entlastung von 10 Mrd. Euro ist eine Größe aus Einkommensteuer *und* Solidaritätszuschlag, da Änderungen bei der Einkommensteuer auch den Soli verändern. Diese Berücksichtigung des Streuverlusts inklusive Soli ist ein methodisches Plus; selbstverständlich lässt sich die Entlastung auch allein für die

Tab. 1: Entlastung an ausgewählten Einkommen und Gesamtwirkung im Vergleich

Entlastung bei zvE ...	Bach	Bury/Dorn	unsere Tarife (Ziel 30.000 €)		unsere Tarife (Ziel 40.000 €)	
			Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
20.000 €	220 €	276 €	27 €	27 €	0 €	0 €
30.000 €	511 €	357 €	352 €	352 €	95 €	95 €
40.000 €	756 €	499 €	352 €	352 €	520 €	520 €
50.000 €	956 €	717 €	352 €	352 €	520 €	520 €
Gesamtwirkung	-18,7 Mrd.	-25,6 Mrd.	-10,0 Mrd.	≈ 0	-10,0 Mrd.	≈ 0

Anmerkungen: Entlastung pro Jahr gegenüber dem geltenden Recht (ESt + Soli). Variante 1 (10 Mrd. € Nettoentlastung) und Variante 2 (aufkommensneutral) ergeben im progressiven Bereich praktisch dieselbe Entlastung; sie unterscheiden sich nur in der Gesamtwirkung. Gesamtwirkung als Mindereinnahme; Bach und Bury/Dorn jeweils inklusive der von ihnen vorgesehenen Soli-Abschaffung.

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim mit auf das Jahr 2026 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022.

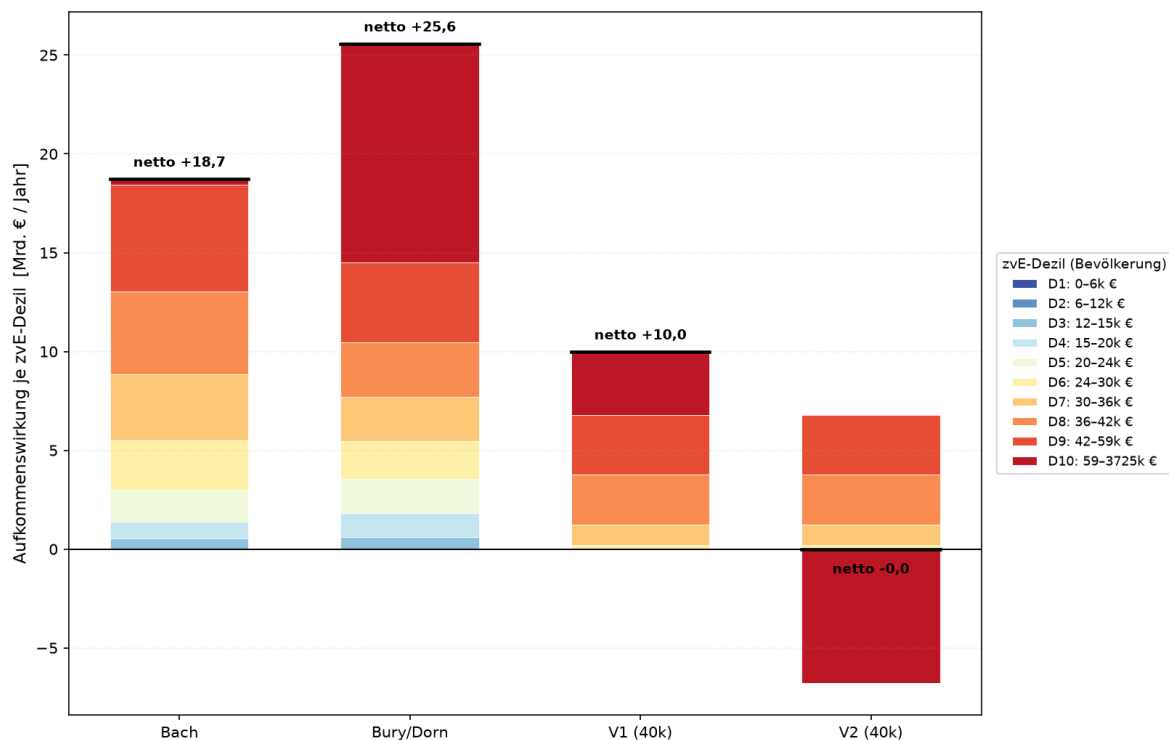


Abb. 3: Fiskalische Wirkung nach zvE-Dezilen: Bach und Bury/Dorn im Vergleich mit unseren beiden Hauptvarianten

Anmerkungen: Entlastung positiv, Mehrbelastung negativ (ESt + Soli), gestapelt nach Einkommensdezilen. “V1 (40k)” ist Variante 1 (10 Mrd. Euro Nettoentlastung), “V2 (40k)” Variante 2 (aufkommensneutral).

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim mit auf das Jahr 2026 fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022.

Einkommensteuer ausweisen. Bei der aufkommensneutralen Variante werden Spitzen- und Reichensteuersatz bei unveränderten Tarifeckwerten angehoben (ohne Anpassung der Steigung der zweiten Progressionszone), wodurch ein Sprung beim Spitzensteuersatz entsteht. Die Arbeitsangebots- und Zweitrundeneffekte stammen aus dem ZEW-Mikrosimulationsmodell EviSTA.¹

Sämtliche hier gezeigten Tarife sind Beispielrechnungen. Für andere Gesamtentlastungsvolumina

¹Buhlmann, F., M. Hebsaker, T. Kreuz, J. Schmidhäuser, S. Siegloch und H. Stichnoth (2022). ZEW-EviSTA: A Microsimulation Model of the German Tax and Transfer System. ZEW-Diskussionspapier Nr. 22-026, Mannheim.

oder – in der aufkommensneutralen Variante – andere Spitzen- und Reichensteuersätze lassen sich die optimierten Tarife kurzfristig neu berechnen.

ZEW Gutachten

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · info@zew.de · www.zew.de

Präsident: Prof. Dr. h.c. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführerin: Claudia von Schuttenbach

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

The logo for ZEW (Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) is displayed in a bold, blue, sans-serif font. The letters are widely spaced and have a clean, modern appearance.