# Schriftliche Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 4. November 2026 zum Entwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027 (BT-Drs. 21/8235)**

**Prof. Dr. Felix Bierbrauer** · Department of Economics, Universität zu Köln · Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln · econ-office@wiso.uni-koeln.de · https://economics.uni-koeln.de/ · Köln, 30. Oktober 2026

## Kernaussagen

- Die geplante zweite Reichensteuerstufe (47 % ab 280.000 Euro, mit Solidaritätszuschlag knapp 49,6 %) wird voraussichtlich **nicht zu zusätzlichen Einnahmen führen.**
- Schon heute ist die Grenzbelastung bei Einkommen zwischen etwa 70.000 und 130.000 Euro **ineffizient hoch**.
- Ineffizienzen gibt es auch **am unteren Ende**: Durch das Abschmelzen von Sozialleistungen ergeben sich effektive Grenzsteuersätze, die weit über dem Reichensteuersatz liegen.
- Wer hohe Einkommen stärker belasten will, sollte bei den **Gestaltungsmöglichkeiten** ansetzen, nicht bei den Steuersätzen.

## 1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Jede Veränderung eines Steuertarifs hat zwei Wirkungen: Sie verändert die Staatseinnahmen bei gegebenem Verhalten, und sie löst Verhaltensänderungen aus. Bei der Einkommensteuer sind diese Anpassungen vielfältig: Menschen arbeiten mehr oder weniger, wechseln den Arbeitgeber, verlagern Einkommen in günstiger besteuerte Formen oder nutzen Abzugsmöglichkeiten. Ein zentrales Maß dafür, wie all diese Anpassungen zusammenwirken, ist die Elastizität des zu versteuernden Einkommens. Sie gibt an, wie stark das versteuerte Einkommen zurückgeht, wenn vom zusätzlich verdienten Euro netto weniger übrig bleibt. Ist diese Elastizität sehr groß, kann es dazu kommen, dass höhere Steuersätze keine zusätzlichen Einnahmen nach sich ziehen.

Gemeinsam mit Koautoren habe ich Methoden entwickelt, mit denen sich solche Ineffizienzen in Steuer- und Transfersystemen identifizieren lassen (Bierbrauer, Boyer und Peichl 2021). Diese Analyse haben wir mehrfach auf das deutsche Einkommensteuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystem angewendet.

Viele Themen der Steuerpolitik sind kontrovers, weil es um Verteilungsfragen geht, um das Abwägen zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Ineffizienzen im Steuersystem zu beseitigen, ist dagegen im Interesse aller Steuerzahler: Wird ein ineffizient hoher Grenzsteuersatz gesenkt, stehen die Betroffenen besser da, und der Staat verliert keine Einnahmen. Niemand wird schlechter gestellt (eine sogenannte Pareto-Verbesserung).

Die Methode ist dabei **nicht einseitig**. Sie sucht weder gezielt nach Entlastungen für hohe noch für niedrige Einkommen, sondern prüft für jedes Einkommensniveau gleichermaßen, ob die Belastung über die Schwelle hinausgeht, bis zu der höhere Sätze noch Mehreinnahmen bringen. Ineffizienzen finden sich am unteren wie am oberen Ende der Einkommensverteilung:

- **Im unteren Bereich** ergeben sie sich aus dem Abschmelzen von Transferzahlungen; in Teilen der Einkommensverteilung entstehen effektive Grenzsteuersätze jenseits von 80 %. In einem Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales haben wir daher niedrigere Transferentzugsraten im Bürgergeld vorgeschlagen (Peichl et al. 2023).
- **Im Bereich der mittleren und oberen Einkommen** ergeben sie sich aus dem Zusammenspiel von Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung, Einkommensteuertarif und Solidaritätszuschlag (dazu unten).

### Warum ist es schwer, solche Ineffizienzen zu beseitigen?

Erstens: Die Ineffizienzen sind von niemandem gewollt, und keine Institution verantwortet sie allein. Sie ergeben sich vielmehr aus überlappenden Zuständigkeiten verschiedener Ministerien, die alle Einfluss darauf nehmen, wie aus Bruttoeinkommen Nettoeinkommen wird: Wohngeld, Grundsicherung, Sozialversicherung und Einkommensteuertarif wirken zusammen.

Zweitens: Das Beseitigen von Ineffizienzen kann sich „ungerecht“ anfühlen, insbesondere bei höheren Einkommen. Persistente Ungleichheiten bei Einkommen, Vermögen und Lebenschancen sind bedrückend und wecken den Wunsch nach Korrektur durch höhere Steuersätze. Der Einwand „Höhere Steuern bringen im Status quo keine zusätzlichen Einnahmen“ ist ein pragmatischer Einwand, der die empfundene Ungerechtigkeit nicht beseitigt.

Drittens: Wenn Ineffizienzen am oberen Ende der Einkommensverteilung auftreten, liegt das daran, dass dort die Möglichkeiten der Steuergestaltung besonders groß sind. Die Forschung findet, dass die maßgebliche Elastizität bei hohen Einkommen höher ist als bei niedrigen. **Diese Elastizitäten sind aber keine Naturkonstante.** Sie hängen davon ab, welche Gestaltungsmöglichkeiten das Steuerrecht einräumt, und sind damit selbst durch die Steuerpolitik veränderbar (Slemrod und Kopczuk 2002). Wer aus politischen Gründen höhere Einkommen stärker belasten will, sollte daher zunächst bei den Gestaltungsmöglichkeiten ansetzen und nicht bei den Steuersätzen.

## 2. Der vorliegende Gesetzentwurf

Zur Gegenfinanzierung höherer Grund- und Kinderfreibeträge und eines höheren Kindergeldes sieht der Entwurf vor, dass der Reichensteuersatz von 45 % künftig bereits ab 250.000 Euro (bisher 277.826 Euro) zu versteuerndem Einkommen greift und ab 280.000 Euro eine zweite Reichensteuerstufe von 47 % hinzukommt. Einschließlich Solidaritätszuschlag steigt der Höchstsatz damit von knapp 47,5 % auf knapp 49,6 %. Der Entwurf veranschlagt dafür Mehreinnahmen von rund 2,4 Mrd. Euro (zweite Stufe) bzw. 0,25 Mrd. Euro (Vorziehen der ersten Stufe) in voller Jahreswirkung 2027. Unsere aktuelle Analyse (Bierbrauer, Peichl und Weishaar 2026) begründet erhebliche Zweifel, dass diese Mehreinnahmen eintreten.

## 3. Wie wir rechnen

Für jedes Einkommensniveau ermitteln wir den effektiven Grenzsteuersatz: den Anteil eines zusätzlich verdienten Euro, der durch Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialabgaben – und gegebenenfalls durch wegfallende Sozialleistungen – nicht beim Haushalt ankommt. Dem stellen wir die sogenannte Laffer-Grenze gegenüber: den höchsten Grenzsteuersatz, bei dem eine weitere Anhebung noch Mehreinnahmen bringt. Liegt der tatsächliche Satz darüber, nützt eine Senkung den Betroffenen und dem Fiskus zugleich. Die

Laffer-Grenze hängt von der Elastizität und von der Form der Einkommensverteilung ab. Die empirische Literatur deckt Elastizitäten zwischen etwa 0,25 und 1 ab. Als Referenz verwenden wir 0,5: Dieser Wert wurde für Deutschland geschätzt (Doerrenberg, Peichl und Siegloch 2017) und wird von neueren Studien zu langfristigen Verhaltensreaktionen gestützt (Kleven et al. 2025). Wir weisen die Ergebnisse aber auch für 0,25 und 1 aus. Grundlage der Berechnungen sind das Sozio-oekonomische Panel und das Mikrosimulationsmodell GETTSIM, Bezugsjahr 2025.

## 4. Ergebnisse

**Ergebnis I – ein ineffizienter Bereich zwischen 70.000 und 130.000 Euro.** Für Alleinstehende liegt die Grenzbelastung bereits heute, ganz ohne Reform, zwischen etwa 70.000 und 130.000 Euro Bruttoeinkommen oberhalb der Laffer-Grenze. Der Solidaritätszuschlag wird seit 2021 nur noch bei höheren Einkommen erhoben und muss schrittweise eingeführt werden, um einen Sprung in der Steuerlast zu vermeiden. Das erzeugt im Einführungsbereich um 100.000 Euro eine besonders hohe Grenzbelastung. Für Doppelverdienerpaare ergibt sich ein ähnliches Bild.

**Ergebnis II – der Höchstsatz ist ausgereizt.** Der heutige Höchstsatz von knapp 47,5 % liegt bei einer Elastizität von 0,5 bereits sehr nahe an der Laffer-Grenze. Die geplanten knapp 49,6 % würden sie überschreiten.

**Ergebnis III – Alleinverdienerpaare.** Wegen der beitragsfreien Mitversicherung des nicht erwerbstätigen Ehepartners in der Kranken- und Pflegeversicherung ist die Grenzbelastung von Alleinverdienerpaaren niedriger; der Abstand zur Laffer-Grenze ist größer. Ausnahme ist auch hier der Bereich um 100.000 Euro, in dem der Solidaritätszuschlag zu ineffizient hohen Grenzsteuersätzen führt.

## 5. Empfehlungen

- **Solidaritätszuschlag vollständig abschaffen.** Das senkt die Grenzbelastung gerade im ineffizienten Bereich um 100.000 Euro. Verbunden mit einer moderaten Anhebung des regulären Einkommensteuertarifs ließe sich dies aufkommensneutral gestalten – eine echte Pareto-Verbesserung.
- **Keine zusätzliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen** in der Kranken- und Pflegeversicherung über die reguläre Fortschreibung hinaus: Sie würde genau dort zusätzlich belasten, wo die Grenzsteuersätze schon jetzt zu hoch sind.
- **Transferentzugsraten am unteren Ende senken,** wie im Gutachten für das BMAS vorgeschlagen (Peichl et al. 2023).
- **Gestaltungsmöglichkeiten abbauen statt Spitzen- und Reichensteuersätze erhöhen.** Der Abbau von Gestaltungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen senkt die Elastizität selbst. Abzugsmöglichkeiten werden vor allem am oberen Ende genutzt. Die im Entwurf vorgesehene Kürzung der Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen geht in diese Richtung.

**Fazit:** Weder die zweite Reichensteuerstufe noch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen eignet sich dazu, dauerhaft höhere Staatsausgaben zu finanzieren. Ineffizient hohe Grenzsteuersätze zu senken, könnte das Aufkommen auf Dauer sogar erhöhen; kurzfristig müsste dies über Ausgabenkürzungen oder Steuern mit geringeren Auswirkungen auf die Arbeitsanreize gegenfinanziert werden.

## Literatur


Bierbrauer, F. J., P. C. Boyer und A. Peichl (2021), „Politically Feasible Reforms of Nonlinear Tax Systems“, American Economic Review 111(1), 153–191.

Bierbrauer, F. J., A. Peichl und D. Weishaar (2026), „Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, mehr Staatseinnahmen – Wie passt das unter einen Hut?“, ifo Schnelldienst 79(8), 44–49.

Doerrenberg, P., A. Peichl und S. Siegloch (2017), „The Elasticity of Taxable Income in the Presence of Deduction Possibilities“, Journal of Public Economics 151, 41–55.

Kleven, H., C. Kreiner, K. Larsen und J. Søgaard (2025), „Micro Versus Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort“, American Economic Review 115(9), 2849–2890.

Peichl, A., H. Bonin, H. Stichnoth, F. Bierbrauer, M. Blömer, M. Dolls, E. Hansen, M. Hebsaker, S. Necker, M. Pannier, B. Petkov und L. Windsteiger (2023), Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize – Kurzversion, Forschungsbericht 629/K, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Slemrod, J. und W. Kopczuk (2002), „The Optimal Elasticity of Taxable Income“, Journal of Public Economics 84(1), 91–112.