

Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag

Ralph Brügelmann, Juli 2008

Die Steuerreformen in der Vergangenheit haben die Steuerpflichtigen in Deutschland je nach ihrer Einkommenshöhe unterschiedlich entlastet. Um inflationsbedingte Entzugseffekte und die kalte Progression konsequent zu vermeiden, ist aber eine gleichmäßige Entlastung erforderlich. Dies kann durch eine Indexierung erreicht werden. Die Belastungsverschiebungen aus der Vergangenheit können durch sie jedoch nicht korrigiert werden. Dafür ist eine Steuerreform erforderlich, die gezielt auf eine Entlastung der mittleren Einkommen ausgerichtet ist. Am vorteilhaftesten wäre es, den Verlauf des Grenzsteuersatzes zu linearisieren. Während die gegenwärtigen Reformvorschläge der politischen Parteien dies nicht vorsehen, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln einen eigenen Reformvorschlag für die Einkommensteuer in Deutschland entwickelt.

Progressiver Formeltarif

Im Jahr 1958 wurde in Deutschland der Formeltarif bei der Einkommensteuer eingeführt. Der Eingangssteuersatz betrug damals 16 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 1.681 DM (859 Euro) und der Spitzensatz 53 Prozent ab 110.040 DM (56.263 Euro). Seitdem wurde der Tarif mehrfach modifiziert, zum Teil aus politischen und zum Teil aus verfassungsrechtlichen Motiven. Als wesentliche Änderung wurde in den Jahren 1986 bis 1990 durch eine dreistufige Steuerreform der sogenannte Mittelstandsbauch abgeschafft und ein linear progressiver Tarif eingeführt. Im Jahr 1996 wurde der Grundfreibetrag von 5.616 (2.871 Euro) auf 12.095 DM (6.184 Euro) mehr als verdoppelt, da das Bundesverfassungsgericht zuvor festgestellt hatte, dass das Existenzminimum steuerfrei bleiben muss (BVerfG, 1992). Mit der letzten Stufe der Steuerreform 2000 im Jahr 2005 bekam dann der Tarif seine gegenwärtige Form, der 2007 noch die Reichensteuer hinzugefügt wurde. In Abbildung 1 wird der aktuelle Tarif dem des Jahres 1958 bei einer einheitlichen Preisbasis gegenübergestellt.

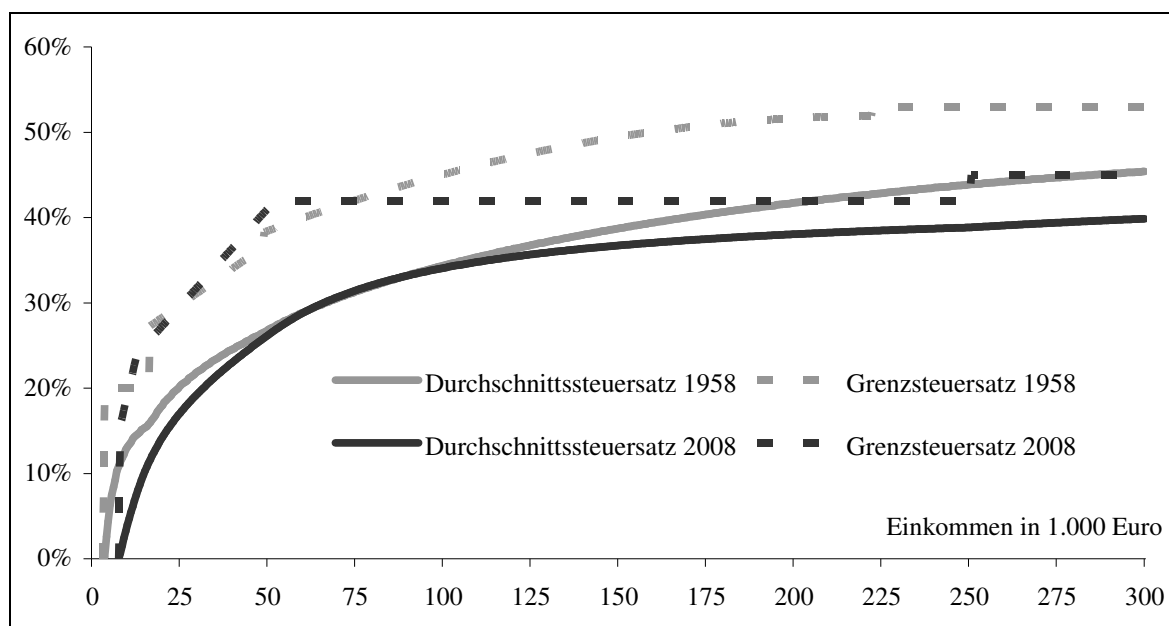
Im Tarif von 1958 war der Mittelstandsbauch sehr ausgeprägt. Durch ihn unterlagen bereits mittlere Einkommen einem sehr hohen Grenz- und Durchschnittssteuersatz. Der Durchschnittssteuersatz besagt, wie hoch das Einkommen insgesamt mit Einkommensteuern belastet wird, während der Grenzsteuersatz anzeigt, wie stark jede zusätzlich verdiente Ein-

kommenseinheit besteuert wird. Denn der Grenzsteuersatz verlief nicht linear, sondern stieg bei niedrigen Einkommen sehr steil an, um dann immer flacher werdend in den Spitzensteuersatz zu münden. Der Tarif von 2008 wird als linear progressiv bezeichnet, obwohl er dies nach wissenschaftlichen Maßstäben nicht ist. Festgemacht wird diese Bezeichnung am abschnittsweise linearen Verlauf des Grenzsteuersatzes. Er steigt nach dem Grundfreibetrag von 7.664 Euro zunächst linear von 15 auf 23,97 Prozent bei einem Einkommen von 12.739 Euro an. Bei diesem Einkommen liegt eine Unstetigkeitsstelle. Nachfolgend steigt der Grenzsteuersatz wiederum linear an. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.152 Euro mündet er in die obere Proportionalzone, die zunächst einen konstanten Grenzsteuersatz von 42 Prozent aufweist, der bei 250.001 Euro einen Sprung auf 45 Prozent macht.

Abbildung 1

Einkommensteuertarife 1958 und 2008 im Vergleich

Angaben in Prozent des zu versteuernden Einkommens bei einer einheitlichen Preisbasis (2008)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Als wissenschaftlicher Maßstab für die Progressivität eines Einkommensteuertarifs wird allerdings nicht der Verlauf des Grenzsteuersatzes, sondern der des Durchschnittssteuersatzes angesehen (Atkinson/Stiglitz, 1980). Denn es ist durchaus möglich, einen steigenden Durchschnittssteuersatz mit einem partiell sinkenden Grenzsteuersatz zu kombinieren. Anstelle einer linearen Progression weist der derzeitige deutsche Einkommensteuertarif zwischen dem Grundfreibetrag und der oberen Proportionalzone eine direkte Progression auf: Sowohl der Grenz- als auch der Durchschnittssteuersatz steigen an. Der Gegensatz dazu ist

die indirekte Progression, bei der ein konstanter Grenzsteuersatz mit einem Grundfreibetrag kombiniert wird. In diesem Fall steigt nur der Durchschnittssteuersatz mit steigendem Einkommen an. Die direkte Progression führt zu einer hohen Aufkommenselastizität der deutschen Einkommensteuer (Boss/Boss/Boss, 2006). Für die Lohnsteuer im Jahr 2006 wurde ein Wert von rund 1,9 ermittelt: Steigt der Bruttolohn eines Arbeitnehmers um 1 Prozent, nimmt seine Lohnsteuerbelastung durchschnittlich um 1,9 Prozent zu.

Entzugseffekte durch die Einkommensteuer

Nun ist es aber keineswegs unerheblich, ob und in welchem Umfang die Steuerbelastung bei steigenden Einkommen zunehmen soll. Als absoluter Betrag muss die Steuer zunehmen. Ob aber auch Grenz- und Durchschnittssteuersatz zunehmen sollen, ist offen. Denn jede Einkommenssteigerung gleicht zumindest teilweise die Inflation aus. Im Ausmaß der Inflation erfährt der Steuerpflichtige keinen Kaufkraftzuwachs und somit keine höhere Wohlfahrt. Beides ist aber die Voraussetzung, um in einem progressiven Einkommensteuertarif einer höheren Grenz- und Durchschnittsbelastung unterworfen zu werden. Dies führt zu der Forderung, dass lediglich inflationskompensierende Einkommenszuwächse nicht zu erhöhten Steuerbelastungen führen dürfen, um damit den Effekt der kalten Progression zu vermeiden. Dieser Begriff beschreibt den Tatbestand, dass allein aus inflationsinduzierten Einkommenszuwächsen ein Anstieg der Steuersätze resultiert.

Aber auch ein realer Kaufkraftzuwachs impliziert nicht zwingend höhere Steuersätze (Bös/Genser, 1977). Wenn ein dem allgemeinen realen Wirtschaftswachstum entsprechender Einkommenszuwachs progressionsbedingt höher besteuert wird, nehmen die Abgabenlast und auch der Umverteilungsgrad in einer Volkswirtschaft mit steigendem Wohlstand zu. Gäbe es keine Preissteigerung und das durchschnittliche Jahreseinkommen pro Kopf nähme in Deutschland von 25.000 auf 30.000 Euro zu, dann würde die Einkommensteuer (ohne Solidaritätszuschlag) nach dem derzeit geltenden Tarif für einen ledigen Steuerpflichtigen sich von 4.271 Euro auf 5.807 Euro steigern. Der Grenzsteuersatz würde von 29,6 Prozent auf 31,9 Prozent steigen und der Durchschnittssteuersatz von 17,1 Prozent auf 19,4 Prozent. Demgegenüber kann eine proportionale Steuer („flat tax“) als umverteilungsneutral angesehen werden (Rose/Wiegard, 1983, Pfähler/Lambert, 1991). Demnach dürfte die Steuerlast sich nur auf 5.125 Euro erhöhen, wenn mit steigendem Wohlfahrtsniveau kein höherer Umverteilungsgrad oder kein höheres Niveau staatlicher Betätigung verbunden sein soll. Grenz- und Durchschnittssteuersatz lägen dann einheitlich bei 17,1 Prozent.

An Möglichkeiten, die kalte Progression zu bekämpfen, mangelt es nicht. Das deutsche Einkommensteuerrecht beinhaltet keine regelgebundenen Mechanismen. Folglich muss die

kalte Progression durch Tarifsenkungen im Rahmen von Steuerreformen korrigiert werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Tarif zu dynamisieren (Bös/Genser, 1977): Dazu wird die Bemessungsgrundlage mit einem Index deflationiert, anschließend auf dieser Basis die Steuer berechnet und diese dann wieder mit dem gewählten Index inflationiert. Alternativ können auch die Einkommensgrenzen des Tarifs mit dem Index dynamisiert werden. Dann muss allerdings jedes Jahr ein neuer Tarif per Gesetz verkündet werden. Der Index muss nicht zwingend der Preissteigerungsrate entsprechen. So hat zum Beispiel Tanzi (1966) vorgeschlagen, die Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens zur Grundlage der Dynamisierung zu machen. Damit würden auch Entzugseffekte, die aus allgemeinen Einkommenszuwächsen resultieren, vermieden.

Vorteile und Nachteile einer Indexierung

Die Notwendigkeit, die kalte Progression zu kompensieren, wird allgemein anerkannt. Allerdings wird eine Vielzahl von Argumenten für und wider eine Dynamisierung oder Indexierung der Einkommensteuer vorgebracht (OECD, 1986):

Argumente für eine Dynamisierung:

- Bei einer Indexierung werden die Steuerzahler vor der kalten Progression geschützt, unabhängig davon, welche anderen steuerpolitischen Maßnahmen ergriffen werden.
- Unter Gerechtigkeitsaspekten kann das reale Einkommen als besseres Kriterium für die Besteuerung angesehen werden als das nominale.
- Durch die Indexierung des Tarifs wird eine Referenzbasis geschaffen, an der sämtliche anderen steuerpolitischen Maßnahmen bewertet werden können. Dadurch wird die Transparenz des Steuersystems erhöht.
- Die Indexierung kann eine Bremswirkung auf die Staatsausgaben haben.
- Durch die automatische Indexierung können spätere, fiskalisch teurere Anpassungen vermieden werden.
- Die Indexierung führt zu höheren Nettoeinkommen und kann daher die Tarifverhandlungen entspannen. Dies kann wiederum den Inflationsdruck mindern.

Argumente gegen eine Dynamisierung:

- Die Indexierung kann den Handlungsspielraum der Regierung verringern, auf wirtschaftspolitische Veränderungen reagieren zu können, denn Steuermehreinnahmen als Folge der kalten Progression entfallen.
- Die Fälligkeit der Anpassung kann auf einen Zeitpunkt fallen, an dem der Staat dringend höhere Einnahmen braucht.

- Die Indexierung könnte durch diskretionäre Beschlüsse häufig außer Kraft gesetzt werden, um die staatlichen Einnahmen zu erhöhen. Das könnte das generelle Vertrauen in die Steuerpolitik schädigen.
- Durch die Indexierung wird das Nominalwertprinzip des Steuerrechts aufgeweicht.
- Es lässt sich nicht ohne weiteres beantworten, welchen Umfang (Parameter, Steuerarten) die Indexierung haben soll.
- Die automatische Kompensation der Inflation im Steuersystem kann die Anstrengungen einer Regierung dämpfen, inflationäre Entwicklungen im Allgemeinen zu bekämpfen.
- Je nach Umfang der Indexierung können Umsetzungsprobleme auftreten.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente für und wider eine Dynamisierung ist vor allem der Schutz vor der kalten Progression von Bedeutung. Das Argument, dass bei einer Indexierung dem Staat Einnahmen verloren gehen, trifft zwar zu, es handelt sich aber nur um die Vermeidung von Mehrbelastungen und nicht um echte Aufkommensrückgänge. Im Weiteren wird vor allem der Schutz vor einer inflationsbedingten Erhöhung der Steuersätze diskutiert.

Intertemporale Belastungsvergleiche

Bisher ist die deutsche Einkommensteuer nicht indexiert, und den Steuerreformen der Vergangenheit lagen stets aktuelle politische Zielsetzungen zugrunde. Dabei wurden die Folgen der kalten Progression automatisch abgemildert. Ein Vergleich der preisbereinigten Tarife von 1958 und 2008 ergibt, dass die Durchschnittsbelastung des 2008er-Tarifs in weiten Bereichen unter der des Jahres 1958 liegt (Abbildung 1). Abschnittsweise ergeben sich aber starke Unterschiede: Bei niedrigen Einkommen ist die Durchschnittsbelastung derzeit deutlich geringer – bei Einkommen zwischen 7.000 und 9.000 Euro um rund 10 Prozentpunkte. Gleichzeitig ist der Progressionsgrad heute aber höher, denn der Durchschnittssteuersatz steigt schneller an und ist bei Einkommen um 75.000 Euro mit rund 31 Prozent auf dem gleichen Niveau wie 1958. Erst bei noch höheren Einkommen sind sowohl der Durchschnittssteuersatz als auch der Progressionsgrad niedriger als beim 1958er-Tarif. So ist die Durchschnittsbelastung bei einem Einkommen von 250.000 Euro 2008 gegenüber 1958 um 5 Prozentpunkte niedriger. Im historischen Vergleich sind die einzelnen Einkommensgruppen durch die Steuerreformen der Vergangenheit also höchst unterschiedlich entlastet worden, was nicht der Fall gewesen wäre, wenn die Politik die Auswirkungen der kalten Progression explizit bekämpft hätte.

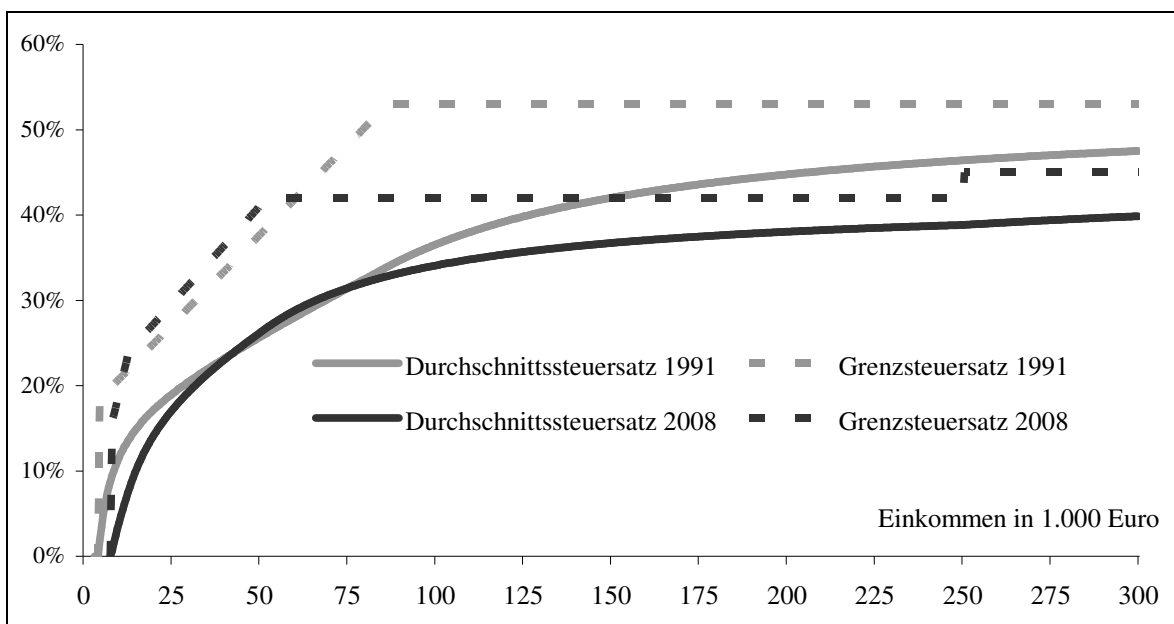
Das Gleiche gilt, wenn man sich auf die Steuerpolitik im wiedervereinigten Deutschland beschränkt (Abbildung 2). Inflationiert man den Tarif von 1991 auf die Preisbasis von

2008, ist in diesem Tarif der Grenzsteuersatz in einem weiten Einkommensbereich, und zwar zwischen gut 11.000 und rund 60.000 Euro niedriger als beim 2008er-Tarif. Gleichzeitig ist der derzeitige Grundfreibetrag wesentlich höher. Als Folge ergibt sich beim Vergleich der Durchschnittssteuersätze ein nahezu identisches Bild wie bei der Gegenüberstellung der Tarife von 1958 und 2008 (Abbildung 1). Denn zunächst ist die Durchschnittsbelastung 2008 wiederum deutlich geringer, um dann steil anzusteigen. Zwischen 42.000 und 75.000 Euro ist sie sogar höher als im (inflationierten) Tarif des Jahres 1991. Folglich hat die annähernde Verdoppelung des Grundfreibetrages im Jahr 1996 als Folge des Verfassungsgerichtsurteils den unteren Einkommen insofern genutzt, als dass ihre Steuerbelastung deutlich zurückgegangen ist. Sie hat in diesem Bereich aber nicht zu höheren Leistungs- oder Arbeitsangebotsanreizen geführt. Denn durch den preisbereinigten höheren Progressionsgrad in Kombination mit dem ab 11.200 Euro höheren Grenzsteuersatz wird der zum Beispiel aus Mehrarbeit resultierende Nettozusatzverdienst stärker geschmälert als zuvor. Beim oberen Teil der mittleren Einkommen darf sogar bezweifelt werden, ob überhaupt reformbedingte Vorteile vorhanden sind. Bei einem preisbereinigten Vergleich der Tarife von 1991 und 2008 leiden sie zunächst unter dem erhöhten Progressionsgrad und müssen ab einem Einkommen von 42.000 Euro sogar eine erhöhte Steuerbelastung hinnehmen.

Abbildung 2

Einkommensteuertarife 1991 und 2008 im Vergleich

Angaben in Prozent des zu versteuernden Einkommens bei einer einheitlichen Preisbasis (2008)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Denn zum einen steigt der Grenzsteuersatz im Tarif 2008 steil an und beträgt schon bei einem Einkommen von 12.740 Euro knapp 24 Prozent. Hintergrund dieses Tarifverlaufs ist, dass bei der Erhöhung des Grundfreibetrages im Jahr 1996 der bereits bestehende Tarif grundsätzlich beibehalten und lediglich der Bereich unter 28.493 Euro nach oben abgeknickt wurde. Alle anderen Reformvarianten erschienen den politisch Verantwortlichen damals fiskalisch nicht verkraftbar. Später wurde der Eingangssteuersatz sukzessive von 25,9 Prozent auf 15 Prozent gesenkt, der Knicktarif aber grundsätzlich beibehalten. Zum anderen wurde die Einkommensgrenze, ab der die direkte Progression endet, nicht erhöht, sondern sogar von 61.377 Euro auf 52.152 Euro gesenkt. Zwar wurde außerdem der korrespondierende Steuersatz von 53 auf 42 Prozent zurückgenommen, die Steigung des Grenzsteuersatzes veränderte sich per saldo aber nur geringfügig. Der aktuelle Tarif hat dadurch wieder einen sogenannten Mittelstandsbauch. Um die aus der kalten Progression resultierenden Mehrbelastungen zu verhindern, müssen die Anfangs- und die Endpunkte aller Tarifzonen um den gleichen Prozentsatz erhöht werden. Der Tarif muss folglich gestreckt werden und flacher verlaufen. Diese Anpassung wurde mit einer Ausnahme (1975) bei sämtlichen bisherigen Steuerreformen seit Einführung des Formeltarifs unterlassen, was als klares Versäumnis der Steuerpolitik gewertet werden muss. Dies spricht zumindest langfristig für eine Indexierung des Tarifs, um solche Entwicklungen zu vermeiden. Ob dabei nur die Inflationseffekte oder auch die durch steigende reale Durchschnittseinkommen bewirkten Entzugseffekte kompensiert werden, muss politisch entschieden werden.

Steuerausfälle durch Indexierung

Eine solche Indexierung ist mit jährlichen Einbußen beim Steueraufkommen verbunden. Zur Berechnung der Aufkommenswirkung werden die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2001 (Statistisches Bundesamt, 2006) mit der Entwicklung der verschiedenen Einkommensaggregate der privaten Haushalte aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Selbstständigeneinkommen, Bruttolöhne und -gehälter, Vermögenseinkommen) fortgeschrieben (Statistisches Bundesamt, 2008). Auf dieser Basis ergibt gegenwärtig eine einheitliche prozentuale Verschiebung aller Tarifgrenzen um 1 Prozent Aufkommenseinbußen (bei voller Jahreswirkung und einschließlich Solidaritätszuschlag) von gut 1,2 Milliarden Euro. Bei einer Anpassung der Einkommensgrenzen um 2 oder 4 Prozent ergeben sich somit Mindereinnahmen von 2,4 bis 2,5 Milliarden Euro oder von 4,8 bis 5 Milliarden Euro. Dabei ist der Korridor von 2 bis 4 Prozent als vergleichsweise hoher Wertebereich für die Teuerungsrate in Deutschland im Jahr 2008 bemessen. Im Frühsommer 2008 wurde von einer Inflationsrate von rund 3 Prozent in diesem Jahr ausgegangen.

Die auf den einzelnen Steuerpflichtigen entfallenden Entlastungen wären dabei relativ gering (Tabelle 1). Lediglich bei Einkommen, die knapp über dem Grundfreibetrag liegen, ist die Entlastung stärker. So reduziert sich die Steuerschuld bei einem zu versteuernden Einkommen von 8.000 Euro bei einer Anpassung der Einkommensgrenzen um 4 Prozent auf 4 Euro. Ungeachtet dessen, bleibt aber der Grenzsteuersatz auch hier grundsätzlich auf dem gleichen Niveau. Es sei deshalb noch einmal betont, dass eine Indexierung nicht als Steuer-senkungsprogramm, durch das die Belastung spürbar sinkt oder die Leistungs- und Investitionsanreize signifikant zunehmen, interpretiert werden darf. Vielmehr ist sie ein Instrument zur Verhinderung schleichender Mehrbelastungen.

Tabelle 1

Indexierungsbedingte Einkommensteuerentlastungen

Entlastungen nach erstmaliger Anpassung; Angaben in Prozent des zu versteuernden Einkommens

Einkommen ¹⁾	Tarif 2008			Indexierung: 2 Prozent			Indexierung: 4 Prozent		
	Steuerschuld ²⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz	Entlastung ³⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz	Entlastung ³⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz
8.000	51	15,6	0,6	47,1	15,3	0,3	92,2	15,0	0,1
9.000	216	17,4	2,4	12,5	17,1	2,1	24,5	16,7	1,8
10.000	398	19,1	4,0	7,5	18,8	3,7	14,8	18,4	3,4
12.000	816	22,7	6,8	4,5	22,2	6,5	9,1	21,8	6,2
14.000	1.294	24,5	9,2	3,2	24,4	8,9	6,6	24,3	8,6
16.000	1.794	25,5	11,2	2,5	25,3	10,9	5,0	25,2	10,7
18.000	2.313	26,4	12,9	2,1	26,2	12,6	4,2	26,1	12,3
20.000	2.850	27,3	14,3	1,8	27,1	14,0	3,6	26,9	13,7
25.000	4.271	29,6	17,1	1,4	29,4	16,8	2,9	29,1	16,6
30.000	5.807	31,9	19,4	1,3	31,6	19,1	2,5	31,3	18,9
35.000	7.458	34,2	21,3	1,2	33,8	21,1	2,4	33,5	20,8
40.000	9.223	36,4	23,1	1,1	36,1	22,8	2,3	35,7	22,5
45.000	11.102	38,7	24,7	1,1	38,3	24,4	2,2	37,9	24,1
50.000	13.096	41,0	26,2	1,1	40,6	25,9	2,2	40,1	25,6
Indexierung mit 2 Prozent: bis 7.817 Euro: Grundfreibetrag 7.819 Euro bis 12.994 Euro: $(866,50 * Y + 1.500) * Y$ mit $Y = (zvE - 7.817) / 10.000$ 12.995 Euro bis 53.194 Euro: $(224,25 * X + 2.397) * X + 1.009$ mit $X = (zvE - 12.994) / 10.000$ 53.195 Euro bis 255.000 Euro: $0,42 * zvE - 8.073$ ab 255.001 Euro: $0,45 * zvE - 15.723$ zvE = zu versteuerndes Einkommen				Indexierung mit 4 Prozent: bis 7.971 Euro: Grundfreibetrag 7.972 Euro bis 13.249 Euro: $(849,91 * Y + 1.500) * Y$ mit $Y = (zvE - 7.971) / 10.000$ 13.250 Euro bis 54.237 Euro: $(219,94 * X + 2.397) * X + 1.028$ mit $X = (zvE - 12.994) / 10.000$ 54.238 Euro bis 260.000 Euro: $0,42 * zvE - 8.232$ ab 260.001 Euro: $0,45 * zvE - 16.032$ zvE = zu versteuerndes Einkommen					

1) Zu versteuerndes Einkommen in Euro. 2) Steuerschuld in Euro. 3) Entlastung in Prozent der Steuerschuld vor der Indexierung.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

IW-Reformvorschlag

Möchte man die Versäumnisse der bisherigen Steuerreformen korrigieren und gezielt die mittleren Einkommensgruppen entlasten, ist eine Steuerreform unumgänglich. Dabei sollte das Hauptaugenmerk nicht auf einer Anhebung des Grundfreibetrages liegen, auch wenn dies haushaltspolitisch am leichtesten verkraftbar ist und sich politisch besonders gut vermitteln lässt. So würde zum Beispiel die Anhebung des Grundfreibetrages auf 8.000 Euro und einem ab dem Knick bei 12.740 Euro unveränderten Tarif zu Aufkommenseinbußen von knapp 2,3 Milliarden Euro führen. Allerdings wäre der Entlastungsumfang auf maximal 66 Euro je Steuerpflichtigen begrenzt. Vor allem würde der Progressionsgrad nicht abnehmen, denn der Grenzsteuersatz müsste nach Überschreiten des Grundfreibetrags zunächst steiler ansteigen als zuvor.

Stattdessen wäre es vorteilhaft, den Verlauf des Grenzsteuersatzes wieder zu linearisieren. Falls dies für fiskalisch unverträglich gehalten wird, sollte zumindest der Grenzsteuersatz im Knickpunkt so spürbar wie möglich gesenkt werden. Derzeit beträgt er knapp 24 Prozent. Bei einer vollständigen Linearisierung wären es 18,1 Prozent. Als Alternative wird hier noch die Abflachung des Knicks auf einen Mittelwert von 21 Prozent untersucht. Bei der Linearisierung des Tarifs ergeben sich jährliche Aufkommenseinbußen in Höhe von 23,8 Milliarden Euro. Wird der Knick nur abgeflacht, sind es 11,7 Milliarden Euro. Dabei ist jeweils die volle Jahreswirkung einschließlich des Solidaritätszuschlags ausgewiesen. Im Folgenden werden die Eckpunkte des mehrstufigen IW-Vorschlags zusammengefasst. Die genauen Angaben zu den Steuertarifen finden sich in Tabelle 2:

1. Zwischenschritt

- Die Einkommensgrenzen für den Grundfreibetrag, den Tarifknicke und den Beginn der oberen Proportionalzone werden beibehalten.
- Der Eingangssteuersatz in Höhe von 15 Prozent und der Spitzensteuersatz von 42 und 45 Prozent werden ebenfalls beibehalten.
- Der Grenzsteuersatz im Tarifknicke bei 12.739 Euro sinkt von knapp 24 auf 21 Prozent.
- Die fiskalischen Kosten belaufen sich auf 11,7 Milliarden Euro im Jahr.

2. Endstufe

- Der Anstieg des Grenzsteuersatzes in der direkten Progressionszone wird linearisiert. Damit verschwindet der Knick in der direkten Progressionszone.
- Der Grenzsteuersatz beträgt bei einem Einkommen von 12.739 Euro 18,1 Prozent.
- Die fiskalischen Kosten werden sich auf 23,8 Milliarden Euro belaufen.
- In der Endstufe kann der Grundfreibetrag auf 8.000 Euro erhöht werden.

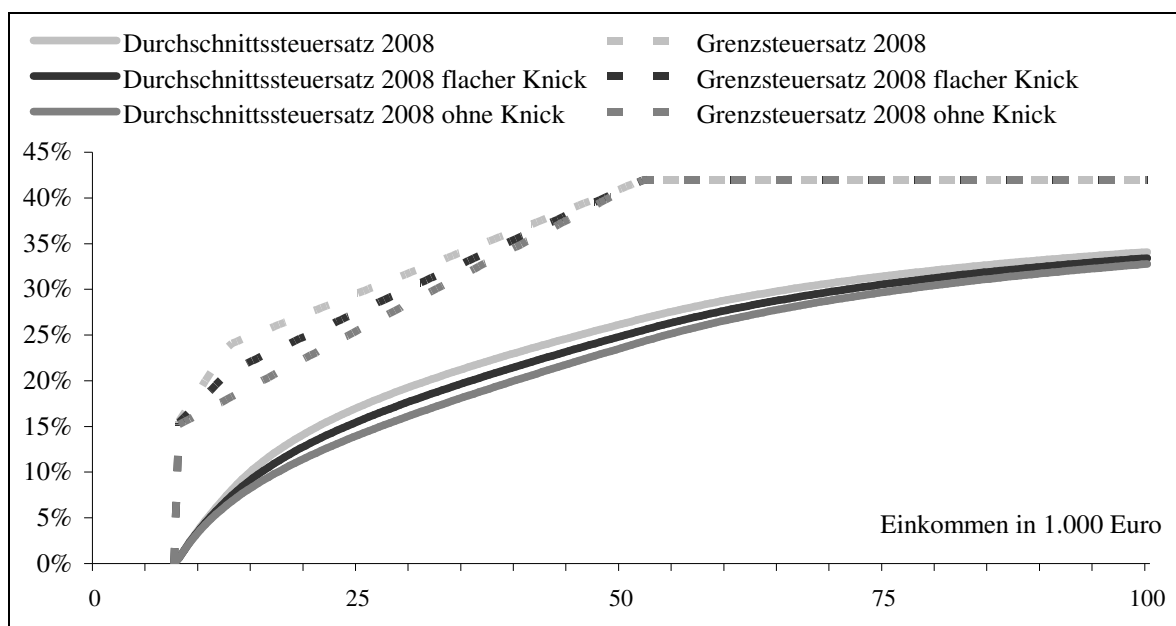
3. Indexierung

- Zur Vermeidung einer kalten Progression wird der Steuertarif künftig indexiert. Dies kann vor oder nach der Linearisierung erfolgen.
- Die jährliche Anpassung sollte mindestens dem Anstieg des Verbraucherpreisindex entsprechen. Ein Zuschlag, um die wachstumsbedingten Entzugseffekte zu kompensieren, ist darüber hinaus erwünscht.
- Eine Indexierung vor der Linearisierung des Tarifs geht – je Prozentpunkt, um den die Einkommensgrenzen verschoben werden – mit Aufkommenseinbußen von gut 1,2 Milliarden Euro einher.
- Nach der Linearisierung des Tarifs würden sich die fiskalischen Kosten der Indexierung auf knapp 1,2 Milliarden Euro je Prozentpunkt belaufen.

Abbildung 3

Linearisierung des Grenzsteuersatzes

Grenz- und Durchschnittssteuersätze in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Abbildung 3 und Tabelle 2 zeigen, dass der Durchschnittssteuersatz bei beiden Varianten im Einkommensbereich von 31.000 bis 32.000 Euro am stärksten zurückgeht. Verläuft der Grenzsteuersatz linear, sinkt er um maximal 3,2 Prozentpunkte. Gemessen an der Steuer-schuld vor der Reform, ist die Entlastung zwischen 17.000 und 20.000 Euro am größten: Für diese Einkommen geht die zu zahlende Steuer um rund 19 Prozent zurück. Wird der Tarif nur abgeflacht, beträgt der Rückgang des Durchschnittssteuersatzes maximal 1,6 Prozentpunkte. In beiden Fällen würde der Progressionsgrad abnehmen, der Anstieg der

Durchschnittssteuersatzkurve würde flacher verlaufen, da auch der Grenzsteuersatz langsamer zunimmt.

Tabelle 2

Reformbedingte Entlastungen bei der Einkommensteuer

Angaben in Prozent des zu versteuernden Einkommens

Einkommen ¹⁾	Tarif 2008			Flacher Knick (Modell A)			Ohne Knick (Modell B)		
	Steuerschuld ²⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz	Entlastung ³⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz	Entlastung ³⁾	Grenzsteuersatz	Durchschnittssteuersatz
8.000	51	15,6	0,6	0,0	15,4	0,6	2,0	15,2	0,6
9.000	216	17,4	2,4	2,8	16,6	2,3	5,1	15,8	2,3
10.000	398	19,1	4,0	4,0	17,8	3,8	8,0	16,4	3,7
12.000	816	22,7	6,8	6,7	20,1	6,3	13,4	17,6	5,9
14.000	1.294	24,5	9,2	8,6	21,7	8,5	17,2	18,8	7,7
16.000	1.794	25,5	11,2	9,3	22,7	10,2	18,6	20,1	9,1
18.000	2.313	26,4	12,9	9,6	23,8	11,6	19,0	21,3	10,4
20.000	2.850	27,3	14,3	9,5	24,9	12,9	18,9	22,5	11,6
25.000	4.271	29,6	17,1	8,9	27,5	15,6	17,8	25,5	14,0
30.000	5.807	31,9	19,4	8,2	30,2	17,8	16,2	28,6	16,2
35.000	7.458	34,2	21,3	7,4	32,9	19,7	14,6	31,6	18,2
40.000	9.223	36,4	23,1	6,6	35,5	21,5	13,0	34,6	20,1
45.000	11.102	38,7	24,7	5,8	38,2	23,2	11,5	37,7	21,8
50.000	13.096	41,0	26,2	5,0	40,9	24,9	10,0	40,7	23,6
Modell A: Abflachung des Knicks mit einem Grenzsteuersatz von 21 Prozent bis 7.664 Euro: Grundfreibetrag 7.665 Euro bis 12.739 Euro: $(591,25 * Y + 1.500) * Y$ mit $Y = (zvE - 7.664) / 10.000$ 12.740 Euro bis 52.151 Euro: $(266,42 * X + 2.100) * X + 914$ mit $X = (zvE - 12.739) / 10.000$ 52.152 Euro bis 250.000 Euro: $0,42 * zvE - 8.575$ ab 250.001 Euro: $0,45 * zvE - 16.075$ und $zvE =$ zu versteuerndes Einkommen				Modell B: Linearer Anstieg des Grenzsteuersatzes bis 7.664 Euro: Grundfreibetrag 7.665 Euro bis 52.151 Euro: $(303,46 * Y + 1.500) * Y$ mit $Y = (zvE - 7.664) / 10.000$ 52.152 Euro bis 250.000 Euro: $0,42 * zvE - 9.225$ ab 250.001 Euro: $0,45 * zvE - 16.725$ und $zvE =$ zu versteuerndes Einkommen					

1) Zu versteuerndes Einkommen in Euro. 2) Steuerschuld in Euro. 3) Entlastung in Prozent der Steuerschuld vor der Reform.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

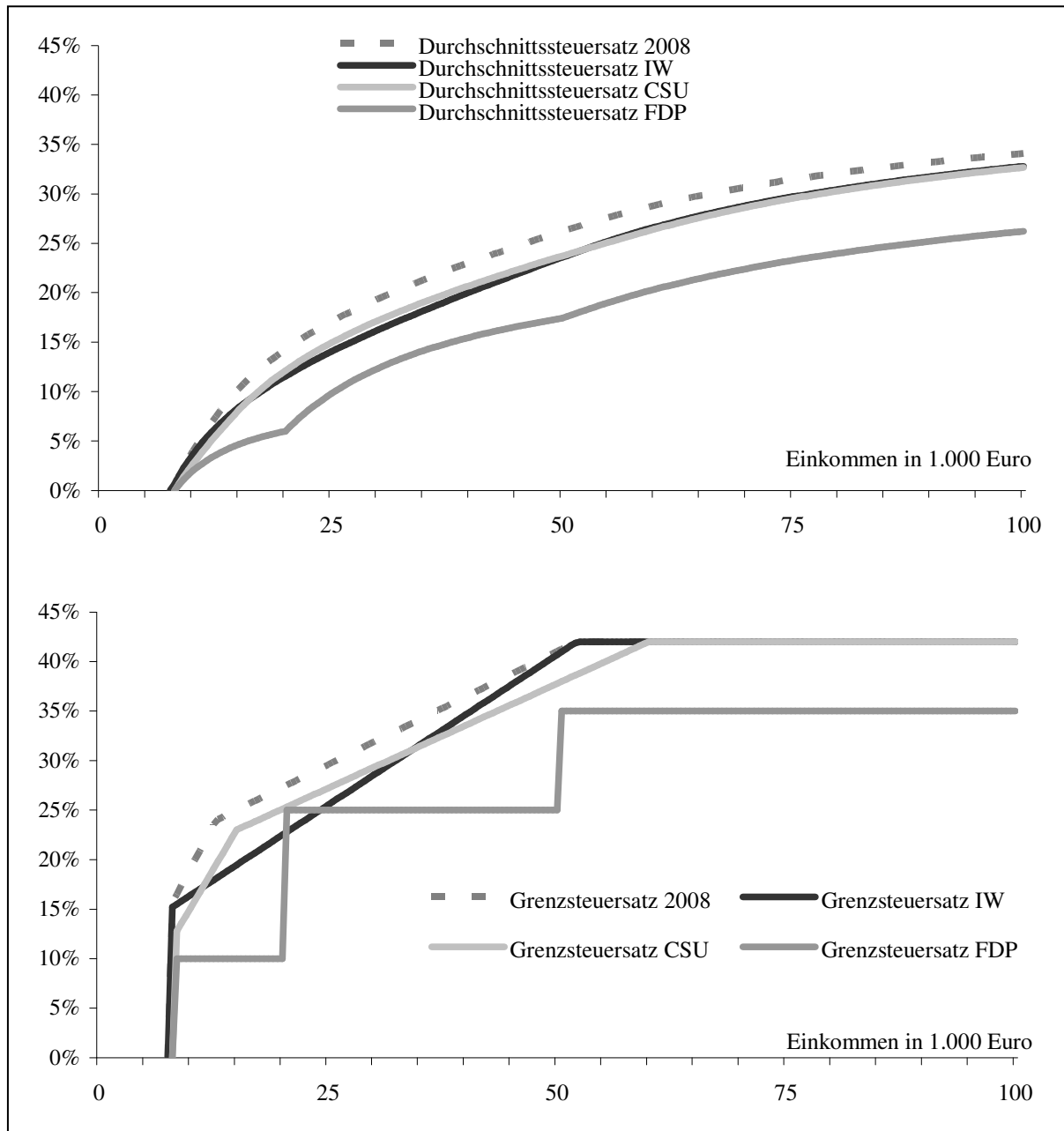
Beides zusammen würde besonders im unteren und mittleren Einkommensbereich zu einer Verbesserung der Leistungsanreize führen, denn bei einem Einkommen von 12.740 Euro ist die Differenz der Grenzsteuersätze am größten. Mit steigendem Einkommen nimmt dann der Entlastungsumfang ab, unabhängig davon, ob man ihn am Grenz- oder Durch-

schnittssteuersatz oder an der Steuerschuld vor der Reform misst. Ab einem Einkommen von 52.152 Euro nimmt er auch in absoluten Steuerbeträgen nicht weiter zu, da die obere Proportionalzone unverändert beibehalten wird.

Abbildung 4

Reformvorschläge im Vergleich

Grenz- und Durchschnittssteuersätze in der Endstufe in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Reformvorschläge der Parteien

Im Mai 2008 hat zunächst die CSU ein steuerpolitisches Konzept (CSU, 2008) zur Entlastung der Bürger vorgelegt. Zwischenzeitlich haben die SPD (2008) und die FDP (2008) eigene Vorschläge nachgelegt. Mit Ausnahme des SPD-Konzepts werden diese in Abbildung 4 mit dem gegenwärtigen Tarif und dem Vorschlag des IW Köln verglichen. Das SPD-Konzept kann nicht einbezogen werden, da bisher noch kein konkreter Tarifentwurf vorliegt. Die SPD setzt dagegen primär auf eine Senkung der Sozialabgaben.

Gemessen am Durchschnittssteuersatz, unterscheiden sich die Tarife von CSU und IW Köln nur geringfügig. Der CSU-Tarif weist für Einkommen bis 16.000 Euro eine geringfügig höhere Entlastung auf, da der Grundfreibetrag auf 8.004 Euro angehoben werden soll und gleichzeitig der Eingangssteuersatz auf 12 Prozent sinkt. Bis 52.000 Euro ist dann die Durchschnittsbelastung im IW-Tarif niedriger, danach ist die Belastung in beiden Konzepten annähernd gleich hoch. Größere Unterschiede offenbaren sich beim Grenzsteuersatz. Um den niedrigen Eingangssteuersatz und den höheren Grundfreibetrag realisieren zu können, nimmt die CSU einen steilen Anstieg des Grenzsteuersatzes bis 15.000 Euro in Kauf. Da unter Anreizaspekten grundsätzlich der niedrigere Grenzsteuersatz der bessere ist, sind die beiden Tarife abschnittsweise unterschiedlich überlegen. Insgesamt betont der IW-Vorschlag stärker die Entlastung der mittleren Einkommen. Dies könnte um eine Anhebung des Grundfreibetrages ergänzt werden. Die fiskalischen Kosten wären auch dann mit insgesamt rund 26 Milliarden Euro immer noch geringer als beim CSU-Vorschlag mit 28 Milliarden Euro.

Demgegenüber favorisiert die FDP die Rückkehr zu einem Stufentarif, wie er vor 1958 in Deutschland in Gebrauch war und auch heute in den meisten Industrieländern Anwendung findet. Durch die Sprünge zwischen den Stufen ist der Tarif insgesamt direkt progressiv, weist aber in jeder Stufe die Merkmale einer indirekten Progression auf. Der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes verläuft also bis zum Erreichen der nächsten Stufe zunehmend flacher. Dass er insgesamt flacher verläuft, ist auf die weitgehend niedrigeren Grenzsteuersätze zurückzuführen. Dies ist automatisch mit höheren Aufkommenseinbußen verbunden, was hier aber nicht bewertet werden soll, da der FDP-Vorschlag eine Vielzahl von ergänzenden und zum Teil auch finanzierenden Maßnahmen vorsieht.

Die SPD möchte anstelle der Steuern die Sozialversicherungsbeiträge senken. Sie stützt ihren Vorschlag mit zwei Begründungen: Zum einen seien die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer mit einem Bruttolohn von bis zu 40.000 (ledig) und 60.000 Euro (verheiratet) höher als die Steuern. Sie stellen also den Großteil der Abgabenlast. Zum anderen

sinken bei niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen die Arbeitskosten, was sich beschäftigungssteigernd auswirkt. Beide Aussagen treffen grundsätzlich zu. Bei der Ersteren wird allerdings unterstellt, dass die Sozialversicherungsbeiträge einen steuerähnlichen Charakter haben. Damit treten die erworbenen Ansprüche auf soziale Leistungen gemäß dem Versicherungsprinzip in den Hintergrund. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden zu einer Gesamtbelastung zusammengeführt, wobei der Ursprung der Belastung für den zu Besteuernden unerheblich wird. In diesem Fall ist es aber auch irrelevant, welcher Teil der Abgabenlast gesenkt wird, es kommt nur auf das Ausmaß der Senkung an.

Behält man die Sichtweise der SPD bei, so müssen für die Sozialversicherungsbeiträge die gleichen Beurteilungskriterien wie für die Steuern gelten. Für die Effizienzwirkungen und die Anreizkompatibilität eines Steuersystems ist nicht der Durchschnittssteuersatz, sondern der Grenzsteuersatz maßgeblich (Atkinson/Stiglitz, 1980). Korrekterweise müssten der Grenzsteuersatz und der Sozialversicherungsbeitragssatz untersucht werden. Die Prüfung, welcher von beiden höher ist, wäre allerdings nicht zielführend. Stattdessen ist zu untersuchen, welcher von beiden stärker ansteigt, denn unter Allokationsgesichtspunkten ist ein möglichst flacher Anstieg des Grenzsteuersatzes – im Idealfall sogar ein proportionaler Verlauf – optimal (Auerbach, 1985). Da die Sozialversicherungsbeiträge bereits heute proportional sind, kann hier keine weitere Verbesserung erzielt werden. Der Verlauf des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer lässt sich hingegen deutlich abflachen.

Uneingeschränkt zutreffend ist allerdings das Argument der SPD, dass bei einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge die niedrigeren Arbeitskosten positive Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Aus diesem Aspekt heraus wäre in der Tat auch eine Senkung der Beiträge wünschenswert. Zusammen mit einer Steuersenkung würde dies aber zu erheblichen Defiziten in den öffentlichen Haushalten führen, wenn nicht gleichzeitig die Leistungen eingeschränkt werden. Zudem geht bei konstanten Leistungen und einer verstärkten Steuer- oder Defizitfinanzierung die Äquivalenz von Beitragsaufkommen und Leistungsumfang der Sozialversicherungen noch stärker verloren, als dies heute schon der Fall ist. Dies könnte zu zunehmenden Ansprüchen an das Sozialsystem führen. Vorschläge, wie die Kosten der Sozialsysteme begrenzt werden können, fehlen jedoch im SPD-Konzept. Steuererhöhungen, wie die SPD sie mit der Ausdehnung der Reichensteuer ab einem Einkommen von 125.000 Euro (ledig) und 250.000 Euro (verheiratet) stattdessen vorschlägt, gehen aber genau in die falsche Richtung. Vor diesem Hintergrund ist eine Steuersenkung anstelle einer Beitragssatzsenkung zu empfehlen.

Über den Entlastungsumfang und den Zeitpunkt der Reform wird im politischen Prozess entschieden werden. Vor dem Hintergrund zunehmender Inflationserwartungen sollte die Reform so früh wie möglich erfolgen. Je umfassender die Reform ausfällt, umso stärker muss künftig die Ausgabendisziplin ausgeprägt sein. Will man weitreichenden Reformkonzepten, etwa den Vorschlägen von CSU und FDP oder der vom IW Köln favorisierten vollständigen Linearisierung des Grenzsteuersatzes im Bereich der direkten Progression, nicht folgen, sollte der Tarif so weit wie möglich abgeflacht werden. Dafür sollte sich eine fiskalisch vertretbare Lösung finden lassen. Das IW Köln schlägt deshalb einen Stufenplan vor.

Literatur

Atkinson, Anthony B. / Stiglitz, Joseph, 1980, Lectures on Public Economics, London u. a.

Auerbach, Alan J., 1985, The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation, in: Handbook of Public Economics, Bd. 1, Amsterdam u. a., S. 61–127

Bös, Dieter / Genser, Bernd, 1977, Steuertariflehre, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u. a., S. 412–427

Boss, Achim / Boss, Alfred / Boss, Thomas, 2006, Der deutsche Einkommensteuertarif: Weiterhin eine Wachstumsbremse?, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 1304, Kiel

BVerfG – Bundesverfassungsgericht, 1992, 2BvL, 5, 8, 14/91, Beschluss des 2. Senats vom 25. September 1992, Karlsruhe

CSU, 2008, Das CSU Steuerkonzept, Mehr Netto für alle, URL: http://www.csu.de/dateien/partei/beschluesse/080505_steuerkonzept.pdf [Stand: 2008–06]

FDP, 2008, Die gerechte Steuer: Einfach, niedrig und sozial. Das Nettokonzept der FDP, URL: <http://59.parteitag.fdp.de/files/197/BPT-Nettokonzept.pdf> [Stand: 2008–06]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1986, Personal Income Tax Systems Under Changing Economic Conditions, Paris

Pfähler, Wilhelm / Lambert, Peter, 1991, Die Messung von Progressionswirkungen, in: Finanzarchiv, N. F. 49 (1991/1992), Nr. 3, S. 281–374

Rose, Manfred / Wiegand, Wolfgang, 1983, Zur optimalen Struktur öffentlicher Einnahmen unter Effizienz- und Distributionsaspekten, in: Pohmer, Dieter / Hackmann, Johannes (Hrsg.), Zur optimalen Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 128, Berlin, S. 9–162

SPD, 2008, Konsolidieren – Investieren – Entlasten, Orientierungspunkte der SPD für ein integriertes Steuer- und Abgabensystem eines sozialen Deutschlands, URL: http://www.spd.de/show/1748841/270508_Konsolidieren_Investieren_Entlasten.pdf [Stand: 2008–06]

Statistisches Bundesamt, 2006, Fachserie 14, Reihe 7.1, Finanzen und Steuern, Lohn- und Einkommensteuer, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2008, Fachserie 18, Reihe 1.4, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Wiesbaden

Tanzi, Vito, 1966, A Proposal for a Dynamically Self-adjusting Personal Income Tax, in: Public Finance, 21. Jg., S. 507–523

Reform of the German Personal Income Tax – an IW Proposal

Past income tax reforms have benefited taxpayers differently depending on their income. Yet to avoid inflation-induced tax increases and prevent “cold progression” the tax relief should be spread uniformly across all incomes. One way to achieve this is by indexing the tax schedule to inflation. That alone does not, however, compensate for the burden shifts in the past. Germany, therefore, needs a reform of the personal income tax which focusses on relieving the tax burden of the middle-class. The best way to do this would be to linearize the slope of the marginal tax rate. Since none of the reform drafts of the political parties includes such a step, the IW has developed its own proposal for an income tax reform.