

Stern, Volker

Research Report

Der Tarif muss auf die Räder: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden

KBI Schrift, No. 95

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Stern, Volker (2002) : Der Tarif muss auf die Räder: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, KBI Schrift, No. 95, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/124170>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

KARL-BRÄUER-INSTITUT
des Bundes der Steuerzahler e. V.

SCHRIFTENREIHE

Heft 95

Der Tarif muss auf die Räder

Heimliche Steuererhöhungen vermeiden

September 2002

Geleitwort

Das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer ist in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immens angestiegen: Von 11 Mrd. DM im Jahr 1958 erhöhte es sich bis 2001 auf 353 Mrd. DM. Dabei ist die Steuerbelastung je Erwerbstätigen mehr als doppelt so schnell gestiegen wie die durchschnittlichen Einkommen. Dieser übermäßige Belastungsanstieg ist nicht das Ergebnis „offen beschlossener“ Steuererhöhungen. Denn die 13 Korrekturen beim Lohn- und Einkommensteuertarif, die zwischen 1958 und 2001 erfolgt sind, waren durchweg mit tariflichen Entlastungen verbunden.

Ursächlich für den überproportionalen Anstieg der Belastung sind die sogenannten heimlichen Steuererhöhungen. Sie entstehen, weil der Durchschnittssteuersatz bei wachsenden Einkommen infolge der Progression beim Lohn- und Einkommensteuertarif automatisch ansteigt. Durch diesen Automatismus wächst die Gesamtheit der Steuerzahler bei unverändertem Tarif nach und nach in Einkommensbereiche mit immer höheren Steuersätzen, so dass sich der Staat über diese heimlichen Steuererhöhungen einen immer größeren prozentualen Anteil von den insgesamt erwirtschafteten Einkommen nimmt.

Bisher wurde vor allem das Problem der inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen gesehen, die sich aus dem Zusammenwirken von Progression und rein nominellen (inflationären) Einkommenserhöhungen ergeben. Die Unhaltbarkeit ist hier besonders offensichtlich, weil den Bürgern – obwohl sie nicht leistungsfähiger geworden sind – vom Fiskus ein immer größerer Teil ihrer Einkommen in Form heimlicher Steuererhöhungen genommen wird. Hinsichtlich heimlicher Steuererhöhungen, die durch reale Einkommenszuwächse bedingt sind, gibt es noch Missverständnisse, die aus einer fragwürdigen Interpretation von Sinn und Zweck der progressiven Einkommensbesteuerung resultieren.

Wird die Progression grundsätzlich akzeptiert, dann kann deren Aufgabe allenfalls sein, für eine als gerecht erachtete Steuerlastverteilung zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlich hohen Einkommen zu sorgen. Dem Staat einen ständig wachsenden Anteil an den Einkommen der Steuerzahler zu verschaffen, kann hingegen weder Sinn noch Rechtfertigung der Progression sein. Dies gilt um so mehr, wenn die Abgabenbelastung – wie derzeit – ohnehin überhöht ist. Daher sind auch heimliche Steuererhöhungen, die aus dem Zusam-

menwirken von Progression und realen Einkommenssteigerungen resultieren, nicht zu rechtfertigen.

Die bisherigen sporadischen Entlastungen, die seit 1958 erfolgten, fielen völlig unzureichend aus: Allein im Jahr 2001 waren die Lohn- und Einkommensteuerzahler durch nicht ausgeglichene heimliche Steuererhöhungen von 127 Mrd. DM zusätzlich belastet. Oft kamen die Entlastungen nämlich erst spät und vom Umfang her reichten sie bei weitem nicht aus. Die Verteilung der Entlastungen auf die verschiedenen Einkommensgruppen war zudem willkürlich mit der Folge bedenklicher Verzerrungen in der Belastungsstruktur. Nicht zuletzt waren die bisherigen Korrekturen so angelegt, dass die Progression zunehmend verschärft und der Anfall heimlicher Steuererhöhungen dadurch immer mehr beschleunigt wurde.

Das darf so nicht weiter gehen. In der vorliegenden Studie wird eine Lösung vorgeschlagen, mit der heimliche Steuererhöhungen vermieden werden können: Der Tarif muss „auf Räder gestellt“ und automatisch so an die Entwicklung der Einkommen angepasst werden, dass heimliche Steuererhöhungen erst gar nicht mehr anfallen. Wie das konkret zu machen ist, wird detailliert und anschaulich dargelegt. Der hier präsentierte Vorschlag zur automatischen Anpassung der Tarifeckwerte gilt im Übrigen grundsätzlich für jeden Tarif. Egal, wie fragwürdig oder überzeugend ein Tarif hinsichtlich seines Belastungsverlaufs beurteilt wird, sollte er also auf jeden Fall in der skizzierten Weise auf Räder gestellt werden. Die Steuerzahler haben nämlich zumindest ein Anrecht darauf, vor heimlichen Steuererhöhungen geschützt zu werden.

Wiesbaden, im September 2002

Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsübersicht

Kurzfassung	1
1. Ausgangsbefund: Explosive Entwicklung von Lohn- und Einkommensteuer	11
2. Heimliche Steuererhöhungen – Haupttreibsatz der Belastung	12
2.1 Zur Entstehung heimlicher Steuererhöhungen.....	13
2.2 Zum Volumen der heimlichen Steuererhöhungen	15
2.3 Inflationäre heimliche Steuererhöhungen in der Kritik	16
2.4 Keine Rechtfertigung realbedingter heimlicher Steuererhöhungen.....	17
3. Nachteile und Gefahren heimlicher Steuererhöhungen	21
3.1 Überlastung der Steuerzahler	21
3.2 Verzerrung der Belastungsstruktur	25
3.3 Ausweitung des Staatsanteils – Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung	27
3.4 Falsche Signale für die Finanzpolitik	28
3.5 Wachstumsbremse	29
3.6 Verstärkte Anreize für Schattenwirtschaft.....	32
4. Unzureichende bisherige Reaktionen der Steuerpolitik auf heimliche Steuererhöhungen	33
4.1 Späte und verzögerte Tarifkorrekturen	33
4.2 Verkürzte Sicht auf inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen	35
4.3 Unzureichende Entlastungen	37
4.4 Fehlende Orientierung am tatsächlichen Entlastungsbedarf.....	40
4.5 Verschärfung der Progression.....	43
4.6 Beschleunigung der heimlichen Steuererhöhungen.....	46
5. Fazit: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden.....	49
5.1 Automatische Tarifkorrekturen notwendig.....	49
5.2 Entwicklung der Einkommen ist maßgebend	51
5.3 Grundsätzliche Ansatzpunkte für automatische Korrekturen	53
5.4 Vorschlag: Tarifeckwerte an durchschnittliche Einkommensentwicklung binden.....	54

Verzeichnis der Tabellen, Anlagen und Schaubilder

Seite

Tabellen

Tabelle 1:	Volkswirtschaftliche Einkommensbelastung 1960 bis 2006.....	24
Tabelle 2:	Lohn- und Einkommensteuertarife 1958 bis 2001 (Gültigkeitsdauer, Preis- und Einkommensentwicklung).....	35
Tabelle 3:	Heimliche Steuererhöhungen pro Kopf 2001 gegenüber 1958	39
Tabelle 4:	Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze 2001 gegenüber 1958 zur Vermeidung von inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen	41
Tabelle 5:	Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze 2001 gegenüber 1958 zur Vermeidung jeglicher (real- und inflationsbedingter) heimlicher Steuererhöhungen	43
Tabelle 6:	Tarifelastizitäten im Vergleich (Tarife von 1998 bis 2005).....	48

Anlagen

Anlage 1:	Belastung gleicher Nominaleinkommen durch die Tarife von 1958 bis 2005	
Anlage 2:	Entwicklung der Einkommensteuertarife von 1958 bis 2002 (Grundfreibetrag, Eingangssteuersatz, Proportionalzone, Spitzensteuersatz)	
Anlage 3:	Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze 2001 gegenüber 1958 zur Vermeidung jeglicher (real- und inflationsbedingter) heimlicher Steuererhöhungen - Erklärung der Berechnungsmethode –	

Schaubilder

Schaubild 1:	Lohn- und Einkommensteueraufkommen 1958 bis 2001.....	12
Schaubild 2:	Heimliche Steuererhöhungen beim Tarif 2001	im Anhang
Schaubild 3:	Preise und Einkommen 1958 bis 2001	36
Schaubild 4:	Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze 2001 gegenüber 1958 (zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen).....	44
Schaubild 5:	Erhöhung der Steuerbelastung von 1958 bis 2001 (in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe).....	45
Schaubild 6:	Tarif 2005 auf Rädern.....	im Anhang

Kurzfassung

Die Einkommensbesteuerung in ihrer derzeitigen Ausprägung geht zurück auf das Jahr 1958. Seither hat sich das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer von damals 11 Mrd. DM auf 353 Mrd. DM im Jahr 2001 erhöht. Dabei ist die Steuerbelastung je Erwerbstätigen mehr als doppelt so stark gestiegen wie die durchschnittlichen Einkommen. Dieser übermäßige Belastungsanstieg ist nicht das Ergebnis „offen beschlossener“ Steuererhöhungen. Denn die insgesamt 13 Korrekturen beim Lohn- und Einkommensteuertarif, die zwischen 1958 und 2001 erfolgt sind, waren durchweg mit tariflichen Entlastungen verbunden.

Heimliche Steuererhöhungen – Haupttreibsatz der Belastung (S.12 ff.)

Ursächlich für den überproportionalen Anstieg der Belastung sind die sogenannten heimlichen Steuererhöhungen. Sie entstehen, wenn der Durchschnittssteuersatz bei wachsenden Einkommen infolge der Progression beim Lohn- und Einkommensteuertarif automatisch ansteigt. Durch diesen Automatismus wächst die Gesamtheit der Steuerzahler bei unverändertem Tarif nach und nach in Einkommensbereiche mit immer höheren Steuersätzen, so dass sich der Staat über diese heimlichen Steuererhöhungen einen immer größeren prozentualen Anteil von den insgesamt erwirtschafteten Einkommen nimmt.

Da sich die Einkommen von 1958 bis 2001 im Durchschnitt mehr als verzehnfacht haben, war in diesem Zeitraum eine ausgeprägte Dynamik zur Entstehung heimlicher Steuererhöhungen in Gang gesetzt. Es stellt sich die Frage, inwieweit die zwischenzeitlichen Tarifanpassungen ausgereicht haben, um den seit 1958 anfallenden heimlichen Steuererhöhungen entgegenzuwirken beziehungsweise um sie auszugleichen. Die zur Beantwortung notwendigen Berechnungen führen zu folgenden Ergebnissen:

- Falls der Tarif von 1958 im Jahr 2001 noch unverändert gegolten hätte, wäre das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer 2001 um rund 242 Mrd. DM höher gewesen, als es tatsächlich war. In diesem Umfang sind durch die seit 1958 erfolgten Tarifkorrekturen heimliche Steuererhöhungen ausgeglichen worden.

- Wäre der Tarif von 1958 hingegen exakt gemäß der durchschnittlichen Einkommensentwicklung bis 2001 angepasst und wären heimliche Steuererhöhungen somit vollends vermieden worden, dann wäre das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer 2001 um rund 120 Mrd. DM niedriger gewesen, als es tatsächlich war. Bei Einbeziehung des Solidaritätszuschlags errechnet sich für die Steuerzahler als Folge heimlicher Steuererhöhungen für 2001 sogar eine Zusatzbelastung von insgesamt 127 Mrd. DM.
- Die ausgeglichenen und die nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen auf Basis des Tarifs von 1958 summieren sich im Jahr 2001 auf insgesamt 369 Mrd. DM (242 Mrd. DM + 127 Mrd. DM).
- Folglich wurden rund zwei Drittel der heimlichen Steuererhöhungen seit 1958 durch Tarifkorrekturen ausgeglichen, etwa ein Drittel blieb hingegen als Belastungverschärfung bestehen.

Bisher dominiert eine *verkürzte Sicht auf inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen*, die sich aus dem Zusammenwirken von Progression und rein nominellen (inflationären) Einkommenserhöhungen ergeben. Die Unhaltbarkeit ist hier besonders offensichtlich, weil den Bürgern – obwohl sie nicht leistungsfähiger geworden sind – vom Fiskus ein immer größerer Teil ihrer Einkommen in Form heimlicher Steuererhöhungen genommen wird. Hinsichtlich heimlicher Steuererhöhungen, die durch reale Einkommenszuwächse bedingt sind, gibt es teilweise noch Missverständnisse, die aus einer fragwürdigen Interpretation von Sinn und Zweck der progressiven Einkommensbesteuerung resultieren. Dazu ist zunächst festzustellen, dass auch ein proportionaler Tarif mit dem Grundsatz einer gerechten Besteuerung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, die Progression des Tarifs also nicht unverzichtbar ist.

Wird die Progression dennoch grundsätzlich akzeptiert, dann kann deren Aufgabe allenfalls sein, für eine als gerecht erachtete Steuerlastverteilung zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlich hohen Einkommen zu sorgen (vertikale Steuergerechtigkeit). Dem Staat einen ständig wachsenden Anteil an den Einkommen der Steuerzahler zu verschaffen, kann hingegen weder Sinn noch Rechtfertigung der Progression sein. Dies gilt um so mehr dann, wenn die Abgabenbelastung ohnehin bereits überhöht ist. Daher sind auch *heimliche Steuererhöhungen, die aus dem Zusammenwirken von progressivem Tarif und realen Ein-*

kommenssteigerungen resultieren, generell nicht zu rechtfertigen. Im Interesse einer sachgerechten Besteuerung sollte deshalb dafür gesorgt werden, dass einerseits die angestrebte vertikale Steuergerechtigkeit (zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlich hohen Einkommen) dauerhaft gewahrt bleibt und zudem die Entstehung jeglicher – also auch realbedingter – heimlicher Steuererhöhungen vermieden wird. Beides wird erreicht, wenn bei allgemeinem Einkommensanstieg die prozentuale Steuerlast von Durchschnittsverdienern ebenso gleich gehalten wird, wie die von Beziehern doppelter, dreifacher oder halber Durchschnittseinkommen. Wenn dies gewährleistet ist, ändert sich an der Struktur der Belastung nichts und auch der staatliche Anteil an den Einkommen der Steuerzahler bleibt unverändert.

Nachteile und Gefahren heimlicher Steuererhöhungen (S. 21 ff.)

Gegen heimliche Steuererhöhungen sprechen außer deren fehlender Rechtfertigung auch die Nachteile und Gefahren, die damit verbunden sind. So droht infolge dieser ungerechtfertigten Belastungsverschärfung vor allem eine *Überlastung der Steuerzahler*. Wie realistisch diese Gefahr ist, zeigt bereits das gewaltige Volumen von 127 Mrd. DM, auf das sich die heimlichen Steuererhöhungen allein im Jahr 2001 beliefen. Besonders problematisch ist dies, weil auch die übrigen Steuern und Abgaben insgesamt stark angestiegen sind. So liegt die volkswirtschaftliche Einkommensbelastung 2002 bei 56 v. H. und damit um 14 bis 15 Prozentpunkte höher als 1960. Zu diesem Anstieg haben die heimlichen Steuererhöhungen bei der Lohn- und Einkommensteuer zu etwa einem Drittel beigetragen.

Die heimlichen Steuererhöhungen führen indessen nicht nur zu einer Überlastung der Steuerzahler, sondern zudem zu *Verzerrungen in der Belastungsstruktur*, die höchst fragwürdig und ungerecht erscheinen. So belegen Vergleichsrechnungen auf Grundlage des derzeitigen Tarifs, dass sich die Steuerlastverteilung zwischen unterschiedlich hohen Einkommen infolge heimlicher Steuererhöhungen zunehmend zu Lasten der niedrigeren Einkommen verschieben kann. Zudem nimmt der Anteil des Fiskus an den insgesamt erzielten Einkommen rapide zu.

Ein weiterer gravierender Nachteil liegt darin, dass heimliche Steuererhöhungen einer *Ausweitung des Staatsanteils* Vorschub leisten und damit die marktwirtschaftliche Ordnung zunehmend gefährden. Dass diese Gefahr nicht nur theoretischer Natur ist, zeigt der Anstieg der Staatsquote. Sie ist von 34,3 v. H. im Jahr 1958 bis 1996 auf den bisherigen Rekordwert von 50,3 v. H. angestiegen und lag mit 48 v. H. auch 2001 noch um fast 14 Prozentpunkte über dem Wert von 1958. Die Erhöhung der Staatsquote gegenüber 1958 war im Jahr 2001 zu fast einem Viertel durch nicht ausgeglichene heimliche Steuererhöhungen finanziert.

Problematisch ist weiterhin, dass heimliche Steuererhöhungen *falsche Signale für die Finanzpolitik* setzen. In Höhe der heimlichen Steuererhöhungen wird nämlich ein wachsender Einnahmenrahmen suggeriert, der bei Berücksichtigung des auflaufenden Entlastungsbedarfs gar nicht vorhanden ist. Dadurch wird einer Finanzpolitik Vorschub geleistet, die höhere Ausgaben vorsieht, als dies bei realistischer Einschätzung des dauerhaft verfügbaren Einnahmenniveaus der Fall wäre. Wenn – wie bisher üblich – keine haushaltsmäßigen Vorkehrungen für die infolge der heimlichen Steuererhöhungen notwendig werdenden Steuerentlastungen getroffen werden, kommt es bei Inkrafttreten einer Entlastung dann regelmäßig zu einer entsprechend höheren Nettokreditaufnahme, so dass die falsche Signalsetzung letztlich auch eine erhöhte Verschuldung zur Folge hat.

Ein weiterer gravierender Nachteil sind die *Wachstumshemmnisse*, die von heimlichen Steuererhöhungen ausgehen. Besonders offenkundig sind die wachstumshemmenden Effekte infolge gestiegener Grenzsteuersätze. Im Zuge heimlicher Steuererhöhungen wandert die Masse der Steuerzahler nämlich in Tarifbereiche mit immer höheren Grenzsteuersätzen, so dass Leistungs- und Risikobereitschaft und die Erzielung von Einkommens- und Ertragszuwächsen immer weniger lohnend werden. Wachstumshemmend wirken heimliche Steuererhöhungen zudem dadurch, dass sie die verfügbaren Privateinkommen und Erträge schmälern und damit die privaten Konsum-, Ersparnis- und Investitionsmöglichkeiten beeinträchtigen. Wenn es infolge der überzogenen Abgabenbelastung zu erhöhten Lohn- und Gehaltssteigerungen kommt, werden die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die Attraktivität des Investitionsstandortes Deutschland außerdem über steigende Lohnkosten gemindert.

Der wachstumshemmenden Wirkung auf die „reguläre“ Wirtschaft stehen gleichzeitige *Ausweitungstendenzen für die Schattenwirtschaft* gegenüber. Wie vorangehend skizziert, wird infolge heimlicher Steuererhöhungen die Abgabenbelastung und speziell die Grenzbelastung verschärft, so dass die Anreize zunehmen, Betätigungen in die Schattenwirtschaft zu verlagern. Dies gilt für die Steuerflucht von Finanzkapital ebenso wie für das Abtauchen von Betrieben und Arbeitnehmern in Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft. Eine Senkung der Belastung durch die Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen könnte einen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten.

Unzureichende bisherige Reaktionen der Steuerpolitik auf heimliche Steuererhöhungen (S. 33 ff.)

Trotz der gravierenden Nachteile und Gefahren, die mit heimlichen Steuererhöhungen verbunden sind, hat die Steuerpolitik darauf bisher völlig unzureichend reagiert. Insbesondere *mussten die Steuerzahler oft lange auf Korrekturen des Lohn- und Einkommensteuertarifs warten*. So war der Tarif von 1965 zehn Jahre lang gültig. In dieser Zeit erhöhte sich der Verbraucherpreisindex um 50 %, das durchschnittliche Einkommensniveau um 132 %. Aber auch während der sechsjährigen Gültigkeitsdauer des Tarifs von 1990 stiegen der Verbraucherpreisindex um immerhin 19 %, das Einkommensniveau um über 25 %. Da der für 2005 beschlossene Tarif zeitlich nicht befristet ist, können die Steuerzahler auch künftig nicht darauf vertrauen, dass zur Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen regelmäßige und zeitnahe Tarifkorrekturen erfolgen.

Die bisherigen tariflichen Entlastungen sind zudem geprägt von einer *verkürzten Sicht auf rein inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen*. Das Gesamtvolumen der Belastungsautomatik wird daher weit unterschätzt. Die seit 1958 zu beobachtende Dynamik für das Entstehen heimlicher Steuererhöhungen resultiert nämlich zu rund zwei Dritteln aus realen Einkommenszuwächsen. „Nur“ zu etwa einem Drittel waren die Einkommenszuwächse lediglich nomineller Natur und insoweit Treibsatz für rein inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen. Zu deren Ausgleich waren die seit 1958 erfolgten Entlastungen mehr als ausreichend: Wäre der Tarif seit 1958 lediglich gemäß der Preisentwicklung angepasst worden, dann wäre die Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2001 um rund 30 Mrd. DM höher gewesen, als sie tatsächlich war.

Dass die bisherigen *Entlastungen gleichwohl nicht ausreichend* waren, wird bereits an dem gewaltigen Volumen von 127 Mrd. DM ersichtlich, mit dem die Steuerzahler im Jahr 2001 durch heimliche Steuererhöhungen belastet waren. Angefallen sind diese heimlichen Steuererhöhungen deshalb, weil die verabschiedeten Korrekturen nicht ausgereicht haben, um den Tarif an die gesamten – also die realen und die rein nominellen – Einkommenssteigerungen anzupassen. Dazu ein Beispiel: Ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 5.000 DM wurde 1958 mit 664 DM beziehungsweise mit 13,3 % Einkommensteuer belastet. Wäre dieses Einkommen bis 2001 nur entsprechend der Geldentwertung gestiegen, dann hätte es sich 2001 auf 17.850 DM belaufen. Ein solches Einkommen wurde beim Tarif 2001 mit 4,6 % (813 DM) und damit prozentual deutlich geringer belastet als das gleich hohe Realeinkommen von 1958. Falls das betrachtete Einkommen allerdings mit der durchschnittlichen Einkommensentwicklung Schritt gehalten und sich bis 2001 auf 52.800 DM erhöht hat, dann sieht es anders aus: Bei einem Einkommen von 52.800 DM belief sich die Einkommensteuerbelastung 2001 nämlich auf 20 % und war somit um 6,7 Prozentpunkte (3.563 DM) höher als beim Ausgangseinkommen von 1958.

Doch die bisherigen steuerpolitischen Reaktionen auf die heimlichen Steuererhöhungen waren nicht nur vom Entlastungsvolumen her unzureichend. Zudem waren die *Entlastungen willkürlich*, weil dem Entlastungsbedarf in den verschiedenen Einkommensbereichen sehr unterschiedlich entsprochen wurde. Dadurch kam es im Laufe der Zeit zu einer zunehmenden Verschiebung in der Struktur der Belastung. So hat sich die Steuerbelastung von 1958 bis 2002 infolge der nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen für Bezieher halber Durchschnittseinkommen um 4,1 Prozentpunkte, bei Durchschnittseinkommen um 5,7 Prozentpunkte, bei doppelten Durchschnittseinkommen um 10,9 Prozentpunkte und bei fünffachen Durchschnittseinkommen um 14,5 Prozentpunkte verschärft. Bei zehnfachen Durchschnittseinkommen ist die Belastungsverstärkung mit 11,5 Prozentpunkten dann nicht mehr ganz so massiv.

Eine weitere Auffälligkeit bei den seit 1958 erfolgten Tarifkorrekturen ist die zunehmende *Verschärfung des Progressionsverlaufs*. Der Vergleich mit der Einkommensentwicklung verdeutlicht dies: Während sich die direkte Progression beim Tarif von 1958 über 102.030 DM und damit über einen Gegenwert von 19 Durchschnittseinkommen verteilte, reichte sie 2001 trotz der zwischenzeitlichen Preis- und Einkommensentwicklung nur noch über einen

Einkommensbereich von 93.474 DM, was gerade noch 1,75 Durchschnittseinkommen entspricht. Verursacht ist die Verschärfung der Progression also insbesondere durch die unterbliebene Anpassung der Einkommensgrenze, von der an der Spitzensteuersatz greift. Dies hat System und ist Konsequenz einer Politik, die optisch deutlich entlasten will, zugleich aber um Begrenzung von Steuermindereinnahmen bemüht ist. Aus eben diesem Grund wird der Spitzensteuersatz beim Tarif 2005 dann sogar bereits ab 102.000 DM (52.152 Euro) erreicht und damit so früh wie nie zuvor.

Infolge der verschärften Progression sind die *heimlichen Steuererhöhungen beschleunigt* worden. Da der Progressionsgrad gerade auch mit den Tarifen 2001, 2003 und 2005 für die Masse der Steuerzahler weiter zunimmt, kommt es bei Einkommenssteigerungen derzeit und künftig immer schneller zu massiven heimlichen Steuererhöhungen. Konkret: Falls der Tarif 2005 im Jahr 2010 noch unverändert gelten würde, hätte dies bei einer jahresdurchschnittlichen Einkommenssteigerung von 3 % allein im Jahr 2010 heimliche Steuererhöhungen von rund 38 Mrd. DM (19,5 Mrd. Euro) zur Folge. Das Problem der heimlichen Steuererhöhungen ist durch die bisherigen Tarifreformen nicht entschärft, sondern – gerade im Zuge der jüngsten Gesetzesänderungen – sogar zusätzlich verschärft worden.

Fazit: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden (S. 49 ff.)

Da die berechtigten Interessen der Steuerzahler im politischen Entscheidungsprozess offenbar zu kurz kommen, ist es nicht länger vertretbar, auf die Einsicht der politisch Verantwortlichen und deren „freiwillige“ Tarifkorrekturen zu setzen. Es ist daher eine Regelung einzuführen, durch die es automatisch zu regelmäßigen und sachgerechten Anpassungen des Lohn- und Einkommensteuertarifs kommt. Da keine Rechtfertigung erkennbar ist, wonach der Staat bei steigenden Einkommen der Bürger und Betriebe einen zunehmenden prozentualen Anteil an deren Einkommen in Anspruch nehmen soll, ist also ein Automatismus notwendig, der heimliche Steuererhöhungen zuverlässig verhindert. In Anbetracht der ohnehin weit überhöhten Abgabenbelastung gilt das um so mehr.

Die bisherigen Vorschläge für eine Automatik zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen zielen überwiegend auf eine Bindung an die Entwicklung des Geldwertes. Damit würden allerdings nur rein inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen ver-

mieden. Es geht indessen darum, jeglichen heimlichen Steuererhöhungen entgegenzuwirken, die aus dem Zusammenwirken von progressivem Tarif und einem Anstieg des Einkommensniveaus resultieren. Folglich ist eine *automatische Bindung der Einkommensbesteuerung an die Entwicklung der Einkommen* anzustreben. Ein solcher Vorschlag zielt darauf ab, die Einkommensteuerbelastung – unabhängig vom konkreten Tarif – nur noch in dem Maße steigen zu lassen, wie die Einkommen selbst. Damit wird die prozentuale Aufteilung der Einkommen zwischen den Steuerzahlern und dem Staat gleich gehalten. Zudem wird sichergestellt, dass die Struktur der Belastung zwischen Beziehern unterschiedlich hoher Einkommen gleich bleibt, willkürliche Verzerrungen zu Lasten bestimmter Einkommensbereiche also vermieden werden.

Für automatische Korrekturen zur Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen kommen zwei *unterschiedliche Methoden* in Betracht. So kann entweder bei den Einkommen angesetzt werden, die dann dem unveränderten Tarif unterworfen werden, oder der Tarif selbst wird entsprechend der Einkommensentwicklung korrigiert. Geeignet sind grundsätzlich beide Methoden. In der technischen Abwicklung ist jedoch die direkte Tarifierfassung wesentlich einfacher und außerdem behält der Tarif dann seine Funktion, nämlich die Steuerschuld unmittelbar für alle zu versteuernden Einkommen festzulegen.

Um heimliche Steuererhöhungen zu vermeiden, wird daher vorgeschlagen, die *Eckwerte von Lohn- und Einkommensteuertarifen künftig grundsätzlich an die Einkommensentwicklung zu koppeln*. Konkret sind der Besteuerungsbeginn (damit der Grundfreibetrag) und der Einkommensbetrag, von dem an der Spitzensteuersatz greift, gemäß der allgemeinen Einkommensentwicklung anzuheben. Bei Tarifen mit unterschiedlichen Tarifzweigen im Bereich der direkten Progression sind auch die Einkommensgrenzen für diese einzelnen Tarifbereiche entsprechend anzupassen. Mit einer derartigen Anpassungsautomatik wird der Tarif so gestreckt beziehungsweise „auf Räder gestellt“, dass die prozentuale Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung bei allgemein steigendem Einkommensniveau für Durchschnittsverdiener unverändert bleibt. Gleiches gilt für Bezieher doppelter, fünffacher oder halber Durchschnittseinkommen. Dieser Vorschlag zur automatischen Tarifierfassung gilt grundsätzlich für jeden progressiven Tarif, folglich auch für den Tarif, der für 2005 beschlossen ist. Wenngleich dieser Tarif hinsichtlich seines Belastungsverlaufs in keiner Weise überzeugend ist („Trick mit dem Knick“) und die damit verbundene

Belastung weit überhöht ist, sollte dieser Tarif – wenn er so eingeführt wird – zumindest in der skizzierten Weise auf Räder gestellt werden. Ansonsten käme es nämlich schnell zu massiven heimlichen Steuererhöhungen.

Wenn die Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung gekoppelt werden sollen, stellt sich die Frage, welche Einkommensgröße als Indikator heranzuziehen ist. Ausgehend von den Komponenten, aus denen sich das zu versteuernde Einkommen zusammensetzt, könnte das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ als sachgerechte Bezugsgröße erscheinen. Allerdings ist das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ für die Masse der Steuerzahler weder anschaulich noch typisch. Daher könnte es im Interesse einer breiten Akzeptanz und der besseren Anschaulichkeit sinnvoll sein, die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ als relevante Durchschnittsgröße heranzuziehen. Denn rund 90 Prozent der Erwerbstätigen sind Arbeitnehmer. Langfristig haben sich das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ und die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ im Übrigen sehr ähnlich entwickelt, so dass die letztgenannte Bezugsgröße auch insoweit einen geeigneten Indikator für die Bindung der Tarifeckwerte liefert.

Hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs könnte das Anpassungsverfahren folgendermaßen erfolgen: Wird ein Tarif zum 1. Januar eingeführt, dann wird im August des betreffenden Jahres geprüft, um wie viel die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im ersten Halbjahr über dem Niveau des ersten Halbjahres vom Vorjahr liegen. Um die so ermittelte Steigerungsrate werden dann die Eckwerte des Tarifs zum 1. Januar des Folgejahres angepasst. Das gleiche Prozedere wird dann jährlich wiederholt. Auf diese Weise wäre eine zeitnahe und regelmäßige Tarifierfassung sichergestellt. Um in Phasen niedriger Einkommenssteigerungen den verwaltungstechnischen Anpassungsaufwand zu begrenzen, könnte alternativ zur obligatorischen jährlichen Anpassung daran gedacht werden, die Tarifeckwerte erst anzupassen, wenn sich das durchschnittliche Lohn- und Gehaltsniveau gegenüber der Tarifierfassung beziehungsweise gegenüber der letzten Tarifierfassung um mindestens 2 % erhöht hat.

Geht man beispielsweise davon aus, dass die Einkommen von 2005 bis 2010 um durchschnittlich 3 % jährlich steigen, dann verhindert die hier skizzierte automatische An-

passungsregelung für den Tarif 2005 heimliche Steuererhöhungen in folgendem Umfang (einschließlich Solidaritätszuschlag):

- 2006: 3,5 Mrd. Euro (6,9 Mrd. DM)
- 2007: 7,5 Mrd. Euro (14,7 Mrd. DM)
- 2008: 11,4 Mrd. Euro (22,3 Mrd. DM)
- 2009: 15,7 Mrd. Euro (30,7 Mrd. DM)
- 2010: 19,5 Mrd. Euro (38,1 Mrd. DM)

Trotz der Anpassungsautomatik beim Tarif nimmt das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer – wenn keine sonstigen Entlastungen erfolgen – dann immer noch in erheblichem Maße (gegenüber 2005) zu:

- 2006: um 5,9 Mrd. Euro (11,6 Mrd. DM)
- 2007: um 12,1 Mrd. Euro (23,6 Mrd. DM)
- 2008: um 18,4 Mrd. Euro (35,9 Mrd. DM)
- 2009: um 25 Mrd. Euro (48,8 Mrd. DM)
- 2010: um 31,5 Mrd. Euro (61,7 Mrd. DM).

Anhand dieser Zahlen wird ersichtlich, dass die skizzierte Anpassungsautomatik für den Lohn- und Einkommensteuertarif heimliche Steuererhöhungen wirkungsvoll verhindert, andererseits aber keine übermäßige Einengung des staatlichen Einnahmenrahmens zur Folge hat.

1. Ausgangsbefund: Explosive Entwicklung von Lohn- und Einkommensteuer

Die Einkommensbesteuerung in ihrer derzeitigen Ausprägung geht zurück auf das Jahr 1958. Seinerzeit wurde neben der Einzelveranlagung von Ledigen das Splittingverfahren für die gemeinsame Besteuerung von Ehegatten eingeführt und zugleich ein Lohn- und Einkommensteuertarif in Kraft gesetzt, der die Steuerlast „angemessen“ in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen der Steuerzahler festlegen sollte¹. Bei längerfristigen Untersuchungen der Lohn- und Einkommensteuer wird daher regelmäßig Bezug genommen auf das Ausgangsjahr 1958², was auch im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen der Fall ist.

Der Tarif von 1958 hatte einen Grundfreibetrag von 1.680 DM, so dass Einkommen bis zu dieser Höhe steuerfrei blieben³. Im Anschluss daran folgte eine sogenannte untere Proportionalzone mit einem gleichbleibenden Eingangsteuersatz (Grenzsteuersatz) von 20 Prozent, die bis zu Einkommen von 8.010 DM reichte. Erst bei darüber hinausgehenden Einkommen setzte die Zone der direkten Progression⁴ ein. In dieser Progressionszone stieg der (Grenz)Steuersatz kontinuierlich an, bis er ab Einkommen von 110.040 DM den Spitzensteuersatz von 53 Prozent erreichte.

Im Jahr 1958 erbrachte die neu geregelte Einkommensbesteuerung ein Steueraufkommen von rund 11 Mrd. DM. In den Folgejahren stieg das Steueraufkommen rasant an. So haben sich die staatlichen Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer bis 1970 gegenüber 1958 fast verfünffacht und bis 1990 in etwa verzwanzigfacht. Im Jahr 2001 war das Lohn- und Einkommensteueraufkommen mit rund 353 Mrd. DM sogar 32 mal so hoch wie im Jahr 1958⁵.

Zum Teil ist dieser Anstieg des Steueraufkommens damit zu erklären, dass die Einkommen der Steuerzahler zugenommen haben, und dass auch die Zahl der Erwerbstätigen gestiegen

¹ Zu den Einzelheiten des 1958 eingeführten Tarifs siehe Anlage 2.

² So listet beispielsweise das *Bundesministerium der Finanzen* in der „Datensammlung zur Steuerpolitik“ (in: Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Januar 2002, S. 39) in einer Übersicht der Einkommensteuertarife alle seit 1958 geltenden Tarife mit ihren Eckwerten auf.

³ Siehe dazu Bundessteuerblatt I 1958, S. 431.

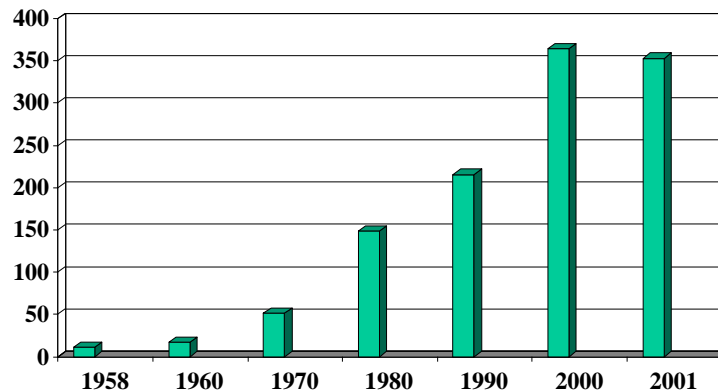
⁴ Zur Unterscheidung von direkter und indirekter Progression siehe S. 13.

⁵ Der Solidaritätszuschlag ist dabei nicht mitgerechnet; siehe dazu auch das Schaubild 1 im Anhang.

ist. Vor allem aber ist die Pro-Kopf-Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer weit überproportional in die Höhe geschneilt: Während sich die Durchschnittseinkommen von 1958 bis 2001 in etwa verzehnfacht haben, ist die durchschnittliche Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer bis zum Jahr 2001 auf etwa das 23-fache des Wertes von 1958 in die Höhe geschneilt. Die Steuerbelastung je Erwerbstätigen ist seit 1958 also mehr als doppelt so stark gestiegen wie die durchschnittlichen Einkommen.

Schaubild 1

Lohn- und Einkommensteuer Aufkommen in Mrd. DM



(ohne Solidaritätszuschlag)

2. Heimliche Steuererhöhungen – Haupttreibersatz der Belastung

Auf den ersten Blick könnte die Vermutung nahe liegen, der weit über die Einkommenszunahme hinaus gehende Anstieg der Pro-Kopf-Belastung sei das Ergebnis von Steuererhöhungen, die nach 1958 beschlossen worden sind. Dies ist indessen nicht der Fall. Zwar kam es bis zum Jahr 2001 zu insgesamt 13 Korrekturen beim Lohn- und Einkommensteuertarif, doch diese waren durchweg mit tariflichen Entlastungen verbunden⁶. Der überproportionale Anstieg der Belastung resultiert also nicht aus offenen, gesetzlich be-

⁶ Siehe dazu die Übersicht in Anlage 1. Daraus geht hervor, wie sich die absolute Belastung (in DM) gleicher Nominaleinkommen durch die verschiedenen Tarife (beim Grundtarif) seit 1958 entwickelt hat.

schlossenen Steuererhöhungen⁷. Ursächlich sind vielmehr die so genannten „heimlichen Steuererhöhungen“. Nachfolgend soll der Mechanismus dieser automatischen Belastungverschärfungen näher beschrieben werden.

2.1 Zur Entstehung heimlicher Steuererhöhungen

Die Einkommen natürlicher Personen werden in Deutschland seit langem *progressiv* besteuert⁸. Grundsätzlich bedeutet dies, dass Steuerzahler mit höheren Einkommen einem prozentual höheren (Durchschnitts)Steuersatz unterworfen werden als Steuerzahler mit niedrigeren Einkommen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen direkter und indirekter Progression⁹: „Ist die Zunahme des Durchschnittssteuersatzes verbunden mit einer Zunahme des marginalen Steuersatzes (Grenzsteuersatz), so spricht man von direkter Progression. Die indirekte Progression ist dadurch gekennzeichnet, dass bei konstantem Grenzsteuersatz eine Zunahme des Durchschnittssteuersatzes durch den Einbau eines Freibetrages in den Tarif erreicht wird.“¹⁰ Folglich kommt es auch bei sogenannten proportionalen Tarifen (meint: Tarife mit konstantem Grenzsteuersatz) zu (indirekt) progressiver Besteuerung, wenn der Durchschnittssteuersatz durch die Wirkung eines (Grund)Freibetrages mit der Einkommenshöhe zunimmt. Dies sei exemplarisch am Tarif von 1958 veranschaulicht, der zwischen 1.680 DM und 8.009 DM eine sogenannte untere Proportionalzone mit gleichbleibendem Grenzsteuersatz von 20 % aufwies. Bei Einkommensbeziehern in dieser Tarifzone wurde zwar jede *zusätzlich* verdiente Mark gleichbleibend mit 20 % (Grenzsteuersatz) belastet. Die prozentuale (Durchschnitts)Belastung stieg indessen wegen der indirekten Progression von 0 v. H. bei 1.680 DM bis auf 15,8

⁷ Neben tariflichen Entlastungen gab es auch Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage, so dass der überproportionale Anstieg der Belastung theoretisch auch aus solchen offenen Steuererhöhungsbeschlüssen resultieren könnte. Zu bedenken ist allerdings, dass den Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage auch diverse Maßnahmen zu deren Schmälerung gegenüber standen (vor allem die Einführung neuer Steuervergünstigungen). Zudem zeigen die unten genannten Beträge zum Volumen der heimlichen Steuererhöhungen, dass diese tatsächlich für den überproportionalen Anstieg der Lohn- und Einkommensteuerbelastung maßgeblich waren. Änderungen der Bemessungsgrundlage spielten für die Berechnung der heimlichen Steuererhöhungen im Übrigen keine Rolle, weil letztere ermittelt werden, indem die gegebene Bemessungsgrundlage für das jeweils zu betrachtende Jahr zugrunde gelegt und darauf die zu vergleichenden Tarife angewandt werden. Siehe dazu auch die Erläuterungen in Anlage 3.

⁸ Dazu K. Tipke, J. Lang (in: Steuerrecht, 16. Auflage, 1998, S. 448): „Der progressive Tarif ist bereits 1891 in Preußen eingeführt worden (0,67 bis 4 v. H.). Die Überzeugung, dass die Besteuerung progressiv zu sein habe, reicht in das 19. Jahrhundert zurück und hat vor allem durch die sozialen Konflikte des 19. Jahrhunderts im Wandel von der feudalistischen Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft Auftrieb erfahren.“

⁹ Zur Messung der Progression siehe unten S. 46 ff.

¹⁰ H. Zimmermann, K.-D. Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, 6. Auflage, 1990, S. 429.

v. H. bei 8.009 DM an. Ab Einkommen von 8.010 DM kam dann zur indirekten Progression noch die direkte Progression infolge steigender Grenzsteuersätze hinzu.

Für den einzelnen Bürger führt die (direkte wie indirekte) Progression des Lohn- und Einkommensteuertarifs dazu, dass seine Steuerschuld bei steigendem Einkommen automatisch stärker zunimmt als das Einkommen selbst. Dadurch wird ein immer größerer Teil des Einkommens durch die Steuer aufgezehrt, die Steuerlastquote steigt also an. Auf diese Weise kommt es also ohne Eingriffe des Gesetzgebers zu überproportionalen Belastungverschärfungen, für die der Bund der Steuerzahler den Begriff „heimliche Steuererhöhungen“ geprägt hat, der inzwischen allgemein gebräuchlich ist¹¹.

Also: Zu heimlichen Steuererhöhungen kommt es, wenn bei wachsenden Einkommen der Durchschnittssteuersatz infolge der Progression automatisch ansteigt.

Hinsichtlich der zahlenmäßigen Auswirkungen sei der Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen nachfolgend anhand des Tarifs von 1958 für einen Durchschnittsverdiener beispielhaft veranschaulicht: Der ledige Durchschnittsverdiener von 1958 verfügte über ein zu versteuerndes Einkommen von rund 4.000 DM¹², worauf 464 DM Einkommensteuer zu zahlen waren. Dies entsprach einem (Durchschnitts)Steuersatz von 11,6 %. Unterstellt man, dieses Einkommen habe sich entsprechend der durchschnittlichen Einkommensentwicklung bis 1964 um 60,4 % erhöht¹³, dann belief es sich 1964 auf 6.419 DM. Da der Tarif von 1958 im Jahr 1964 noch unverändert galt, hatte dies zur Folge, dass statt der 11,6 % im Jahr 1958 nunmehr 14,8 % (948 DM) Steuern zu zahlen waren¹⁴. Der (Durchschnitts)Steuersatz stieg somit ohne Eingriff des Gesetzgebers „heimlich“ um 3,2 Prozentpunkte an. Infolge des erhöhten Steuersatzes kam es im Jahr 1964 zu heimlichen Steuererhöhungen von 205 DM (3,2 % von 6.419 DM). Um diesen Betrag wäre also die

¹¹ Vergleiche zum Beispiel die Broschüre des *Bundes der Steuerzahler*, Die heimlichen Steuererhöhungen, 1960; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Heft 20 der Schriftenreihe, 1971, S. 135 ff.; *dasselbe*, Inflationäre heimliche Steuererhöhungen erfordern permanente Entlastungen, Sonderinformation 3, 1989; *dasselbe*, Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Heft 91 der Schriftenreihe, 2000, S. 38 ff.

¹² Die Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer lag 1958 bei 5.332 DM (siehe dazu *Statistisches Bundesamt*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S.7, Lange Reihen 1950 bis 1984, S. 92). Je nach persönlichen Verhältnissen entsprach dies bei einem ledigen Arbeitnehmer einem zu versteuernden Einkommen von rund 4.000 DM.

¹³ *Statistisches Bundesamt* (Fn 12), S. 92.

¹⁴ Beim Tarif von 1958 war der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes in diesem Einkommensbereich das Ergebnis der indirekten Progression, die sich aus dem Zusammenwirken des gleichbleibenden Eingangssteuersatzes mit dem Grundfreibetrag ergab. Siehe dazu S. 13.

Steuerbelastung im Jahr 1964 niedriger gewesen, wenn der Durchschnittsverdiener noch die gleiche prozentuale Steuerbelastung gehabt hätte wie im Jahr 1958.

Überträgt man den zuvor für den ledigen Durchschnittsverdiener beispielhaft skizzierten Automatismus auf die Gesamtheit der Steuerzahler, so wird klar, dass diese bei unverändertem Tarif nach und nach in Bereiche mit immer höheren Steuersätzen hineinwachsen und der Staat sich durch diese heimlichen Steuererhöhungen einen immer größeren prozentualen Anteil von den insgesamt erwirtschafteten Einkommen nimmt.

2.2 Zum Volumen der heimlichen Steuererhöhungen

Da sich die Einkommen von 1958 bis 2001 im Durchschnitt mehr als verzehnfacht haben¹⁵, war in diesem Zeitraum von 43 Jahren eine ausgeprägte Dynamik zur Entstehung heimlicher Steuererhöhungen in Gang gesetzt. In Reaktion darauf wurde der Lohn- und Einkommensteuertarif wiederholt angepasst. Es stellt sich die Frage, inwieweit diese Tarifanpassungen ausgereicht haben, um den seit 1958 anfallenden heimlichen Steuererhöhungen entgegenzuwirken beziehungsweise um sie auszugleichen.

Um das Volumen der ausgeglichenen sowie der nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen zu ermitteln, sind folgende Fragen zu klären:

1. Um wie viel wäre das Steueraufkommen im Jahr 2001 höher gewesen als tatsächlich, falls der Tarif von 1958 seither nicht verändert worden wäre?
2. Wie hoch wäre das Steueraufkommen im Jahr 2001 gewesen, wenn der Tarif von 1958 exakt gemäß der durchschnittlichen Einkommensentwicklung angepasst worden wäre, es also zu keinerlei heimlichen Steuererhöhungen gekommen wäre?

Die Berechnungen, die zur Beantwortung dieser Fragen notwendig sind, führen zu folgenden Ergebnissen:

- Falls der Tarif von 1958 im Jahr 2001 noch unverändert gegolten hätte, wäre das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer 2001 um rund 242 Mrd. DM höher ge-

wesen, als es tatsächlich war. In diesem Umfang sind durch die verschiedenen Tarifkorrekturen, die seit 1958 stattgefunden haben, heimliche Steuererhöhungen ausgeglichen worden.

- Wäre der Tarif von 1958 hingegen exakt gemäß der durchschnittlichen Einkommensentwicklung bis 2001 angepasst¹⁵ und wären heimliche Steuererhöhungen somit vollends vermieden worden, dann wäre das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer 2001 um rund 120 Mrd. DM niedriger gewesen, als es tatsächlich war. Bei Einbeziehung des 5,5-prozentigen Solidaritätszuschlags errechnet sich für die Steuerzahler als Folge der heimlichen Steuererhöhungen für 2001 sogar eine Zusatzbelastung von insgesamt 127 Mrd. DM.
- Die ausgeglichenen und die nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen auf Basis des Tarifs von 1958 summieren sich im Jahr 2001 auf insgesamt 369 Mrd. DM (242 Mrd. DM + 127 Mrd. DM).
- Folglich wurden rund zwei Drittel der heimlichen Steuererhöhungen seit 1958 durch Tarifkorrekturen ausgeglichen, etwa ein Drittel blieb hingegen als Belastungsverschärfung bestehen.

2.3 Inflationäre heimliche Steuererhöhungen in der Kritik

In der bisherigen Diskussion über die heimlichen Steuererhöhungen werden vor allem die rein inflationsbedingten Belastungsverschärfungen als problematisch angesehen. Und in der Tat liegt die Unhaltbarkeit besonders klar und eindeutig auf der Hand, wenn sich heimliche Steuererhöhungen aus dem Zusammenwirken von Progression und rein nominellen (inflationären) Einkommenserhöhungen ergeben. In diesem Fall wird nämlich ein Einkommen, das lediglich nominell steigt, wegen gleichzeitiger Geldentwertung real aber unverändert bleibt, einem steigenden Steuersatz unterworfen. Obwohl die Bürger nicht leistungsfähiger geworden sind, vereinnahmt der Fiskus in diesem Fall einen immer größeren Teil ihrer Einkommen in Form inflationärer heimlicher Steuererhöhungen für sich.

¹⁵ Exakt war das Volkseinkommen je Erwerbstätigen im Jahr 2001 10,6 mal so hoch wie 1958. Siehe dazu Statistisches Jahrbuch 2001, S. 654 f., eigene Fortschreibung für 2001.

¹⁶ Zur Tarifanpassung gemäß der Einkommensentwicklung siehe S. 54.

In der Vergangenheit spielten solche inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen vor allem dann eine gewichtige Rolle, wenn die zeitlichen Abstände zwischen den Korrekturen des Lohn- und Einkommensteuertarifs groß waren¹⁷, und wenn zudem zwischenzeitlich eine erhebliche Geldentwertung aufgelaufen war. Dies traf beispielsweise beim 1965 eingeführten Tarif zu, der bis Ende 1974 gültig blieb. In diesem Zeitraum erhöhte sich der Preisindex für die Lebenshaltung um 50 Prozent. Aber auch bei dem Tarif von 1990, der bis Ende 1995 galt, kam es zu erheblichen inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen, deren Gesamtvolumen sich in diesem Zeitraum auf über 83 Mrd. DM kumulierte¹⁸. In den Zeiträumen zwischen den diversen Tarifkorrekturen führten die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen also zu erheblichen Belastungsverstärkungen, die wegen ihrer besonderen Problematik extrem bedenklich sind.

2.4 Keine Rechtfertigung realbedingter heimlicher Steuererhöhungen

Während die Unhaltbarkeit rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen offenkundig und unumstritten ist¹⁹, gibt es hinsichtlich der Rechtfertigung von heimlichen Steuererhöhungen, die durch *reale* Einkommenszuwächse bedingt sind, teilweise noch Missverständnisse. Solche Missverständnisse resultieren in erster Linie aus einer fragwürdigen Interpretation von Sinn und Zweck der progressiven Einkommensbesteuerung. Daher soll nachfolgend die Rechtfertigung der Progression hinterfragt werden.

Welcher Tarif „richtig“ ist, lässt sich weder wirtschaftswissenschaftlich noch rechtswissenschaftlich beweisen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass bei anstehenden Reformen des Lohn- und Einkommensteuertarifs von politischen Parteien und von Interessengruppen regelmäßig unterschiedliche Tarifvorschläge zur Diskussion gestellt werden. Weitgehende Einigkeit bestand lange Zeit gleichwohl darin, dass die Einkommensbesteuerung progressiv zu erfolgen habe, weil in der Progression der gewollte „Ausdruck der umverteilenden Sozialstaatlichkeit“²⁰ gesehen wird. In der jüngeren Vergangenheit werden

¹⁷ Zur Gültigkeitsdauer der verschiedenen seit 1958 eingeführten Lohn- und Einkommensteuertarife siehe Tabelle 2 auf S. 35

¹⁸ Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Heft 91 der Schriftenreihe, Februar 2000, S. 41.

¹⁹ Siehe dazu oben S. 16 f.

²⁰ Siehe dazu *K. Tipke/J. Lang* (Fn 8), S. 123.

allerdings zunehmend Stimmen laut, die die progressive Einkommensbesteuerung in Frage stellen und sich für eine proportionale Besteuerung stark machen. Dabei werden Argumente und Überlegungen ins Feld geführt, die durchaus schlagkräftig sind. Was in der Finanzwissenschaft schon lange herrschende Meinung war, wird offenbar auch von Juristen und Politikern zunehmend gesehen: Auch ein proportionaler Tarif steht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Einklang²¹. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Problematik der Progression auch bei einem proportionalen Tarif nicht gänzlich vom Tisch ist. Wenn von proportionalen Tarifen gesprochen wird, sind damit regelmäßig Tarife mit einheitlichem, gleichbleibendem Grenzsteuersatz gemeint. Vermieden wird bei solchen Tarifen die *direkte* Progression²². Bei einer *indirekten* Progression bleibt es – wie bereits dargelegt – aber dann, wenn der Tarif zur Steuerfreistellung des Existenzminimums eine Nullzone (Grundfreibetrag) aufweist²³. Denn dann kommt es trotz gleichbleibendem Grenzsteuersatz zu einem ansteigenden Durchschnittssteuersatz. Trotz des proportionalen Tarifs (mit konstantem Grenzsteuersatz) ist die Besteuerung in Bezug auf den Durchschnittssteuersatz weiterhin progressiv.

Missverständnisse bei Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips

Teilweise wird der Eindruck erweckt, ein progressiver Einkommensteuertarif sei nicht zuletzt aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips erforderlich. So hat die Bundesregierung kürzlich auf eine Anfrage geantwortet: „Nach allgemeiner Vorstellung – auch verteilungspolitisch begründet – soll ein Einkommensteuertarif direkt progressiv sein, um dem Gebot

²¹ Siehe dazu (mit weiteren Nachweisen) M. Elicker, Kritik der direkt progressiven Einkommensbesteuerung, Abhandlung zum 100. Geburtstag von F. A. von Hayek, in: Steuer und Wirtschaft, 1/2000, S. 3 ff. Auch P. Kirchhof spricht sich inzwischen für die Einführung eines proportionalen Tarifs aus. Siehe dazu seinen Beitrag Der Karlsruher Entwurf und seine Fortentwicklung zu einer Vereinheitlichten Ertragsteuer, in: Steuer und Wirtschaft 1/2002, S. 15 f. Gegenstand „alternativer Überlegungen“ war ein einheitlicher Steuersatz ebenfalls in der CDU-Kommission zur Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft (siehe dazu Financial Times Deutschland vom 20.8.2001).

²² Zur Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Progression siehe S. 13 oben.

²³ Eine indirekte Progression würde dann vermieden, wenn das zu versteuernde Einkommens methodisch anders als bisher ermittelt würde. Wird nämlich das Existenzminimum bei Ermittlung des zu versteuernden Einkommens in Abzug gebracht, so dass das zu steuernde Einkommen erst jenseits des Existenzminimums beginnt, dann verkörpert bereits der erste Euro des so definierten zu versteuernden Einkommens steuerliche Leistungsfähigkeit. Damit kann der steuerliche Zugriff bereits beim ersten Euro einsetzen. In diesem Fall beinhaltet der Tarif keine Nullzone zur Steuerfreistellung des Existenzminimums und folglich kommt es dann auch zu keiner indirekten Progression. Siehe dazu bereits ausführlicher Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, Heft 80 der Schriftenreihe, 1994, S. 19 ff.

der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und damit sozialen Gerechtigkeitspostulaten zu genügen.²⁴

Dazu ist anzumerken, dass das Prinzip einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in der Tat von der herrschenden Meinung als Fundamentalprinzip einer gerechten (Einkommens-)Besteuerung angesehen wird²⁵. Sowohl im finanzwissenschaftlichen als auch im steuer- und staatsrechtlichen Schrifttum sowie in der Rechtsprechung wird seine grundlegende Bedeutung ganz überwiegend anerkannt²⁶. Das Leistungsfähigkeitsprinzip besagt, dass die einzelnen Steuerzahler nach ihrer Leistungsfähigkeit zur (Einkommen)Steuer herangezogen werden sollen. Die Fähigkeit zu derartigen Geldleistungen an den Staat wird – zunächst ganz grob – dem Sachverhalt entnommen, dass der Steuerzahler über Einkommen verfügt. Den konkreten Maßstab steuerlicher Leistungsfähigkeit liefert allerdings erst dasjenige Einkommen, das dem Steuerzahler zur eigenen und freien Verfügung steht (verfügbares Einkommen).

Ein Missverständnis ist es jedoch zu behaupten, das Leistungsfähigkeitsprinzip erfordere die direkte und/oder indirekte Progression des (Einkommen)Steuertarifs. Tatsächlich bezieht sich das Leistungsfähigkeitsprinzip nämlich nicht auf die Gestaltung des Steuertarifs, insbesondere fordert es nicht dessen progressiven Verlauf²⁷. Der Anwendungsbereich des Leistungsfähigkeitsprinzips ist ausschließlich die Bemessungsgrundlage. Dies bedeutet, dass eine gerechte Besteuerung gemäß der Leistungsfähigkeit eine Bemessungsgrundlage voraussetzt, mit der das für die Steuerzahlung verfügbare Einkommen zutreffend erfasst wird (Messfunktion der Bemessungsgrundlage)²⁸. Das Leistungsfähigkeitsprinzip enthält also allein den Grundsatz, die steuerliche Leistungsfähigkeit nach dem verfügbaren Einkommen zu bemessen, um auf diese Weise eine gerechte Verteilung der Steuerlast zwischen den einzelnen Steuerzahlern zu gewährleisten.

²⁴ Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin B. Hendricks (vom 6. Dezember 2001) auf eine Anfrage von G. Rübenkönig, BT-Drs. 14/7881, S. 22.

²⁵ Dazu ausführlich und mit weiteren Nachweisen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Heft 84 der Schriftenreihe, 1996, S. 20 ff.

²⁶ Siehe dazu ebenda.

²⁷ So schon *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Heft 20 der Schriftenreihe, 1971, S. 43. Vergleiche auch H. Haller, Probleme der progressiven Besteuerung, 1970, S. 5. Ebenso K. Tipke, J. Lang (Fn 8) S. 123.

²⁸ Zur Unterscheidung zwischen Messfunktion der Bemessungsgrundlage und Belastungsfunktion des Tarifs siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Heft 84 der Schriftenreihe, 1996, S. 1 ff.

Im so zutreffend verstandenen Sinn sorgt das Leistungsfähigkeitsprinzip für interpersonelle Steuergerechtigkeit. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist hingegen nicht geeignet, um die Verteilung der Einkommen zwischen den privaten Haushalten auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen Seite sachgerecht zu regeln. Missverständnisse sind hier gleichwohl möglich. So könnte man bei grundsätzlicher Akzeptanz eines direkt und/oder indirekt progressiven Tarifs auf den Gedanken kommen, dass dem Staat bei insgesamt steigenden Einkommen der Steuerzahler ein zunehmender prozentualer Anteil an den Einkommen zustehe, weil die Steuerzahler wirtschaftlich leistungsfähiger geworden sind, ihre prozentual höhere Belastung folglich dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspreche. Wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip indessen bereits nicht zur Begründung der Progression als solcher herangezogen werden kann, dann kann es erst recht keine Rechtfertigung für eine progressionsbedingte Zunahme des staatlichen Anteils an den privaten Einkommen sein. Wie abwegig eine solche Interpretation des Leistungsfähigkeitsprinzips wäre, zeigt sich im Übrigen daran, dass dann der staatliche Anteil an den privaten Einkommen bei dauerhaftem Einkommenswachstum, wie es in der Realität zu beobachten ist²⁹, langfristig gegen 100 Prozent streben würde.

Aufgabe der Progression beim Einkommensteuertarif kann es also allenfalls sein, für eine als gerecht erachtete *Steuerlastverteilung zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlich hohen Einkommen zu sorgen (vertikale Steuergerechtigkeit)*. Dem Staat einen ständig wachsenden prozentualen Anteil an den Einkommen der Steuerzahler zu verschaffen, kann hingegen weder Sinn noch Rechtfertigung der Progression sein³⁰. Dies gilt um so mehr dann, wenn die Abgabenbelastung ohnehin bereits überhöht ist³¹. Von daher sind auch

²⁹ Im Zeitraum von 1950 bis 2000 sind die durchschnittlichen Bruttolöhne der Arbeitnehmer ebenso wie das Volkseinkommen je Einwohner in jedem Jahr gegenüber dem Vorjahreswert gestiegen. Siehe dazu Statistisches Jahrbuch 2001, S. 654 f.

³⁰ K. Schmidt führte dazu bereits 1960 (in: Die Steuerprogression, Band 20 der Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., S. 99) aus: „Zu Beginn unserer Ausführungen zur fiskalischen Theorie der Steuerprogression müssen wir, da für sie gelegentlich auch die Qualität eines Rechtfertigungsversuches in Anspruch genommen wird, unsere These begründen, daß es sich dabei lediglich um einen Versuch zur Erklärung der Wirklichkeit handelt. Hierfür läßt sich zunächst anführen, daß der öffentliche Finanzbedarf nicht ohne weiteres als Rechtfertigungsversuch der Progressivbesteuerung akzeptiert werden kann. Der Grund dafür liegt einmal darin, daß der Umfang der öffentlichen Mittelverwendung selbst wiederum der Rechtfertigung bedarf. Aber auch wenn man von einem gegebenen Finanzbedarf ausgeht, kann daraus die Progressivbesteuerung nicht gerechtfertigt werden, nur weil die zur Deckung erforderlichen Mittel (angeblich) allein auf diese Weise aufgebracht werden können. Eine solche Einnahmepolitik, die allein von der Größe des Finanzbedarfs bestimmt wird, erhebt die Devise, daß der Zweck die Mittel heiligt, zum leitenden Prinzip der Besteuerung. Die Progressivbesteuerung läßt sich – wenn sie „ergiebig“, d. h. fiskalisch relevant wäre – auf diese Weise zwar erklären, aber nicht rechtfertigen.“

³¹ Siehe dazu ausführlicher unten S. 21 ff.

heimliche Steuererhöhungen, die aus dem Zusammenwirken von progressivem Tarif und realen Einkommenssteigerungen resultieren, generell nicht zu rechtfertigen³².

Im Interesse einer sachgerechten Besteuerung sollte also dafür gesorgt werden, dass einerseits eine angestrebte vertikale Steuergerechtigkeit (zwischen Steuerzahlern mit unterschiedlich hohen Einkommen) dauerhaft gewahrt bleibt und zudem die Entstehung jeglicher – also auch realbedingter – heimlicher Steuererhöhungen vermieden wird. Beides wird erreicht, wenn bei allgemeinem Einkommensanstieg die prozentuale Steuerlast von Durchschnittsverdienern ebenso gleich gehalten wird, wie die von Beziehern doppelter, dreifacher oder halber Durchschnittseinkommen. Wenn dies gewährleistet ist, ändert sich an der Struktur der Belastung nichts und auch der staatliche Anteil an den Einkommen der Steuerzahler bleibt unverändert.

3. Nachteile und Gefahren heimlicher Steuererhöhungen

Mit den heimlichen Steuererhöhungen sind eine Reihe gravierender Nachteile und Gefahren verbunden. Dies wird nachfolgend näher dargelegt.

3.1 Überlastung der Steuerzahler

Eine große Gefahr heimlicher Steuererhöhungen besteht in der Überlastung der Steuerzahler, zu der es infolge dieser ungerechtfertigten Belastungsverschärfungen kommen kann. Dass diese Gefahr nicht nur theoretischer Natur ist, wird bereits am gewaltigen Volumen von 127 Mrd. DM ersichtlich, auf das sich die heimlichen Steuererhöhungen

³² Es könnte eingewandt werden, dass den heimlichen Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer „heimliche Steuerentlastungen“ bei den indirekten Steuern beziehungsweise speziell bei den Mengen bezogenen Steuern gegenüber stehen. Die Praxis der vergangenen Jahre und Jahrzehnte hat indessen gezeigt, dass es bei den Mengen bezogenen Steuern immer wieder zur Anhebung der Steuersätze gekommen ist. Ganz besonders gilt dies für die größte dieser Steuern, nämlich die Mineralölsteuer, deren Aufkommen sich von 1960 bis 2001 in etwa verdreißigfacht hat. Demgegenüber ist das Volkseinkommen im gleichen Zeitraum nur auf das 12,5-Fache des Ausgangswertes von 1960 gestiegen. Betrachtet man das Aufkommen der acht größten Mengen bezogenen Steuern zusammen mit der Umsatzsteuer, so zeigt sich, dass das Gesamtaufkommen aus diesen indirekten Steuern von 1960 bis 2001 auf das 15,3-Fache des Ausgangsbetrages zugenommen und sich damit ebenfalls weit dynamischer entwickelt hat als das Volkseinkommen (eigene Berechnungen auf Grundlage des vom *Bundesministerium für Finanzen* herausgegebenen Finanzberichts 2002, S. 254 ff.). Insgesamt sind bei den indirekten Steuern also keine „heimlichen Steuerentlastungen“ festzustellen, die zur Rechtfertigung heimlicher Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer herangezogen werden könnten.

(einschließlich darauf entfallendem Solidaritätszuschlag) allein im Jahr 2001 beliefen³³. Vergleichsweise unproblematisch könnten diese Zusatzbelastungen allenfalls dann sein, wenn es bei den übrigen Steuern und Abgaben im Gegenzug zu Entlastungen gekommen wäre, so dass sich unter dem Strich keine Erhöhung der Gesamtbelastung ergäbe. Wie anhand der volkswirtschaftlichen Einkommensbelastungsquote³⁴ indessen deutlich wird, ist dies nicht der Fall. Diese Quote, die 1960 noch bei 41,5 v. H. lag, ist nämlich dramatisch angestiegen. Bis zum Jahr 2000 kletterte sie auf den bisherigen Rekordwert von 57 v. H. und auch 2002 beläuft sie sich trotz der 2001 in Kraft getretenen Steuerentlastungen voraussichtlich immer noch auf 56 v. H.³⁵ Auch die weiteren Entlastungsschritte, die im Zuge der Steuerreform 2000 für die Jahre 2003 und 2005 beschlossen sind³⁶, werden keine durchgreifenden Entlastungen bringen. So wird die volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote 2005 voraussichtlich 55,8 v. H. und 2006 sogar 56,3 v. H. betragen. Die Belastung der gesamtwirtschaftlich erzielten Einkommen (des Volkseinkommens) liegt derzeit also um 14 bis 15 Prozentpunkte höher als 1960. Zu diesem Anstieg der Gesamtbelastung haben die heimlichen Steuererhöhungen bei der Lohn- und Einkommensteuer zu etwa einem Drittel beigetragen.

Gefährlich ist die Belastungsverschärfung infolge heimlicher Steuererhöhungen nicht zuletzt deshalb, weil sie schleichend erfolgt und daher in der üblichen kurzfristigen Sichtweise nur unzureichend wahrgenommen wird. So erhöhte sich beispielsweise die Lohnsteuerbelastung eines ledigen Durchschnittsverdieners von 1958 bis zum Jahr 2001 im Jahresdurchschnitt „nur“ um 0,18 Prozentpunkte. Eine Belastungsverschärfung in dieser Größenordnung wird – sofern sie wahrgenommen wird – eher als ärgerlich, kaum jedoch als einschneidend empfunden. Über den Gesamtzeitraum von 43 Jahren summierten sich die schleichenden Belastungsverschärfungen aber letztlich auf rund 7,8 Prozentpunkte³⁷, so dass das Einkommen eines ledigen Durchschnittsverdieners 2001 infolge heimlicher

³³ Siehe dazu S. 16.

³⁴ Zur Abgrenzung und zur Berechnung der volkswirtschaftlichen Einkommensbelastungsquote siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland (Fn 11), S. 26 ff.

³⁵ Siehe dazu Tabelle 1 sowie zu den Einzelheiten der aktualisierten Berechnung *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Rundschreiben 7/2002 (vom 29.5.2002).

³⁶ Zum Gesamtüberblick der im Rahmen der „Steuerreform 2000“ beschlossenen Reformschritte siehe *Bundesministerium der Finanzen*, Steuerreform 2000, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, August 2000. Die von der rot-grünen Bundesregierung beabsichtigte Verschiebung der Entlastungsstufe 2003 auf 2004 war bei Abschluss des Manuskriptes noch nicht gesetzlich verabschiedet.

³⁷ Siehe dazu oben S. 11 f.

Steuererhöhungen (einschließlich des darauf entfallenden Solidaritätszuschlages) um 4.344 DM zusätzlich belastet war³⁸.

Insgesamt ist also festzustellen, dass die gesamte Abgabenbelastung inzwischen auf ein unvertretbar hohes Niveau angestiegen ist und dass die Überlastung der Steuerzahler maßgeblich durch heimliche Steuererhöhungen bei der Lohn- und Einkommensteuer mitverursacht ist.

³⁸ Beim verheirateten Durchschnittsverdiener mit 2 Kindern (Lohnsteuerklasse 3/2) erhöhte sich die prozentuale Belastung von 1958 bis 2001 um 5,6 Prozentpunkte, so dass sich in diesem Fall infolge der nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen eine absolute Zusatzbelastung von rund 3.000 DM für das Jahr 2001 errechnet.

Volkswirtschaftliche Einkommensbelastung

	Steuerlastquote	Soziallastquote	Einkommens- belastungsquote*
1960	29,1 %	12,4 %	41,5 %
1961	30,7 %	12,6 %	43,3 %
1962	31,2 %	12,9 %	44,0 %
1963	31,3 %	13,1 %	44,5 %
1964	31,2 %	12,8 %	44,0 %
1965	30,1 %	12,9 %	43,0 %
1966	30,3 %	13,5 %	43,8 %
1967	30,8 %	13,8 %	44,7 %
1968	31,1 %	13,9 %	45,0 %
1969	32,9 %	14,5 %	47,4 %
1970	30,5 %	15,0 %	45,6 %
1971	31,3 %	15,6 %	47,0 %
1972	31,3 %	16,2 %	47,5 %
1973	32,9 %	17,2 %	50,1 %
1974	32,9 %	17,9 %	50,8 %
1975	31,7 %	18,9 %	50,7 %
1976	32,5 %	19,4 %	51,9 %
1977	34,0 %	19,6 %	53,6 %
1978	33,3 %	19,5 %	52,7 %
1979	33,1 %	19,5 %	52,6 %
1980	33,5 %	20,0 %	53,5 %
1981	32,8 %	20,7 %	53,4 %
1982	32,5 %	21,0 %	53,6 %
1983	32,5 %	20,8 %	53,2 %
1984	32,6 %	20,8 %	53,4 %
1985	32,7 %	21,2 %	53,9 %
1986	31,6 %	21,1 %	52,7 %
1987	31,7 %	21,2 %	52,9 %
1988	31,3 %	21,1 %	52,4 %
1989	32,2 %	20,7 %	52,9 %
1990	30,3 %	20,4 %	50,7 %
1991	30,3 %	20,5 %	50,8 %
1992	31,0 %	21,2 %	52,1 %
1993	31,5 %	21,9 %	53,4 %
1994	31,8 %	22,7 %	54,5 %
1995	31,2 %	22,6 %	53,8 %
1996	31,6 %	23,1 %	54,7 %
1997	31,3 %	23,4 %	54,8 %
1998	32,0 %	23,2 %	55,1 %
1999	33,7 %	23,1 %	56,8 %
2000	34,2 %	22,8 %	57,0 %
2001	32,1 %	22,8 %	54,9 %
bei Berücksichtigung der beschlossenen Steuerrechtsänderungen und der jüngsten Prognosen zur Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge			
2002	32,9 %	23,2 %	56,0 %
2003	32,8 %	23,1 %	56,0 %
2004	33,2 %	23,1 %	56,4 %
2005	32,6 %	23,2 %	55,8 %
2006	33,1 %	23,2 %	56,3 %

* teilweise Differenzen durch Runden

3.2 Verzerrung der Belastungsstruktur

Die heimlichen Steuererhöhungen leisten indessen nicht nur der Überlastung der Steuerzahler maßgeblich Vorschub, sondern führen zudem zu einer problematischen Verschiebung in der Struktur der Steuerbelastung. Die bei der Tarifeinführung angestrebte Verteilung der Lohn- und Einkommensteuerbelastung wird dadurch nach und nach immer mehr verzerrt. Dies wird nachfolgend anhand eines Beispiels veranschaulicht.

Mit der Entscheidung für einen bestimmten Tarif legt der Gesetzgeber fest, wie die Steuerbelastung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe „gerecht“ zu verteilen ist³⁹. Wie die „gerechte“ Steuerlastverteilung gemäß dem derzeit aktuellen Tarif konkret beschlossen wurde, sei anhand des Schaubildes 2 (s. Anhang) für zwei ausgewählte Einkommensbezieher A und B beispielhaft dargestellt. Dabei wird ersichtlich, dass bei Einführung des Tarifs 2001 (der 2002 auf Euro-Basis im Prinzip weiter gilt) für Steuerzahler A mit einem Einkommen von 20.000 DM eine Steuerbelastung von 6,6 % (1.315 DM) und für Steuerzahler B mit einem Einkommen von 40.000 DM eine Steuerbelastung von 16,5 % (6.592 DM) festgelegt worden ist. Insgesamt versteuerten A und B im Jahr 2001 also 60.000 DM, wovon sich der Fiskus 7.907 DM (1.315 DM + 6.592 DM) bzw. 13,2 % über die Einkommensteuer genommen hat. Von der gesamten Steuerbelastung trägt A dabei rund 17 % und B rund 83 %, was bei Einführung des Tarifs 2001 offenbar als angemessene bzw. als „gerechte“ Steuerlastverteilung angesehen worden ist.

Angenommen die Steuerzahler A und B steigern ihre Einkommen innerhalb von zehn Jahren um jeweils 50 %. A verfügt dann im Jahr 2011 über ein Einkommen von 30.000 DM, B über ein Einkommen von 60.000 DM, wobei die Einkommensrelationen zwischen beiden wegen der gleichen Steigerungsraten gleich bleiben. Falls der Tarif von 2001 im Jahr 2011 noch unverändert gelten würde⁴⁰, ergäbe sich in Folge des zwischenzeitlichen Einkommenszuwachses nicht nur eine deutliche Erhöhung der gesamten Steuerbelastung, sondern zudem eine Verschiebung der prozentualen Steuerlastverteilung: So steigt die Steuerbelastung des Steuerzahlers A von 6,6 % auf 12,7 % und die Belastung von B von 16,5 % auf 21,7 %, was für A eine absolute Steuerbelastung von 3.811 DM und für B eine

³⁹ Siehe dazu bereits S. 17 oben.

Belastung von 13.025 DM bedeutet. Zusammen zahlen beide dann 16.836 DM Einkommensteuer, was 18,7 % des insgesamt erzielten Einkommens entspricht (zuvor 13,2 %). Obwohl die Einkommensrelationen zwischen A und B gleich geblieben sind, hat sich die Steuerlastverteilung zwischen beiden deutlich verschoben: Von der gesamten Steuerbelastung trägt A 2011 nämlich rund 23 % (statt zuvor 17 %) und B rund 77 % (statt zuvor 83 %). Der bei beiden Steuerzahlern gleiche prozentuale Einkommenszuwachs hat bei unverändertem Tarif 2001 also zur Folge, dass die gesamte Steuerbelastung beider Einkommen von 13,2 % auf 18,7 % steigt, und dass der Steuerzahler mit dem niedrigeren Einkommen (nämlich A) dann einen deutlich höheren Anteil an der gestiegenen Gesamtbelastung trägt. Wenn die Steuerlastverteilung in 2001 angemessen und gerecht war, kann sie es nach der skizzierten Verschiebung der Belastungsverhältnisse im Jahr 2011 wohl kaum noch sein.

Beim Vergleich der Verhältnisse von 2001 und 2011 ist nicht zu erkennen, weshalb es sachgerecht sein soll,

- dass sich der Anteil des Fiskus am gesamten von A und B erzielten Einkommen um 5,5 Prozentpunkte erhöht,
- und dass A als der Bezieher deshalb so hohen Einkommens im Jahr 2011 einen um 6 Prozentpunkte höheren Anteil an der gesamten Steuerbelastung zu tragen hat als zehn Jahre zuvor.

Die hier beispielhaft für die Steuerzahler A und B skizzierten Ergebnisse ergeben sich auch beim Vergleich anderer Einkommensbezieher in ähnlicher Form. Dabei sind die beobachteten Verschiebungen nicht eine Besonderheit des Tarifs 2001 sondern ein grundsätzliches Problem bei allen progressiven Tarifen. Das Zusammenwirken von Einkommenswachstum und progressivem Einkommensteuertarif führt über die heimlichen Steuererhöhungen also offenbar zu Verzerrungen in der Belastungsstruktur, die fragwürdig und ungerecht erscheinen.

⁴⁰ Dass tatsächlich bereits Tarifkorrekturen für 2003 und 2005 gesetzlich beschlossen sind, sei vernachlässigt. Es geht hier um die Veranschaulichung der Verzerrung infolge heimlicher Steuererhöhungen.

3.3 Ausweitung des Staatsanteils – Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung

Ein weiterer gravierender Nachteil liegt darin, dass heimliche Steuererhöhungen einer Ausweitung des Staatsanteils Vorschub leisten. Mit den aus der progressiven Besteuerung resultierenden heimlichen Steuererhöhungen ist nämlich ein Mechanismus installiert, durch den der Staat einen immer größeren Teil des Volkseinkommens und des Bruttosozialprodukts der direkten privaten Verwendung entzieht und entsprechend höhere Steuern für sich vereinnahmt. „Aus dieser Entwicklung wird verschiedentlich auf eine Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung geschlossen.“⁴¹ Die großen Vorzüge dieser Ordnung beruhen gerade darauf, dass der privaten Initiative gegenüber staatlicher Tätigkeit Vorrang eingeräumt wird⁴². Privatwirtschaftliches Handeln, das durch den Markt und den Wettbewerb gelenkt und kontrolliert wird, bietet nämlich die beste Gewähr für wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse und damit für Wohlstand und soziale Sicherheit. Daher ist die Marktwirtschaft „auch die notwendige Bedingung für eine freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung, in der durch die Sicherung von Grundrechten der Einzelne in wesentlichen Aspekten seiner Lebensgestaltung ... geschützt wird“⁴³. Zur Wahrung der privatwirtschaftlichen Handlungsräume ist dafür zu sorgen, dass der von der öffentlichen Hand bewirtschaftete Anteil am Sozialprodukt in Grenzen gehalten wird und nicht ausufert. Demnach sollte nicht der Staatsanteil, sondern der private Sektor eindeutig überwiegen.

Dass die skizzierte Gefahr eines zunehmenden Staatsanteils nicht nur theoretischer Natur ist, zeigt sich am Anstieg der Staatsquote, die den prozentualen Anteil der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt angibt. Sie ist von 34,3 v. H. im Jahr 1958 bis 1996 auf den bisherigen Rekordwert von 50,3 v. H. angestiegen und lag mit 48 v. H. auch 2001 noch

⁴¹ F. Herb, Heimliche Steuererhöhungen und Steuerreformen in der Bundesrepublik Deutschland, Nr. 27/1986 der Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim.

⁴² Vergleiche dazu auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, Heft 89 der Schriftenreihe, 1998, S. 20 f.

⁴³ G. Gutmann, Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, W. Albers u. a. (Hrsg.) Bd. 5, 1980, S. 152 m. w. N. Siehe auch F. Klein, Marktwirtschaft und Grundgesetz, in: Beiträge zur politischen Ökonomie – Festschrift für Clemens August Andreae, 1989, S. 61 ff. Dort weist Klein darauf hin: „Die in den Artikeln 1, 2, 9, 12 und 14 GG niedergelegten Grundrechte ... sind wesentliche Bestandteile der sozialen Marktwirtschaft ... Diese Grundrechte sind nicht ordnungspolitisch neutral, sondern entfalten wirtschaftlich nur in der sozialen Marktwirtschaft ihre größte Wirkkraft. Die Abschaffung der sozialen Marktwirtschaft ist daher ohne Verletzung dieser Grundrechte undenkbar.“ (S. 67 f.).

um 13,7 Prozentpunkte über dem Wert von 1958⁴⁴. Die 127 Mrd. DM an nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen, mit denen die Steuerzahler im Jahr 2001 belastet waren, entsprachen 3,1 v. H. des Bruttoinlandsprodukts. Die Erhöhung der Staatsquote um 13,7 Prozentpunkte gegenüber 1958 war im Jahr 2001 also zu fast einem Viertel durch nicht ausgeglichene heimliche Steuererhöhungen finanziert.

3.4 Falsche Signale für die Finanzpolitik

Entschärft wäre der zuvor geschilderte Mechanismus zur Ausweitung des Staatsanteils dann, wenn die überproportional steigenden Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer nicht als dauerhaft angesehen würden, wenn also Rücklagen gebildet würden, mit denen Steuerentlastungen zum Ausgleich heimlicher Steuererhöhungen finanziert werden können. Die bisherigen Erfahrungen zeigen indessen, dass dies nicht der Fall ist. Es war im Gegenteil sogar so, dass trotz der rasant steigenden Steuereinnahmen Jahr für Jahr mehr Geld ausgegeben als eingenommen wurde. Seinen Niederschlag findet dies in der staatlichen Gesamtverschuldung, die infolge permanenter Nettokreditaufnahme in unvertretbare Höhen empor geschneilt ist⁴⁵.

Diese Fehlentwicklung ist mit dadurch bedingt, dass von den heimlichen Steuererhöhungen falsche Signale für die Finanzpolitik ausgehen. Zu bedenken ist nämlich, dass die den Finanzplanungen zugrunde liegenden Steuerschätzungen von der zum jeweiligen Schätzzeitpunkt geltenden Rechtslage ausgehen. Es werden bei den Steuerschätzungen folglich keine Abschläge für eventuell notwendig werdende Steuerentlastungen veranschlagt, so dass die geschätzten Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer die anfallenden heimlichen Steuererhöhungen mit beinhalten. Und diese prognostizierten Einnahmen gehen normalerweise ohne Abschläge in die Finanzplanung ein, wo sie als dauerhaft zur Verfügung stehender Einnahmerahmen angesehen und folglich auch für Ausgabenzwecke „verplant“ werden. Dies hatte in der Vergangenheit zur Folge, dass Tarifkorrekturen bei der Lohn- und Einkommensteuer, die zum (teilweisen) Ausgleich heimlicher Steuer-

⁴⁴ Zur Entwicklung der Staatsquote siehe *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushalt 2002, Tabelle und Übersichten, in *Fachblick Finanz- und Wirtschaftspolitik* vom November 2001, S. 22; *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 18, Reihe S.7, Lange Reihen 1950 bis 1984, S. 41 und S. 101.

⁴⁵ Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland erhöhte sich von 19 Mrd. DM im Jahr 1950 (über 1.039 Mrd. DM 1989) bis zum Jahresende 2001 auf 2.393 Mrd. DM. Siehe dazu Antwort der *Bundesregierung* zur Staatsverschuldung, BT-Drs. 13/8542 sowie *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Mai 2002, S. 55*.

erhöhungen in Angriff genommen wurden, regelmäßig mit „Finanzierungsproblemen“ verbunden waren. Haushaltsmäßige Vorkehrungen für solche Entlastungen waren zuvor nämlich nicht getroffen worden.

Solange Einkommensteuertarife auf unbestimmte Zeit und ohne Anpassungsregelungen in Kraft gesetzt werden, bleibt das Problem falscher Signale für die Finanzpolitik infolge heimlicher Steuererhöhungen akut. In Höhe der heimlichen Steuererhöhungen wird nämlich ein wachsender Einnahmenrahmen suggeriert, der bei Berücksichtigung des auflaufenden Entlastungsbedarfs gar nicht vorhanden wäre. Aufgrund dieser falschen Signalsetzung wird einer Finanzpolitik Vorschub geleistet, die höhere Ausgaben vorsieht, als dies bei realistischer Einschätzung des dauerhaft verfügbaren Einnahmenniveaus der Fall wäre. Wenn keine haushaltsmäßigen Vorkehrungen für die infolge der heimlichen Steuererhöhungen notwendig werdenden Steuerentlastungen getroffen werden, kommt es bei Inkrafttreten einer Entlastungsstufe dann regelmäßig zu einer entsprechend höheren Nettokreditaufnahme, so dass die falsche Signalsetzung letztlich auch eine erhöhte Verschuldung zur Folge hat.

3.5 Wachstumsbremse

Ein weiterer gravierender Nachteil liegt darin, dass die heimlichen Steuererhöhungen das wirtschaftliche Wachstum behindern. Dazu kommt es über verschiedene Wirkungszusammenhänge⁴⁶. Besonders offenkundig sind die Wachstumshemmnisse, die mit der Erhöhung der Grenzsteuersätze einhergehen. Im Zuge heimlicher Steuererhöhungen wandert die Masse der Steuerzahler im Lauf der Zeit nämlich in Tarifbereiche mit immer höheren Grenzsteuersätzen, so dass Leistungssteigerungen und die Erzielung von Einkommenszuwächsen immer weniger lohnend werden.

Wie sehr sich die Grenzbelastung für die Mehrzahl der Steuerzahler verschärft hat, zeigt der längerfristige Vergleich: Beim Tarif 1958 war die Zone direkter Progression nur für rund 5 % der „besser verdienenden“ Steuerzahler relevant. Denn 95 % fielen mit ihren Einkommen in die untere Proportionalzone des Tarifs mit dem gleichbleibenden Grenzsteuersatz von 20 %. Folglich nahm die Grenzbelastung für die Masse der Steuerzahler bei

steigenden Einkommen nicht zu, sondern blieb beim Eingangssteuersatz von 20 % konstant. Wenn die Grenze, von der an die direkte Progression beim Tarif 1958 begann (8.010 DM), entsprechend der durchschnittlichen Einkommensentwicklung bis heute fortgeschrieben worden wäre, dann würde die direkte Progression beim Grundtarif 2002 erst bei rund 85.000 DM (rund 43.500 Euro) beginnen. Bis zu 85.000 DM bei Ledigen (bzw. 170.000 DM bei Verheirateten) hätten wir also einen gleichbleibenden Grenzsteuersatz von 20 %. Tatsächlich beträgt der Grenzsteuersatz 2002 bei einem Einkommen von 85.000 DM rund 42 % ohne Solidaritätszuschlag bzw. über 44 % einschließlich Solidaritätszuschlag. Die steuerliche Grenzbelastung ist bei einem solchen Einkommen 2002 also mehr als doppelt so hoch wie beim fortgeschriebenen Tarif 1958. Hinzu kommt, dass gleichzeitig auch die Beitragsbelastung in der Sozialversicherung um 8,5 Prozentpunkte (nur Arbeitnehmer-Anteil) bzw. um 17 Prozentpunkte (einschließlich Arbeitgeber-Anteil) zugenommen hat. An der Beitragsbemessungsgrenze zur Krankenversicherung (1958: 7920 DM; 2002: 40.500 € bzw. 79.211 DM) wurden einem ledigen Arbeitnehmer 1958 von 100 DM Bruttogehaltserhöhung 32,20 DM abgezogen, 2002 sind es 61,75 DM. War das Verhältnis bei der Aufteilung des Mehrverdienstes 1958 bei etwa 1/3 für den Staat – 2/3 für den Arbeitnehmer, so hat sich dieses Verhältnis bis 2002 umgekehrt⁴⁷. Dieser Anstieg der Grenzbelastung ist gewaltig, die zunehmende Minderung der Leistungsbereitschaft entsprechend.

Bei der Grenzbelastung nimmt Deutschland inzwischen auch im internationalen Vergleich einen besonders ungünstigen Platz ein. Aktuelle Erhebungen bestätigen dies: „Betrachtet man für alleinstehende Durchschnittsverdiener und verheiratete Alleinverdiener mit durchschnittlichem Einkommen und zwei Kindern die Grenzbelastungen des Faktors Arbeit in denjenigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für die auch die Steuerbelastungen des Faktors Kapital ermittelt wurden, so zeigt sich einmal mehr, dass Deutschland die höchsten Abgabenlasten aufweist. Auch durch die nächsten Stufen der Steuerreform wird die Grenzbelastung von Durchschnittsverdienern – anders als die von Spitzenverdienern – nicht durchschlagend reduziert. Deutschland wird weiterhin einen Spitzenplatz bei den

⁴⁶ Dazu bereits ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Ein Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, Heft 56 der Schriftenreihe, 1984, S. 23 ff.

⁴⁷ Bei der hier angestellten Betrachtung ist die Belastung durch Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht mitgerechnet. Einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöhte sich die Grenzbelastung des ledigen Durchschnittsverdieners von 39,6 % (1958) auf 68,2 % (2002).

Grenzbelastungen des Faktors Arbeit einnehmen.“⁴⁸ In den Bereich dieser hohen Grenzbelastung sind die Durchschnittsverdiener nicht zuletzt über heimliche Steuererhöhungen hineingewachsen.

Wachstumshemmend wirken heimliche Steuererhöhungen aber nicht nur über die Verschärfung der Grenzbelastung, sondern auch dadurch, dass über ihren belastungsverschärfenden Automatismus⁴⁹ die verfügbaren Privateinkommen und –gewinne zunehmend geschmälert und dadurch die privaten Konsum-, Investitions- und Sparmöglichkeiten beeinträchtigt werden. Zusätzliche Beeinträchtigungen für Wachstum und Beschäftigung ergeben sich dann, wenn es infolge der überzogenen Abgabenbelastung zu erhöhten Lohn- und Gehaltssteigerungen kommt. In diesem Fall werden die Beschäftigungsmöglichkeiten, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die Attraktivität des Investitionsstandortes Deutschland auch noch über steigende Lohnkosten gemindert. Dass diese Gefahr sehr konkret werden kann, hat sich im Zuge der festgefahrenen Diskussion um die für 1998 beziehungsweise 1999 vorgesehene Steuerreform gezeigt: Für den Fall, dass die angekündigte Steuerreform scheitern sollte, wurde von Gewerkschaftsseite eine verschärfte Tarifpolitik angekündigt. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Arbeitnehmer bisher nur deshalb Lohnzurückhaltung geübt hätten, weil sie eine Entlastung durch die Steuerreform erwartet hätten⁵⁰. Der Entlastungsbedarf bei Lohn- und Einkommensteuer war seinerzeit in erheblichem Umfang infolge heimlicher Steuererhöhungen aufgelaufen.

Vor der Gefährdung des Wachstums durch heimliche Steuererhöhungen wird schon seit Jahren nachdrücklich gewarnt: „Wie die Analyse zeigt, führen die heimlichen Steuererhöhungen zu negativen Anreizen, zumindest auf die Entscheidung über zusätzliches Arbeitsangebot eines Individuums oder Haushalts. Analog lassen sich die Wirkungen der kalten Progression auf die Bereitschaft zu Ersparnisbildung und auf die Übernahme von Risiken ableiten. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die heimlichen Steuer-

⁴⁸ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2001/2002, BT-Drs. 14/7569, Tz. 386. Ähnlich *H. W. Sinn*, 10 Thesen zur Lage der deutschen Wirtschaft, Pressemitteilung des *ifo-Instituts* vom 10. Dezember 2001.

⁴⁹ Siehe dazu oben S. 12 ff.

⁵⁰ Diese Ankündigung wurde von *Dieter Schulte*, dem Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes mit dem Appell an die verantwortlichen Politiker verbunden, die Steuerreform zügig durchzusetzen. Siehe dazu *Handelsblatt* vom 22.7.1997.

erhöhungen die Anreize zu wirtschaftlicher Betätigung senken und damit Chancen auf Wirtschaftswachstum vergeben.“⁵¹

3.6 Verstärkte Anreize für Schattenwirtschaft

Der wachstumshemmenden Wirkung auf die „reguläre“ Wirtschaft stehen gleichzeitige Ausweitungstendenzen für die Schattenwirtschaft gegenüber. Wie vorangehend skizziert, wird infolge heimlicher Steuererhöhungen die Abgabenbelastung und speziell auch die Grenzbelastung verschärft, so dass dadurch die Anreize zunehmen, Betätigungen in die Schattenwirtschaft zu verlagern. Die Tatsache, dass bereits bei Durchschnittsverdienern rund zwei Drittel des Zusatzverdienstes über Steuern und Sozialbeiträge in öffentliche Kassen abgezweigt werden⁵², verdeutlicht, wie wenig sich zusätzliche Leistung in der regulären Wirtschaft für breite Massen inzwischen noch lohnt. Es kann daher nicht verwundern, dass die Abgabenbelastung von vielen als weit überzogen empfunden wird, und daher neben legalen Formen der Steuervermeidung auch illegalen Ausweichreaktionen Vorschub geleistet wird⁵³. Dies gilt für die Steuerflucht von Finanzkapital ebenso wie für das Abtauchen von Betrieben und Arbeitnehmern in Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.

Der zunehmende Abgabenwiderstand, der hierin zum Ausdruck kommt, ist im übrigen nicht nur ein ökonomisches Problem, sondern vor allem auch ein bedenkliches Indiz für zunehmende Staatsverdrossenheit. Gleichzeitig findet darin eine alarmierende Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtsordnung ihren Niederschlag. Wenngleich illegale Ausweichreaktionen von Bürgern und Betrieben schwerlich akzeptiert werden können, ist andererseits zu bedenken, dass der Staat diese Reaktionen bei immer schärferem Belastungszugriff selbst provoziert. Und gerade die Belastungsverschärfungen infolge heimlicher Steuererhöhungen spielen hierbei eine nicht zu unterschätzende Rolle. So hat sich die steuerliche Grenzbelastung im Bereich mittlerer Einkommen wegen der unzureichenden Korrektur heimlicher Steuererhöhungen seit 1958 um bis zu 24 Prozentpunkte (einschließ-

⁵¹ F. Herb (Fn 41), S. 8. Eine Senkung der Grenzbelastung mahnte jüngst auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* an. Siehe dazu dessen Jahresgutachten 2001/2002, BT-Drs. 14/7569, Tz. 386.

⁵² Siehe dazu oben S. 29 ff.

⁵³ Vergleiche dazu auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, Heft 89 der Schriftenreihe, 1998, S. 17 f.

lich Solidaritätszuschlag) erhöht⁵⁴. Allein bereits dadurch wurden die Weichen zwischen regulärer Wirtschaft und Schattenwirtschaft nach und nach grundlegend anders gestellt.

4. Unzureichende bisherige Reaktionen der Steuerpolitik auf heimliche Steuererhöhungen

Aus den vorangegangenen Ausführungen wird deutlich, dass gravierende Nachteile und Gefahren mit heimlichen Steuererhöhungen verbunden sind. Wie nachfolgend gezeigt wird, ist die Art und Weise, wie die Politik auf die heimlichen Steuererhöhungen bisher reagiert hat, indessen in verschiedener Hinsicht völlig unzureichend.

4.1 Späte und verzögerte Tarifkorrekturen

Zu bemängeln ist zunächst, dass die Steuerzahler oft lange auf Korrekturen des Lohn- und Einkommensteuertarifs warten mussten. So war beispielsweise der 1958 eingeführte Tarif sieben Jahre lang, der Tarif von 1965 zehn Jahre lang und der Tarif von 1990 sechs Jahre lang ohne zwischenzeitliche Anpassungen gültig⁵⁵. Dabei kam es von Beginn bis zum Ende der Tarifgültigkeit teilweise zu erheblichen Geldentwertungen sowie zu einem deutlichen Anstieg des allgemeinen Einkommensniveaus. Der Automatismus der heimlichen Steuererhöhungen konnte dadurch entsprechend stark seine ungeminderte Wirkung entfalten. Besonders extrem gilt dies für den Tarif von 1965. Von Beginn bis zum Ende seiner Gültigkeit erhöhte sich der Verbraucherpreisindex um rund 50 Prozent und das durchschnittliche Einkommensniveau um 132 Prozent⁵⁶. Aber auch während der sechsjährigen Gültigkeitsdauer des Tarifs von 1990 stieg der Verbraucherpreisindex immerhin um rund 19 Prozent und das Einkommensniveau um über 25 Prozent.

Angesichts der insgesamt fünf Tarifänderungen, die von 1996 bis 2001 erfolgt sind, könnte der Eindruck entstehen, in der jüngeren Vergangenheit sei häufiger und damit auch zeitnäher mit tariflichen Korrekturen auf die heimlichen Steuererhöhungen reagiert

⁵⁴ Die Erhöhung der steuerlichen Grenzbelastung um 24 Prozentpunkte ergibt sich für Einkommen an der Grenze der unteren Proportionalzone des Tarifs von 1958, die entsprechend der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung bis 2002 auf rund 85.000 DM (rund 43.500 Euro) anzupassen wäre. Siehe dazu S. 29 ff.

⁵⁵ Siehe dazu die Tabelle 2.

⁵⁶ Bezug genommen wird hier auf das Volkseinkommen je Erwerbstätigen.

worden, so dass die Problematik „zu später“ Korrekturen inzwischen weniger akut sei. Ein solcher Schluss wäre jedoch voreilig. Bei näherem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass der Gesetzgeber nicht zu einem erhöhten Problembewusstsein hinsichtlich heimlicher Steuererhöhungen gelangt ist, sondern dass er mit der Entlastung in Trippelschritten letztlich auf Zeit gespielt hat. Die von den politisch Verantwortlichen als notwendig eingeräumte Entlastung bei der Einkommensbesteuerung wurde nämlich nicht umgehend in einem Zug gewährt. Vielmehr wurde sie für einen recht fernen Zeitpunkt in Aussicht gestellt und in mehreren kleineren Schritten über einen längeren Zeitraum verteilt. Dieses Strickmuster findet sich nicht zuletzt bei den jüngsten Entlastungsbeschlüssen im Zuge der Steuerreform 2000. In diesem Fall ist es so, dass der (vorerst) letzte Entlastungsschritt 2005 erfolgen soll, womit sich die gesamte seit 1999 erfolgende Entlastung über sechs Jahre verteilt. Diese lange zeitliche Streckung der Gesamtentlastung hat zur Folge, dass es aufgrund der zwischenzeitlichen Einkommenszuwächse realer und nomineller Natur parallel zu den Entlastungen bereits wieder zu erheblichen heimlichen Steuererhöhungen kommt. Wie sich diese zeitliche Streckung beziehungsweise Verzögerung für die Bezieher durchschnittlicher Einkommen konkret auswirkt, wird bei folgender Betrachtung deutlich: Der vom Gesetzgeber angestrebte „Ziel-Tarif“ wurde – wie dargelegt – nicht mit der ersten Entlastungsstufe im Jahr 1999 eingeführt, sondern er soll erst 2005 erreicht werden. Diese „Verzögerung“ von sechs Jahren hat zur Folge, dass sich das Einkommensniveau zwischenzeitlich um voraussichtlich 16 % erhöht. Die Einkommensteuerbelastung eines (ledigen) Durchschnittsverdieners fällt dadurch 2005 um 30 % höher aus, als dies 1999 bei Einführung des Tarifs 2005 der Fall gewesen wäre⁵⁷. Daran wird ersichtlich, dass sich die zeitlich gestreckten Entlastungen über gleichzeitig anfallende heimliche Steuererhöhungen zu einem erheblichen Teil von selbst finanzieren, so dass die Nettoentlastung für die Steuerzahler schon von daher unzureichend bleibt.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass der für 2005 beschlossene Tarif zeitlich nicht befristet ist. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen können sich die Steuerzahler also nach wie vor nicht darauf verlassen, dass zur Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen in Zukunft regelmäßige und zeitnahe Tarifkorrekturen erfolgen.

⁵⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen unten S. 47 f. zur Verschärfung der Progression beim Tarif 2005.

Lohn- und Einkommensteuertarife 1958 bis 2001

	gültig von bis	Gültigkeitsdauer in Jahren	Anstieg von Beginn bis Ende der Tarifgültigkeit Verbraucherpreisindex	VE je Erwerbstätigen
Tarif 1958	1.1.1958 bis 31.12.1964	7	16,5%	70,6%
Tarif 1965	1.1.1965 bis 31.12.1974	10	49,8%	131,8%
Tarif 1975	1.1.1975 bis 31.12.1977	3	12,7%	25,2%
Tarif 1978	1.1.1978 bis 31.12.1978	1	3,4%	6,4%
Tarif 1979	1.1.1979 bis 31.12.1980	2	10,9%	8,4%
Tarif 1981	1.1.1981 bis 31.12.1985	5	17,0%	26,5%
Tarif 1986	1.1.1986 bis 31.12.1987	2	0,8%	7,8%
Tarif 1988	1.1.1988 bis 31.12.1989	2	4,8%	10,2%
Tarif 1990	1.1.1990 bis 31.12.1995	6	18,9%	25,4%
Tarif 1996	1.1.1996 bis 31.12.1997	2	3,1%	4,0%
Tarif 1998	1.1.1998 bis 31.12.1998	1	0,8%	1,1%
Tarif 1999	1.1.1999 bis 31.12.1999	1	2,0%	0,8%
Tarif 2000	1.1.2000 bis 31.12.2000	1	2,2%	1,2%
Tarif 2001*	1.1.2001 bis 31.12.2001	1	1,9%	1,7%

* Werte für 2001 vorläufig

4.2 Verkürzte Sicht auf inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen

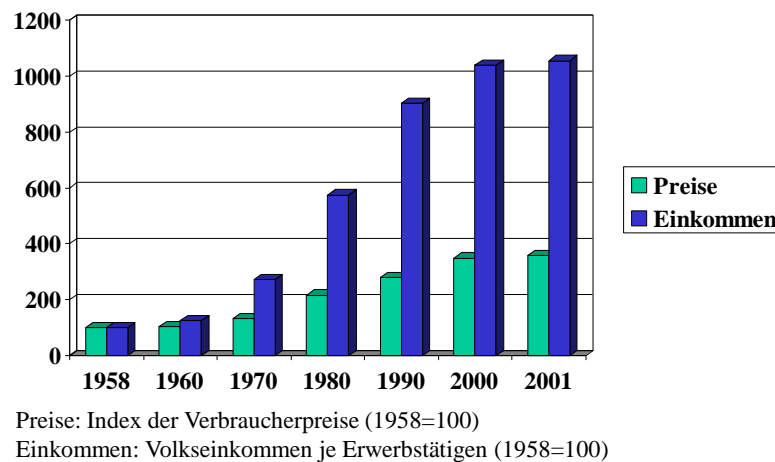
Wie bereits dargelegt⁵⁸, stehen heimliche Steuererhöhungen bisher vor allem insoweit in der Kritik, als sie im Zusammenwirken von Inflation und progressiver Besteuerung zustande kommen. Auch die politischen Entscheidungen über Steuerentlastungen sind von der verkürzten Sicht auf das Problem der rein *inflationsbedingten* heimlichen Steuer-

⁵⁸ Siehe dazu oben S. 16 ff.

erhöhungen geprägt⁵⁹. Bei einer solchen verkürzten Sicht kommt es indessen zu Fehleinschätzungen, weil das Gesamtvolumen der Belastungsautomatik weit unterschätzt wird. Maßgebend für die Belastungsverschärfungen infolge heimlicher Steuererhöhungen ist nämlich nicht der Umfang der Preissteigerungen, sondern die Zunahme des Durchschnittssteuersatzes, zu der es bei progressiven Tarifen infolge steigender Einkommen kommt. Nur wenn die Preise im gleichen Maße steigen wie die Einkommen selbst (ein realer Einkommenszuwachs also ausbleibt), sind die heimlichen Steuererhöhungen zugleich in vollem Umfang inflationsbedingt.

Schaubild 3

Preise und Einkommen 1958 bis 2001



Tatsächlich sind die Einkommen seit 1958 weitaus stärker gestiegen als die Preise. So war der Verbraucherpreisindex im Jahr 2001 etwa $3\frac{1}{2}$ mal so hoch wie 1958, während das Einkommensniveau (Volkseinkommen je Erwerbstätigen) bis 2001 auf den etwa $10\frac{1}{2}$ -fachen Wert des Ausgangsjahres 1958 gestiegen ist⁶⁰. Die Einkommen haben mithin also rund dreimal so stark zugenommen wie die Preise. Die Dynamik für das Entstehen heimlicher Steuererhöhungen resultierte folglich zu rund zwei Dritteln aus realen Einkommens-

⁵⁹ So spielten die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen beispielsweise in der öffentlichen Diskussion um die Steuerreform 1986/88/90 eine maßgebliche Rolle, und die damalige *Bundesregierung* hat die Notwendigkeit der beschlossenen Entlastungen ausdrücklich mit Hinweis auf die inflationären heimlichen Steuererhöhungen begründet. Siehe dazu *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 45/1988, S. 5.

zuwachsen. Zu etwa einem Drittel waren die Einkommenszuwächse lediglich nomineller Natur und insoweit ein Treibsatz für rein inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen.

Die nach 1958 erfolgten Korrekturen des Lohn- und Einkommensteuertarifs reichen in der Summe aus, um rein inflationsbedingte Steuersatzsteigerungen mehr als auszugleichen. Folgende Vergleichsrechnung verdeutlicht dies: Wäre der Tarif seit 1958 lediglich gemäß der Preisentwicklung angepasst worden, dann wäre die Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2001 um rund 30 Mrd. DM höher gewesen, als sie tatsächlich war. In der Summe gingen die Tarifkorrekturen, die seit 1958 erfolgt sind, also über das hinaus, was lediglich zum Ausgleich rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen erforderlich gewesen wäre (wobei das, was in der Summe gilt, allerdings nicht für alle Einkommensbereiche zutrifft⁶¹). Wenn lediglich die rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen problematisch wären, dann hätte die Politik hinsichtlich des Entlastungsvolumens, das mit den Tarifreformen seit 1958 insgesamt gewährt worden ist, ihre Hausaufgaben gemacht.

4.3 Unzureichende Entlastungen

Dass die bisherigen Tarifkorrekturen gleichwohl bei weitem nicht ausreichend waren, wird bereits an dem gewaltigen Volumen von 127 Mrd. DM ersichtlich, mit dem die Steuerzahler im Jahr 2001 durch heimliche Steuererhöhungen belastet waren⁶². Diese Belastungsverschärfungen sind zwar – wie dargelegt – nicht das Ergebnis unzureichender Anpassungen an die Geldentwertung. Angefallen sind diese heimlichen Steuererhöhungen vielmehr deshalb, weil die verabschiedeten Korrekturen nicht ausgereicht haben, um den Tarif an die gesamten – also die realen und die rein nominellen – Einkommenssteigerungen anzupassen. Dazu ein konkretes Beispiel: Ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 5.000 DM wurde 1958 mit 664 DM beziehungsweise mit 13,3 % belastet. Wäre dieses Einkommen bis 2001 in seinem realen Wert unverändert geblieben (also nur entsprechend der Geldentwertung gestiegen), dann hätte es sich 2001 auf 17.850 DM belaufen⁶³. Ein

⁶⁰ Siehe dazu Schaubild 3.

⁶¹ Siehe dazu unten S. 40 ff.

⁶² Siehe dazu oben S. 15 ff.

⁶³ Der Verbraucherpreisindex erhöhte sich zwischen 1958 und 2001 von 30,7 auf 109,6 (1995=100). Siehe dazu Statistisches Jahrbuch 2001, S. 636; *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 17, Reihe 7 (Preise), Eilbericht Januar 2002.

solches Einkommen wurde beim Tarif 2001 mit 4,6 % (813 DM) und damit prozentual deutlich geringer belastet als das gleich hohe Realeinkommen von 1958 (13,3 %). Falls das betrachtete Einkommen allerdings mit der durchschnittlichen Einkommensentwicklung Schritt gehalten und sich bis 2001 auf 52.800 DM erhöht hat, dann sieht es anders aus: Bei einem Einkommen von 52.800 DM belief sich die Einkommensteuerbelastung 2001 nämlich auf 20 % (10.569 DM) und war somit um 6,7 Prozentpunkte höher als beim Ausgangseinkommen von 1958. Daran wird ersichtlich, dass die zwischenzeitlichen Tarifkorrekturen zwar mehr als ausreichend waren, um die Belastungsverschärfung infolge rein nomineller Einkommenssteigerungen auszugleichen. Zum Ausgleich der Belastungsverschärfung infolge der gesamten – also der nominellen und realbedingten – Einkommenssteigerungen reichten sie jedoch bei weitem nicht aus. Bei dem betrachteten Einkommen, das sich von 1958 bis 2001 entsprechend dem Durchschnitt entwickelt hat, ergibt sich 2001 im Vergleich zu 1958 also eine Zusatzbelastung infolge heimlicher Steuererhöhungen von 3.563 DM (6,7 % von 52.800 DM), einschließlich des darauf entfallenden Solidaritätszuschlages sogar eine Zusatzbelastung von insgesamt 3.759 DM.

Wie die Bezieher unterschiedlich hoher Einkommen im Jahr 2001 durch heimliche Steuererhöhungen belastet waren, ist in der nachfolgenden Tabelle 3 ausgewiesen. Demnach sind bereits vergleichsweise niedrige Einkommen von heimlichen Steuererhöhungen betroffen. Da der Grundfreibetrag von 1958 bis 2001 „nur“ etwas mehr als verachtfacht wurde⁶⁴, die Einkommen sich im Durchschnitt aber mehr als verzehnfacht haben, fallen ab Besteuerungsbeginn (im Jahr 2001 also ab 14.093 DM) heimliche Steuererhöhungen an. Bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 15.000 DM beliefen sich die heimlichen Steuererhöhungen (bei Ledigen) immerhin bereits auf 195 DM. Mit steigender Einkommenshöhe nehmen die Belastungsverschärfungen stark zu. So summierten sich die heimlichen Steuererhöhungen für Ledige bei Einkommen von 50.000 DM auf 3.390 DM⁶⁵, bei 100.000 DM auf 12.287 DM und bei 150.000 DM auf 22.264 DM. Die höchste absolute Zusatzbelastung wird bei zu versteuernden Einkommen von etwa 715.000 DM mit heimlichen Steuererhöhungen von rund 60.800 DM erreicht. Bei Verheirateten, die nach dem Splittingverfahren gemeinsam veranlagt werden, gelten die doppelten Beträge an heimlichen Steuererhöhungen bei den doppelten Werten des zu versteuernden Ein-

⁶⁴ Siehe dazu auch Anlage 2.

⁶⁵ Bei den hier und nachfolgend genannten Beträgen handelt es sich um die heimlichen Steuererhöhungen einschließlich des darauf entfallenden Solidaritätszuschlages.

kommens. So belaufen sich die heimlichen Steuererhöhungen für Verheiratete bei Einkommen von 60.000 DM auf 2872 DM, bei 100.000 DM auf 6.779 DM, bei 200.000 DM auf 24.573 DM und bei 300.000 DM auf 44.527 DM. Der höchste absolute Wert wird hier mit 121.600 DM bei einem zu versteuernden Einkommen von 1,43 Mio. DM erreicht.

Die genannten Beträge machen deutlich, wie unzureichend die bisherigen Reaktionen der Steuerpolitik auf die heimlichen Steuererhöhungen waren, und in welchem hohem Ausmaß die Steuerzahler daher durch diese ungerechtfertigten Zusatzbelastungen zur Kasse gebeten werden.

Tabelle 3

Heimliche Steuererhöhungen pro Kopf 2001 gegenüber 1958

zu versteuerndes Einkommen in DM pro Kopf	heimliche Steuererhöhung in DM pro Kopf	Solidaritätszuschlag auf heiml. Steuererhöhung in DM pro Kopf	heiml. Steuererhöhung incl. Solidaritätszuschlag in DM pro Kopf
Grundtabelle (Ledige)			
15.000	195	0	195
20.000	862	0	862
30.000	1.361	75	1.436
40.000	2.144	118	2.262
50.000	3.213	177	3.390
60.000	4.566	251	4.817
70.000	6.204	341	6.545
80.000	8.128	447	8.575
90.000	9.930	546	10.476
100.000	11.646	641	12.287
120.000	15.545	855	16.400
150.000	21.103	1.161	22.264
Splittingtabelle (Verheiratete)			
15.000	0	0	0
20.000	0	0	0
30.000	390	0	390
40.000	1.724	0	1.724
50.000	2.152	118	2.270
60.000	2.722	150	2.872
70.000	3.434	189	3.623
80.000	4.288	236	4.524
90.000	5.286	291	5.577
100.000	6.426	353	6.779
120.000	9.132	502	9.634
150.000	14.262	784	15.046
200.000	23.292	1.281	24.573
300.000	42.206	2.321	44.527

4.4 Fehlende Orientierung am tatsächlichen Entlastungsbedarf

Doch die bisherigen steuerpolitischen Reaktionen auf die heimlichen Steuererhöhungen waren nicht nur vom Entlastungsumfang her unzureichend. Die Entlastungen waren zudem so angelegt, dass dem tatsächlichen Entlastungsbedarf in den verschiedenen Einkommensbereichen sehr unterschiedlich entsprochen wurde. Dadurch ist es zu Verschiebungen in der Belastungsstruktur gekommen, die willkürlich erscheinen und mit dem Grundsatz einer gerechten Steuerlastverteilung schwerlich in Einklang zu bringen sind.

Zur Vermeidung rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen

In Tabelle 4 ist (in Zeile A) für unterschiedliche Einkommen (Einkommensniveau 2001) ausgewiesen⁶⁶, um wie viel der Durchschnittssteuersatz beim Tarif 2001 unter dem Steuersatz des Tarifes von 1958 liegen müsste, um eine Belastung mit rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden. Demnach war zur Vermeidung rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen bei einem Einkommen von beispielsweise 15.000 DM von 1958 bis 2001 eine Steuersatzsenkung um 10,1 Prozentpunkte notwendig. Tatsächlich lag der Durchschnittssteuersatz für ein solches Einkommen im Jahr 2001 um 20,8 Prozentpunkte niedriger als beim Tarif von 1958 (Zeile B). Die tatsächliche Steuersatzsenkung war bei einem Einkommen von 15.000 DM also mehr als doppelt so hoch, wie dies zur Vermeidung rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen erforderlich gewesen wäre. Das Verhältnis von tatsächlicher zu erforderlicher Steuersatzsenkung nimmt indessen mit zunehmender Einkommenshöhe kontinuierlich ab. Bei einem Einkommen von 80.000 DM entsprechen sich die erforderliche und die tatsächliche Steuersatzsenkung in etwa, so dass die diversen seit 1958 erfolgten Tarifreformen bei solchen Einkommen gerade noch ausgereicht haben, um eine Belastungsverschärfung durch inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen zu vermeiden. Bei Einkommen, die über 80.000 DM hinausgehen, ist dies nicht mehr der Fall. So wird die erforderliche Steuersatzsenkung bei 100.000 DM nur noch zu 92 v. H. erreicht, bei 150.000 DM sogar nur noch zu 77 v. H.

⁶⁶ Die nachfolgend genannten Werte gelten für den Grundtarif (Ledige). Für den Splittingtarif (Verheiratete) gelten die betreffenden Aussagen für die doppelten Beträge des zu versteuernden Einkommens.

Dies bedeutet, dass die seit 1958 erfolgten Tarifierpassungen für Einkommen von mehr als 80.000 DM (bei Verheirateten 160.000 DM) nicht einmal ausgereicht haben, um eine Zusatzbelastung mit rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen zu verhindern. Ab Einkommen in dieser Höhe war die prozentuale Steuerbelastung 2001 also höher als bei gleich hohen Realeinkommen im Jahr 1958.

Tabelle 4

**Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze
2001* gegenüber 1958 zur Vermeidung jeglicher (real- und inflationsbedingter)
heimlicher Steuererhöhungen in Prozentpunkten**

zu versteuerndes Jahreseinkommen 2001	A	B	C
	erforderliche Senkung	tatsächliche Senkung	tatsächliche Senkung in % der erforderlichen Senkung
in DM	Prozentpunkte	Prozentpunkte	
15.000	10,1	20,8	206 %
20.000	10,7	18,2	170 %
30.000	12,7	16,3	128 %
40.000	12,8	15,6	122 %
50.000	13,1	15,2	116 %
60.000	13,3	14,7	111 %
70.000	13,6	14,3	105 %
80.000	13,7	13,8	101 %
90.000	13,7	13,2	96 %
100.000	13,6	12,6	93 %
110.000	13,4	11,8	88 %
120.000	13,3	11,2	84 %
130.000	13,2	10,7	81 %
140.000	13	10,2	78 %
150.000	12,8	9,8	77 %

* 2001 ohne Solidaritätszuschlag

Zur Berechnungsmethode siehe Anlage 3 (dort erklärt bezüglich der Vermeidung jeglicher heimlicher Steuererhöhungen)

Zur Vermeidung real- und inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen

Eine progressionsbedingte Steuersatzverschärfung ergibt sich indessen nicht nur aufgrund rein nomineller Einkommenssteigerungen⁶⁷. Zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen, die aus dem Zusammenwirken von Progression und der gesamten (also der realen und der rein nominellen) Erhöhung des Einkommensniveaus resultieren, sind daher wesentlich weitergehende Senkungen des Durchschnittssteuersatzes erforderlich. Aus Tabelle 5 geht (in Zeile A) hervor, wie sich die dazu erforderlichen Steuersatzsenkungen auf die verschiedenen Einkommensbereiche verteilen. Dabei zeigt sich, dass die tatsächliche Steuersatzsenkung selbst bei einem niedrigen Einkommen von 15.000 DM (auch hier wiederum bezogen auf das Einkommensniveau 2001) mit 20,8 Prozentpunkten hinter der Steuersatzsenkung von 22,1 Prozentpunkten zurück bleibt, die zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen erforderlich ist. Während die tatsächliche Steuersatzsenkung hier immerhin noch 94 v. H. der erforderlichen Senkung ausmacht (Zeile C), nimmt dieser Anteil mit zunehmender Einkommenshöhe rapide ab. Bei 50.000 DM werden nur noch 70 v. H. der erforderlichen Senkung erreicht, bei 100.000 DM noch 52 v. H. und bei 150.000 DM sogar nur noch 41 v. H. Je höher das Einkommen ist, desto höher ist also die Entlastungslücke⁶⁸.

Daran wird deutlich, dass die Entlastungen, die mit den Tarifreformen seit 1958 erfolgt sind, nicht gleichmäßig am tatsächlichen Entlastungsbedarf ausgerichtet waren. Es kam im Laufe der Zeit vielmehr zu einer zunehmenden Benachteiligung mittlerer und höherer Einkommen. Spiegelbildlich zur skizzierten Entwicklung der Entlastungslücke verhält es sich mit der Zunahme der Steuerbelastung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe. So führen die nicht ausgeglichenen heimlichen Steuererhöhungen dazu, dass sich die Steuerbelastung von 1958 bis 2002 für die Bezieher halber Durchschnittseinkommen um 4,1 Prozentpunkte⁶⁹, bei Durchschnittseinkommen um 5,7 Prozentpunkte, bei doppelten Durchschnittseinkommen um 10,9 und bei fünffachen Durchschnittseinkommen um 14,5 Prozentpunkte verschärft hat. Bei zehnfachen Durchschnittseinkommen ist die Belastungsverschärfung mit 11,5 Prozentpunkten (wegen der Senkung des Spitzensteuersatzes) dann nicht mehr ganz so massiv.

⁶⁷ Siehe dazu bereits oben S. 12 ff.

⁶⁸ Siehe dazu auch Schaubild 4.

⁶⁹ Siehe dazu Schaubild 5.

**Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze
2001* gegenüber 1958 zur Vermeidung jeglicher
(real- und inflationsbedingter)heimlicher Steuererhöhungen**

zu versteuerndes Jahreseinkommen 2001 in DM	A	B	C
	erforderliche Senkung Prozentpunkte	tatsächliche Senkung Prozentpunkte	tatsächliche Senkung in % der erforderlichen Senkung
15.000	22,1	20,8	94 %
20.000	22,5	18,2	81 %
30.000	20,8	16,3	78 %
40.000	21	15,6	74 %
50.000	21,6	15,2	70 %
60.000	22,4	14,7	66 %
70.000	23,2	14,3	62 %
80.000	24	13,8	58 %
90.000	24,3	13,2	54 %
100.000	24,2	12,6	52 %
110.000	24,1	11,8	49 %
120.000	24,1	11,2	46 %
130.000	24,1	10,7	44 %
140.000	24	10,2	43 %
150.000	23,9	9,8	41 %

* 2001 ohne Solidaritätszuschlag

Zur Berechnungsmethode siehe Anlage 3

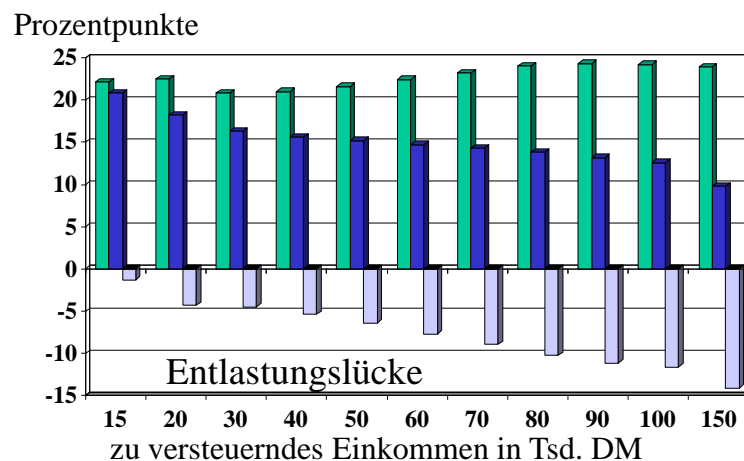
4.5 Verschärfung der Progression

Eine weitere Auffälligkeit bei den seit 1958 erfolgten Tarifkorrekturen ist die zunehmende Verschärfung des Progressionsverlaufs. Beim Tarif von 1958 war der progressive Verlauf noch sehr gemäßigt. Dieser Tarif wies im Anschluss an den Grundfreibetrag von 1.680 DM

bis zu Einkommen von 8.010 DM einen gleichbleibenden Grenzsteuersatz von 20 Prozent auf⁷⁰. In dieser sogenannten unteren Proportionalzone, die für rund 95 v. H. der Steuerpflichtigen maßgeblich war, wirkte sich lediglich die indirekte Progression infolge des Grundfreibetrages aus. Eine direkte Progression gab es für die Masse der Steuerzahler also nicht, so dass für sie jede hinzuverdiente Mark gleichbleibend mit nur 20 Prozent Lohn- und Einkommensteuer belastet war. Erst für Einkommen über 8.010 DM (bei Verheirateten über 16.020 DM) setzte die Zone der direkten Progression mit steigenden Grenzsteuersätzen ein. Der Spitzensteuersatz von 53 Prozent wurde erst ab Einkommen von 110.040 DM erreicht.

Schaubild 4

Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze
2001 gegenüber 1958 in Prozentpunkten
(zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen)



Wie sehr die Progression im Laufe der Jahre verschärft worden ist, verdeutlicht der Vergleich mit der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung: Während sich die direkte Progression beim Tarif von 1958 über 102.030 DM (von 8.010 DM bis 110.040 DM) und damit über einen Gegenwert von rund 19 Durchschnittseinkommen⁷¹ verteilte, reichte sie 2001 trotz der zwischenzeitlichen Preis- und Einkommensentwicklung nur noch über einen

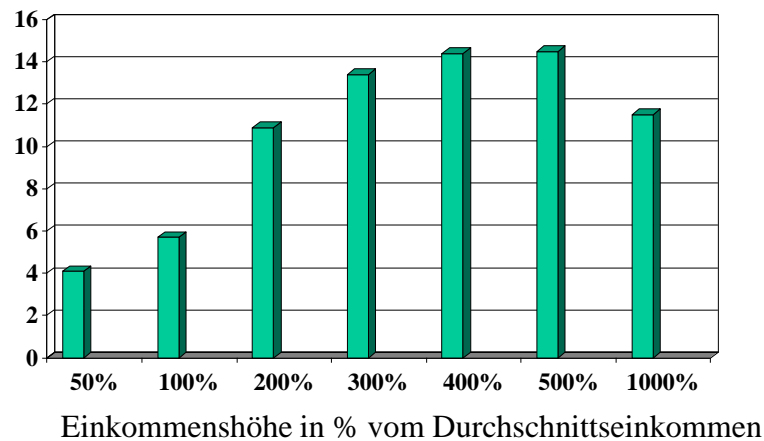
⁷⁰ Die hier und nachfolgend angeführten Werte beziehen sich – wenn nichts anderes angemerkt ist – auf den Grundtarif (Ledige). Beim Splittingtarif (Verheiratete) gelten die betreffenden Ausführungen regelmäßig für die doppelten Einkommensbeträge.

⁷¹ Die durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme lag 1958 bei 5.330 DM. Davon zu unterscheiden ist der oben genannte Betrag von 4.200 DM, der sich auf das zu versteuernde Einkommen bezieht.

Einkommensbereich von 93.474 DM (von 14.093 DM bis 107.567 DM). Dies entspricht gerade noch rund 1,75 Durchschnittseinkommen. Wäre die Zone der direkten Progression von 1958 bis 2001 in ihrer realen Breite unverändert geblieben (also gemäß der Geldentwertung angepasst worden), dann müsste sie sich 2001 über einen Einkommensbereich von rund 365.000 DM erstrecken. Falls sie wie 1958 noch immer 19 Durchschnittseinkommen abdecken sollte, müsste sie sogar auf 1.013.422 DM verbreitert werden.

Schaubild 5

Erhöhung der Steuerbelastung von 1958 bis 2001 in Prozentpunkten (Grundtarif) 2001 ohne Solidaritätszuschlag



Verursacht wurde die Verschärfung der Progression also insbesondere durch die unterbliebene Anpassung der Einkommensgrenze, von der an der Spitzensteuersatz greift. Dies hat System und ist Konsequenz einer Steuerpolitik, die optisch deutlich entlasten will, zugleich aber um Begrenzung von Steuermindereinnahmen bemüht ist. Die Steuerreform 2000 ist dafür ein Paradebeispiel. Politisch geworben wurde mit der scheinbar sehr deutlichen Senkung des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes, die von 1998 bis 2005 um 10,9 beziehungsweise 11 Prozentpunkte (auf dann 15 und 42 Prozent) gesenkt werden sollen. Damit wird der Eindruck erweckt, die Steuersätze und damit die Steuerbelastung würden „von unten bis oben“ durchgängig entsprechend spürbar reduziert. Dies ist in Wirklichkeit aber nicht der Fall. Man hat sich nämlich zweier tarifkosmetischer Tricks bedient. So griff man einerseits zum „Trick mit dem Knick“, der in den Tarifverlauf eingebaut wurde mit der Folge, dass der (Grenz)Steuersatz im Anfangsbereich der Besteuerung überaus steil an-

steigt und die Entlastung schon von vergleichsweise niedrigen Einkommen an wesentlich schwächer ausfällt als bei Besteuerungsbeginn. Infolge dessen hat dieser „manipulierte“ Eingangssteuersatz kaum noch eine praktische Bedeutung für den tatsächlichen Belastungsverlauf⁷². Der zweite Trick zur Begrenzung der Mindereinnahmen besteht dann eben darin, die Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz herabzusetzen, wodurch immer niedrigere Einkommen mit dem höchsten Steuersatz belastet werden. Seit 1958 wurde diese Grenze nur ein einziges Mal angehoben⁷³, ansonsten stets konstant gehalten oder sogar abgesenkt. Beim Tarif 2005 wird der Spitzensteuersatz bereits ab 102.000 DM (52.152 Euro) erreicht und damit so früh wie nie zuvor.

4.6 Beschleunigung der heimlichen Steuererhöhungen

Durch die Verschärfung der Progression, zu der es im Zuge der diversen Tarifänderungen seit 1958 gekommen ist, sind zugleich die heimlichen Steuererhöhungen immer mehr beschleunigt worden. Der belastungsverschärfende Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen entfaltet mit zunehmendem Progressionsgrad des Tarifs nämlich eine um so stärkere Wirkung. Gerade mit den jüngsten Tarifreformen hat das Problem der heimlichen Steuererhöhungen daher zusätzlich an Brisanz gewonnen.

Zur Messung der Progression

Die Progression eines Tarifs kann mit der sogenannten Tarifelastizität gemessen werden. Die Tarifelastizität gibt an, um wie viel Prozent die Steuerlast steigt, wenn das Einkommen eines Bürgers um ein Prozent zunimmt. Wenn Einkommen und Steuerlast im gleichen prozentualen Verhältnis steigen, liegt kein progressiver, sondern ein proportionaler Tarif vor; die Tarifelastizität hat in diesem Fall den Wert 1. Denn bei einer 1-prozentigen Einkommenserhöhung nimmt auch die Steuerlast um 1 Prozent zu, so dass das prozentuale Verhältnis der Steuerlast zum Einkommen (der sogenannte Durchschnittssteuersatz) hier

⁷² Dazu C. Esser, Die neuen Einkommensteuertarife 2000 bis 2005 im Vergleich, (Schrift Nr. 383 des Instituts „Finanzen und Steuern“, S. 15 f.): „Überhaupt hat die Bedeutung des Eingangssteuersatzes seine Rolle als Eckwert des Einkommensteuertarifs inzwischen vollständig eingebüßt: Bis in die 70er Jahre noch der Normal(-grenz-)steuersatz für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen, war er schon ab 1996 nur noch der erste Grenzsteuersatz zu Beginn einer direkten Progressionszone – aber immerhin derjenigen Progressionszone mit dem langsameren Anstieg der Grenzsteuersätze. Seit 1999 eignet sich der Eingangssteuersatz überhaupt nicht mehr zur Charakterisierung des Tarifs, denn der Anstieg pro 10.000 DM liegt derzeit bei 5,3 % und erreicht 2005 sogar 9 %.“

also bei Einkommenszuwächsen unverändert bleibt. Ist die Tarifelastizität indessen größer als 1, dann wächst die Steuerbelastung bei Einkommenszuwächsen schneller als das Einkommen selbst, der Tarif ist in diesem Fall nicht proportional, sondern progressiv. Weist die Tarifelastizität eines Tarifs bei einem bestimmten Einkommen beispielsweise den Wert 2 auf, dann bedeutet dies, dass es bei einer 1-prozentigen Erhöhung dieses Einkommens zu einer 2-prozentigen Zunahme der darauf entfallenden Steuerbelastung kommt; die Steuerbelastung wächst dann also doppelt so schnell wie das Einkommen.

Die Progression des Lohn- und Einkommensteuertarifs nimmt trotz Steuersenkungs- und Steuersenkungsergänzungsgesetz weiter zu

Dass die Progression der Lohn- und Einkommensteuertarife in der Vergangenheit maßgeblich zur Belastungsverschärfung beigetragen hat, wurde bereits dargelegt. Wie aus der folgenden Tabelle 6 ersichtlich ist, wird die Progression – gemessen an der beschriebenen Tarifelastizität – gerade mit den bis 2005 beschlossenen Reformen des Lohn- und Einkommensteuertarifs über weite Einkommensbereiche noch deutlich verschärft, so dass der Automatismus der heimlichen Steuererhöhungen künftig eine noch größere Wirkung zu entfalten droht. Betrug die Tarifelastizität beim Tarif von 1998 zum Beispiel für einen ledigen Steuerzahler mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 50.000 DM noch 1,45, so wird der Elastizitätswert beim gleichen Jahreseinkommen mit dem für 2005 beschlossenen Tarif auf 1,74 ansteigen. Mit anderen Worten: Nahm die Lohn- beziehungsweise Einkommensteuerbelastung des betrachteten Steuerzahlers bei einer 1-prozentigen Einkommenserhöhung 1998 noch um 1,45 Prozent zu, so wird sich seine Steuerlast bei dem für 2005 beschlossenen Tarif bei einer 1-prozentigen Einkommenszunahme um 1,74 Prozent verschärfen. Erst ab vergleichsweise hohen Einkommen von 105.000 DM/210.000 DM (Ledige/Verheiratete) wird die Tarifelastizität beim Tarif 2005 ähnlich oder geringfügig niedriger sein als beim Tarif 1998⁷⁴.

⁷³ Siehe dazu die Tarifübersicht in Anlage 2.

⁷⁴ Auf die Verschärfung der Progression im Zuge der bis 2005 beschlossenen Tarifkorrekturen hat das *Karl-Bräuer-Institut* bereits im September 2000 in seinem Rundschreiben 8/2000 hingewiesen. Die darin ausgewiesenen Berechnungen zur Tarifelastizität sind anschließend von der Bundesregierung bestätigt worden. Siehe dazu die Antwort der *Bundesregierung* auf die Kleine Anfrage von *C. Ostrowski, H. Ehlert* und der Fraktion der PDS zu den Berechnungen des *Karl-Bräuer-Instituts*, BT-Drs. 14/5123, vom 19.1.2001.

Tarifelastizitäten* im Vergleich

zu versteuerndes Jahreseinkommen	Lohn- und Einkommensteuertarife von 1998 bis 2005				
	T 1998	T 2000	T 2001	T 2003	T 2005
20.000	3,01	3,72	4,48	4,72	5,37
30.000	1,79	1,98	2,28	2,36	2,47
40.000	1,55	1,68	1,72	1,9	1,93
50.000	1,45	1,57	1,78	1,73	1,74
60.000	1,49	1,61	1,72	1,65	1,65
70.000	1,51	1,58	1,52	1,63	1,61
80.000	1,53	1,58	1,51	1,61	1,58
90.000	1,47	1,49	1,68	1,61	1,58
100.000	1,49	1,49	1,51	1,61	1,57
150.000	1,37	1,33	1,36	1,37	1,33

* Zur Erläuterung: ein Elastizitätswert von 1 bedeutet, dass bei Einkommenssteigerungen die Steuerlast prozentual ebenso schnell steigt wie das Einkommen selbst. Beträgt der Elastizitätswert beispielsweise 2, steigt die Steuerlast in diesem Fall doppelt so schnell wie das Einkommen. Die ausgewiesenen Elastizitätswerte gelten für den Grundtarif (Ledige). Für Verheiratete, die nach dem Splittingtarif besteuert werden, gelten die Elastizitätswerte der Tabelle jeweils für doppelt so hohe Beträge des zu versteuernden Einkommens.

Wie der Übersicht außerdem zu entnehmen ist, liegt die Tarifelastizität auch bei den Tarifen 2000, 2001 und 2003 in weiten Einkommensbereichen deutlich über den entsprechenden Werten des Tarifs von 1998. Die erhöhten Tarifelastizitäten und die damit einher gehenden heimlichen Steuererhöhungen tragen maßgeblich dazu bei, dass das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer von 1998 bis 2005 trotz der beschlossenen Steuerentlastungen stärker steigt als das Volkseinkommen. So ist auf der Grundlage der jüngsten Steuerschätzung⁷⁵ davon auszugehen, dass das bereinigte Aufkommen aus Lohnsteuer und Einkommensteuer⁷⁶ von 327 Mrd. DM im Jahr 1998 trotz der beschlossenen Steuersenkungen auf voraussichtlich rund 404 Mrd. DM im Jahr 2005 steigen wird. Dies entspricht einem Zuwachs von fast 24 %. Das Volkseinkommen dürfte im gleichen Zeitraum nur um knapp 21 % wachsen. Von einer nachhaltigen Begrenzung oder gar Rückführung des bereits 1998 weit überhöhten Belastungsniveaus kann also keine Rede sein.

⁷⁵ Siehe dazu *Arbeitskreis Steuerschätzungen*, Schätzergebnisse vom Mai 2002.

⁷⁶ Das kassenmäßig ausgewiesene Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer wird dadurch gemindert, dass das Kindergeld, die Eigenheimzulage und die Investitionszulage gegengebucht werden. Gemäß der Abgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind die genannten Abzugsbeträge zum kassenmäßigen Steueraufkommen hinzuzurechnen.

Fazit: Der Tarif 2005 macht schnell weitere Entlastungen erforderlich

Die Analyse der Elastizitätswerte bei den Tarifen 2000, 2001, 2003 und 2005 bestätigt, dass die Problematik der heimlichen Steuererhöhungen mit den beschlossenen Steuerreformen keineswegs gelöst, ja nicht einmal entschärft ist⁷⁷. Da der Progressionsgrad (bzw. die Tarifelastizität) bei den neuen Tarifen über weite Einkommensbereiche noch höher, teilweise sogar deutlich höher ist als beim Tarif von 1998, kommt es bei Einkommenssteigerungen sehr schnell zu massiven heimlichen Steuererhöhungen, die ihrerseits erneute Entlastungen notwendig machen. Die Dimension der absoluten Werte der drohenden heimlichen Steuererhöhungen verdeutlicht dies: Falls der für 2005 beschlossene Tarif bis 2010 unverändert gelten würde, hätte dies bei einer durchschnittlichen jährlichen Einkommenserhöhung von 2 v. H. im Jahr 2010 gegenüber der Tarifeinführung zum 1.1.2005 heimliche Steuererhöhungen von 25,6 Mrd. DM (13,1 Mrd. Euro) zur Folge. Bei einem jahresdurchschnittlichen Einkommenszuwachs von 3 v. H. läge die Zusatzbelastung infolge heimlicher Steuererhöhungen 2010 bei 38,1 Mrd. DM (19,5 Mrd. Euro), bei 4 v. H. Einkommenszuwachs sogar bei 55,5 Mrd. DM (28,4 Mrd. Euro). Das macht deutlich, dass das Problem der heimlichen Steuererhöhungen durch die bisherigen Tarifreformen nicht entschärft, sondern – gerade im Zuge der jüngsten Gesetzesänderungen – sogar zusätzlich verschärft worden ist.

5. Fazit: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden

5.1 Automatische Tarifkorrekturen notwendig

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, sind mit heimlichen Steuererhöhungen gravierende Nachteile und Gefahren verbunden:

⁷⁷ Es sei angemerkt, dass die Tarifelastizität auch bei Verwirklichung des vom *Bund der Steuerzahler* vorgeschlagenen Tarifs (Eingangssteuersatz 15 Prozent, Spitzensteuersatz 35 Prozent, linearer Verlauf ohne Knick) gegenüber dem Tarif von 1998 steigen würde. Diese Zunahme der Elastizität ist im Wesentlichen dadurch bedingt, dass die Anhebung des Grundfreibetrages (auf 14.989 DM bzw. 7.664 Euro im Jahr 2005) zu einer Verschärfung der indirekten Progression führt. Von daher müsste auch dieser Tarif trotz der weit umfassenderen Entlastungswirkung regelmäßig angepasst werden, weil es ansonsten auch hier zu Belastungsverschärfungen infolge heimlicher Steuererhöhungen käme.

- Die heimlichen Steuererhöhungen sind nämlich ein Haupttreibsatz für die Überlastung der Bürger⁷⁸,
- verzerren die Belastungsstruktur⁷⁹,
- leisten einer Ausweitung des Staatsanteils Vorschub⁸⁰,
- setzen falsche Signale für die Finanzpolitik⁸¹,
- bremsen das Wachstum⁸²
- und liefern Anreize für eine Ausweitung der Schattenwirtschaft⁸³.

Trotz dieser schwerwiegenden Nachteile und Gefahren waren die bisherigen Reaktionen auf die heimlichen Steuererhöhungen völlig unzureichend:

- So kamen Tarifkorrekturen oftmals erst spät, nachdem bereits erhebliche heimliche Steuererhöhungen aufgelaufen waren.
- Bei den tariflichen Korrekturen wurde eine verkürzte Sicht auf die rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen eingenommen, während die Belastungsverschärfung aufgrund realer Einkommenszuwächse nicht gebührend berücksichtigt wurde.
- Dadurch waren die Entlastungen, die mit den Tarifkorrekturen verbunden waren, vom Gesamtvolumen her viel zu gering.
- Zudem waren die tariflichen Entlastungen nicht am Entlastungsbedarf in den verschiedenen Einkommensbereichen ausgerichtet, so dass es zu sehr willkürlichen Belastungsverschiebungen kam.
- Die Grenze für das Erreichen des Spitzensteuersatzes wurde trotz der deutlichen Erhöhungen des Preis- und Einkommensniveaus nicht angehoben, sondern sogar abgesenkt, so dass die Progression zunehmend verschärft wurde.
- Infolge der verschärften Progression ist der Anfall heimlicher Steuererhöhungen gerade auch im Zuge der jüngsten Tarifkorrekturen immer mehr beschleunigt worden.

Angesichts dieser Erfahrungen erscheint es dringend geboten, die Steuerzahler durch institutionelle Vorkehrungen vor den heimlichen Steuererhöhungen zu schützen. Offenbar

⁷⁸ Siehe S. 21 ff.

⁷⁹ Siehe S. 25 ff.

⁸⁰ Siehe S. 27 ff.

⁸¹ Siehe S. 28 ff.

⁸² Siehe S. 29 ff.

⁸³ Siehe S. 32 ff.

kommen nämlich die berechtigten Interessen der Steuerzahler im politischen Entscheidungsprozess zu kurz, so dass es nicht länger vertretbar ist, wie bisher weiter auf die Einsicht der politisch Verantwortlichen und auf deren „freiwillige“ Tarifkorrekturen zu setzen⁸⁴. Es ist daher eine Regelung einzuführen, durch die es automatisch zu regelmäßigen und sachgerechten Anpassungen des Lohn- und Einkommensteuertarifs kommt. Dies wird zunehmend auch von Wissenschaftlern so gesehen, die einem solchen Automatismus in früheren Jahren eher zurückhaltend gegenüberstanden⁸⁵. Da keine Rechtfertigung erkennbar ist, wonach der Staat bei steigenden Einkommen der Bürger und Betriebe einen immer höheren prozentualen Anteil von deren Einkommen in Anspruch nehmen soll⁸⁶, ist ein Automatismus notwendig, der heimliche Steuererhöhungen künftig zuverlässig verhindert. Das gilt um so mehr, wenn die gesamte Abgabenbelastung – wie dies seit Jahren der Fall ist⁸⁷ – ohnehin bereits weit überhöht ist. Um die Steuerzahler künftig vor heimlichen Steuererhöhungen zu schützen, sollte daher die Pflicht zur automatischen Korrektur im Grundgesetz⁸⁸ sowie im Einkommensteuergesetz verankert werden.

5.2 Entwicklung der Einkommen ist maßgebend

Die bisherigen Vorschläge für eine Automatik zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen zielen – ebenso wie die in anderen Ländern teilweise schon existierenden Regelungen⁸⁹ – überwiegend auf eine Bindung an die Entwicklung des Geldwertes⁹⁰.

⁸⁴ Dazu hat der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (in seinem Jahresgutachten 1998/99, BR-Drs. 922/98, Textziffer 383) ausgeführt: „Will man die Steuerquote konstant halten, dann muss man in regelmäßigen Abständen eine Steuerreform mit Nettoentlastung durchführen. Da diese Reformen aller Erfahrung nach erst sehr spät zustande kommen – die Finanzminister schätzen die heimlichen Steuererhöhungen durchaus – und in unserem System der Finanzverfassung mit erheblichen politischen Streitigkeiten und – wie die letzten Jahre gezeigt haben – sogar mit gegenseitigen Blockaden verbunden sind, liegt der Gedanke nahe, zu einem automatisch ablaufenden Steuersenkungsverfahren zu kommen.“

⁸⁵ So führt C. Esser (Fn 72, S. 41) aus: „Das IFSt hat bereits 1994 eine Indexierung erwogen, damals aber einem gesetzlichen regelmäßigen Prüf- und Berichtsauftrag an die Regierung bezüglich „heimlicher Steuererhöhungen“ den Vorrang gegeben. Die Erfahrungen legen es jedoch nahe, nunmehr eine echte Indexierung des gesamten Einkommensteuertarifs zu empfehlen, wie es auch z.B. der Sachverständigenrat in einem seiner letzten Gutachten vorgeschlagen hat.“

⁸⁶ Siehe dazu oben S. 20f.

⁸⁷ Siehe dazu oben S. 21 ff.

⁸⁸ Siehe dazu bereits *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Heft 75 der Schriftenreihe, 1992, S. 88 ff. sowie *dasselbe*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn 42), S. 45 f. Dort wird auf verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Verhinderung inflationärer heimliche Steuererhöhungen eingegangen. Die in der vorliegenden Studie skizzierten Vorschläge gehen weiter, weil sie auf die Verhinderung jeglicher heimlicher Steuererhöhungen abzielen.

⁸⁹ Gesetzliche Regelungen zur Anpassung der Einkommensteuertarife an die Geldentwertung existieren beispielsweise in den USA (siehe dazu H. Zschiegener, Das Einkommensteuerrecht der USA (I), in:

Damit würde den heimlichen Steuererhöhungen allerdings nicht ausreichend entgegen gewirkt. Eine Bindung an die Preisentwicklung würde nämlich nur die rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen vermeiden können. Wie oben dargelegt, resultiert die Belastungsverschärfung, die seit 1958 erfolgt ist, aber nicht aus einem unzureichenden Ausgleich rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen. Wenn es in der Vergangenheit eine Bindung an die Preisentwicklung gegeben hätte und darüber hinausgehende Entlastungen unterblieben wären, dann wäre die Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer derzeit sogar noch wesentlich höher (im Jahr 2001 um rund 30 Mrd. DM) als sie tatsächlich ist⁹¹.

Es geht also nicht nur um die Vermeidung rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen sondern darum, jeglichen heimlichen Steuererhöhungen entgegenzuwirken, die aus dem Zusammenwirken von progressivem Tarif und einem Anstieg des Einkommensniveaus resultieren. Dabei ist es für den Mechanismus der heimlichen Steuererhöhungen unerheblich, ob die Einkommenserhöhungen, die zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen, rein nomineller oder auch realer Natur sind. Folglich ist eine automatische Bindung der Einkommensbesteuerung an die Entwicklung der Einkommen anzustreben⁹². Denn nur mit einer Bindung an die Einkommensentwicklung ist sichergestellt, dass es künftig nicht mehr zu heimlichen Steuererhöhungen kommt. Wenn eine solche Bindung an die Einkommensentwicklung vorgeschlagen wird, heißt dies im Übrigen nicht, dass das Rad zurück (beispielsweise auf die Verhältnisse von 1958) gedreht werden soll. Ein solcher Vorschlag zielt lediglich darauf ab, die Einkommensteuerbelastung – unabhängig vom konkreten Tarif – nur noch in dem Maße steigen zu lassen wie die Einkommen selbst. Damit wird die prozentuale Aufteilung der Einkommen zwischen den Steuerzahlern und dem Staat gleich gehalten. Zudem wird damit sichergestellt, dass die Struktur der Be-

Internationale Wirtschaftsbriefe (IWB) Nr. 10 vom 22.5.2002, Gruppe 2, S. 496 f.), Frankreich (siehe *Mennel/Förster*, Steuern in Europa, Amerika und Asien, 41. Lieferung 2000, S. 46), Großbritannien (ebenda, S. 42), Luxemburg (ebenda, S. 27), Niederlande (ebenda, S. 40), Kanada (ebenda, S. 41) und Mexiko (ebenda, S. 25).

⁹⁰ Eine Bindung an die Entwicklung des Geldwertes haben unter anderem vorgeschlagen: *F. Herb* (Fn 41), S. 57 f.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fn 51), Textziffer 383; *C. Esser* (Fn 72), S. 2 und S. 41.

⁹¹ Siehe dazu S. 36 f.

⁹² Eine solche Bindung der Einkommensbesteuerung an die Entwicklung der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltsanpassung hat der *CDU Bundesvorstand* im Rahmen eines Beschlusses „Für eine mittelstands- und arbeitnehmerfreundliche Steuerreform“ vom 8. Mai 2000 vorgeschlagen. Siehe dazu im Internet unter www.cdu.de:80/politik-a-z/beschluesse/mit-arb-steuerreform.htm.

lastung zwischen Beziehern unterschiedlich hoher Einkommen gleich bleibt, willkürliche Verzerrungen zu Lasten bestimmter Einkommensbereiche also vermieden werden.

5.3 Grundsätzliche Ansatzpunkte für automatische Korrekturen

Für automatische Korrekturen zur Verhinderung heimlicher Steuererhöhungen kommen zwei grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten in Betracht. So kann entweder bei den Einkommen angesetzt werden, die dann dem unveränderten Tarif unterworfen werden (Methode 1), oder aber der Tarif selbst wird entsprechend der Einkommensentwicklung korrigiert (Methode 2).

Zur Methode 1: Soll beispielsweise eine Anpassung an einen 10prozentigen Anstieg des Einkommensniveaus vorgenommen werden, ohne dass der Tarif selbst geändert wird, kann wie folgt verfahren werden: Wegen des Anstiegs auf 110 Prozent des Ausgangsniveaus werden zur Ermittlung der tariflichen Steuerschuld die Einkommen zunächst durch 1,1 dividiert und für den so bereinigten Einkommensbetrag wird dann der Durchschnittssteuersatz gemäß dem unveränderten Tarif ermittelt. Mit diesem fiktiven Steuersatz wird dann die Steuer für das tatsächliche Einkommen berechnet. Konkret würde dies beim Tarif von 2002 und einem beispielsweise um 10 Prozent auf 33.000 Euro gestiegenen Einkommen bedeuten, dass mittels der Division durch 1,1 zunächst auf das „Ausgangseinkommen“ von 30.000 Euro zurückgerechnet wird. Bei Einkommen von 30.000 Euro beläuft sich die Einkommensteuer gemäß dem Tarif 2002 auf 6.418 Euro beziehungsweise auf 21,39 Prozent. Dieser Prozentsatz wird dann auf das Einkommen von 33.000 Euro angewandt, womit sich eine Steuerschuld von 7.059 Euro errechnet. Gegenüber der tariflichen Steuer, die sich beim Tarif 2002 für ein Einkommen von 33.000 Euro auf 7.476 Euro beläuft, werden durch die skizzierte Korrektur also heimliche Steuererhöhungen von 417 Euro (= 7.476 Euro minus 7.059 Euro) vermieden, die ansonsten bei 10prozentiger Zunahme des Einkommensniveaus anfallen würden.

Zur Methode 2: Wenn die Anpassung an das um 10 Prozent gestiegene Einkommensniveau direkt beim Tarif ansetzt, wird dieser so gestreckt beziehungsweise „auf Räder gestellt“, dass danach die gleichen *Steuersätze* (nicht die gleichen absoluten Steuerbeträge) für 10 Prozent höhere Einkommen gelten. Die so korrigierte Tarifformel des Tarifs 2002 würde

für das beispielhaft gewählte Einkommen von 33.000 Euro dann direkt eine tarifliche Einkommensteuer von 7.059 Euro liefern, womit heimliche Steuererhöhungen infolge des gestiegenen Einkommensniveaus dann ebenfalls vermieden wären.

Die beiden Methoden führen demnach zwar zum gleichen Ergebnis und sind insoweit gleichermaßen geeignet, um heimliche Steuererhöhungen zu vermeiden. In der technischen Abwicklung ist die Methode 2 allerdings wesentlich einfacher⁹³. Zudem hat die direkte Tarifierfassung den entscheidenden Vorteil, dass der Tarif mit seinen gesetzlich festgelegten Eckwerten in diesem Fall die ihm zugedachte Aufgabe behält, nämlich die Steuerlast unmittelbar für alle zu versteuernden Einkommen festzulegen (sogenannte Belastungsfunktion des Tarifs⁹⁴). Im ersten Fall (Methode 1) verliert der Tarif diese Funktion im Zeitablauf zunehmend, weil die fiktiven Einkommen, die zur Ermittlung des anzuwendenden Steuersatzes dem unveränderten Tarif unterworfen werden, bei steigendem Einkommensniveau nach und nach immer weiter von den tatsächlich zu versteuernden Einkommen abweichen.

5.4 Vorschlag: Tarifeckwerte an durchschnittliche Einkommensentwicklung binden

Um heimliche Steuererhöhungen künftig zu vermeiden, erscheint es geboten, die Eckwerte von Lohn- und Einkommensteuertarifen grundsätzlich an die Einkommensentwicklung zu koppeln. Konkret heißt dies, dass der Besteuerungsbeginn (damit der Grundfreibetrag) und der Einkommensbetrag, von dem an der Spitzensteuersatz greift, gemäß der allgemeinen Einkommensentwicklung anzuheben sind. Bei Tarifen mit unterschiedlichen Tarifzweigen im Bereich der direkten Progression sind auch die Einkommensgrenzen für diese einzelnen Tarifbereiche entsprechend anzupassen. Mit einer derartigen Anpassungsautomatik wird der Tarif so gestreckt beziehungsweise auf Räder gestellt, dass die prozentuale Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung bei allgemein steigendem Einkommensniveau für Durchschnittsverdiener unverändert bleibt. Gleiches gilt für Bezieher doppelter, fünffacher oder

⁹³ Auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fn 51, Textziffer 383) gibt einer direkten Tarifierfassung den Vorzug vor einer Deflationierung der Einkommen. Im Gegensatz zur hier vorgeschlagenen Anpassung an die Einkommensentwicklung plädiert der Sachverständigenrat hingegen für eine Indexierung des Tarifs gemäß der Geldwertentwicklung.

⁹⁴ Siehe dazu ausführlicher *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Heft 84 der Schriftenreihe, 1996, S. 2 f.

halber Durchschnittseinkommen. Heimliche Steuererhöhungen fallen dann also generell nicht mehr an, die Struktur der Belastung bleibt gleich.

Dieser Vorschlag zur automatischen Tarifierhöhung gilt grundsätzlich für jeden progressiven Tarif. Folglich wäre eine solche institutionelle Vorkehrung gegen heimliche Steuererhöhungen auch für den Tarif vorzusehen, der für 2005 beschlossen ist. Dieser Tarif ist hinsichtlich seines Belastungsverlaufs zwar in keiner Weise überzeugend („Trick mit dem Knick“) und die damit verbundene Belastung erscheint zudem generell immer noch weit überhöht. Dennoch, wenn dieser Tarif in der beschlossenen Ausgestaltung eingeführt wird, sollte er zumindest in der skizzierten Weise auf Räder gestellt werden, weil es ansonsten erneut schnell zu massiven heimlichen Steuererhöhungen käme⁹⁵. Anhand des Tarifs 2005 seien die konkreten Auswirkungen der automatischen Eckwertanpassung beispielhaft veranschaulicht⁹⁶: Der Tarif 2005 weist einen Grundfreibetrag von 7.664 Euro auf. Der erste darüber hinausgehende Euro wird mit 15 v. H. besteuert (Eingangssteuersatz A). Bis zu Einkommen von 12.739 Euro (Knickstelle B) steigt der Grenzsteuersatz steil auf 24 v. H. an, um dann von dort aus nicht mehr ganz so steil bis zum Spitzensteuersatz von 42 v. H. bei 52.152 Euro (C) weiter zu klettern. Die Durchschnittssteuersätze belaufen sich bei diesen Eckwerten auf 0 v. H., 7,8 v. H. und 26,8 v. H. Eine Anpassung des Tarifs 2005 an eine 10prozentige Steigerung des Einkommensniveaus führt dazu, dass die Besteuerung dann bei 8.430 Euro beginnt (7.664 Euro + 10 %), die „Knickstelle“ bei 14.012 Euro liegt (12.739 Euro + 10 %), und der Spitzensteuersatz bei 57.367 Euro einsetzt (52.152 Euro + 10 %). Die Auswirkungen der Tarifstreckung sind im Schaubild exemplarisch bei einem Einkommen von ursprünglich 30.000 Euro abgebildet. Für ein solches Einkommen liegt der Grenzsteuersatz beim Tarif 2005 bei 31,9 v. H. und der Durchschnittssteuersatz bei 19,4 v. H. Eben diese Steuersätze gelten bei dem um 10 Prozent gestreckten Tarif dann bei einem Einkommen von 33.000 Euro.

Wenn die Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung gekoppelt werden sollen, stellt sich die Frage, welche konkrete Einkommensgröße als Indikator heranzuziehen ist. Ausgehend von den Komponenten, aus denen sich das zu versteuernde Einkommen zusammensetzt, könnte das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ als sachgerechte Bezugsgröße erscheinen. Ein derart abgegrenztes Durchschnittseinkommen würde sämtliche

⁹⁵ Siehe dazu bereits oben S. 49.

sieben Einkunftsarten einbeziehen, die der Einkommensbesteuerung unterworfen werden. Zudem würde die Durchschnittsbildung unter Bezugnahme auf die Zahl der Erwerbstätigen der Tatsache Rechnung tragen, dass der weit überwiegende Teil des zu versteuernden Einkommens auf Erwerbseinkommen entfällt. Andererseits ist das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ eine Größe, die für die Masse der Steuerzahler nicht sonderlich anschaulich und auch nicht typisch ist. Daher könnte es im Interesse einer breiten Akzeptanz und der besseren Anschaulichkeit sinnvoll sein, die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ als die relevante Durchschnittsgröße heranzuziehen. Denn rund 90 Prozent der Erwerbstätigen sind Arbeitnehmer⁹⁷. Langfristig haben sich das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ und die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ im Übrigen sehr ähnlich entwickelt⁹⁸, so dass die letztgenannte Bezugsgröße auch insoweit einen geeigneten Indikator für die Bindung der Tarifeckwerte liefert.

Hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs könnte das Verfahren zur Anpassung der Tarifeckwerte folgendermaßen erfolgen: Wird ein Tarif zum 1. Januar neu eingeführt, dann wird im August des betreffenden Jahres geprüft, um wie viel die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im ersten Halbjahr über dem Niveau des ersten Halbjahres vom Vorjahr liegen⁹⁹. Um die so ermittelte Steigerungsrate werden dann die Eckwerte des Tarifs zum 1. Januar des Folgejahres angepasst. Das gleiche Prozedere wird dann jährlich wiederholt. Auf diese Weise wäre eine zeitnahe und regelmäßige Tarifierfassung sichergestellt. Da die Anpassungsrate jeweils im August festgestellt wird, bleibt zudem genügend zeitlicher Vorlauf, um die Anpassung zum Beginn des Folgejahres verwaltungstechnisch umzusetzen. Um in Phasen niedriger Einkommenssteigerungen den verwaltungstechnischen Anpassungsaufwand zu begrenzen, könnte alternativ zur obligatorischen jährlichen Anpassung daran gedacht werden, die Tarifeckwerte erst anzupassen, wenn sich das durchschnittliche Lohn- und Gehaltsniveau gegenüber der Tarifierfassung beziehungsweise

⁹⁶ Siehe dazu Schaubild 6 im Anhang

⁹⁷ Im Jahr 2001 lag der Anteil der Arbeitnehmer (Inländer) an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen (Inländer) bei 89,8 %. Siehe dazu *Statistisches Bundesamt*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.2, Vorbericht 2001, S. 78.

⁹⁸ Das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ ist von 1991 bis 2001 um 30,5 % gestiegen. Die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ nahmen im selben Zeitraum um 30,9 % zu. Siehe dazu *Statistisches Bundesamt* (Fn 97), S. 37 und S. 43. Von 1958 bis 2001 ist das „Volkseinkommen je Erwerbstätigen“ auf das 9,99-fache, die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ auf das 9,6-fache des Ausgangswertes gestiegen. Siehe dazu *Statistisches Bundesamt*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Fn 97), S. 37 und S. 47 sowie *Statistisches Jahrbuch 2001*, S. 655.

⁹⁹ Nach Auskunft des *Statistischen Bundesamtes* (vom 7.5.2002) sind die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ für das erste Halbjahr regelmäßig im August des betreffenden Jahres verfügbar.

gegenüber der letzten Tarifierhöhung um mindestens 2 Prozent erhöht hat. In der Praxis hätte eine solche Regelung zwischen 1991 und 2001 zur Folge gehabt, dass sechs Mal nach einem Jahr, ein Mal nach zwei Jahren und ein Mal nach drei Jahren Anpassungen der Tarifeckwerte fällig gewesen wären.

Geht man beispielsweise davon aus, dass die Einkommen von 2005 bis 2010 um durchschnittlich 3 % jährlich steigen, dann verhindert die hier skizzierte automatische Anpassungsregelung für den Tarif 2005 heimliche Steuererhöhungen in folgendem Umfang (einschließlich Solidaritätszuschlag):

- 2006: 3,5 Mrd. Euro (6,9 Mrd. DM)
- 2007: 7,5 Mrd. Euro (14,7 Mrd. DM)
- 2008: 11,4 Mrd. Euro (22,3 Mrd. DM)
- 2009: 15,7 Mrd. Euro (30,7 Mrd. DM)
- 2010: 19,5 Mrd. Euro (38,1 Mrd. DM)

Diese automatischen Korrekturen infolge des auf Räder gestellten Tarifs 2005 stellen also sicher, dass die Belastung mit beziehungsweise die staatlichen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer nicht mehr schneller, sondern „nur“ noch ebenso schnell steigen wie die Einkommen selbst (nämlich gemäß der getroffenen Annahme um jährlich 3 %). Trotz der Anpassungsautomatik beim Tarif nimmt das Aufkommen aus Lohn- und Einkommensteuer – wenn keine sonstigen Entlastungen erfolgen – dann immer noch in erheblichem Maße (gegenüber 2005) zu:

- 2006: um 5,9 Mrd. Euro (11,6 Mrd. DM)
- 2007: um 12,1 Mrd. Euro (23,6 Mrd. DM)
- 2008: um 18,4 Mrd. Euro (35,9 Mrd. DM)
- 2009: um 25 Mrd. Euro (48,8 Mrd. DM)
- 2010: um 31,5 Mrd. Euro (61,7 Mrd. DM).

Anhand dieser Zahlen wird ersichtlich, dass die skizzierte Anpassungsautomatik für den Lohn- und Einkommensteuertarif heimliche Steuererhöhungen wirkungsvoll verhindert, andererseits aber keine übermäßige Einengung des staatlichen Einnahmenrahmens zur Folge hat.

Belastung gleicher Nominaleinkommen durch verschiedene Tarife seit 1958																						
- Belastung in DM beim Grundtarif -																						
zu versteuerndes Einkommen	T1958	T1965	T1975	T1978	T1979	T1981	T1986	T1988	T1990	T1996	T1998	T1999	T2000	T2001	T2002	T2003	T2005	Entlastung in DM		Entlastung in %		
																			T2002 geg. T1958	T2005 geg. T1958	T2002 geg. T1958	T2005 geg. T1958
2.000	60	57	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-60	-60	-100%	-100%
7.000	1.062	1.008	877	811	725	606	606	534	256	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1.062	-1.062	-100%	-100%
12.000	2.398	2.079	1.980	1.914	1.828	1.711	1.639	1.592	1.233	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2.398	-2.398	-100%	-100%
17.000	3.940	3.471	3.164	3.098	2.932	2.804	2.732	2.685	2.273	1.293	1.222	996	836	619	614	444	319		-3.326	-3.621	-84%	-92%
22.000	5.636	5.143	4.871	4.805	4.325	4.014	3.928	3.851	3.401	2.658	2.588	2.362	2.118	1.792	1.782	1.483	1.273		-3.854	-4.363	-68%	-77%
32.000	9.503	9.035	8.864	8.798	8.026	7.273	7.060	6.696	5.872	5.504	5.443	5.231	4.870	4.345	4.336	4.017	3.691		-5.167	-5.812	-54%	-61%
39.500	12.625	12.234	12.231	12.165	11.304	10.297	9.942	9.242	7.928	7.756	7.707	7.520	7.114	6.450	6.450	6.122	5.678		-6.175	-6.947	-49%	-55%
49.500	17.021	16.762	16.988	16.922	16.020	14.837	14.284	13.082	10.930	10.905	10.881	10.743	10.333	9.501	9.505	9.175	8.533		-7.516	-8.488	-44%	-50%
59.500	21.612	21.485	21.902	21.836	20.934	19.743	19.021	17.338	14.236	14.235	14.235	14.168	13.820	12.836	12.846	12.513	11.622		-8.766	-9.990	-41%	-46%
69.500	26.418	26.389	27.025	26.959	26.057	24.879	24.029	21.936	17.865	17.864	17.864	17.821	17.595	16.477	16.470	16.138	14.944		-9.948	-11.474	-38%	-43%
79.500	31.375	31.375	32.297	32.231	31.329	30.135	29.152	26.736	21.778	21.778	21.778	21.735	21.617	20.382	20.380	20.045	18.502		-10.995	-12.873	-35%	-41%
99.500	41.567	41.567	43.132	43.066	42.164	40.969	39.660	36.792	30.516	30.515	30.514	30.472	30.461	29.047	29.052	28.717	26.318		-12.515	-15.249	-30%	-37%
122.000	53.368	53.368	55.635	55.569	54.667	53.479	51.906	48.795	41.810	41.810	41.809	41.766	41.637	39.877	39.854	39.283	35.760		-13.514	-17.608	-25%	-33%
147.000	66.629	66.629	69.644	69.578	68.676	67.476	65.880	62.752	55.061	55.061	55.060	55.017	54.388	52.003	51.976	51.032	46.259		-14.653	-20.370	-22%	-31%

Entwicklung der Einkommensteuertarife von 1958 bis 2002															
(Grundfreibetrag, Eingangssteuersatz, Proportionalzonen, Spitzensteuersatz)															
	gültig	Tarif 1958	Tarif 1965	Tarif 1975	Tarif 1978	Tarif 1979	Tarif 1981	Tarif 1986	Tarif 1988	Tarif 1990	Tarif 1996	Tarif 1998	Tarif 1999	Tarif 2000	Tarif 2002
	von ...	01.01.1958	01.01.1965	01.01.1975	01.01.1978	01.01.1979	01.01.1981	01.01.1986	01.01.1988	01.01.1990	01.01.1996	01.01.1998	01.01.1999	01.01.2000	01.01.2002
	bis ...	31.12.1964	31.12.1974	31.12.1977	31.12.1978	31.12.1980	31.12.1985	31.12.1987	31.12.1989	31.12.1995	31.12.1997	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2001	
Grundfreibetrag	DM	1.680	1.680	3.029	3.329	3.690	4.212	4.536	4.752	5.616	12.095	12.365	13.067	13.499	14.093
Eingangssteuersatz	v. H.	20,0	19,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	19,0	25,9	25,9	23,9	22,9	19,9
Proportionalzone	von ... DM	1.681	1.681	3.030	3.030	3.691	4.213	4.537	4.753	5.617	---	---	---	---	---
	bis ... DM	8.009	8.009	16.019	16.019	16.000	18.000	18.035	18.035	8.153	---	---	---	---	---
-Steuersatz	v. H.	20,0	19,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	19,0	---	---	---	---	---
Progressionszone	von ... DM	8.010	8.010	16.020	16.020	16.001	18.001	18.036	18.036	8.154	12.096	12.366	13.068	13.500	14.094
	bis ... DM	110.039	110.039	130.019	130.019	129.999	129.999	130.031	130.031	120.041	120.041	120.041	120.041	114.695	107.567
-Steuersatz	von ... v. H.	27,2	19,0	30,8	30,8	22,0	22,0	22,0	22,0	19,0	25,9	25,9	23,9	22,9	19,9
	bis ... v. H.	51,9	51,9	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	53,0	53,0	53,0	53,0	51,0	48,5
Obere Proportionalzone	ab ... DM	110.040	110.040	130.020	130.020	130.000	130.000	130.032	130.032	120.042	120.042	120.042	120.042	114.696	107.568
-Steuersatz	v. H.	53,0	53,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	53,0	53,0	53,0	53,0	51,0	48,5
nachrichtlich															
Höchststeuersatz für gewerbliche Einkünfte															
-Steuersatz	v. H.	---	---	---	---	---	---	---	---	---	47,0	47,0	45,0	43,0	43,0
-ab	DM										100.278	100.278	93.744	84.834	88.290

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik, Februar 2000

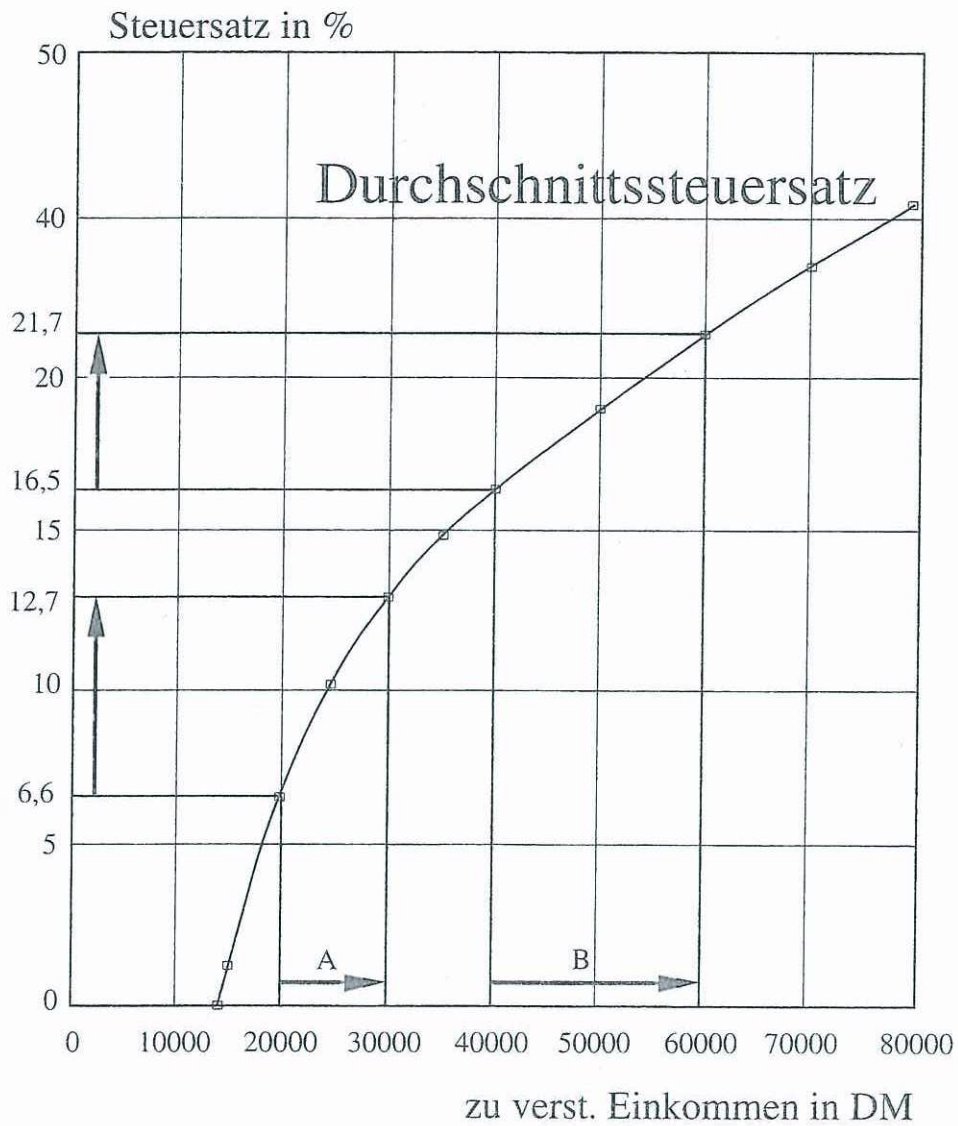
Notwendige und tatsächliche Senkung der Durchschnittssteuersätze 2001 gegenüber 1958 zur Vermeidung jeglicher (real- und inflationsbedingter) heimlicher Steuererhöhungen

– Erklärung der Berechnungsmethode –

Nachfolgend wird beispielhaft für ein im Jahr 2001 zu versteuerndes Jahreseinkommen von 50.000 DM veranschaulicht, wie der Tarif von 1958 anzupassen ist, um heimliche Steuererhöhungen zu vermeiden. Zum Verständnis sind die folgenden Informationen bzw. Rechenschritte erforderlich:

1. Von 1958 bis 2001 hat sich das Einkommensniveau im Durchschnitt auf das 10,56-fache des Ausgangsniveaus von 1958 erhöht.
2. Bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklung des Einkommensniveaus entsprach dem Einkommen von 50.000 DM im Jahr 2001 demnach ein Einkommen von 4.735 DM im Jahr 1958 ($50.000 : 10,56 = 4.735$).
3. Ein Einkommen von 4.735 DM wurde 1958 gemäß dem damaligen Tarif mit 12,9 % Einkommensteuer belastet.
4. Falls der Tarif von 1958 im Jahr 2001 noch unverändert gegolten hätte, wäre 2001 auf das Einkommen von 50.000 DM eine Einkommensteuerbelastung von 34,5 % angefallen.
5. Um heimliche Steuererhöhungen bei dem gemäß dem Durchschnitt gestiegenen Einkommen zu vermeiden bzw. um die gleich hohe prozentuale Belastung (von 12,9 %) wie im Jahr 1958 zu erreichen, wäre der Tarif von 1958 bis zum Jahr 2001 bei einem Einkommen von 50.000 DM also um 21,6 Prozentpunkte abzusenken ($34,5 - 12,9 = 21,6$).
6. Tatsächlich war beim Tarif von 2001 auf ein Einkommen von 50.000 DM aber 19,3 % Einkommensteuer fällig (6,4 Prozentpunkte mehr als beim Vergleichseinkommen von 1958 = nicht ausgeglichene heimliche Steuererhöhung).
7. Folglich wurde der Tarif von 1958 bei einem Einkommen von 50.000 DM statt der erforderlichen 21,6 Prozentpunkte also nur um 15,2 Prozentpunkte gesenkt ($34,5 \% - 19,3 \% = 15,2 \%$).
8. Die tatsächliche Senkung um 15,2 Prozentpunkte machte demnach 70 % der erforderlichen Senkung (um 21,6 Prozentpunkte) aus ($15,2 : 21,6 = 0,7$ bzw. 70 %).

Heimliche Steuererhöhungen beim Tarif 2001



Tarif 2005 auf Rädern

Anpassung um 10 %

