

Dorn, Florian et al.

Article

Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorn, Florian et al. (2017) : Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 09, pp. 31-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165910>

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.

Florian Dorn, Clemens Fuest, Fabian Häring*, Björn Kauder, Luisa Lorenz und Martin Mosler

Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten**

Der Mittelstandsbauch führt bei geringen und mittleren Einkommen zu einem schnell steigenden Grenzsteuersatz, weshalb der Mittelstand in der öffentlichen Debatte oft als derjenige Teil der Gesellschaft angesehen wird, der einen besonders großen Anteil an den staatlichen Abgaben trägt. Deshalb stellt die Beseitigung des Mittelstandsbauchs im steuerpolitischen Diskurs ein bedeutendes Thema dar. Um diese Debatte mit Fakten zu unterstützen, werden mögliche Ansätze zur Abflachung des Mittelstandsbauchs und partielle Gegenfinanzierungsoptionen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) geschätzt.

DER MITTELSTANDSBAUCH IN DEUTSCHLAND

Der deutsche Mittelstand wird in der öffentlichen Debatte häufig als derjenige Teil der Gesellschaft angesehen, der besonders unter staatlichen Abgaben leidet. Mitverantwortlich hierfür ist der sogenannte »Mittelstandsbauch«, der zu einer schnell ansteigenden Einkommensteuerlast im mittleren Einkommensbereich führt. Grund hierfür ist der gegenwärtige Einkommensteuertarif, der durch zwei Einkommenszonen mit linear-progressivem Verlauf des Grenzsteuersatzes gekennzeichnet ist (vgl. Abb. 1). Basierend auf dem Tarif von 2016, schließt sich an den Grundfreibetrag eine Zone im Einkommensbereich zwischen 8 653 Euro und 13 669 Euro an, in der der Grenzsteuersatz rasch von 14% auf etwa 24% ansteigt. In der sich anschließenden zweiten Progressionszone für zu versteuernde Einkommen von 13 670 Euro bis 53 665 Euro steigt der Grenzsteuersatz vergleichsweise langsam auf den Spitzensteuersatz von 42% an. Danach folgen lediglich eine proportionale vierte Steuertarifzone auf dieser Höhe sowie der Sprung auf 45% ab einem Einkommen von 254 447 Euro, umgangssprachlich auch »Reichensteuer«

* Fabian Häring war von Oktober bis Dezember 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

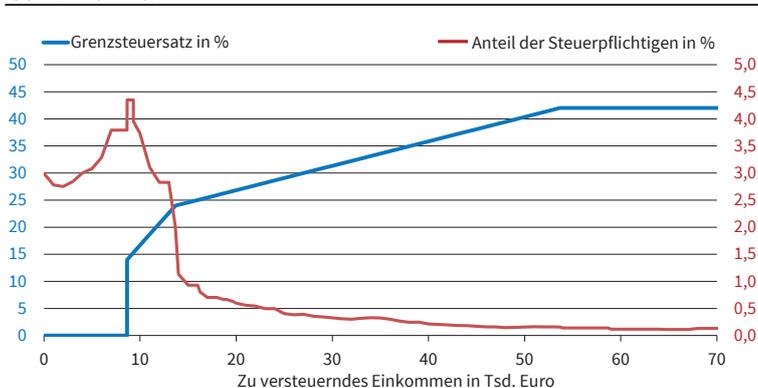
** Dieser Beitrag übernimmt Teile des Textes einer Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) angefertigt hat (Dorn et al. 2016a). Die dargestellten Reformoptionen sind beispielhafte Berechnungen und nicht notwendigerweise Forderungen der Autoren oder des ifo Instituts.

genannt. Ein progressiver Steuertarif bewirkt für sich genommen, dass die Steuerbelastung überproportional mit dem Einkommen zunimmt. Allerdings sorgt die gegenwärtige Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs dafür, dass der Durchschnittssteuersatz gerade für Bezieher mittlerer Einkommen stark ansteigt. Diese starke Progression wird in der politischen Debatte teils als leistungsfeindlich und ungerecht angesehen.

Der Tarifverlauf der Einkommensteuer wurde in der Geschichte der Bundesrepublik vielfach angepasst. Die Anpassungen beschränkten sich dabei nicht nur auf die Höhe der Belastung, sondern führten auch zu qualitativen Änderungen des Tarifverlaufs. Bis 1989 folgte der Anstieg des Grenzsteuersatzes noch einer konkaven Funktion. Aus dieser Zeit stammt auch der Begriff Mittelstandsbauch. Ab 1990 verschwand der Mittel-

Abb. 1

Einkommensteuertarif 2016 und Verteilung^a der Steuerzahler nach zu versteuerndem Einkommen



^a Die Verteilung bezieht sich auf Steuerpflichtige ohne Zusammenveranlagte.

Quelle: Darstellung der Autoren, basierend auf der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistische Ämter 2016) ohne Darstellung der fünften Steuertarifzone.

standsbauch zunächst wieder: Der konkave Verlauf wurde durch einen linearen Verlauf ersetzt, und der Grenzsteuersatz stieg in der linear-progressiven Zone höherer Einkommen schneller an als bei niedrigen Einkommen. Erst seit dem Jahr 1999 steigt der Grenzsteuersatz bei niedrigen Einkommen wieder schneller an als bei höheren. Aufgrund der Gestaltung des gegenwärtigen Tarifs mit zwei linear-progressiven Zonen sollte man nun eher von einer »Mittelstandsecke« (Bund der Steuerzahler) oder gar von einer »Geringverdienercke« sprechen, liegt die Ecke doch im Einkommensbereich rund um 13 670 Euro.

Das Wiederaufkommen des Mittelstandsbauchs war nicht zuletzt auch das Ergebnis polittaktischen Kalküls. In der öffentlichen Debatte findet zumeist eine Fokussierung auf die Grenzsteuersätze mit »Signalwirkung« statt, also auf den Eingangs- und den Spitzensteuersatz (bzw. seit 2007 auch auf den Reichensteuersatz). Insbesondere die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer wird häufig an diesen einzelnen Grenzsteuersätzen festgemacht. Die rot-grüne Bundesregierung senkte mit Wirkung ab 2001 den Spitzensteuersatz von 53% auf 42%. Wohl um auch Geringverdienern eine vergleichbare Steuersenkung zu suggerieren, wurde der Eingangssteuersatz ebenfalls um 11 Prozentpunkte gesenkt. Der genaue Verlauf des Grenzsteuersatzes im Bereich mittlerer Einkommen war hingegen kaum Gegenstand der Debatte. Mutmaßlich aufgrund der erheblichen Steuermindereinnahmen bei Verzicht auf einen Mittelstandsbauch wurde schlussendlich nur eine kleine Ecke in den unteren Rand des Tarifverlaufs gedrückt, die einen niedrigen Eingangssteuersatz bei gleichzeitig nur mäßiger Entlastung geringer und mittlerer Einkommen sicherstellte. Der Mittelstandsbauch ermöglicht daher substanzielle Einkommensteuereinnahmen, ohne die häufig wahrgenommenen »Signal«-Steuersätze (Eingangs-, Spitzen- und Reichensteuersatz) allzu hoch setzen zu müssen.

Der Diskussion über den Mittelstandsbauch kommt hierbei eine große finanzielle Bedeutung zu. Abbildung 1 verdeutlicht dies graphisch, indem die Verteilung der Einkommensteuerfälle, d.h. der relative Anteil von Steuerzahlern mit einem gleich hohen zu versteuernden Einkommen an der Gesamtheit aller Steuerfälle, abgebildet wird. Es wird deutlich, dass sich ein Großteil der Steuerpflichtigen im Bereich niedriger und mittlerer Einkommen mit stark ansteigenden Grenzsteuersätzen befindet. Reformen des Steuertarifs in diesem Bereich gehen mit entsprechend breitflächigen Be- bzw. Entlastungswirkungen für die Bürger und signifikanten Änderungen bei den Steuereinnahmen einher.

Der vorliegende Beitrag stellt mögliche Anpassungen des Steuertarifs dar und simuliert die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Die sich ergebenden Be- bzw. Entlastungen der Steuerzahler werden in ihrer gesamtwirtschaftlichen Höhe gemessen und ergeben sich aus der Differenz der aggregierten Steuerbeträge mit gegenwärtigem und reformiertem Einkommen-

steuertarif. Es werden zudem Möglichkeiten zur fiskalischen Kompensation der entsprechenden Steuermindereinnahmen aufgezeigt. Zur Quantifizierung werden Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Erhebungsjahrs 2010 herangezogen (Statistische Ämter 2016)¹ und die steuerlichen Effekte mit dem ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) geschätzt.² Sämtliche Reformoptionen eignen sich als »Tarif auf Rädern«; eine automatische Anpassung an die Kalte Progression ist somit möglich.³

MÖGLICHE REFORM- UND GEGEN-FINANZIERUNGSOPTIONEN

Varianten zur Abflachung des Mittelstandsbauchs

Nachfolgend werden drei Varianten vorgestellt, wie der Tarifverlauf der Grenzsteuersätze angepasst werden könnte, um den »Mittelstandsbauch« und somit die steuerliche Belastung mittlerer Einkommen zu reduzieren. Reformoption I zeigt die fiskalischen Auswirkungen einer Abflachung des Mittelstandsbauchs durch eine stufenweise Rechtsverschiebung des Einkommenseckwertes, der den Beginn der zweiten Progressionszone markiert und dessen (Eingangs-)Grenzsteuersatz bei 23,97% liegt. In Reformoption II wird nicht die untere, sondern die obere Grenze der zweiten Progressionszone nach rechts verschoben. Der Spitzensteuersatz von 42% greift folglich erst bei höheren Einkommen als gegenwärtig. In Reformoption III werden beide Tarifeckwerte der zweiten Progressionszone parallel verschoben.

Reformoption I: Abflachung des eigentlichen Mittelstandsbauchs

Anpassung des Tarifs

Bei der ersten Reformoption verbleiben Eingangs- und Spitzensteuersatz auf dem gegenwärtigen Niveau und greifen bei den gegenwärtigen Einkommenschwellen. Auch die umgangssprachlich sogenannte Reichensteuer, die ab einem zu versteuernden Einkommen von

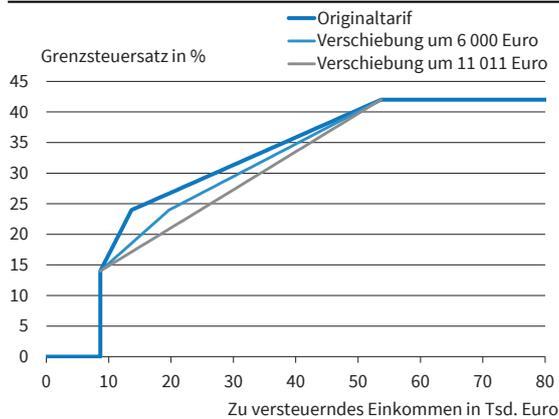
¹ Die Mikrodaten werden von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereitgestellt. Die Daten des Erhebungsjahrs 2010 sind gegenwärtig die neuesten zur Verfügung stehenden Daten. Der verwendete Datensatz stellt eine 10%-Stichprobe aller Einkommensteuerpflichtigen dar und umfasst ca. 3,9 Mio. Beobachtungen.

² Für die Simulation werden die Bruttoeinkommen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016) approximiert und mit dem Bruttolohnwachstum bis 2016 fortgeschrieben. Für das Bruttolohnwachstum je Arbeitnehmer bis 2015 vgl. Statistisches Bundesamt (2016a). Die Prognose des Bruttolohnwachstums im Jahr 2016 basiert auf der Gemeinschaftsdiagnose (2016). Die gesetzlichen Änderungen bei Freibeträgen, Abzugsposten und der Steuertarifformel zwischen 2010 und 2016 werden berücksichtigt. Die Entwicklung der Höhe einzelner Abzugsposten wird, sofern nötig, mittels Fortschreibung mit der Inflationsrate bzw. dem Bruttolohnwachstum approximiert. Für die Inflation bis 2015 wird der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (2016b) verwendet. Die Inflationsprognose des Jahres 2016 basiert auf der Gemeinschaftsdiagnose (2016).

³ Zu den Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern siehe Dorn et al. (2017a; 2017b; 2016b) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 206 ff.).

Abb. 2

Abflachung des eigentlichen Mittelstandsbauchs
 Tarifierpassung



Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuertarifzone. © ifo Institut

254 447 Euro greift, bleibt unberührt. Die Abflachung des Mittelstandsbauchs erfolgt durch eine stufenweise Rechtsverschiebung des Einkommenseckwertes, der den Beginn der zweiten Progressionszone markiert (vgl. Abb. 2). Im gegenwärtig geltenden Tarif wird ein zusätzlich verdienter Euro an dieser Einkommensschwelle von 13 669 Euro mit einem Grenzsteuersatz von etwa 24% belastet. Im betrachteten Reformszenario greift dieser Grenzsteuersatz nun erst bei zunehmend höheren zu versteuernden Einkommen. Die Rechtsverschiebung erfolgt in 1 000-Euro-Schritten bis zu dem Punkt, an dem der Mittelstandsbauch komplett abgeflacht ist (bei 24 680 Euro), wodurch im letzten betrachteten Tarifverlauf lediglich eine durchgehende linear-progressive Zone verbleibt.

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Die Auswirkungen einer solchen Reform auf den Staatshaushalt sind in Tabelle 1 dargestellt. Die gesamtwirtschaftlichen Entlastungen der Steuerzahler werden in Abhängigkeit der sich verändernden Einkommensschwelle bemessen und ergeben sich aus der Differenz

Tab. 1

Abflachung des eigentlichen Mittelstandsbauchs, aggregierte Entlastungswirkung

Erhöhung der Grenze zu Beginn der 3. Tarifzone um ...	Aggregierte Entlastungswirkung für Steuerzahler
... 1 000 Euro	3,348 Mrd. Euro
... 2 000 Euro	6,591 Mrd. Euro
... 3 000 Euro	9,733 Mrd. Euro
... 4 000 Euro	12,773 Mrd. Euro
... 5 000 Euro	15,713 Mrd. Euro
... 6 000 Euro	18,556 Mrd. Euro
... 7 000 Euro	21,303 Mrd. Euro
... 8 000 Euro	23,956 Mrd. Euro
... 9 000 Euro	26,519 Mrd. Euro
... 10 000 Euro	28,990 Mrd. Euro
... 11 011 Euro, vollständiges Abflachen	31,401 Mrd. Euro

Anmerkungen: Differenz zwischen dem Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit entsprechender Grenzverschiebung beim zu versteuernden Einkommen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Hilfe des ifo-ESM unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016).

zwischen dem zuletzt geltenden Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit dem jeweils abgeflachten Mittelstandsbauch. Alle Steuerzahler werden deutlich besser gestellt, wobei dies mit entsprechenden Steuermindereinnahmen verbunden ist.

Deutlich erkennbar ist die stetig zunehmende absolute Entlastungswirkung, je weiter der Anfangspunkt der zweiten Progressionszone nach rechts verschoben wird. Würde der Grenzsteuersatz von etwa 24% erst ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 14 669 Euro greifen (anstelle von gegenwärtig 13 669 Euro), würde das für die Steuerzahler eine Entlastung von ca. 3,3 Mrd. Euro bedeuten. Eine Verschiebung der Einkommensschwelle um 6 000 Euro auf 19 669 Euro würde die Steuerzahler um etwa 18,6 Mrd. Euro entlasten. Ein komplettes Abflachen des Mittelstandsbauchs durch Verschiebung der Schwelle um 11 011 Euro würde einer Entlastung von 31,4 Mrd. Euro entsprechen.

Während der aggregierte Entlastungsbetrag von Stufe zu Stufe steigt, nimmt der absolute Zuwachs desselben leicht ab. So entlastet eine Ausweitung der Verschiebung der Einkommensschwelle von 1 000 Euro auf 2 000 Euro die Steuerzahler um zusätzliche 3,2 Mrd. Euro im Vergleich zur vorhergehenden Einkommensschwelle. Im Gegensatz dazu bringt eine Ausweitung der Verschiebung von 10 000 Euro auf rund 11 000 Euro nur eine zusätzliche Entlastung von 2,4 Mrd. Euro.

Reformoption II: Spitzensteuersatz bei höherer Einkommensgrenze

Anpassung des Tarifs

Auch in der zweiten Reformoption bleiben Eingangs- und Spitzensteuersatz sowie der Grundfreibetrag konstant. Im Vergleich zum vorhergehenden Szenario wird hierbei jedoch nicht die untere, sondern die obere Grenze der zweiten Progressionszone nach rechts verschoben (vgl. Abb. 3). Der Spitzensteuersatz von 42% greift folglich erst bei höheren Einkommen als gegenwärtig. Die gegenwärtige Schwelle von 53 665 Euro

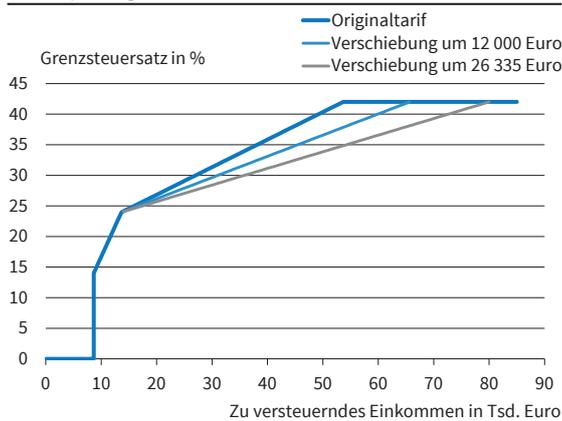
wird dabei in 1 000-Euro-Schritten bis auf 80 000 Euro erhöht. Diese Verschiebung bewirkt eine Abflachung des Mittelstandsbauchs im oberen Abschnitt: Während der Verlauf der Grenzsteuersätze im unteren Einkommensbereich zwischen 8 652 Euro und 13 669 Euro unverändert bleibt, sinkt die Grenzsteuerbelastung für Steuerzahler mit einem zu versteuernden Einkommen ab 13 670 Euro.

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Tabelle 2 zeigt die Auswirkungen einer solchen Reform auf die aggregierten Steuereinnahmen. Die

Abb. 3

Spitzensteuersatz bei höherer Einkommensgrenze
 Tarifierpassung



Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuerartifzone. © ifo Institut

Entlastungen, die entstehen, wenn der Spitzensteuersatz erst bei höheren Einkommen greift, fallen geringer aus als jene, die durch eine Abflachung des eigentlichen Mittelstandsbauchs unter Reformoption I resultieren. Diese Unterschiede lassen sich vornehmlich durch die geringere Anzahl der Steuerfälle in den höheren Einkommensbereichen erklären: Während unter der ersten Reformoption auch die kleineren Einkommen und somit die zahlenmäßig größte Gruppe der Steuerzahler entlastet wird, profitiert unter der zweiten Reformoption vor allem die einkommensstärkere Mittelschicht. Zwar werden in diesem Szenario die Grenzsteuersätze für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 13 670 Euro bis zu maximal 80 000 Euro gesenkt; die größte Entlastungswirkung stellt sich jedoch bei den Beziehern höherer Einkommen ein. Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen unter 13 670 Euro erfahren keine Änderung ihrer Steuerlast.

Auf der ersten Stufe, d.h. bei einer Anhebung der Einkommensschwelle für den Spitzensteuersatz von 53 665 Euro auf 54.665 Euro, ergibt sich eine aggregierte

Entlastung in Höhe von 794 Mio. Euro für die Steuerzahler. Eine Rechtsverschiebung um weitere 1 000 Euro führt zu einer gesamten Entlastung von 1,6 Mrd. Euro, knapp unter dem Zweifachen des Ausgangswertes. Wie schon bei der ersten Reformoption nehmen die zusätzlichen aggregierten Entlastungswirkungen von Stufe zu Stufe stetig weiter ab. Eine Verschiebung der Einkommensschwelle um 25 000 Euro im Vergleich zu 24 000 Euro macht demnach lediglich einen Differenzbetrag von knapp 433 Mio. Euro aus. Würde der Spitzensteuersatz von 42% erst bei einer Einkommensgrenze von 80 000 Euro gelten, ginge das mit einer absoluten Entlastung der Steuerzahler in Höhe von 15,2 Mrd. Euro einher. Dieser Wert wurde unter der ersten Reformoption bereits auf der fünften Stufe, d.h. bei einem Beginn der zweiten linear-progressiven Zone ab einem zu versteuernden Einkommen von 18 670 Euro, überschritten.

Reformoption III: Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone

Anpassung des Tarifs

Die dritte Reformoption stellt eine Kombination der beiden vorhergehenden Varianten dar. Wieder verbleiben Eingangssteuersatz, Spitzensteuersatz sowie der Grundfreibetrag auf den gegenwärtig gesetzlich festgelegten Niveaus. Während in den beiden bisherigen Szenarien jedoch jeweils nur eine Tarifgrenze beim zu versteuernden Einkommen angepasst wurde, betrachtet die letzte Variante die Auswirkungen einer gleichzeitigen Verschiebung: Sowohl der untere Einkommenseckwert zu Beginn der zweiten Progressionszone als auch der Grenzwert der ersten Proportionalzone werden jeweils in 1 000-Euro-Schritten erhöht. Die untere Grenze der zweiten Progressionszone verschiebt sich wie in Reformoption I bis auf maximal 24 680 Euro, so dass die untere Grenze der ersten Proportionalzone bei maximal 64 676 Euro liegt. Diese Verschiebung bewirkt eine Abflachung des Mittelstandsbauchs im unteren Abschnitt: Wie bei

Tab. 2

Spitzensteuersatz bei höherer Einkommensgrenze, aggregierte Entlastungswirkung

Erhöhung der Grenze zu Beginn der 4. Tarifzone um ...	Aggregierte Entlastungswirkung für Steuerzahler
... 1 000 Euro	0,794 Mrd. Euro
... 2 000 Euro	1,564 Mrd. Euro
... 3 000 Euro	2,311 Mrd. Euro
... 4 000 Euro	3,038 Mrd. Euro
... 5 000 Euro	3,745 Mrd. Euro
... 10 000 Euro	7,003 Mrd. Euro
... 15 000 Euro	9,865 Mrd. Euro
... 20 000 Euro	12,403 Mrd. Euro
... 25 000 Euro	14,662 Mrd. Euro
... 26 335 Euro, auf ein zu versteuerndes Einkommen von 80 000 Euro	15,226 Mrd. Euro

Anmerkungen: Differenz zwischen dem Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit entsprechender Grenzverschiebung beim zu versteuernden Einkommen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Hilfe des ifo-ESM unter Berücksichtigung steuertariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016).

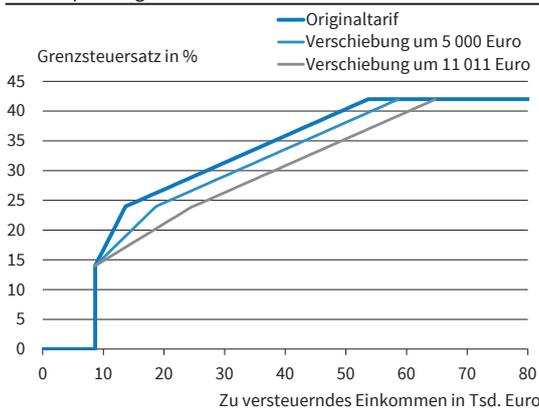
Reformoption I sinken durch die Rechtsverschiebung des ersten Eckwertes die Grenzsteuersätze für gegebene Einkommen in der ersten Progressionszone. Dies betrifft natürlich auch Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen, das in die zweite Progressionszone fällt, wobei hier jedoch die Steigung der Grenzsteuersatzfunktion konstant bleibt (vgl. Abb. 4).

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Entlastungswirkung der dritten Reformvariante. Die aggregierte

Abb. 4

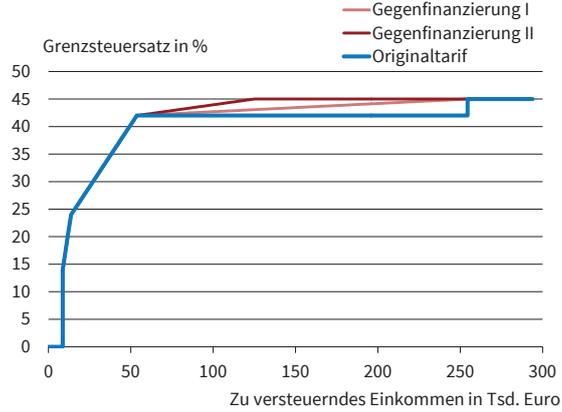
**Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone
Tarifanpassung**



Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuerarifzone. © ifo Institut

Abb. 5

Gegenfinanzierungsvarianten



Quelle: Darstellung der Autoren der Gegenfinanzierungsoptionen ohne Reformszenarien zur Abflachung des Mittelstandsbauchs. © ifo Institut

gierten Steuereinnahmen fallen hierbei stärker als bei einer entsprechenden Verschiebung der Einkommengrenze in jeweils einem der beiden vorherigen Szenarien, sind jedoch nicht so groß wie die Summe der beiden Reformoptionen.

Insgesamt steigen die Entlastungswirkungen für die Steuerzahler kontinuierlich von ca. 4,1 Mrd. Euro bei einer Parallelverschiebung um 1 000 Euro auf ca. 37,0 Mrd. Euro bei einer Parallelverschiebung von 11 011 Euro. Würde der Gesetzgeber beispielsweise anstreben, die Steuerquote in etwa auf dem Wert des Jahres 2014 zu halten, so könnte dies durch eine Verschiebung um etwa 5 000 Euro erreicht werden, wobei die Entlastung dann ca. 19,0 Mrd. Euro betragen würde (vgl. Fuest 2016).

Wie in den beiden Reformvarianten zuvor werden die zusätzlichen Entlastungen mit jeder weiteren Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone geringer. Eine Verschiebung der Einkommengrenzen um 2 000 Euro statt 1 000 Euro erhöht die Entlastung noch um 4,0 Mrd. Euro. Eine Verschiebung um

10 000 Euro statt 9 000 Euro führt lediglich zu einer zusätzlichen Entlastung im Vergleich zur vorherigen Stufe von ca. 2,8 Mrd. Euro.

Varianten zur Gegenfinanzierung

Anpassung des Tarifs

Es werden zwei Varianten vorgestellt, die den Fiskus für die entstehenden Steuermindereinnahmen durch die Abflachung des Mittelstandsbauchs zumindest partiell kompensieren könnten, während geringe und mittlere Einkommen stets eine steuerliche Entlastungswirkung erfahren (vgl. Abb. 5).

Bei der Gegenfinanzierungsvariante I wird die erste Proportionalzone – d.h. der Bereich des Einkommensteuertarifs ab einem zu versteuernden Einkommen von 53 665 Euro, in dem der Grenzsteuersatz gegenwärtig konstant bei 42% liegt – durch eine neue, linear-progressive Zone ersetzt. Für Einkommen zwischen 53 665 Euro und 254 446 Euro erhöht sich demnach der Grenzsteuersatz graduell von 42% auf 45%, anstatt wie bisher am Ende der Zone abrupt auf den Reichensteuersatz zu springen. Der konstante Grenzsteuersatz von 45% für die höchsten Einkommen ab 254 446 Euro bleibt erhalten.

Bei der stärkeren Gegenfinanzierungsvariante II wird zunächst der Schwellenwert des zu versteuernden Einkommens, ab dem der sogenannte Reichensteuersatz greift, auf 125 000 Euro mehr als halbiert. Zusätzlich wird wie bei der ersten Gegenfinanzierungsoption eine neue, linear-progressive Zone zwischen 42% und 45% eingeführt. Die Steigung des Grenz-

Tab. 3

Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone, aggregierte Entlastungswirkung

Erhöhung der Grenze zu Beginn der 3. und 4. Tarifzone um jeweils ...	Aggregierte Entlastungswirkung für Steuerzahler
... 1 000 Euro	4,120 Mrd. Euro
... 2 000 Euro	8,072 Mrd. Euro
... 3 000 Euro	11,860 Mrd. Euro
... 4 000 Euro	15,492 Mrd. Euro
... 5 000 Euro	18,972 Mrd. Euro
... 6 000 Euro	22,307 Mrd. Euro
... 7 000 Euro	25,500 Mrd. Euro
... 8 000 Euro	28,556 Mrd. Euro
... 9 000 Euro	31,482 Mrd. Euro
... 10 000 Euro	34,283 Mrd. Euro
... 11 011 Euro	36,993 Mrd. Euro

Anmerkungen: Differenz zwischen dem Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit entsprechender Grenzverschiebung beim zu versteuernden Einkommen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Hilfe des ifo-ESM unter Berücksichtigung steuerariflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016).

steuerverlaufs dieser Zone zwischen 53 665 Euro und 125 000 Euro ist im Vergleich zur Gegenfinanzierungsvariante I aufgrund des vorgezogenen Schwellenwerts der Reichensteuer nunmehr steiler. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 125 001 Euro bleibt der Grenzsteuersatz konstant bei 45%.

Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Unter der Reformoption I würde die Einführung einer dritten linear-progressiven Zone stets Steuereinnahmen in Höhe von etwa 979 Mio. Euro (Gegenfinanzierungsvariante I) bzw. 2,036 Mrd. Euro (Gegenfinanzierungsvariante II) generieren, unabhängig vom Abflachen des eigentlichen Mittelstandsbauchs. Sollte mit der Gegenfinanzierung eine aggregierte Steueraufkommensneutralität angestrebt werden, ließen sich durch die Mehrbelastung der Besserverdiener jedoch kaum Entlastungen für untere und mittlere Einkommen erzielen. So hätte eine Erhöhung der dritten Tarifgrenze wie im Reformszenario vorgesehen um 1 000 Euro bereits Steuermindereinnahmen von ca. 2,4 Mrd. Euro unter Einbezug der Gegenfinanzierungsvariante I bzw. von ca. 1,3 Mrd. Euro bei der zweiten Gegenfinanzierungsoption zur Folge.

Im Gegensatz zum ersten Reformszenario, bei dem der Beginn einer neuen linear-progressiven Zone vor dem Greifen der konstanten Reichensteuer fix war, verschiebt sich diese Einkommensschwelle im zweiten Reformszenario um die entsprechenden 1 000-Euro-Intervalle. Durch diese Rechtsverschiebung wird der Verlauf der Grenzsteuersätze der durch die Gegenfinanzierungsoptionen eingeführten progressiv-linearen Tarifzone in den oberen Einkommensbereichen zunehmend steiler, so dass selbst geringe Einkommenszuwächse einen starken Anstieg des Grenzsteuersatzes zur Folge haben. Dennoch vermag es auch in diesem Szenario die Gegenfinanzierung kaum, die Steuermindereinnahmen in einem substantiellen Umfang zu begrenzen oder gar eine Steueraufkommensneutralität zu erreichen (vgl. Tab. 4). Bei der ersten Gegenfinanzierungsvariante könnte der Staat nur bei

Tab. 4

Spitzensteuersatz bei höherer Einkommensgrenze in Reformszenario II, aggregierte Entlastungswirkung

Erhöhung der Grenze zu Beginn der 4. Tarifzone um ...	Aggregierte Entlastungswirkung für Steuerzahler	
	mit Gegenfinanzierung I	mit Gegenfinanzierung II
... 1 000 Euro	- 0,171 Mrd. Euro	- 1,216 Mrd. Euro
... 2 000 Euro	0,614 Mrd. Euro	- 0,420 Mrd. Euro
... 3 000 Euro	1,374 Mrd. Euro	0,351 Mrd. Euro
... 4 000 Euro	2,115 Mrd. Euro	1,103 Mrd. Euro
... 5 000 Euro	2,835 Mrd. Euro	1,834 Mrd. Euro
... 10 000 Euro	6,155 Mrd. Euro	5,203 Mrd. Euro
... 15 000 Euro	9,073 Mrd. Euro	8,163 Mrd. Euro
... 20 000 Euro	11,660 Mrd. Euro	10,789 Mrd. Euro
... 25 000 Euro	13,965 Mrd. Euro	13,128 Mrd. Euro
... 26 335 Euro, auf ein zu versteuerndes Einkommen von 80 000 Euro	14,540 Mrd. Euro	13,711 Mrd. Euro

Anmerkungen: Differenz zwischen dem Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit entsprechender Grenzverschiebung beim zu versteuernden Einkommen. Negative Werte bedeuten eine steuerliche Mehrbelastung für Steuerzahler. Gegenfinanzierung I durch Einführung einer linear-progressiven Zone bei zu versteuernden Einkommen bis 254 446 Euro. Gegenfinanzierung II durch Einführung einer linear-progressiven Zone bei zu versteuernden Einkommen bis 125 000 Euro.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Hilfe des ifo-ESM unter Berücksichtigung steuerartiflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016).

einer Verschiebung der oberen Grenze der zweiten Progressionszone um 1 000 Euro die entsprechend leichte Abflachung des Mittelstandsbauchs voll kompensieren und sogar 171 Mio. Euro an Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer generieren. Bei einer Erhöhung des Eckwerts um weitere 1 000 Euro übertreffen jedoch die daraus resultierenden Steuerentlastungen die Steuermehreinnahmen durch die Gegenfinanzierung bereits um 614 Mio. Euro. Bei der Gegenfinanzierungsvariante II würde bei einer Eckwertverschiebung um 2 000 Euro die entsprechende Abflachung des Mittelstandsbauchs noch mit Steuermehreinnahmen i.H.v. ca. 420 Mio. Euro einhergehen. Bei einer weiteren

Tab. 5

Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone in Reformszenario III, aggregierte Entlastungswirkung

Erhöhung der Grenze zu Beginn der 3. und 4. Tarifzone um jeweils ...	Aggregierte Entlastungswirkung für Steuerzahler	
	mit Gegenfinanzierung I	mit Gegenfinanzierung II
... 1 000 Euro	3,155 Mrd. Euro	2,110 Mrd. Euro
... 2 000 Euro	7,121 Mrd. Euro	6,087 Mrd. Euro
... 3 000 Euro	10,835 Mrd. Euro	9,901 Mrd. Euro
... 4 000 Euro	14,569 Mrd. Euro	13,557 Mrd. Euro
... 5 000 Euro	18,062 Mrd. Euro	17,061 Mrd. Euro
... 6 000 Euro	21,410 Mrd. Euro	20 419 Mrd. Euro
... 7 000 Euro	24,616 Mrd. Euro	23,635 Mrd. Euro
... 8 000 Euro	27,683 Mrd. Euro	26,712 Mrd. Euro
... 9 000 Euro	30,622 Mrd. Euro	29,661 Mrd. Euro
... 10 000 Euro	33,435 Mrd. Euro	32,482 Mrd. Euro
... 11 011 Euro	36,156 Mrd. Euro	35,213 Mrd. Euro

Anmerkungen: Differenz zwischen dem Steuertarif 2016 und einem neuen Steuertarif mit entsprechender Grenzverschiebung beim zu versteuernden Einkommen. Gegenfinanzierung I durch Einführung einer linear-progressiven Zone bei zu versteuernden Einkommen bis 254 446 Euro. Gegenfinanzierung II durch Einführung einer linear-progressiven Zone bei zu versteuernden Einkommen bis 125 000 Euro.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Hilfe des ifo-ESM unter Berücksichtigung steuerartiflicher Änderungen auf Grundlage der in das Jahr 2016 fortgeschriebenen Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 (Statistische Ämter 2016).

Verschiebung reichen die Steuermehreinnahmen im oberen Einkommensbereich jedoch schon nicht mehr aus, um die Abflachung des Mittelstandsbauchs vollständig zu kompensieren.

Auch für die dritte Reformoption wird die Einführung einer dritten linear-progressiven Steuerzone beginnend bei den jeweils neuen Einkommensgrenzen betrachtet, um die erheblichen Steuermindereinnahmen durch das Abflachen des Mittelstandsbauchs partiell zu kompensieren (vgl. Tab. 5). Das Volumen der durch die Gegenfinanzierungsvarianten generierten Steuereinnahmen ist jedoch abermals begrenzt: Die entsprechenden Mehreinnahmen belaufen sich auf etwa 837 Mio. Euro bis 965 Mio. Euro bei Variante I, bzw. 1,78 Mrd. Euro bis 2 Mrd. Euro bei der zweiten Gegenfinanzierungsvariante. Bei einer parallelen Verschiebung der Einkommensgrenzen um beispielsweise 10 000 Euro würden die Steuermindereinnahmen somit immer noch bei ca. 33,4 Mrd. Euro (Gegenfinanzierungsvariante I) bzw. 32,3 Mrd. Euro (Gegenfinanzierungsvariante II) liegen. Durch die Einführung einer linear-progressiven Zone zwischen Spitzen- und Reichensteuersatz könnten folglich auch im dritten Reformszenario aufkommensneutral kaum umfangreiche Entlastungen für die Steuerzahler im unteren und mittleren Einkommensbereich realisiert werden.

FAZIT

Der Mittelstand wird häufig als derjenige Teil der Gesellschaft angesehen, der besonders unter staatlichen Abgaben leidet. Der vorliegende Beitrag hat verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie die steuerliche Belastung des Mittelstands verringert werden könnte, und welche Be- und Entlastungswirkungen für öffentliche Haushalte damit verbunden wären.

Als mögliche Ansätze zur Abflachung des von schnell ansteigenden Grenzsteuersätzen geprägten Mittelstandsbauchs wurden drei Gruppen von Reformvorschlägen untersucht. Zunächst wurde die stufenweise Rechtsverschiebung des Einkommenseckwertes zu Beginn der zweiten Progressionszone betrachtet (Reformoption I). Dies führt zur Abflachung des eigentlichen Mittelstandsbauchs. Als zweite Option bietet sich die Rechtsverschiebung der Einkommensschwelle, ab welcher der Spitzensteuersatz greift, an (Reformoption II). Zuletzt wurde eine Kombination dieser beiden Varianten untersucht, die sich als Parallelverschiebung der beiden Grenzen darstellt (Reformoption III). Die Auswirkungen der Reformoptionen wurden mit Hilfe des ifo-ESM geschätzt.

Die genannten Reformszenarien führen in keinem Fall zu einer Schlechterstellung eines Steuerpflichtigen gegenüber dem Status quo. Alle Einkommensteuerpflichtigen, die über dem Grundfreibetrag liegen, profitieren von einer Abflachung des Mittelstandsbauchs. Da ein Großteil der Steuerpflichtigen ein zu versteuerndes Einkommen im Bereich des Mittelstandsbauchs

bezieht, führt eine solche Reform zu entsprechend breitflächigen Entlastungswirkungen.

Möchte man den eigentlichen Mittelstandsbauch gleichmäßig abflachen (Reformoption I), so ergeben die Berechnungen für eine »moderate« Abflachung – eine Erhöhung des Eckwertes am Beginn der zweiten Progressionszone um 5 000 Euro – eine Steuerentlastung von insgesamt 15,7 Mrd. Euro. Soll der komplette Mittelstandsbauch verschwinden, wofür eine Rechtsverschiebung um 11 011 Euro erforderlich ist, ergibt sich eine Steuerentlastung von 31,4 Mrd. Euro.

Soll der Spitzensteuersatz erst bei höheren Einkommen als gegenwärtig greifen (Reformoption II), was zu einem Abflachen des Mittelstandsbauchs im oberen Bereich führt, so folgt eine Entlastungswirkung von 3,7 Mrd. Euro bei einer »moderaten« Rechtsverschiebung der Einkommensschwelle um 5 000 Euro. Für eine »starke« Rechtsverschiebung dieses Wertes um 25 000 Euro ergeben die Berechnungen eine Steuerentlastung von 14,7 Mrd. Euro.

Verfolgt man das Ziel, sowohl den Mittelstandsbauch im unteren Bereich abzuflachen als auch den Spitzensteuersatz erst bei höheren Einkommen als gegenwärtig greifen zu lassen, so bietet sich Reformoption III als Kombination der beiden oben genannten Reformvorschläge an. Für eine Verschiebung der beiden genannten Eckwerte um 5 000 Euro ergibt sich eine Steuerentlastung von 19,0 Mrd. Euro. Hierbei würde die Steuerquote etwa auf dem Wert des Jahres 2014 gehalten werden können. Eine Verschiebung beider Werte um 11 011 Euro resultiert in einer Steuerentlastung von ca. 37,0 Mrd. Euro.

Als mögliche Gegenfinanzierung zur partiellen Beseitigung des Mittelstandsbauchs wurde zunächst die Einführung einer neuen linear-progressiven Zone für Einkommen zwischen 53 665 Euro und 254 446 Euro untersucht. Hierbei erhöht sich der Grenzsteuersatz graduell von 42% auf 45%. Dies würde ein zusätzliches Steueraufkommen von ca. 690 Mio. bis maximal etwa 1 Mrd. Euro generieren und erscheint daher als substantielle Gegenfinanzierung zu den diskutierten Reformvorschlägen kaum geeignet.

Zuletzt wurde eine Gegenfinanzierungsvariante betrachtet, bei der ebenfalls eine linear-progressive Zone zwischen den gegenwärtigen Grenzsteuersätzen von 42% und 45% neu eingeführt wird, der Eckwert des zu versteuernden Einkommens, ab der die Reichensteuer von 45% greift, jedoch auf 125 000 Euro mehr als halbiert wird. Zwar würden die Steuermehreinnahmen im Vergleich zu der ersten Gegenfinanzierungsoption hierdurch etwa verdoppelt, der absolute Betrag i.H.v. 1,5 Mrd. bis ca. 2 Mrd. Euro reicht jedoch nicht aus, um eine starke Abflachung des Mittelstandsbauchs fiskalisch voll zu kompensieren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein Abflachen des Mittelstandsbauchs zu substantiellen Entlastungswirkungen für die Steuerzahler führt. Umgekehrt bedeutet dies jedoch auch Steuermindereinnahmen für den Staat in gleicher Höhe. Die

»richtige« Verteilung der steuerlichen Belastung verschiedener Gruppen von Einkommensbeziehern entzieht sich dabei einer finanzwissenschaftlichen Bewertung und verbleibt als Frage, die schlussendlich im demokratisch-politischen Diskurs entschieden werden muss.

LITERATUR

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016a), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016b), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70 (3), 28–39.

Fuest, C. (2016), »Einkommensteuerentlastungen sind finanzierbar«, ifo Standpunkt Nr. 177, auch erschienen unter dem Titel »Geringere Steuern sind möglich«, *Zeit Online*, 15. August 2016.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016 – Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten*, verfügbar unter: <https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Forecasts/Gemeinschaftsdiagnose/Archiv/GD-20160929.html>, aufgerufen am 29. November 2016.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen – Jahresgutachten 2011/12*, verfügbar unter: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/an2011/ga11_ges.pdf, aufgerufen am 29. November 2016.

Statistische Ämter (2016), *Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010*.

Statistisches Bundesamt (2016a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015 – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016b), *Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Jahresbericht 2015*, Wiesbaden.