

Stern, Volker

Research Report

Die Mitte verliert - Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen

KBI Sonderinformation, No. 57

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Stern, Volker (2009) : Die Mitte verliert - Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, KBI Sonderinformation, No. 57, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45381>

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.

ANALYSEN·ARGUMENTE·ANSTÖSSE

Die Mitte verliert

**Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf
bei Entlastung mittlerer Einkommen**

Sonderinformation 57

März 2009

Bearbeitung:
Volker Stern

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin, Französische Straße 9-12
Telefon: 030/259396-32
E-Mail: kbi@steuerzahler.de
Internet: <http://www.karl-braeuer-institut.de>

Inhaltsübersicht

	Seite
1. Vorbemerkungen zur Ausgangslage	1
2. Die Änderungen des Lohn- und Einkommensteuertarifs seit 1990	1
3. Einführung des Solidaritätszuschlags	4
4. Heimliche Steuererhöhungen	4
5. Entlastungen und Zusatzbelastungen unter dem Strich	5
6. Der Tarifreformvorschlag des Karl-Bräuer-Instituts	9
6.1 Der Zieltarif: deutliche Senkung der Steuersätze	9
6.2 Der erste Schritt: Der Tarif T 8-15-42-60	10
6.3 Zur Finanzierung des Tarifvorschlags	13
6.4 Heimliche Steuererhöhungen künftig vermeiden – Tarif auf Räder stellen	13
7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	14
 Anlagen	

1. Vorbemerkungen zur Ausgangslage

Das Institut hat wiederholt dargelegt, dass es seit 1990 zu deutlichen Belastungsverschiebungen bei der Einkommensbesteuerung gekommen ist¹. Verlierer der bis 2005 erfolgten Tarifkorrekturen waren demnach eindeutig die Bezieher mittlerer Einkommen. Bei ihnen haben die tariflichen Entlastungen – anders als bei Beziehern niedriger und sehr hoher Einkommen – nicht ausgereicht, um die heimlichen Steuererhöhungen und die Einführung des Solidaritätszuschlags auszugleichen. Im Rahmen des sogenannten Zweiten Konjunkturpaketes haben die Fraktionen der Regierungskoalition Ende Januar für 2009 und für 2010 unter anderem tarifliche Entlastungen bei Lohn- und Einkommensteuer im Gesamtumfang von 5,9 Mrd. Euro beschlossen². Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob beziehungsweise inwieweit es durch diese jüngsten Entlastungen bis 2010 zu einer Korrektur der seit 1990 erfolgten Belastungsverschiebungen kommt, beziehungsweise wie sich die Belastungsstruktur nunmehr über diesen 20-jährigen Zeitraum entwickelt hat. Nachfolgend werden die einzelnen Korrekturschritte beim Tarif bis einschließlich 2010 skizziert und im Anschluss daran die letztendlichen Auswirkungen auf Höhe und Struktur der Steuerbelastung unter Einbeziehung des Solidaritätszuschlags und der heimlichen Steuererhöhungen untersucht.

2. Die Änderungen des Lohn- und Einkommensteuertarifs seit 1990

Nachdem es zum 1.1.1990 zu einer durchgreifenden Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs gekommen war, wurde der Gesetzgeber 1992 vom Bundesverfassungsgericht zu weiteren grundlegenden Korrekturen gezwungen. So entschied das Gericht, dass der damalige Grundfreibetrag von 2.871 Euro (5.616 DM) nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot entsprach, das Existenzminimum von der Einkommensteuer freizustellen³. Für die Veranlagungszeiträume 1993 bis 1995 wurde dem Gesetzgeber zunächst die Möglichkeit einer Über-

¹ Dazu zuletzt (mit weiteren Nachweisen) *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, Heft 103 der Schriftenreihe, April 2008, S. 15 ff.

² Siehe dazu den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Bundestags-Drucksache 16/11740 (vom 27.1.2009), insbesondere S. 4 und S. 8 ff.

³ *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss vom 25.9.1992 – BvL 5, 8, 14/91, abgedruckt in NJW 1992, Heft 49, S. 3153 ff.

gangsregelung eingeräumt, von der dieser auch Gebrauch machte⁴. Zum 1.1.1996 war dann aber die dauerhafte Neuregelung zur Steuerfreistellung des Existenzminimums in Kraft zu setzen. Dies geschah, indem 1996 ein neuer Lohn- und Einkommensteuertarif mit einem auf 6.184 Euro (12.095 DM) angehobenen Grundfreibetrag eingeführt wurde. Durch diesen Tarif wurden Einkommen bis zu 6.184 Euro steuerfrei gestellt, so dass es im Bereich niedriger Einkommen zu deutlichen Entlastungen kam. Zur Minimierung der Steuerausfälle wurde der Eingangssteuersatz aber von ursprünglich 19 % auf 25,9 % angehoben und der weitere Tarifverlauf dann derart gestaltet (durch den sogenannten „Trick mit dem Knick“⁵), dass schon von mittleren Einkommen an keine nennenswerte Entlastung übrig blieb.

Zur weiteren Anpassung des Grundfreibetrags an die Entwicklung des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs wurde bei dem 1998 eingeführten Tarif ähnlich verfahren. Die Entlastungen durch den auf 6.322 Euro (12.365 DM) angehobenen Grundfreibetrag waren wiederum nur auf den unteren Einkommensbereich beschränkt, hingegen wurden bereits mittlere Einkommen dadurch kaum mehr entlastet.

Auch mit der ersten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 wurde das Entlastungsmuster der Vorjahre fortgesetzt⁶. So wurde bei dem neuen Tarif der Grundfreibetrag zum 1.1.1999 auf 6.681 Euro (13.067 DM) angehoben, die tarifbedingten Entlastungen aber wiederum auf untere Einkommensgruppen begrenzt. Der Spitzensteuersatz von 53 % und die Einkommensgrenze, ab der dieser erreicht wurde (nämlich bei 61.377 Euro bzw. 120.043 DM), blieben hingegen von 1990 bis 1999 unverändert.

Erst mit den Tarifkorrekturen zum 1.1.2000 kam es dann auch zu nennenswerten Entlastungen für mittlere und höhere Einkommen. Denn zusammen mit der weiteren Anhebung des Grundfreibetrags auf 6.902 Euro (13.499 DM) wurden auch der Eingangssteuersatz auf 22,9 % und der Spitzensteuersatz auf 51 % gesenkt. Allerdings griff der Spitzensteuersatz beim Tarif 2000 nun schon bei 58.643 Euro (114.696 DM).

⁴ Die Übergangsregelung war in § 32d EStG in Verbindung mit § 52 Absatz 24 EStG geregelt. Zu den Einzelheiten und zu den Problemen dieser Übergangsregelung siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, Heft 80 der Schriftenreihe, 1994, S. 42 ff.

⁵ Dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder, Heft 95 der Schriftenreihe, 2002, S. 52 f.

⁶ Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002, BGBl. I 1999 S. 401.

Mit der nächsten Reformstufe zum 1.1.2001 wurde der Grundfreibetrag auf 7.206 Euro (14.094 DM) erhöht, der Eingangssteuersatz auf 19,9 % und der Spitzensteuersatz auf 48,5 % reduziert. Erreicht wurde der Spitzensteuersatz beim Tarif 2001 bereits ab 54.999 Euro (107.569 DM). Bedingt durch die Euro-Einführung wurden diese Tarifeckwerte zum 1.1.2002 leicht modifiziert, wodurch die Belastung faktisch aber im Wesentlichen unverändert blieb.

Die ursprünglich für 2005 beschlossene Entlastungsstufe wurde teilweise um ein Jahr vorgezogen, so dass es vom 1.1.2004 an zu einer Aufstockung des Grundfreibetrags auf 7.664 Euro, zu einer Senkung des Eingangssteuersatzes auf 16 % und zu einem auf 45 % ermäßigten Spitzensteuersatz kam. Zum 1.1.2005 wurden der Eingangssteuersatz dann weiter auf 15 % und der Spitzensteuersatz auf 42 % gesenkt. Erreicht wird der Spitzensteuersatz seit 2004 bei Einkommen von 52.152 Euro.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde Ende 2005 vereinbart, für Einkommen ab 250.001 Euro von 2007 an einen erhöhten Spitzensteuersatz von 45 % einzuführen⁷, der in der politischen Diskussion oft als „Reichensteuer“ bezeichnet wird.

Mit dem Zweiten Konjunkturpaket⁸ ist für 2009 eine Anhebung des Grundfreibetrags auf 7.835 Euro, die Absenkung des Eingangssteuersatzes auf 14 %, eine Verschiebung der „Knickstelle“ im Tarifverlauf um 400 Euro (auf 13.140 Euro) und eine Erhöhung um ebenfalls 400 Euro für die Einkommensgrenzen beschlossen worden, ab denen der 42-prozentige Spitzensteuersatz (von 52.552 Euro an) und die 45-prozentige „Reichensteuer“ (von 250.401 Euro an) greifen. Von 2010 an sollen der Grundfreibetrag dann weiter auf 8.004 Euro angehoben und die tariflichen Eckwerte für die „Knickstelle“ (auf 13.470 Euro) sowie die Einkommensgrenzen für Spitzensteuersatz (ab 52.882 Euro) und „Reichensteuer“ (ab 250.731 Euro) nochmals um 330 Euro erhöht werden.

Da der Tarifverlauf durch den bereits angesprochenen „Trick mit dem Knick“ recht willkürlich manipuliert wurde, haben die genannten Eckwerte hinsichtlich des tatsächlichen Belastungsverlaufs der Tarife maßgeblich an Aussagefähigkeit eingebüßt.

⁷ Gesetzlich verabschiedet wurde die „Reichensteuer“ mit dem Steueränderungsgesetz 2007, BGBl. I 2006 S. 1652.

⁸ Siehe dazu oben S. 1.

3. Einführung des Solidaritätszuschlags

Neben den tariflichen Entlastungen kam es aber auch zu gesetzlichen Änderungen mit Zusatzbelastungen. Die vorgenannten Tarifänderungen seit 1990 beziehen sich nämlich nur auf die Lohn- beziehungsweise Einkommensteuer im engen Sinn. Nicht berücksichtigt ist dabei, dass zwischenzeitlich der Solidaritätszuschlag eingeführt wurde. Erstmals geschah dies (befristet) für die Veranlagungszeiträume 1991 und 1992⁹ und dann erneut ab 1995¹⁰. Während der Solidaritätszuschlag zunächst 7,5 % der Steuerschuld ausmachte, beläuft sich der Zuschlag seit 1998 auf 5,5 %. Da der Solidaritätszuschlag zur tariflichen Steuerschuld zugeschlagen wird, ergibt sich dadurch im Ergebnis eine Verschärfung des progressiven Belastungszugriffs gemäß dem Tarif. Wer auf Grund eines niedrigen Einkommens keine Einkommensteuer zahlt, bleibt folglich auch vom Solidaritätszuschlag verschont. Wer demgegenüber (beim Tarif 2010) beispielsweise ein Jahreseinkommen von 100.000 Euro versteuert und davon 33.828 Euro beziehungsweise 33,8 % Einkommensteuer abzuführen hat, dem wird zusätzlich der 5,5-prozentige Solidaritätszuschlag von 1.860 Euro abverlangt, so dass sich die gesamte Durchschnittsbelastung auf 35.688 Euro oder auf fast 36 % beläuft.

4. Heimliche Steuererhöhungen

Außer den Belastungsverschärfungen durch Einführung des Solidaritätszuschlags, kam es seit 1990 zu weiteren Erhöhungen bei der Einkommensteuer. Bei steigenden Einkommen führt die Progression des Lohn- und Einkommensteuertarifs für den einzelnen Bürger nämlich dazu, dass seine Steuerschuld 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 ohne Eingriffe des Gesetzgebers zu überproportionalen Belastungsverschärfungen, für die der Bund der Steuerzahler den Begriff „heimliche Steuererhöhungen“ geprägt hat, der inzwischen allgemein gebräuchlich ist¹¹. Da die Einkommen allein von 2005 bis 2010 um 9 v. H., im gesamten Betrachtungszeitraum 1990 bis 2010

⁹ Siehe dazu das Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlages und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz), BStBl. I 1991, S. 1318.

¹⁰ Siehe dazu das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.6.1993, BGBl. I S. 944.

¹¹ Dazu ausführlich (mit weiteren Nachweisen) *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder (Fn 5), S. 14 ff.

durchschnittlich um etwa 58 v. H.¹² ansteigen dürften, ist eine entsprechende Dynamik für das Entstehen heimlicher Steuererhöhungen in Gang gesetzt.

5. Entlastungen und Zusatzbelastungen unter dem Strich

Hinsichtlich Anspannung und Struktur der steuerlichen Einkommensbelastung stellt sich die Frage, inwieweit die seit 1990 erfolgten beziehungsweise noch erfolgenden Tarifentlastungen ausreichen, die heimlichen Steuererhöhungen und die Einführung des Solidaritätszuschlags auszugleichen. Zu diesem Zweck ist für verschiedene Einkommen zu untersuchen, wie sich die Steuerbelastung von 1990 bis 2010 *bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung* verändert. Konkret ist also beispielsweise zu vergleichen, wie hoch die prozentuale Einkommensbelastung eines Durchschnittsverdieners 1990 war und wie ein Durchschnittsverdiener im Jahr 2010 (bei gegenüber 1990 um 58 % höherem Einkommensniveau) belastet ist. Entsprechend ist für die übrigen Einkommen zu verfahren. Aus Übersicht 1 (siehe Seite 7) geht für Ledige, die nach der Grundtabelle besteuert werden, hervor, wie die Ergebnisse eines solchen Vergleichs ausfallen. Für Verheiratete, die nach der Splittingtabelle besteuert werden, gelten die entsprechenden Feststellungen für die jeweils doppelten Einkommensbeträge. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild¹³:

- Bezieher niedriger Einkommen werden 2010 steuerlich deutlich geringer belastet sein, als dies bei vergleichbaren Einkommen 1990 der Fall war. So zahlte beispielsweise ein Lediger mit einem Jahreseinkommen von 15.000 DM im Jahr 1990 noch 12,3 % Einkommensteuer, während ein vergleichbares Einkommen von 12.118 Euro im Jahr 2010 mit 6 % Einkommensteuer belastet wird. Die Belastung ist hier um 6,3 Prozentpunkte beziehungsweise um 51 v. H. gesunken.

¹² Die Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer sind (im früheren Bundesgebiet) von 1990 bis 2005 um rund 45 v. H. gestiegen (zum Vergleich: die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Krankenversicherung, die sich an den durchschnittlichen Löhnen und Gehältern orientiert, ist von 1990 bis 2005 um 45,9 v. H. erhöht worden). Von 2005 bis 2010 wird ein weiterer Anstieg um 9 bis 10 v. H. erwartet (eigene Schätzung in Anlehnung an den DIW-Wochenbericht 1-2/2009 S. 31 f.). Für die nachfolgenden Berechnungen wird bis 2010 – vorsichtig – ein 9-prozentiger Anstieg gegenüber 2005 unterstellt, womit für 1990 bis 2010 von einem Gesamtanstieg um 58 v. H. ausgegangen wird.

¹³ Siehe dazu auch die Übersicht 1 auf S. 7.

- Mit zunehmendem Einkommensniveau nimmt die Entlastung rapide ab. Bei Einkommen von 30.000 DM (1990) beziehungsweise 24.235 Euro (2010) beläuft sich die Entlastung noch auf 0,9 Prozentpunkte oder auf 5 v. H.
- Einkommen von 35.500 DM des Jahres 1990, die 2010 mit 28.678 Euro vergleichbar sind, werden 2010 ebenso belastet wie 20 Jahre zuvor. Die tariflichen Entlastungen haben hier exakt ausgereicht, um den zwischenzeitlich eingeführten Solidaritätszuschlag und die heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen.
- Bezieher darüber hinausgehender Einkommen werden demgegenüber 2010 höher belastet als 1990. *Insgesamt erstreckt sich der Bereich der Belastungsverschärfungen auf die Einkommensspanne zwischen 35.500 DM und 139.000 DM im Jahr 1990 beziehungsweise knapp 29.000 Euro bis rund 112.000 Euro im Jahr 2010.*
- Die deutlichste Belastungsverschärfung ergibt sich bei 80.000 DM (1990) beziehungsweise 64.627 Euro (2010), was in etwa dem eineinhalbfachen Durchschnittseinkommen entspricht. Hier wird die Belastung 2010 voraussichtlich um 3,5 Prozentpunkte oder um 13 v. H. höher sein als 1990, was absolut einer Zusatzbelastung von rund 2.260 Euro im Jahr entspricht. Die tariflichen Entlastungen, die seit 1990 erfolgt sind, reichen für Bezieher solcher Einkommen bei weitem nicht einmal aus, um die heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen. Denn bereits die alleinige Belastung mit Einkommensteuer wird 2010 um fast zwei Prozentpunkte (oder 7 v. H.) höher sein als 1990; die Belastung durch den Solidaritätszuschlag kommt noch hinzu.

Be- und Entlastungen 2010 gegenüber 1990 (Grundtabelle/Ledige)

bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung (+58%)

zu versteuerndes Einkommen		Einkommensteuer in % des Einkommens			Entlastung/Zusatzbelastung 1990-2010	
1990 in DM	2010 in € *	1990	nachrichtlich 2005 (incl. SolZ)	2010 (incl. SolZ)	in Prozentpunkten	in v. H.
10.000 DM	8.078 €	8,4%	0,0%	0,1%	-8,3	-99%
15.000 DM	12.118 €	12,3%	5,6%	6,0%	-6,3	-51%
20.000 DM	16.157 €	14,7%	10,7%	11,1%	-3,6	-24%
25.000 DM	20.196 €	16,4%	14,0%	14,4%	-2,0	-12%
30.000 DM	24.235 €	17,8%	16,5%	16,9%	-0,9	-5%
35.000 DM	28.274 €	19,1%	18,5%	19,0%	-0,1	-1%
35.500 DM	28.678 €	19,2%	18,7%	19,2%	0,0	0%
40.000 DM	32.314 €	20,2%	20,3%	20,8%	0,6	3%
45.000 DM	36.353 €	21,2%	21,8%	22,4%	1,2	6%
50.000 DM	40.392 €	22,2%	23,3%	23,9%	1,7	8%
60.000 DM	48.470 €	24,0%	25,9%	26,6%	2,6	11%
70.000 DM	56.549 €	25,8%	28,2%	29,1%	3,3	13%
80.000 DM	64.627 €	27,5%	30,2%	31,0%	3,5	13%
90.000 DM	72.706 €	29,1%	31,8%	32,5%	3,4	12%
100.000 DM	80.784 €	30,7%	33,0%	33,6%	2,9	9%
110.000 DM	88.863 €	32,4%	34,1%	34,6%	2,2	7%
120.000 DM	96.941 €	34,0%	34,9%	35,4%	1,4	4%
130.000 DM	105.019 €	35,4%	35,6%	36,1%	0,7	2%
139.000 DM	112.290 €	36,6%	36,2%	36,6%	0,0	0%
140.000 DM	113.098 €	36,7%	36,3%	36,7%	0,0	0%
150.000 DM	121.176 €	37,8%	36,9%	37,2%	-0,6	-2%
200.000 DM	161.568 €	41,6%	38,7%	39,0%	-2,6	-6%
1.000.000 DM	807.841 €	50,7%	43,2%	45,4%	-5,3	-10%

* Einkommen von 1990 um durchschnittliche Einkommenssteigerung bis 2010 erhöht und umgerechnet von DM in €; Gebietsstand früheres Bundesgebiet; Fortschreibung gemäß Entwicklung Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer 1990-2005: +45%; 2005-2010: +9% (Schätzung in Anlehnung an DIW-Wochenbericht 1-2/2009, S. 31 f.)

- Ab 139.000 DM (1990) beziehungsweise vergleichbaren 112.290 Euro im Jahr 2010 ergeben sich wiederum Entlastungen, die prozentual allerdings wesentlich moderater ausfallen als diejenigen bei niedrigen Einkommen. Bei 150.000 DM im Jahr 1990 und entsprechenden 121.176 Euro in 2010 macht die Entlastung 0,6 Prozentpunkte oder 2 v. H. aus, bei sehr hohen Einkommen von 1.000.000 DM (807.841 Euro) 5,3 Prozentpunkte oder 10 v. H.
- Bei Betrachtung der *Entwicklung von 2005 bis 2010* zeigt sich, dass die Belastung in allen Einkommensbereichen trotz der jüngsten Entlastungsbeschlüsse zunimmt. *Die für 2009 und 2010 vorgesehenen Entlastungen reichen also nicht aus, um die heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen, die in diesem Fünfjahreszeitraum durch das Zusammenwirken des progressiven Einkommensteuertarifs mit dem allgemeinen Einkommensanstieg anfallen.* Um die Belastung 2010 wieder auf das Niveau des Jahres 2005 zurückzuführen, heimliche Steuererhöhungen 2010 gegenüber 2005 also zu vermeiden, müssten sämtliche Eckwerte des Lohn- und Einkommensteuertarifs entsprechend der zwischenzeitlichen Einkommenserhöhung – also um mindestens 9 v. H. – angepasst werden¹⁴. Tatsächlich wird der Grundfreibetrag bis 2010 aber nur um 4,4 v. H. angehoben, die „Knickstelle“ im Tarifverlauf um 5,7 v. H. verschoben und die Einkommensgrenzen für den Spitzensteuersatz und die „Reichensteuer“ um 1,4 v. H. beziehungsweise um 0,3 v. H. erhöht¹⁵. Durch diese unzureichende Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung *nimmt die Belastung im mittleren Einkommensbereich wiederum besonders deutlich zu.* Für Einkommen von etwa 50.000 bis 70.000 Euro liegt die Belastung im Jahr 2010 voraussichtlich um 0,7 bis 0,9 Prozentpunkte höher als 2005, was einer zusätzlichen jährlichen Belastung in der Größenordnung von rund 500 Euro entspricht.
- Insgesamt ergibt sich demnach als Befund, dass es zwischen 1990 und 2010 zu deutlichen Verschiebungen in der Belastungsstruktur kommt. Gewinner sind Bezieher niedriger und sehr hoher Einkommen. Bei ihnen sind die notwendigen Entlastungen tatsächlich erfolgt. Verlierer sind Bezieher mittlerer bis gehobener Einkommen. Sie sind unter dem Strich nicht nur nicht entlastet, sondern sogar zusätzlich belastet worden,

¹⁴ Zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen durch Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Der Tarif muss auf Räder (Fn 5), S. 58 ff.

¹⁵ Die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 15 auf 14 Prozent wirkt sich wegen des Knicks im Tarifverlauf kaum entlastend aus und kann die unzureichende Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung nicht annähernd ausgleichen.

und gerade auch von 2005 bis 2010 nimmt deren Belastung weiter besonders deutlich zu. Bedenklich erscheint dies vor allem deshalb, weil dieser Einkommensbereich gerade qualifizierte Arbeitnehmer und viele kleine und mittelständische Betriebe betrifft, die als Leistungsträger und als maßgeblicher Motor der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Leistung und Risikobereitschaft sind hier unter steuerlichen Gesichtspunkten nicht lohnender geworden, sondern inzwischen noch weniger lohnend. Es besteht also weiterhin ein deutlicher und bis 2010 sogar noch größer werdender Nachholbedarf bei der Entlastung mittlerer bis gehobener Einkommen.

6. Der Tarifreformvorschlag des Karl-Bräuer-Instituts

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, sind die für 2010 bisher beschlossenen Entlastungen völlig unzureichend, weil es vor allem für Bezieher mittlerer Einkommen bei einem sogar noch erhöhten Nachholbedarf bei der Entlastung bleiben würde. Das Institut hat kürzlich einen Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs vorgelegt¹⁶, der den tatsächlichen Entlastungserfordernissen wesentlich besser Rechnung trägt.

6.1 Der Zieltarif: deutliche Senkung der Steuersätze

Um die insgesamt weit überhöhte Belastung nachhaltig zu begrenzen und diese dem durchschnittlichen internationalen Belastungsniveau anzunähern¹⁷, ist künftig eine deutliche Senkung der Lohn- und Einkommensteuersätze über den gesamten Tarifverlauf notwendig. Der Zieltarif sollte einen Eingangssteuersatz von maximal 12 Prozent aufweisen, der „echt“ sein und nicht durch einen willkürlichen Knick im weiteren Tarifverlauf zur belastungspolitischen Farce gemacht werden sollte. Vom Eingangssteuersatz ausgehend sollte die Belastung daher gleichmäßig und sanft (linear-progressiv) bis zum Spitzensteuersatz ansteigen. Der Spitzensteuersatz selbst sollte bei 35 Prozent liegen und erst ab Einkommen von mindestens 80.000 Euro greifen.

¹⁶ Siehe dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs (Fn 1), insbesondere S. 33 ff.

¹⁷ Siehe dazu (mit weiteren Nachweisen) *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Sonderinformation 51, Mai 2007.

6.2 Der erste Schritt: Der Tarif T 8-15-42-60

Wegen des hohen Entlastungsbedarfs hat das Institut im Vorgriff auf den skizzierten Zieltarif einen ersten Reformschritt vorgeschlagen, der die Masse der Steuerzahler bereits deutlich stärker entlasten würde, als dies mit dem für 2010 bisher beschlossenen Tarif der Fall ist¹⁸. Die Eckwerte des für den ersten Reformschritt vorgeschlagenen Tarifs mit der Bezeichnung T8-15-42-60 sind wie folgt:

- Der Grundfreibetrag beträgt 8.000 Euro.
- Der Eingangssteuersatz beläuft sich auf 15 Prozent und ist „echt“.
- Der (Grenz)Steuersatz steigt vom Eingangs- bis zum Spitzensteuersatz ohne Knick geradlinig (linear-progressiv) an.
- Der 42-prozentige Spitzensteuersatz wird ab 60.000 Euro erreicht.

Vorteile des Tarifs T 8-15-42-60

Mit dem Tarif T 8-15-42-60 sind gewichtige Vorteile verbunden. So bringt dessen Einführung gegenüber dem bisherigen Tarif spürbare Entlastungen für *alle* Lohn- und Einkommensteuerzahler, deren Gesamtvolumen sich auf rund 32 Mrd. Euro beläuft. Die Minderung der Steuerbelastung bewegt sich (beim Grundtarif/Ledige) für Einkommen von 10.000 Euro bis 25.000 Euro zwischen 22 und 24 Prozent. Jahreseinkommen von 40.000 Euro werden noch um 19,2 Prozent, Einkommen von 50.000 Euro um rund 17 Prozent entlastet. Die absoluten Entlastungsbeträge steigen mit der Einkommenshöhe zunächst an und belaufen sich für Ledige bei 20.000 Euro auf 717 Euro, bei 30.000 Euro auf 1.327 Euro und ab 60.000 Euro auf 2.602 Euro. Ehepaare werden bei Einkommen von 40.000 Euro um 1.434 Euro entlastet, bei 80.000 Euro um 3.746 Euro. Gerade auch Bezieher mittlerer Einkommen erfahren so spürbare Entlastungen.

Als weiterer Vorteil kommt hinzu, dass mit dem T 8-15-42-60 ein *gleichmäßiger Belastungsverlauf* verbunden ist und der Eingangssteuersatz seine Bedeutung als „echter“ Tarifeckwert zurückerhält. Zugleich kommt es bei dem vorgeschlagenen Tarif durch Verzicht auf

¹⁸ Ebenda.

den Knick im Anfangsbereich des steuerlichen Zugriffs zu einer merklichen Abmilderung der Progression. An der bisherigen Knickstelle (12.740 Euro) sinkt der (Grenz)Steuersatz um rund sieben Prozentpunkte und ist damit fast um ein Drittel niedriger als derzeit.

Zugleich kommt es mit dem T 8-15-42-60 so zu einer *Stärkung der Leistungsbereitschaft*. Da nämlich über weite Einkommensbereiche von jeder Einkommenserhöhung netto deutlich mehr übrig bleibt, wird Leistung für viele Steuerzahler lohnender: Bei 20.000 Euro sinkt der Belastungszugriff um mehr als sechs Prozentpunkte, bei 30.000 Euro um 5 ½ Prozentpunkte und bei 50.000 Euro immer noch um fast 4 ½ Prozentpunkte.

Wie sehr die Entlastung durch den T 8-15-42-60 über die für 2010 bisher beschlossene Entlastung hinausgeht¹⁹, wird aus der Übersicht 2 (siehe Seite 12) ersichtlich²⁰. Gerade im mittleren Einkommensbereich, bei dem besonderer Nachholbedarf besteht, werden die Steuerzahler durch den T 8-15-42-60 wesentlich spürbarer entlastet. So beläuft sich die zusätzliche Entlastung bei 30.000 Euro auf 1.128 Euro, bei 40.000 Euro auf 1.634 Euro und ab 52.882 Euro auf 2.329 Euro im Jahr.

¹⁹ Da der 15-prozentige Eingangssteuersatz wegen der Beseitigung des „Knicks“ echt ist, ist die Entlastung durch den T 8-15-42-60 bereits ab rund 9.600 Euro höher als bei dem für 2010 bisher beschlossenen Tarif mit dem „unechten“ Eingangssteuersatz von 14 Prozent.

²⁰ Zum Vergleich des Verlaufs von Grenz- und Durchschnittssteuersatz bei dem für 2010 bisher beschlossenen Tarif und dem vom Institut vorgeschlagenen Tarif T 8-15-42-60 siehe auch die Schaubilder in Anlage 1 und 2.

Belastungsvergleich für den Tarif T 2010 und den Modelltarif T 8-15-42-60						
zu versteuerndes Einkommen in Euro	Steuerschuld in Euro*		Entlastung beim T 8-15-42-60			
	T 2010	T 8-15-42-60	in Euro ohne Solidaritätszuschlag	in Euro incl. Solidaritätszuschlag	in % der Steuer	
10.000 €	316 €	310 €	6 €	6 €	1,9%	
15.000 €	1.410 €	1.177 €	233 €	246 €	16,5%	
20.000 €	2.701 €	2.173 €	528 €	557 €	19,5%	
25.000 €	4.107 €	3.300 €	807 €	851 €	19,6%	
30.000 €	5.625 €	4.556 €	1.069 €	1.128 €	19,0%	
35.000 €	7.259 €	5.942 €	1.317 €	1.389 €	18,1%	
40.000 €	9.007 €	7.458 €	1.549 €	1.634 €	17,2%	
45.000 €	10.870 €	9.103 €	1.767 €	1.864 €	16,3%	
50.000 €	12.847 €	10.879 €	1.968 €	2.076 €	15,3%	
60.000 €	17.028 €	14.820 €	2.208 €	2.329 €	13,0%	
70.000 €	21.228 €	19.020 €	2.208 €	2.329 €	10,4%	
80.000 €	25.428 €	23.220 €	2.208 €	2.329 €	8,7%	
90.000 €	29.628 €	27.420 €	2.208 €	2.329 €	7,5%	
100.000 €	33.828 €	31.620 €	2.208 €	2.329 €	6,5%	
250.000 €	96.828 €	94.620 €	2.208 €	2.329 €	2,3%	

* ohne Solidaritätszuschlag

6.3 Zur Finanzierung des Tarifvorschlags

Mit dem T 8-15-42-60 und dessen deutlicher Entlastung für die Steuerzahler dürfte eine merkliche Stärkung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung einhergehen und damit auch eine teilweise Selbstfinanzierung. Ein Plus von 10 Mrd. Euro bei Steuern und Sozialbeiträgen erscheint bereits kurzfristig nicht unrealistisch. Hinzu kommen wachstumsbedingte Minder Ausgaben bei staatlichen Sozialleistungen (insbesondere beim Arbeitslosengeld I und II). Zur Finanzierung der verbleibenden Deckungslücke sind Mehreinnahmen aus heimlichen Steuererhöhungen mit heranzuziehen, die seit 2005 anfallen. Zu bedenken ist zudem, dass die Steuerzahler auch durch die massiven gesetzlichen Steuererhöhungen, die seit 2005 beschlossen worden sind, erheblich in Vorleistung getreten sind. Schließlich bedarf es zur Finanzierung einer breit angelegten Überprüfung und Kürzung der Staatsausgaben, insbesondere bei den zahlreichen Subventionen und bei den öffentlichen Personalausgaben²¹. Wenn diese Einsparpotenziale konsequent ausgeschöpft werden, ist neben der Einführung des Tarifs T 8-15-42-60 auch die trotz der aktuellen Krise weiterhin notwendige Fortführung der Haushaltskonsolidierung möglich.

6.4 Heimliche Steuererhöhungen künftig vermeiden – Tarif auf Räder stellen

Da es auch mit dem Tarif T 8-15-42-60 bei einer progressiven Besteuerung bleibt, kommt es - wie bei allen progressiven Tarifen - bei allgemein steigendem Einkommensniveau hier ebenfalls zu heimlichen Steuererhöhungen. Um solche ungerechtfertigten Belastungsverschärfungen künftig zu vermeiden, ist der Tarif T 8-15-42-60 daher bis zur Realisierung des Zieltarifs jährlich an die allgemeine Entwicklung der Einkommen anzupassen, also „auf Räder zu stellen“. Dazu sind die Tarifeckwerte von vornherein gesetzlich an die Einkommensentwicklung zu koppeln. Heimlichen Steuererhöhungen durch gesetzgeberisches Nichtstun ist so dauerhaft die Grundlage entzogen.

²¹ Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Öffentliche Personalausgaben, Stellungnahme 31, November 2006.

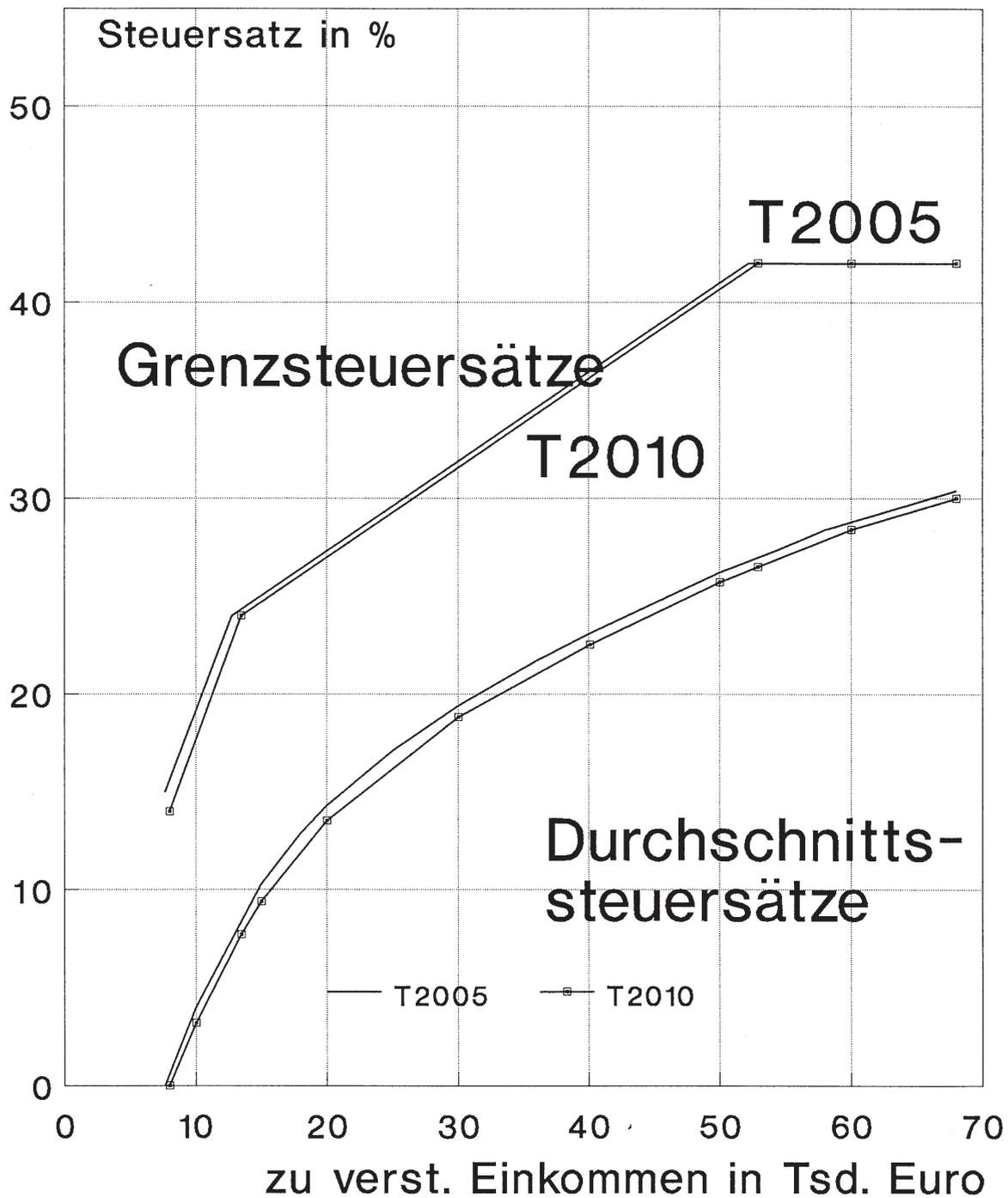
7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Das Institut hat wiederholt dargelegt, dass es seit 1990 zu deutlichen Belastungsverschiebungen bei der Einkommensbesteuerung gekommen ist. Verlierer der bis 2005 erfolgten Tarifkorrekturen waren demnach eindeutig die Bezieher mittlerer Einkommen. Bei ihnen haben die tariflichen Entlastungen – anders als bei Beziehern niedriger und sehr hoher Einkommen – nicht ausgereicht, um die heimlichen Steuererhöhungen und die Einführung des Solidaritätszuschlags auszugleichen. Im Rahmen des so genannten Zweiten Konjunkturpakets sind nun für 2009 und für 2010 tarifliche Entlastungen bei Lohn- und Einkommensteuer beschlossen worden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob beziehungsweise inwieweit es durch diese jüngsten Entlastungen bis 2010 zu einer Korrektur der seit 1990 erfolgten Belastungsverschiebungen kommt, beziehungsweise wie sich die Belastungsstruktur nunmehr über diesen 20-jährigen Zeitraum entwickelt hat.

Wie die vorliegende Studie zeigt, reichen diese jüngsten Korrekturen noch nicht einmal aus, um die von 2005 bis 2010 zu erwartenden heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen. Durch die unzureichende Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung nimmt die Belastung gerade im mittleren Einkommensbereich wiederum besonders deutlich zu. Für Einkommen von beispielsweise 50.000 bis 70.000 Euro liegt die Belastung im Jahr 2010 voraussichtlich um 0,7 bis 0,9 Prozentpunkte höher als 2005, was einer zusätzlichen jährlichen Belastung in der Größenordnung von rund 500 Euro entspricht. Insgesamt ergibt sich als Befund also, dass Bezieher mittlerer Einkommen auch weiterhin die hauptsächlichen Verlierer bleiben.

Die für 2010 bisher beschlossenen Entlastungen sind also völlig unzureichend, weil es vor allem für Bezieher mittlerer Einkommen bei einem sogar noch weiter erhöhten Nachholbedarf bei der Entlastung bleiben würde. Mit dem Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, den das Institut kürzlich vorgelegt hat, wird den tatsächlichen Entlastungserfordernissen wesentlich besser Rechnung getragen. Wenn nicht noch für 2010 in Richtung dieses Reformvorschlages nachgebessert wird, sollte eine weitergehende tarifliche Entlastung bei Lohn- und Einkommensteuer zumindest in der neuen Legislaturperiode ganz oben auf der politischen Prioritätenliste stehen.

T2005 - T2010



T8-15-42-60

KBI-Vorschlag

