

Bach, Stefan; Haan, Peter; Ochmann, Richard

Article

Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Bach, Stefan; Haan, Peter; Ochmann, Richard (2013) : Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 80, Iss. 30, pp. 3-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78873>

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.

Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression

Von Stefan Bach, Peter Haan, Richard Ochmann

Im Vorfeld der Bundestagswahl haben die Parteien ihre Pläne zum Einkommensteuertarif und zur Besteuerung der Kapitaleinkünfte vorgelegt. Während die Regierungsparteien Entlastungen im mittleren und höheren Einkommensbereich über einen Abbau der kalten Progression vorschlagen, wollen die Oppositionsparteien die Steuersätze für Besserverdienende anheben.

Die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen könnten bis zu acht Milliarden Euro Steuermehreinnahmen pro Jahr erzielen. Allerdings könnten Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen das Mehraufkommen spürbar mindern. Hingegen dürfte der von der Bundesregierung geplante Abbau der kalten Progression knapp vier Milliarden Euro kosten. Die breite Entlastung der Mittelschicht, die Die Linke plant, würde trotz der ebenfalls vorgeschlagenen erheblichen Anhebung der Spitzensteuersätze zu Mindereinnahmen von über 20 Milliarden Euro führen.

Entlastungen im unteren Einkommensbereich und eine Anhebung der Steuern für hohe Einkommen sowie auf Kapitalerträge führen zu einer progressiveren Besteuerung und somit zu einer leichten Umverteilung von Hochverdienern hin zu Niedrigverdienern. Die hier untersuchten Vorschläge der Oppositionsparteien zum Einkommensteuertarif und zur Kapitalertragsbesteuerung würden aber nur die einkommensstärksten fünf Prozent aller Haushalte in nennenswertem Umfang zusätzlich belasten.

Derzeit werden wichtige steuerpolitische Themen kontrovers zwischen den politischen Lagern diskutiert. Die Opposition will die Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen anheben und mit dem Mehraufkommen öffentliche Leistungen ausbauen. Begründet wird dies vor allem mit der gestiegenen Einkommensungleichheit und den steuerlichen Entlastungen für Wohlhabende in den vergangenen 15 Jahren. Die Regierungsparteien lehnen Steuererhöhungen mit Verweis auf die gute Haushaltslage ab. Mehreinnahmen durch die kalte Progression sollen den Bürgern zurückgegeben werden. Die Unionsparteien wollen ferner das Kindergeld und den Kinderfreibetrag erhöhen.

In dieser Studie untersuchen wir die aktuellen Vorschläge der im Bundestag vertretenen Parteien zum Einkommensteuertarif sowie zur Besteuerung der Kapitaleinkünfte. Nicht betrachtet werden die Vorschläge zur Ehepartner- und Familienbesteuerung (Ehegatten-/Familiensplitting, Kindergeld und Kinderfreibetrag) oder zur Vermögensbesteuerung.¹

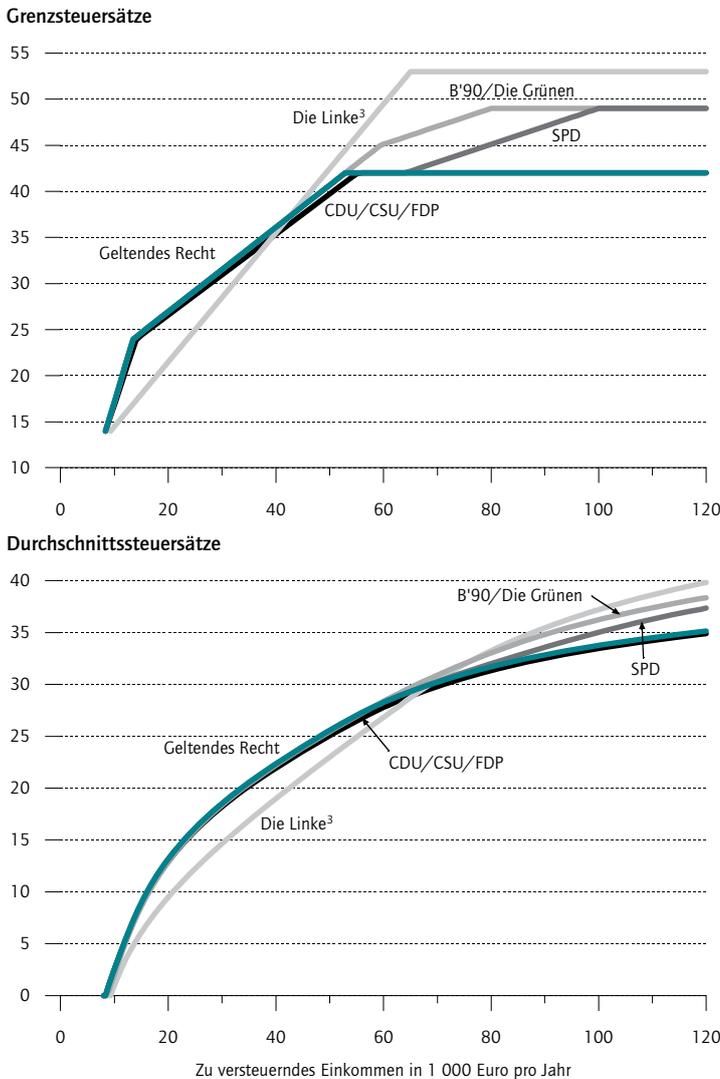
In der Studie werden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der einzelnen Vorschläge aufgezeigt, einschließlich der Veränderungen bei der Kapitalertragsbesteuerung. Im Unterschied zu bisherigen Studien² wird die Verteilung der Be- und Entlastungen auf der Ebene der Haushalte anstatt der Steuerzahler untersucht. Dadurch können Reformeffekte für die ge-

¹ Vgl. zum Ehegattensplitting Bach, S., Geyer, J., Haan, P., Wrohlich, K. (2011): Reform des Ehegattensplitting: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. DIW Wochenbericht Nr. 41/2011; zu Wirkungen einer Vermögensabgabe Bach, S. (2012): Vermögensabgaben – Ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. DIW Wochenbericht Nr. 28/2012; zu den Wirkungen einer Wiedereinführung der Vermögensteuer Bach, S., Beznoska, M. (2012): Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen. DIW Wochenbericht Nr. 42/2012.

² Vgl. Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2013): IMK Steuerschätzung 2013-2017: Steuerpolitik am Scheideweg. IMK Report 81; oder RWI (2013): Mehr Gerechtigkeit. Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen. Aktualisierter Endbericht, 27. Mai 2013. Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Abbildung

Einkommensteuertarif 2014¹ und Reformvorschläge² (Grundtarife)
In Prozent des zu versteuernden Einkommens



1 Zum geltenden Recht 2014 gehören auch die Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8354 Euro sowie die Reichensteuer in Höhe von 45 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 250730 Euro.
2 Reformvorschläge für die Abgeltungsteuer sind berücksichtigt. SPD: Erhöhung auf 32 Prozent, B'90/Die Grünen und Die Linke: Abschaffung.
3 Zum Vorschlag der Linken gehört auch eine Millionärsteuer in Höhe von 75 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von einer Million Euro.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Die Parteien planen teilweise erhebliche Verschiebungen des Einkommensteuertarifs.

samte Bevölkerung, also einschließlich von Haushalten, die aufgrund geringer Einkommen keine Einkommensteuern zahlen, dargestellt sowie kompensierende Effekte innerhalb der Haushalte berücksichtigt werden. Ferner werden mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen in die Analyse einbezogen.

Umverteilung versus Inflationsausgleich

Die Oppositionsparteien wollen die Steuersätze für hohe Einkommen spürbar anheben, beginnend bei einem zu versteuernden Einkommen zwischen 50 000 und 70 000 Euro (für Ledige, bei Verheirateten gelten die doppelten Beträge) (Abbildung). Ferner soll bei einzelnen Vorschlägen auch der Grundfreibetrag angehoben werden.

Die SPD plant die Einführung einer dritten Progressionszone für Einkommen zwischen 64 000 und 100 000 Euro mit einem linear-progressiven Anstieg des Grenzsteuersatzes von 42 auf 49 Prozent. Dadurch erhöht sich die durchschnittliche tarifliche Steuerbelastung für alle Haushalte mit einem steuerlichen Einkommen über 64 000 Euro. Ferner soll die Abgeltungssteuer von 25 auf 32 Prozent erhöht werden.

Die Grünen sehen in ihrem Wahlprogramm eine ähnliche Erhöhung der steuerlichen Belastung für höhere Einkommen vor. Sie wollen die zweite Progressionszone des bestehenden Steuertarifs bis 60 000 Euro weiterlaufen lassen. Darüber hinaus sehen sie ebenfalls eine dritte Progressionsstufe vor, die bereits bei 80 000 Euro in einen Spitzensteuersatz von 49 Prozent mündet. Gleichzeitig soll der Grundfreibetrag auf 8712 Euro angehoben werden. Insgesamt erhöht sich dadurch die durchschnittliche tarifliche Belastung bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von knapp 60 000 Euro und etwas stärker als bei der SPD. Die Abgeltungssteuer soll abgeschafft werden, damit werden alle Kapitalerträge wieder in die persönliche Einkommensbesteuerung integriert.

Die größten Änderungen am Tarifverlauf will Die Linke vornehmen. Sie möchte zunächst die unteren Einkommen mit einem Grundfreibetrag von 9300 Euro deutlich entlasten. Ferner sollen die beiden Progressionszonen zu einer einzigen zusammengefasst werden und der Grenzsteuersatz ab dem Eingangssteuersatz von 14 Prozent bis zum Spitzensteuersatz von 53 Prozent linear-progressiv steigen. Letzter soll bei einem zu versteuernden Einkommen von 65 000 Euro erreicht werden. Zusätzlich soll es eine Millionärsteuer von 75 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von einer Million Euro geben.³ Dadurch sinkt der Durchschnittssteuersatz für alle Haushalte bis zu einem Einkommen von gut 65 000 Euro teilweise deutlich, während er für Haushalte mit höheren Einkommen stärker als bei SPD und Grünen steigt. Die Linke möchte ebenfalls die Abgeltungssteuer abschaffen.

³ Die Millionärsteuer ist in der Abbildung nicht dargestellt, ebenso fehlt die Reichensteuer von 45 Prozent nach geltendem Recht, die ab einem Einkommen von 250730 Euro gilt.

Die aktuelle Bundesregierung hingegen und die sie tragenden Parteien planen lediglich einen Abbau des Effekts der kalten Progression.⁴ Durch eine Rechtsverschiebung der Tarifzonen sollen den Steuerpflichtigen progressionsbedingte Mehrbelastungen bei der Einkommensteuer in den Jahren 2013 und 2014 zurückgegeben werden. Neben der hier bereits im geltenden Recht für 2014 berücksichtigten Anhebung des Grundfreibetrags sieht der zugrundeliegende Gesetzentwurf eine Anhebung der Einkommensgrenzen der Tarifzonen in Höhe der für diese beiden Jahre geschätzten Preissteigerung von insgesamt 4,4 Prozent vor.⁵ Damit reduziert sich die tarifliche Grenzbelastung bis zu einem zu versteuernden Einkommen von gut 55 000 Euro. Insgesamt wird die durchschnittliche tarifliche Belastung für alle Steuerpflichtigen geringfügig gesenkt, bei den mittleren und gehobenen Einkommen etwas stärker als bei den unteren und den sehr hohen Einkommen.

Große Variation zwischen den Vorschlägen bei den Aufkommenseffekten

Die Wirkungen der Reformvorschläge zum Steuertarif auf das Steueraufkommen sowie die Einkommensverteilung der Haushalte werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin geschätzt (Kasten).⁶ Dabei wird für jeden Haushalt die Einkommensteuereinkommenslast einmal im Basisszenario (geltendes Recht 2014) und einmal im Reformszenario (Vorschläge der Parteien) berechnet. Die Differenz in der Steuerlast wird als Beziehungswise Entlastungswirkung der Reformvorschläge interpretiert. Zunächst werden mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen vernachlässigt und nur die statischen Effekte betrachtet, die sich bei den bestehenden Besteuerungsgrundlagen ergeben.

Bei den Aufkommenseffekten zeigt sich eine große Variation zwischen den einzelnen Vorschlägen (Tabelle 1).

⁴ Unter kalter Progression versteht man den überproportionalen Zuwachs des Einkommensteueraufkommens bei nominalen Einkommenszuwächsen. Dieser Effekt entsteht vor allem durch den steilen Anstieg der Tarifprogression im unteren und mittleren Einkommensbereich. Dadurch steigen die Steuerbelastungen deutlich stärker als die Bruttoeinkommen. Dies gilt auch für Einkommenszuwächse, die nur die Inflationsrate ausgleichen. Dieser Effekt höherer Steuerbelastungen bei konstanten oder sogar sinkenden Realeinkommen wird zumeist unter der kalten Progression im engeren Sinne verstanden. Siehe Bach, S. (2012): Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif. DIW Wochenbericht Nr. 12/2012. Vgl. auch Kalte Progression im DIW Glossar, www.diw.de/de/diw_01.c.412410.de/presse_glossar/diw_glossar/kalte_progression.html.

⁵ Siehe Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8683.

⁶ Ähnliche Schätzungen zu groben Aufkommenseffekten der Reformvorschläge mit dem STSM wurden von den Autoren bereits in einer Untersuchung zum Spitzensteuersatz durchgeführt. Vgl. Bach, S., Haan, P. (2011): Spitzensteuersatz – Wieder Spielraum nach oben. DIW Wochenbericht 46/2011.

Tabelle 1

Aufkommenseffekte der Reformvorschläge zur Einkommensteuer In Milliarden Euro pro Jahr (Einkommen fortgeschrieben bis 2014)

	Geltendes Recht 2014 (Referenzaufkommen) ¹	CDU/CSU/ FDP	SPD	B'90/ Die Grünen	Die Linke
Ohne Anpassungsreaktionen	268,9	-3,7	6,5	7,5	-16,0
Mit Anpassungsreaktionen ²					
geringe Reaktionen	268,9	-3,5	4,5	4,9	-22,6
mittlere Reaktionen	268,9	-3,4	3,7	3,8	-25,7
große Reaktionen	268,9	-3,3	2,0	1,6	-30,1

¹ Festgesetzte Einkommensteuer (253,7) einschließlich Solidaritätszuschlag (12,6) und abgeltene Steuern auf Kapitalerträge (2,5).

² Anpassungsreaktionen nur bezüglich der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wie in Tabelle 4 dargestellt.

Quelle: Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin auf Grundlage der Daten des SOEP (Welle 2011, Distribution v28).

Die Aufkommenseffekte variieren stark über die Vorschläge, und Ausweichreaktionen dürften sie darüber hinaus erheblich beeinflussen.

Die Reformvorschläge von SPD und Grünen erzielen beide erhebliche Steuererhöhungen. Ausgehend von einem Referenzaufkommen nach dem geltenden Recht im Jahr 2014 in Höhe von 269 Milliarden Euro (einschließlich der Steuern auf abgeltend besteuerte Kapitalerträge sowie des Solidaritätszuschlags), steigt das Steueraufkommen im Fall des SPD-Vorschlags um etwa 6,5 Milliarden Euro – ohne Berücksichtigung von Anpassungs- und Ausweichreaktionen. Der Vorschlag der Grünen führt zu Mehreinnahmen in Höhe von 7,5 Milliarden Euro. Bei beiden Parteien ergibt sich ein großer Teil dieser Mehreinnahmen durch die Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Die Grünen können darüber hinaus ein höheres Aufkommen mit der Verlängerung der zweiten Progressionszone und aus der progressiven Besteuerung der Kapitaleinkünfte erzielen.

Die Vorschläge der Bundesregierung und der Linken hingegen führen zu Steuerausfällen. Der Abbau der kalten Progression kostet den Staat etwa 3,7 Milliarden Euro pro Jahr. Der Großteil entfällt dabei auf die Senkung der Progression im mittleren und höheren Einkommensbereich. Die Vorschläge der Linken zum Steuertarif haben Mindereinnahmen um 16 Milliarden Euro zur Folge. Dabei werden zwar erhebliche Mehreinnahmen durch die kräftige Anhebung des Spitzensteuersatzes und die zusätzliche Millionärsteuer generiert. Diese reichen allerdings nicht aus, die erheblichen Mindereinnahmen durch die umfassenden Entlastungen im unteren Einkommensbereich sowie in weiten Teilen des gehobenen Einkommensbereichs auszugleichen.

Kasten

Daten und Simulationsmodell

Das STSM ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell zur empirischen Analyse der Wirkung von Einkommensteuer, Sozialabgaben und monetären Sozialtransfers auf die wirtschaftliche Situation und die Erwerbstätigkeit privater Haushalte.¹ Das STSM basiert auf den repräsentativen Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Für die Analysen der Reformvarianten zum Einkommensteuertarif verwenden wir die Welle des SOEP aus dem Jahr 2011 (Distribution v28).²

Das STSM wird in dieser Untersuchung dazu eingesetzt, die Effekte der Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif auf die Einkommensverteilung der Haushalte zu schätzen. Es enthält ein detailliertes Simulationsmodul zur Einkommensteuer. Darin werden die potentiellen Grundlagen der Einkommensbesteuerung so genau wie möglich abgebildet. Die steuerpflichtigen Einkünfte und die wesentlichen Sonderausgaben (Vorsorgeaufwendungen) sowie außergewöhnlichen Belastungen (Behindertenpauschbeträge, absetzbare Kinderbetreuungskosten) sind im SOEP gut erfasst. Die Jahreseinkommen sind für das Vorjahr detailliert erhoben. Der Referenzzeitraum für die steuerpflichtigen Einkünfte der Modelldatengrundlage ist damit das Kalenderjahr 2010. Auf dieser Grundlage können

1 Eine Dokumentation des STSM findet sich in Steiner V., Wrohlich, K., Haan, P., Geyer, J. (2008): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2008. DIW Data Documentation Nr. 31.

2 Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984 und umfasst in der letzten verfügbaren Welle 2011 gut 12 000 Haushalte mit knapp 20 000 Erwachsenen und ihren Kindern. Vgl. Wagner, G.G., Göbel, J., Krause, P., Pischner, R., Sieber, I. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Nr. 2, 301-328.

die Einkommensteuer, Steuern auf im Rahmen der Abgeltungssteuer besteuerte Kapitalerträge und der Solidaritätszuschlag relativ realitätsnah simuliert werden.

Vergleichsrechnungen der Simulationsergebnisse für das Jahr 2007 mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007³ zeigen insgesamt eine gute Übereinstimmung bei der Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und des Steueraufkommens. Allerdings sind im SOEP aufgrund der relativ kleinen Stichprobe und möglicher Selektionsverzerrungen die sehr hohen Einkommen im Bereich der reichsten ein Prozent der Bevölkerung gegenüber der Steuerstatistik untererfasst. In den Einkommensgruppen oberhalb des Durchschnittseinkommens zeigt das Simulationsmodell dagegen eine Übererfassung im Vergleich zur Steuerstatistik.

Die hier ausgewiesenen Ergebnisse beziehen sich auf das entstehungsmäßige Aufkommen der festzusetzenden Einkommensteuer und des festzusetzenden Solidaritätszuschlags im Jahr 2014. Dazu werden die steuerpflichtigen Einkünfte und wesentliche steuerrelevante Ausgabenpositionen (Werbungskosten, Abzugsbeträge wie Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen etc.) bis 2014 fortgeschrieben. Die Fortschreibung bis an den aktuellen Rand (2012) stützt sich im Wesentlichen auf Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; für den Projektionszeitraum bis 2014 werden aktuelle Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendet.

3 Statistisches Bundesamt (2012): Lohn- und Einkommensteuer. Fachserie 14, Reihe 7.1 – 2007, Wiesbaden.

Betrachtung von Haushalten anstelle von Steuerpflichtigen ergibt ein umfassenderes Bild

Die Änderungen am Einkommensteuertarif legen nahe, dass die reformbedingten Be- oder Entlastungen der Vorschläge nach Einkommensgruppen unterschiedlich ausfallen. Eine Anhebung des Grundfreibetrags oder eine Senkung der Progression im mittleren Einkommensbereich führen zu Entlastungen der unteren und mittleren Einkommen. Erhöhungen des Spitzensteuersatzes bedeuten Belastungen der hohen Einkommen. Diese tariflichen Effekte zeigen jedoch nicht das komplette Bild der Veränderung der effektiven steuerlichen Belastung auf der Ebene der Haushalte.

Ein Vergleich der Veränderungen bezogen auf die steuerpflichtigen Einkommen der Haushalte, anstatt der Steuerpflichtigen, bietet drei wichtige Vorteile. Erstens kann die Veränderung der effektiven steuerlichen Belastung gemessen werden, da die Effekte nach Berücksichtigung von steuerlichen Abzugsmöglichkeiten (Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen, Sonderausgaben) betrachtet werden. Zweitens ergibt die Betrachtung der Haushalte ein umfassenderes Bild der Einkommensverteilung, da auch solche Haushalte enthalten sind, deren steuerpflichtige Einkommen so gering sind, dass sie keine Einkommensteuer zahlen. Dies wird bei Analysen vernachlässigt, die ausschließlich auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik durchgeführt wer-

Die hier untersuchten Vorschläge zur Reform des Steuertarifs werden, mit Ausnahme des Abbaus der kalten Progression, zu einem Großteil durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes finanziert. Daher fallen die resultierenden Aufkommens- und Verteilungswirkungen besonders sensibel bezüglich des Aggregats und der Verteilung der Einkommen im zehnten Dezil aus. Um zu verhindern, dass die festgestellte Übererfassung der Einkommen im mittleren Bereich sowie Untererfassung im höchsten Bereich zu einer verzerrten Schätzung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen führt, wurde eine Umgewichtung der Verteilung des Steueraufkommens vorgenommen.

Dabei wird die Verteilung des Aufkommens der festgesetzten Einkommensteuer nach Klassen des zu versteuernden Einkommens sowie nach ledigen und verheirateten Steuerpflichtigen zwischen dem STSM und der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 verglichen, beide Datengrundlagen fortgeschrieben bis 2014. Bei der Anpassung an die Verteilung in der Steuerstatistik wurden die Einkommen der Haushalte mit mittleren und gehobenen zu versteuernden Einkommen im STSM etwas heruntergewichtet und gleichzeitig die Einkommen der Haushalte mit einem sehr hohen Einkommen (ab 150 000 Euro bei Ledigen und ab 180 000 Euro bei Verheirateten) heraufgewichtet. Fortschreibung und Umgewichtung erreichen, dass das mit dem STSM für 2014 geschätzte Einkommensteueraufkommen in Höhe von 269 Milliarden Euro kompatibel ist mit der aktuellen Steuerschätzung für 2014 (Einkommensteuer-Aufkommen inklusive Solidaritätszuschlag und Steuern auf abgeltend besteuerte Kapitalerträge).⁴ Gleich-

⁴ Bundesministerium der Finanzen (2013): Ergebnis der 142. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar. Referat I A 6.

den.⁷ Drittens können bei diesem Ansatz kompensierende Effekte innerhalb eines Haushalts im Fall unterschiedlich hoher Einkommen der Steuerpflichtigen berücksichtigt werden. Letzteres ist zum Beispiel relevant im Fall eines unverheiratet zusammenlebenden Paares, das zwar rein tariflich unterschiedlich von einer Reform betroffen sein kann, wenn die Partner unterschiedlich verdienen. Die Haushaltsbetrachtung berücksichtigt aber, wie die Partner sich zusammen als Paar stellen. Die effektive Belastung des Haushalts insgesamt kann also von der tarifli-

⁷ Vgl. Rietzler et al. (2013), a.a.O.; oder RWI (2013), a.a.O. Gemessen an der Bevölkerungsstatistik sind 21 Prozent der Bevölkerung nicht in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 erfasst.

zeitig wird gewährleistet, dass durch die Umgewichtung keine großen Verzerrungen bei solchen Merkmalen entstehen, die für die Darstellung der Verteilungswirkungen wesentlich sind (Haushaltsnettoeinkommen, Haushaltsgröße und Zahl der Kinder im Haushalt).

Insgesamt dürften damit die wesentlichen Merkmale, die für Höhe und Verteilung der festzusetzenden Einkommensteuer sowie der hier untersuchten Reformvorschläge maßgeblich sind, gut abgebildet werden. Schätzrisiken bestehen hinsichtlich der Verteilung der hohen Einkommen, die hier im Wesentlichen aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 abgeleitet wurden. Neuere Daten aus der Einkommensteuerstatistik gibt es bisher nur bis 2009. Dabei zeigt sich, dass die Unternehmenseinkünfte im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich zurückgegangen sind. Seitdem dürften sie sich aber wieder vollständig erholt haben, so dass die Top-Einkommenskonzentration gegenüber 2007 nur wenig verändert sein dürfte.

Besondere Schätzrisiken bestehen ferner in Bezug auf die Wirkungen der Thesaurierungsbegünstigung für unternehmerische Einkünfte nach § 34a EStG sowie der Abgeltungsteuer. Hierzu gibt es bisher keine empirischen Informationen aus der Steuerstatistik. Die Thesaurierungsbegünstigung vernachlässigen wir bei den Simulationen, so dass das Steueraufkommen insoweit etwas überhöht ausgewiesen ist. Im Hinblick auf die Anpassungsreaktionen indiziert die Nutzung der Thesaurierungsbegünstigung höhere Ausweichreaktionen, sofern der dafür maßgebliche Steuersatz in Höhe von 28,25 Prozent nicht ebenfalls angehoben wird.

chen der einzelnen Steuerpflichtigen im Haushalt abweichen.

Beim Vergleich der Reformvorschläge ist generell zu beachten, dass es sich in allen Fällen um nicht aufkommensneutrale Reformen handelt. Während SPD und Grüne Mehreinnahmen für den Staat generieren, wollen die Bundesregierung und insbesondere die Linke die Steuerzahler bei der Einkommensteuer insgesamt entlasten. Das erschwert den Vergleich der Verteilungswirkungen zwischen den einzelnen Vorschlägen.

Für Verteilungsanalysen ordnet man die Haushalte üblicherweise nach der Höhe ihres Nettoeinkommens, (äquivalenz-)gewichtet mit der Anzahl der Personen im

Tabelle 2

Entlastungen der Haushalte durch verschiedene Varianten einer Reform des Einkommensteuertarifs¹

In Prozent des zu versteuernden Einkommens

Haushaltsnettoeinkommen ² (alle Haushalte)	CDU/CSU/ FDP ³	SPD	B'90/ Die Grünen	Die Linke
1. Dezil	0,01	0,00	0,05	0,16
2. Dezil	0,04	0,00	0,11	0,52
3. Dezil	0,08	-0,00	0,24	1,27
4. Dezil	0,13	-0,00	0,28	2,06
5. Dezil	0,18	-0,00	0,30	2,66
6. Dezil	0,23	-0,00	0,29	3,36
7. Dezil	0,29	-0,00	0,25	3,66
8. Dezil	0,35	-0,02	0,18	3,78
9. Dezil	0,42	-0,03	0,09	3,44
10. Dezil	0,35	-1,56	-2,22	-2,07
90-95-Perzentil	0,48	-0,07	-0,13	2,49
Top-5-Perzentil	0,29	-2,23	-3,15	-4,15
Top-1-Perzentil	0,14	-4,21	-5,32	-8,80
Insgesamt	0,30	-0,53	-0,62	1,31

¹ Fortschreibung der Einkommen bis 2014. Umgewichtung zur Anpassung der Verteilung des Steueraufkommens an die Einkommensteuerstatistik (SOEP 2007 vs LEST 2007).

² Äquivalenzgewicht mit modifizierter OECD-Skala.

³ Der Reformvorschlag von CDU/CSU/FDP umfasst den Abbau der kalten Progression (Inflationskomponente in Höhe von 4,4 Prozent).

Quelle: Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin auf Grundlage der Daten des SOEP (Welle 2011, Distribution v28).

© DIW Berlin 2013

Nennenswerte Mehrbelastungen zeigen sich nur bei den einkommensstärksten fünf Prozent aller Haushalte.

Haushalt, und teilt sie dann in zehn gleich große Teile (Dezile) ein.⁸ Die Äquivalenzgewichtung berücksichtigt dabei, dass Haushalte mit einer unterschiedlichen Zahl an Personen auch einen unterschiedlichen Bedarf an Ressourcen haben. Das Haushaltseinkommen wird also im Prinzip in ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet. Das ermöglicht einen besseren Vergleich des Haushaltseinkommens eines Ein-Personen-Haushalts mit dem einer mehrköpfigen Familie.

Mehrbelastungen bei SPD und Grünen nur für höchste Einkommen

Zwischen den Reformvorschlägen zeigen sich sehr unterschiedliche statische – ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen ermittelte – Verteilungswirkungen (Tabelle 2). Der Vorschlag der SPD hat insgesamt einen progressiven Effekt auf die Einkommens-

verteilung, insofern als Haushalte mit niedrigen äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen von der Reform nicht berührt werden, während Haushalte mit hohen Nettoäquivalenzeinkommen zusätzlich belastet werden. Zwar findet sich bereits ab dem vierten Dezil eine geringe Zahl von Reformverlierern in jedem Dezil, also Haushalte, die nach der Reform eine höhere Steuerlast tragen als nach geltendem Recht (Tabelle 3). Hierbei handelt es sich um Haushalte mit hohen Einkommen und vielen Personen, deren Einkommen durch die Personengewichtung herunterskaliert werden.⁹ Der Anteil der Verlierer nimmt jedoch erst ab dem achten Dezil nennenswerte Größenordnungen an – gut sieben Prozent der Haushalte im achten Dezil verlieren beim SPD-Vorschlag. Dieser Anteil steigt danach deutlich, auf knapp 16 Prozent im neunten und über 50 Prozent im zehnten Dezil. Die Haushalte im zehnten Dezil tragen durch die von der SPD vorgeschlagene Reform eine zusätzliche Steuerlast, die im Mittel knapp 1,6 Prozent ihres zu versteuernden Einkommens entspricht (gut 1700 Euro pro Jahr).

Eine weitere Aufschlüsselung des zehnten Dezils zeigt, dass es vor allem für die Haushalte mit den höchsten Einkommen zu spürbaren Mehrbelastungen kommt. Ab dem 95-Prozent-Perzentil¹⁰ entstehen Mehrbelastungen in Höhe von 2,2 Prozent des Einkommens, diese steigen im Top-Perzentil auf 4,2 Prozent. Alle anderen Haushalte werden steuerlich nicht nennenswert mehrbelastet. Insgesamt verlieren beim SPD-Vorschlag 7,4 Prozent aller Haushalte, also knapp drei Millionen Haushalte.

Beim Vorschlag der Grünen werden die Spitzenverdiener in ähnlicher Form belastet wie bei der SPD; im Top-Perzentil sind die Belastungen etwas höher. Die gleichzeitige Erhöhung des Grundfreibetrags führt allerdings dazu, dass Haushalte in allen Dezilen unterhalb des zehnten Dezils im Mittel leicht entlastet werden (bis zu 0,3 Prozent des zu versteuernden Einkommens bei den mittleren Einkommen). Die Zahl der Reformverlierer ist in ähnlicher Weise verteilt wie beim SPD-Vorschlag. Erst ab dem achten Dezil verliert eine nennenswerte Zahl der Haushalte; der Anteil der zusätzlich Belasteten steigt allerdings bis ins zehnte Dezil stark. Im Top-Perzentil werden annähernd alle Haushalte mehrbelastet. Insgesamt verlieren beim Vorschlag der Grünen 6,3 Prozent aller Haushalte.

⁹ Dies gilt vor allem für Familien mit vielen Kindern und hohen steuerpflichtigen Einkommen. Das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen dieser Familien kann unter dem Median-Einkommen liegen, wenn es mit einem relativ großen Faktor für die Personenzahl heruntergewichtet wird.

¹⁰ Die Grenze zum 95-Prozent-Perzentil liegt bei gut 45 000 Euro Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen. Ein Ein-Personen-Haushalt mit diesem Einkommen fällt also in das Top-5-Prozent-Perzentil; eine Familie mit zwei Kindern hingegen erst ab einem Gesamteinkommen von über 90 000 Euro.

⁸ Damit befindet sich in jedem Dezil die gleiche Anzahl an Personen.

Tabelle 3

Reformverlierer durch verschiedene Varianten einer Reform des Einkommensteuertarifs¹

Anteile in Prozent der Haushalte in den jeweiligen Zeilen

Haushaltsnettoeinkommen ² (alle Haushalte)	CDU/CSU/ FDP ³	SPD	B'90/ Die Grünen	Die Linke
1. Dezil	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Dezil	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dezil	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Dezil	0,0	0,4	0,3	0,0
5. Dezil	0,0	0,2	0,1	0,0
6. Dezil	0,0	1,1	0,3	0,2
7. Dezil	0,0	2,3	0,7	0,0
8. Dezil	0,0	7,1	3,3	0,3
9. Dezil	0,0	15,8	10,4	1,1
10. Dezil	0,0	53,1	52,9	33,0
90-95-Perzentil	0,0	30,9	32,0	8,9
Top-5-Perzentil	0,0	74,0	72,4	55,5
Top-1-Perzentil	0,0	98,4	98,4	97,5
Insgesamt	0,0	7,4	6,3	3,2

¹ Fortschreibung der Einkommen bis 2014. Umgewichtung zur Anpassung der Verteilung des Steueraufkommens an die Einkommensteuerstatistik (SOEP 2007 vs LEST 2007).

² Äquivalenzgewichtet mit modifizierter OECD-Skala.

³ Der Reformvorschlag von CDU/CSU/FDP umfasst den Abbau der kalten Progression (Inflationskomponente in Höhe von 4,4 Prozent).

Quelle: Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM des DIW Berlin auf Grundlage der Daten des SOEP (Welle 2011, Distribution v28).

© DIW Berlin 2013

Die Verlierer der Reformvorschläge der Oppositionsparteien konzentrieren sich auf die obersten beiden Einkommensdezile.

Von der Senkung der Progression profitieren höhere Einkommen relativ stärker

Die größten Verteilungswirkungen entstehen beim Vorschlag der Linken. Zum einen zeigen sich über weite Bereiche der Einkommensverteilung entlastende Effekte durch die kräftige Senkung der Progression im unteren und mittleren Einkommensbereich. Die Entlastung in Relation zum steuerpflichtigen Einkommen steigt vom ersten Dezil (0,16 Prozent) bis zum achten Dezil (3,78 Prozent) stetig. Erst ab dem neunten Dezil macht sich die Erhöhung des Spitzensteuersatzes bemerkbar, und die Entlastungswirkung fällt. Innerhalb des zehnten Dezils dominiert dann zunehmend der höhere Spitzensteuersatz, und aus der Entlastung wird eine Belastung. Ab dem 95-Prozent-Perzentil finden sich dann mehrheitlich Haushalte, die durch den Vorschlag der Linken verlieren. Sie werden mit 4,15 Prozent des zu versteuernden Einkommens mehrbelastet, die Top-1-Prozent Verdienere sogar mit 8,80 Prozent. Aber auch unter

den Top-Verdienern befinden sich beim Vorschlag der Linken immer noch weniger Verlierer als bei den Vorschlägen von SPD und Grünen. Die breite Entlastung im mittleren und gehobenen Bereich des Tarifs, den die Linke plant, kommt auch den Spitzenverdienern zugute.

Der bloße Abbau der kalten Progression, den die Bundesregierung plant, hat eher regressive Effekte auf die Einkommensverteilung, entlastet also hohe Einkommen relativ stärker als niedrige.¹¹ Die relative Entlastung nimmt vom ersten Dezil (0,01 Prozent) bis zum neunten Dezil (0,42 Prozent) stetig zu, als direkte Folge der Senkung der tariflichen Progression im mittleren und höheren Einkommensbereich. Sie steigt noch bis zum 95-Prozent-Perzentil weiter (0,48 Prozent). Erst für die sehr hohen Einkommen ist die relative Entlastung rückläufig, da die tarifliche Entlastung bei 53 000 Euro, also beim Einsetzen des Spitzensteuersatzes, begrenzt wird.

Steuervermeidung zu erwarten

Die bisher dargestellten Aufkommenseffekte der Reformvorschläge vernachlässigen mögliche Anpassungsbeziehungsweise Ausweichreaktionen auf Seiten der Steuerpflichtigen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Steuerpflichtigen ihr Verhalten infolge der Tarifreformen ändern werden und zum Beispiel versuchen werden, einer Erhöhung der marginalen Steuerbelastung auszuweichen. Damit ändert sich die steuerliche Bemessungsgrundlage, also das zu versteuernde Einkommen. Es dürfte bei einer Steuererhöhung tendenziell sinken und bei einer -senkung analog steigen.

Ausweichreaktionen können zum einen in einer Veränderung des Arbeitsangebots oder der Arbeitsintensität bestehen. Zum anderen sind Ausweichreaktionen durch Steuergestaltung wahrscheinlich, zu der die Hochverdiener viele Möglichkeiten haben. Gut verdienende Fachkräfte oder Manager können zum Beispiel den Zeitpunkt von erfolgsabhängigen Lohnbestandteilen beeinflussen (bei Bonuszahlungen oder Aktienoptionen) oder geldwerte Vorteile nutzen (etwa beim Dienstwagen). Erst recht gilt dies für Selbständige, die bei der Gewinnermittlung viele Gestaltungsspielräume haben, etwa bei der Bilanzierung, bei der Rechtsform- oder Finanzierungswahl, durch Gestaltungen von Investitionen und Anlageportfolios oder durch die Nutzung von expliziten Steuervergünstigungen wie der Thesaurierungsbegünstigung.

¹¹ Der regressive Effekt der Reform entsteht dadurch, dass die Erhöhung des Grundfreibetrags bereits im geltenden Recht 2014 berücksichtigt ist. Daher enthalten die hier analysierten Tarifänderungen lediglich die weitere Rechtsverschiebung der Tarifzonen, die vor allem mittlere und höhere Einkommen entlastet.

Empirische Schätzungen zum Umfang solcher Anpassungsreaktionen auf Steuerreformen, sowohl für Deutschland als auch für andere Länder, sind mit großer Unsicherheit verbunden. Die vorliegenden Studien evaluieren die Wirkungen von konkreten Steuerreformen der Vergangenheit. Daher sind die Ergebnisse nicht ohne weiteres auf aktuelle Reformen zu übertragen, sofern sich Rahmenbedingungen geändert haben, die für Anpassungsreaktionen relevant sind.¹² Es ist schwer vorherzusagen, wie Haushalte ihr Verhalten bezüglich aller relevanten Determinanten des steuerpflichtigen Einkommens ändern werden. Tendenziell zeigt sich, dass die Anpassungsreaktionen mit steigendem Einkommen zunehmen, vor allem durch Steuergestaltungen. Deren nachhaltige Wirkungen auf die Besteuerungsgrundlagen sind allerdings nur sehr schwer einzuschätzen. Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer können teilweise kompensiert werden durch höhere Einnahmen bei anderen Steuern (zum Beispiel bei den Unternehmensteuern) oder in späteren Zeiträumen (zum Beispiel wenn steuerpflichtige Einkünfte auf der Zeitachse verschoben werden). Dass es allerdings zumindest kurz- und mittelfristig zu Anpassungs- und Ausweichreaktionen kommt, ist wohl kaum zu vermeiden und sollte bei den Aufkommensschätzungen berücksichtigt werden.¹³

Um diese Unsicherheit zu berücksichtigen, betrachten wir drei unterschiedliche Szenarien bezüglich der Intensität der Ausweichreaktionen (groß, mittel, gering) und berechnen, welche Konsequenzen sie für die geschätzten Aufkommenseffekte haben. Längerfristig können die Steuerreformen weitere Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum sowie die Beschäftigung haben, die wiederum indirekt die steuerliche Bemessungsgrundlage beeinflussen.¹⁴ Solche Langfristeffekte werden hier nicht explizit berücksichtigt.

Die Intensität der Ausweichreaktionen wird üblicherweise mit der Elastizität des zu versteuernden Einkommens

¹² Vgl. dazu Saez, E., Slemrod, J., Giertz, S. H. (2012): The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature* 50 (1), 3–50.

¹³ Vgl. hierzu die Diskussion in Großbritannien im Jahr 2010 zur Erhöhung des Spitzensatzes der Einkommensteuer von 40 auf 50 Prozent („50p“), dazu Brewer, M., Browne, J., Johnson, P. (2012): The 50p income tax rate: what is known and what will be known? The IFS Green Budget: February 2012. Institute for Fiscal Studies; sowie Atkinson, A. (2013): Optimale Besteuerung und Spitzensteuersatz. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 82, DIW Berlin, 101–109.

¹⁴ Zu den Wirkungen auf das Arbeitsangebot vgl. RWI (2013), a.a.O. Zu einer umfassenderen Analyse der Wahlprogramme einschließlich der Vorschläge zur Vermögensbesteuerung und zur Sozialpolitik vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2013): Die Programme zur Bundestagswahl 2013 von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, FDP und CDU/CSU. Fiskalische Auswirkungen der steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Vorschläge und deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Köln, 10. Juli 2013.

Tabelle 4

Annahmen zur Elastizität¹ der Bemessungsgrundlage in Bezug auf eine Erhöhung des Steuersatzes

Zu versteuerndes Einkommen in Euro pro Jahr (Ledige; Verheiratete das Doppelte)	Geringe Reaktionen	Mittlere Reaktionen	Große Reaktionen
5 000 bis 50 000	0,05	0,10	0,15
50 000 bis 75 000	0,10	0,15	0,20
75 000 bis 125 000	0,20	0,20	0,40
125 000 bis 250 000	0,20	0,30	0,50
ab 250 000	0,20	0,40	0,50

¹ Die Prozentuale Veränderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei einer einprozentigen Erhöhung der Residualsteuerrate, letztere definiert als 1 minus Grenzsteuersatz.

Quellen: Gruber, J., Saez, E. (2002): The elasticity of taxable income: evidence and implications. *Journal of Public Economics* 84, 1–32; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2013

Der Unsicherheit bezüglich des Ausmaßes der Anpassungsreaktionen wird durch drei Szenarien Rechnung getragen.

mens (englisch *Elasticity of Taxable Income*, ETI)¹⁵ gemessen. Auf der Grundlage empirischer Evidenz aus der relevanten Literatur¹⁶ nehmen wir in einem mittleren Szenario an, dass die ETI im unteren Einkommensbereich mit 0,1 relativ gering ist und mit dem Einkommen ansteigt, bis auf 0,4 bei mehr als 250 000 Euro Einkommen (Tabelle 4). In einem Szenario mit geringen Reaktionen nehmen wir alternativ an, dass die ETI im unteren Einkommensbereich etwas geringer ist und bei höheren Einkommen nicht größer ist als 0,2. Im dritten Szenario mit relativ großen Ausweichreaktionen gehen wir hingegen davon aus, dass die ETI bei geringen Einkommen etwas höher ist als im mittleren Szenario, bereits ab 75 000 Euro bei 0,4 liegt und für Einkommen über 125 000 Euro bis auf 0,5 steigt.

Ausweichreaktionen dürften Aufkommenseffekte erheblich verändern

Werden Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Haushalte berücksichtigt, ändern sich die Aufkom-

¹⁵ Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens bezeichnet die Prozentuale Veränderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei einer einprozentigen Erhöhung der Residualsteuerrate, letztere definiert als eins minus Grenzsteuersatz. Siehe Gruber, J., Saez, E. (2002): The elasticity of taxable income: evidence and implications. *Journal of Public Economics* 84, 1–32.

¹⁶ Saez et al. (2012), a.a.O. Für Deutschland vgl. die Studie von Schmidt, T.-P., Müller, H. (2012): Die Elastizität des zu versteuernden Einkommens in Deutschland: Eine empirische Untersuchung auf Basis des deutschen Taxpayer-Panels. Arqus-Diskussionsbeiträge zur quantitativen Steuerlehre, No. 132.

menseffekte je nach Szenario teilweise erheblich. Bei den Vorschlägen von SPD, Grünen sowie der Bundesregierung wirken sie den Aufkommenseffekten entgegen, sie reduzieren also sowohl das Mehraufkommen im Fall der Oppositionsparteien, als auch das Minderaufkommen, das beim Abbau der kalten Progression entsteht. Bei der Linken kommt es hingegen zu höheren Mindereinnahmen. Das gilt für alle drei betrachteten Szenarien zur Intensität der Anpassungsreaktionen.

Bei SPD und Grünen fallen die Effekte relativ groß aus. Ihre Vorschläge sind von den relativ größeren Anpassungsreaktionen am oberen Ende der Einkommensverteilung betroffen. Beim Abbau der kalten Progression hingegen haben die Anpassungen kaum einen Effekt, da diese im mittleren und gehobenen Einkommensbereich relativ gering ausfallen und sich bei diesem Vorschlag die Steuerausfälle in diesem Bereich konzentrieren. Im Fall der Linken verstärken die Anpassungsreaktionen den Effekt und erhöhen die Mindereinnahmen. Das hat damit zu tun, dass die erheblichen Entlastungen im unteren und mittleren Einkommensbereich, die die Linke plant, nur relativ geringe Anpassungsreaktionen bewirken, die den Steuerausfällen bei diesen Einkommensgruppen entgegenwirken. Die Anpassungsreaktionen auf die Belastungen am oberen Ende der Einkommensverteilung fallen hingegen deutlich stärker ins Gewicht. Dort reagieren zwar erheblich weniger Steuerpflichtige als bei den Entlastungen im unteren und mittleren Bereich, ihre Anpassungen dürften aber mit einem wesentlich größeren Volumen verbunden sein.

Generell fallen die Korrekturen bei den Aufkommenseffekten je nach betrachtetem Szenario unterschiedlich groß aus. In dem Szenario mit mittleren Anpassungsreaktionen wird das steuerliche Mehraufkommen beim SPD-Vorschlag um gut 40 Prozent (2,8 Milliarden Euro) reduziert. Der Effekt ist ähnlich groß bei den Vorhaben der Grünen (Reduktion um knapp 50 Prozent beziehungsweise 3,7 Milliarden Euro). In beiden Fällen wirken sich verhältnismäßig starke Anpassungsreaktionen am oberen Ende der Einkommensverteilung negativ auf das erzielte Mehraufkommen aus. Beim Vorschlag der Linken erhöhen sich die Steuermindereinnahmen sogar um mehr als die Hälfte (9,7 Milliarden Euro).

Im Szenario geringer Anpassungen, in dem vor allem bei den höchsten Einkommen von deutlich schwächeren Reaktionen ausgegangen wird, fallen die aufkommensmindernden Effekte entsprechend kleiner aus. Bei SPD und Grünen wird das Mehraufkommen aber immer noch um gut 30 Prozent reduziert. Bei der Linken fallen die Mindereinnahmen um gut sechs Milliarden Euro höher aus.

Die Effekte im Szenario mit starken Anpassungen sind entsprechend größer. Von den Mehreinnahmen bei SPD und den Grünen bleiben nur noch knapp zwei Milliarden Euro übrig, und die Vorschläge der Linken könnten dann sogar 30 Milliarden Euro kosten.

Fazit

Die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die Einkommensteuersätze für Besserverdienende zu erhöhen, könnten – je nach Ausmaß von Ausweichreaktionen – bis zu acht Milliarden Euro Mehreinnahmen pro Jahr erzielen. Der Abbau der kalten Progression, den die aktuelle Bundesregierung vorsieht, dürfte knapp vier Milliarden Euro kosten. Die breite steuerliche Entlastung der Mittelschicht, die sich Die Linke ins Wahlprogramm geschrieben hat, dürfte zu Mindereinnahmen in Höhe von mindestens 20 Milliarden Euro führen, trotz kräftiger Anhebung von Reichensteuern.

Die Verteilungseffekte der einzelnen Reformvorschläge fallen unterschiedlich aus. Zum einen zeigen sich progressive Elemente, wo Steuererhöhungen auf höhere Einkommen beschränkt werden. Zum anderen können regressivere Wirkungen entstehen, wenn Entlastungen der niedrigen Einkommen mit einer Senkung der Progression im mittleren und höheren Einkommensbereich verbunden werden. Die potenziellen Reformverlierer befinden sich allerdings in allen Varianten am oberen Ende der Einkommensverteilung. Unterhalb des neunten Einkommensdezils gibt es kaum Verlierer. Sowohl bei den Vorschlägen der SPD und der Grünen als auch bei dem Konzept der Linken kommt es nur bei den fünf Prozent einkommensstärksten Haushalten zu nennenswerten steuerlichen Mehrbelastungen.

Anpassungs- und Ausweichreaktionen können das Mehraufkommen einer Erhöhung der Spitzensteuersätze spürbar mindern. So wird bei den Vorschlägen von SPD und Grünen das Mehraufkommen, das sich bei konstanten Besteuerungsgrundlagen ergäbe, selbst bei geringen Anpassungsreaktionen um gut 30 Prozent reduziert. Mögliche Anpassungsreaktionen sollten daher bei den Aufkommenseffekten berücksichtigt werden. Die Reaktionen dürften bei den Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen weniger auf realwirtschaftliche Verhaltensanpassungen bei Arbeitsangebot oder Arbeitsintensität zurückzuführen sein, sondern auf Steuergestaltungen, die durch explizite Steuervergünstigungen beziehungsweise Unzulänglichkeiten beim Steuerrecht oder beim Steuervollzug ermöglicht werden. Die damit verbundenen Möglichkeiten zur Steuervermeidung könnten zumindest längerfristig reduziert werden.

Sofern man die Steuervermeidung in den Griff bekommt oder für vertretbar hält und angesichts der gu-

ten Haushaltslage insgesamt keine Mehreinnahmen anstrebt, bietet es sich an, die Steuerpläne der Regierungs- und Oppositionsparteien zu verbinden. Im Sinne einer großen Koalition, die sich in der Steuerpolitik aufgrund unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat in den letzten Jahren fast immer zusammenfinden musste, könnte man nach der Bundestagswahl das eine tun, ohne das andere zu lassen: Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen durch

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

eine deutlich verringerte Progression im Eingangsbereich des Steuertarifs, kombiniert mit einer Erhöhung der Spitzensteuersätze in Richtung 49 Prozent und einer höheren Besteuerung von Kapitaleinkünften. Eine solche aufkommensneutrale Reform würde den schnellen Anstieg der Steuersätze bei Niedrigverdienern reduzieren und die Einkommensteuer spürbar progressiver machen. Nennenswert belastet wären jedoch nur die einkommensreichsten fünf Prozent der Bevölkerung.

Richard Ochmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | rochmann@diw.de

PROPOSED INCOME TAX REFORMS: MORE PROGRESSION AND LESS BRACKET CREEP

Abstract: The German political parties presented their plans for income tax rates and taxation of capital income in the run up to the parliamentary election. While the government parties are proposing tax breaks for the medium and higher income brackets by reducing the effects of bracket creep, the opposition parties want to raise the tax rates for higher earners.

Proposals by the SPD (Germany's Social Democratic Party) and Bündnis 90/Die Grünen (the Green Party) could generate up to eight billion euros in tax revenues per year, but adjustments by taxpayers could reduce the volume noticeably. In contrast, the German government's planned reduction of bracket creep is likely to cost around four

billion euros. The broad tax relief planned for the middle class by Die Linke (The Left Party) would lead to a fall in tax revenues of more than 20 billion euros, despite a large increase proposed for the top rate of tax.

Tax breaks in the lower income bracket and an increase in taxes for higher incomes and on capital gains would lead to more progressive taxation and thus to a slight redistribution from high earners to low earners. The proposals examined here for income tax rates and capital gains tax made by the opposition parties would only create an appreciable, additional burden for households in the top five percent income bracket.

JEL: H24, D31, H26

Keywords: personal income taxation, tax reform, tax evasion



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
80. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Simon Junker

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.