

IFSt

SCHRIFT NR. **476**
Berlin, November 2011

Haushalts- und Verteilungswirkungen einer Tarifreform

Prof. Dr. Henriette Houben
Dipl.-Ökon. Jörg Baumgarten

In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Zitierhinweis:

Houben/Baumgarten, Haushalts- und Verteilungswirkungen einer
Tarifreform, IFSt-Schrift Nr. 476 (2011)

ISBN 978-3-89737-018-0

15,00 € inkl. USt. zzgl. Versandkosten

© Institut Finanzen und Steuern e.V.

Gertraudenstraße 20, 10178 Berlin

In Medienkooperation mit DER BETRIEB

Einzelbezug über www.fachverlag-shop.de/ifst

E-Mail: kundenservice@fachverlag.de

Tel.: (0800) 0001637; Fax: (0800) 0002959

Abonnenten von DER BETRIEB wird ein Rabatt in Höhe
von 20 % eingeräumt.

IFSt

SCHRIFT NR. **476**
Berlin, November 2011

Haushalts- und Verteilungswirkungen einer Tarifreform

Prof. Dr. Henriette Houben

Leibniz Universität Hannover, Institut für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre
Juniorprofessur für Quantitative Betriebswirtschaftliche Steuerlehre

Dipl.-Ökon. Jörg Baumgarten

Humboldt Universität zu Berlin
KPMG-Stiftungsprofessur für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre

In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Das Institut Finanzen und Steuern überreicht Ihnen
die IFSt-Schrift Nr. 476:

Haushalts- und Verteilungswirkungen einer Tarifreform

In der Tarifdebatte dieser Legislaturperiode sind vier Ziele von herausragender Bedeutung:

1. die Bekämpfung der kalten Progression,
2. die vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen,
3. die Abflachung des Mittelstandsbauches sowie
4. die Einführung eines Stufentarifs.

Während die Bekämpfung der kalten Progression aktuell vorrangiges Ziel ist, war die Tarifdiskussion vor der Sommerpause von den ersten drei Vorhaben determiniert. Die letzten drei Ziele sind Bestandteil des Koalitionsvertrages. Die vorliegende Schrift analysiert die im politischen Diskurs für eine Steuerensenkung vorgebrachten Argumente und untersucht, welcher Tarif den politischen Zielsetzungen am besten gerecht wird. Dabei zeigt sich, dass die genannten Ziele konfliktär sind.

Die kalte Progression erweist sich als Eigenschaft eines jeglichen fest fixierten Einkommensteuertarifs. Sie betrifft alle Steuerpflichtigen. Absolut betrachtet, belastet sie Besserverdienende am stärksten, relativ jedoch die Bezieher niedrigerer Einkommen. Grund hierfür sind die indirekt-progressiven Wirkungen des Grundfreibetrags auf die Durchschnittssteuerbelastung. Auch die Abflachung des Mittelstandsbauches führt insoweit nicht zu einer spürbaren Reduktion der kalten Progression für Bezieher geringerer Einkommen. Einen Stufentarif, der mit den gängigen Vorstellungen sozialstaatlicher Umverteilung kompatibel ist, keine größeren Aufkommenseinbußen verursacht und klar und transparent ist, gibt es schließlich nicht.

Die kalte Progression der letzten Jahre, die nicht durch diskretionäre Steuerensenkungen ausgeglichen wurde, kann nur durch eine Anhebung von Grundfreibetrag und Wertgrenzen des Tarifs um einen einheitlichen Prozentsatz zurückgenommen werden. Obwohl die Wertgrenzen im oberen Tarifbereich absolut stärker steigen, entlastet eine solche Reform vorrangig Geringverdiener. Eine künftige automatische Tarifanpassung oder zumindest -überprüfung sollte gesetzlich verankert werden.

Mit freundlicher Empfehlung
INSTITUT FINANZEN UND STEUERN
Prof. Dr. Johanna Hey

Berlin/Köln, im November 2011

Inhaltsverzeichnis

I.	Motivation und Aufbau des Beitrags zur Tarifdiskussion	10
II.	Funktionsweise, Darstellungsformen und Geschichte des deutschen Einkommensteuertarifs	11
1.	Darstellung des aktuellen Einkommensteuertarifs	11
a.	Die Steuerbemessungsgrundlage	11
b.	Darstellungsformen des aktuellen Steuertarifs	12
2.	Formen und Eigenschaften progressiver Tarife im geschichtlichen Kontext.	16
III.	Die Bedeutung von Grenz- und Durchschnittssteuersatz und der optimale Tarifverlauf im ökonomischen Modell	21
IV.	Überlegungen zu den gegenwärtigen Reformzielen	26
1.	Die Ziele der Tarifreform in der aktuellen Steuerreformdiskussion	26
2.	Der Mittelstandsbauch	28
3.	Die kalte Progression	31
a.	Inflationsberücksichtigung und heimliche Steuererhöhungen . . .	31
b.	Inflationsberücksichtigung.	31
c.	Heimliche Steuererhöhungen	32
4.	Entlastung unterer und mittlerer Einkommen	44
V.	Empirische Analyse und Entwicklung von aktuellen Reformoptionen	48
1.	Untersuchungsrahmen	48
2.	Beseitigung/Abflachung des Mittelstandsbauchs	48
3.	Vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen	52
4.	Verringerung der kalten Progression in den Jahren nach 2013	56
5.	Beseitigung der Auswirkung der kalten Progression in den Jahren 2011 bis 2013	59
6.	Präsentation zweier zielkonformer Tarifvarianten.	61

VI. Einführung eines Stufentarifs	64
1. Systemwechsel vom Formel- zum Stufentarif.	64
2. Alternative Stufentarife	65
3. Unerreichbare Tariftransparenz	67
VII. Fazit	67
ANHANG.	70
A1 Berechnung von Nettogehalt, zu versteuerndem Einkommen und Steuerlast	71
A2 Systematisierung der Tarifformen	77
A3 Tarifanalyse der Jahre 2001 bis 2010	79

Wir danken Herrn Prof. Dr. Heiko Müller, Ruhr-Universität Bochum, für wertvolle Anregungen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Absolute Einkommensteuerbelastung in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen.	13
Abbildung 2:	Grenzsteuersatzverlauf des Einkommensteuertarifs 2011	14
Abbildung 3:	Durchschnittssteuersatzverlauf des Einkommensteuertarifs 2011	15
Abbildung 4:	Grenzsteuersätze der Einkommensteuertarife 1958, 1975, 1981 und 1989	17
Abbildung 5:	Grenzsteuersätze der Einkommensteuertarife 1990, 1996, 1999, 2004 und 2011	18
Abbildung 6:	Grenzsteuersatzverlauf des Drei- und Fünf-Stufentarifs der FDP	20
Abbildung 7:	Grenz- und Durchschnittssteuersatzverlauf verschiedener Tariftypen	21
Abbildung 8:	Zielvorstellungen für die Steuerreform 2013.	28
Abbildung 9:	Inflationsberücksichtigung und heimliche Steuererhöhungen	31
Abbildung 10:	Steuererhöhung aufgrund der kalten Progression	36
Abbildung 11:	Einkommensteueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	40
Abbildung 12:	Inflationsrate, Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter sowie Wachstumsrate des Volkseinkommens	41
Abbildung 13:	Grenz- und Durchschnittssteuersatz unter Berücksichtigung der Verteilung der Steuerpflichtigen.	46
Abbildung 14:	Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht, bei vollständiger Beseitigung des Mittelstandsbauchs und im Tarif MB	49

Abbildung 15: Relative Entlastung durch Absenkung des Mittelstandsbauchs	51
Abbildung 16: Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht sowie bei den Tarifen E und G	53
Abbildung 17: Relative Entlastung bei Absenkung des Eingangsteuersatzes (Tarif E) und bei Anhebung des Grundfreibetrags (Tarif G).....	55
Abbildung 18: Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht sowie bei Inflationsanpassung an eine Inflationsrate von 1,5% bzw. 2% per annum	60
Abbildung 19: Relative Steuerentlastung bei Umsetzung der inflationsbereinigten Tarife	61
Abbildung 20: Relative Steuerentlastung bei Umsetzung der Optionen 1 und 2	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Brutto- und Nettolohn sowie zu versteuerndes Einkommen eines unverheirateten, kinderlosen Angestellten.	12
Tabelle 2:	Brutto- und Nettolohn, zu versteuerndes Einkommen, Steuerlast und Grenz- sowie Durchschnittssteuersatz eines unverheirateten, kinderlosen Angestellten.	16
Tabelle 3:	Einordnung von Steuertarifen.	20
Tabelle 4:	Belastung durch die kalte Progression für Beispiel-einkommen	37
Tabelle 5:	Verteilung der Steuerlasten in 2013 mit und ohne Inflationsanpassung bei einer unterstellten Inflationsrate von 2% per annum	38
Tabelle 6:	Inflationsanpassungen im Steuerrecht in den OECD-Staaten	43
Tabelle 7:	Verteilung der Bemessungsgrundlage und der Steuerlast auf die nach der Höhe ihres Einkommens geordneten Personen	47
Tabelle 8:	Bevölkerung und Steuerpflichtige laut Einkommensteuerstatistik nach Alter	47
Tabelle 9:	Steuerentlastung eines kinderlosen, einzelveranlagten Steuerpflichtigen durch den Tarif MB gegenüber dem aktuellen Einkommensteuertarif 2011	50
Tabelle 10:	Steuerbelastungsvergleich für die Tarife 2011, E und G . . .	54
Tabelle 11:	Tarifelastizität und absolute Mehrbelastung im Vergleich der Tarife 2011, MB, E und G.	57
Tabelle 12:	Wertgrenzen des Tarifs 2013 bei Inflationsberücksichtigung	60
Tabelle 13:	Tarif 2013 bei Inflationsberücksichtigung und Abflachung des Mittelstandsbauchs im Vergleich zum Tarif des geltenden Rechts	63

I. Motivation und Aufbau des Beitrags zur Tarifdiskussion

Der Einkommensteuertarif ist zentraler Gegenstand der aktuellen Steuerreformdiskussion. Zuletzt bekräftigten Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* und Bundeswirtschaftsminister *Philipp Rösler* im Oktober das Ziel der Bundesregierung, zum 1. Januar 2013 eine Tarifkorrektur zur Minderung der kalten Progression sowie Entlastung der unteren und mittleren Einkommen umzusetzen.¹

Nun wird u.a. von Ökonomen eine Steuerentlastung angesichts der derzeitigen Haushaltslage – insbesondere mit Blick auf den Schuldenstand – heftig kritisiert. So bezweifelt beispielsweise *Clemens Fuest*,² dass eine Steuersenkung zur Milderung der kalten Progression nötig sei, da das Einkommensteueraufkommen aktuell mit knapp 8% des BIP dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre entspricht. Auch die Mehrheit der Bürger befürwortet, höhere Steuereinnahmen vorrangig für den Schuldenabbau und nicht für Steuersenkungen zu verwenden.³

Vor diesem Hintergrund analysiert die folgende IFSt-Schrift die im politischen Diskurs für eine Steuersenkung vorgebrachten Argumente und untersucht, welcher Tarif den politischen Zielsetzungen am besten gerecht wird.

Die Schrift ist wie folgt aufgebaut: Der zweite Abschnitt erläutert kurz Funktionsweise, Darstellungsformen und Historie des deutschen Einkommen-

¹ Zu finden unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>, Nachricht v. 20.10.2011.

² Siehe *Fuest*, Einkommensteuersenkungen: Rückfall in Fehler der Vergangenheit, *Wirtschaftsdienst* 2011, 434 f.

³ So sprachen sich in einer Forsa-Umfrage im Auftrag des Sterns im Juni dieses Jahres von 1.001 Befragten nur 19% für Steuersenkungen aus (<http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfragen-nur-jeder-fuenfte-ist-fuer-steuersenkungen-1700399.html>). Bei einer am 5.7.2011 beendeten Abstimmung auf der Homepage der Zeitung *Bild* entfielen 72% der 18.615 abgegebenen Stimmen für den Schuldenabbau statt der Steuersenkungen (<http://www.bild.de/politik/inland/steuersenkungen/steuersenkung-warum-bremst-finanzminister-schaeuble-in-der-koalition-18674796.bild.html>). Gemäß Politikbarometer vom 15.7.2011 finden 69% der Befragten Steuersenkungen für kleine und mittlere Einkommen richtig, aber nur 19% erwarten, dass diese auch kommen. Gleichzeitig sprechen sich 62% der Befragten dafür aus, höhere Einnahmen vorrangig für den Schuldenabbau zu verwenden. Nur 28% der Befragten meinen, dass höhere Einnahmen vorrangig für Steuersenkungen verwendet werden sollten (http://wahltool.zdf.de/Politbarometer/mediathekflash.shtml?2011_07_15).

steuertarifs. Der dritte Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die ökonomische Forschung zum optimalen Tarif.

Im vierten Abschnitt werden die Argumente aus der aktuellen Tarifdebatte analysiert. Es wird gezeigt, dass der Mittelstandsbauch per se nicht leistungsfeindlich ist und dass die kalte Progression ein Problem ist, das durch Indexierung, aber nicht durch die Abschaffung des Mittelstandsbauchs wirksam gemildert werden kann.

Der fünfte Abschnitt widmet sich konkreten Tarifvorschlägen. Hier wird empirisch anhand der Einkommensteuerstatistik analysiert, wie der neue Tarif ausgestaltet sein müsste, um den politischen Zielvorstellungen gerecht zu werden. Es zeigt sich, dass alle Tarifgrenzen um den gleichen Prozentsatz – und damit die oberen Tarifgrenzen absolut stärker als die unteren Tarifgrenzen – angehoben werden müssten, um dem Problem der kalten Progression sachgerecht zu begegnen. Eine solche Reform würde entgegen dem ersten Anschein vorrangig Bezieher unterer Einkommen entlasten.

Im sechsten Abschnitt wird analysiert, ob der laut Koalitionsvertrag beabsichtigte Übergang zum Stufentarif eine Verbesserung des geltenden Einkommensteuerrechts gebracht hätte. Der Beitrag schließt im siebten Abschnitt mit einem kurzen Fazit.

II. Funktionsweise, Darstellungsformen und Geschichte des deutschen Einkommensteuertarifs

1. Darstellung des aktuellen Einkommensteuertarifs

a. Die Steuerbemessungsgrundlage

Jeder Tarif kann nur im Zusammenhang mit seiner Bemessungsgrundlage beurteilt werden. Daher wird zunächst sehr kurz die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer erläutert. Im Folgenden werden primär Arbeitnehmer bzw. Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit betrachtet.

Wie der Begriff der Einkommensteuer nahelegt, ist die Bemessungsgrundlage der Steuer das Einkommen. Allerdings handelt es sich dabei weder um das allgemein geläufige Bruttoeinkommen noch um das den meisten Bürgern besser vertraute Nettoeinkommen. Das zu versteuernde Einkommen ist vielmehr eigenständig definiert und liegt regelmäßig zwischen dem Brutto- und dem Nettoeinkommen eines Arbeitnehmers.

Während das Nettoeinkommen ausgehend vom Bruttoeinkommen durch Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuerlast ermittelt wird, werden zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens bei Arbeitnehmern vom Bruttolohn zunächst die Aufwendungen abgezogen, die für die Arbeit angefallen sind (z.B. Fahrtkosten, Kosten für Büromaterial, Fachliteratur oder Arbeitskleidung). Diese Aufwendungen werden als Werbungskosten bezeichnet. Es wird ein Werbungskostenpauschbetrag von 1.000 € gewährt, sofern keine höheren Aufwendungen nachgewiesen werden. Von den Sozialversicherungsbeiträgen kann in der Regel nur ein Teil abgezogen werden. Daneben gibt es eine Reihe weiterer Abzugsmöglichkeiten.⁴

Die folgende Tabelle zeigt exemplarisch für einen alleinstehenden Arbeitnehmer, welcher Nettolohn und welches zu versteuernde Einkommen sich bei unterschiedlich hohem Bruttolohn ergeben.

Tabelle 1: Brutto- und Nettolohn sowie zu versteuerndes Einkommen eines unverheirateten, kinderlosen Angestellten⁵

Bruttolohn je Monat	1.600 €	2.000 €	2.500 €	3.500 €
Jahresbruttolohn	19.200 €	24.000 €	30.000 €	42.000 €
Jahresnettoloohn	13.593 €	16.219 €	19.432 €	25.469 €
Zu versteuerndes Einkommen	15.423 €	19.723 €	24.913 €	35.293 €

Es wird deutlich, dass das zu versteuernde Einkommen, von dem im Folgenden für die Diskussion des Einkommensteuertarifs die Rede ist, auch nicht näherungsweise dem Netto- oder dem Bruttolohn eines Arbeitnehmers entspricht, sondern regelmäßig zwischen den beiden Größen liegt.

b. Darstellungsformen des aktuellen Steuertarifs

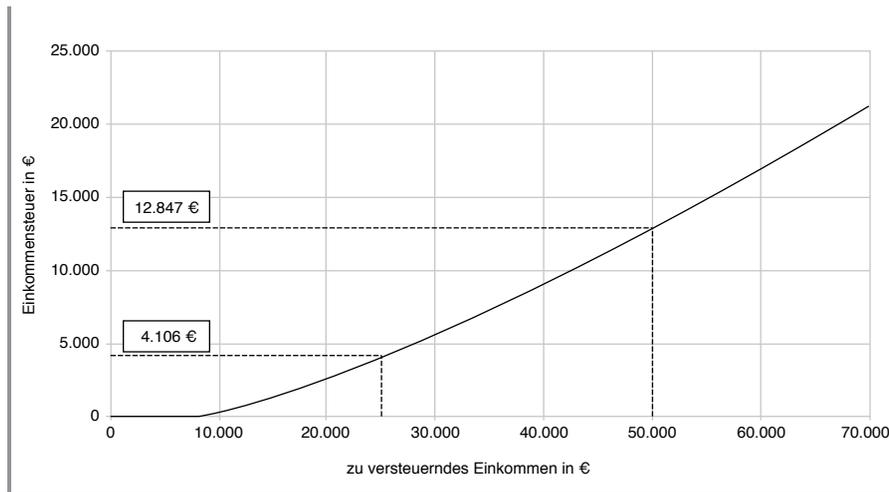
Der Einkommensteuertarif gibt an, wie hoch die Einkommensteuerlast für ein bestimmtes zu versteuerndes Einkommen ist. Er lässt sich auf verschiedene Weise grafisch veranschaulichen.

⁴ So können neben tatsächlich geleisteten Aufwendungen, wie z.B. Ausbildungskosten, Kinderbetreuungskosten, Spenden oder Unterhaltsaufwendungen, auch bestimmte pauschale Freibeträge, z.B. für ältere Arbeitnehmer über 65 Jahre oder Alleinerziehende, die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern.

⁵ Die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen sowie die ausführliche Berechnung sind im Anhang A1 zu finden.

Die folgende Abbildung zeigt die Höhe der Einkommensteuer (auf der y-Achse) in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen (auf der x-Achse); die Kurve wird als Steuerlastkurve bezeichnet.

Abbildung 1: Absolute Einkommensteuerbelastung in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen



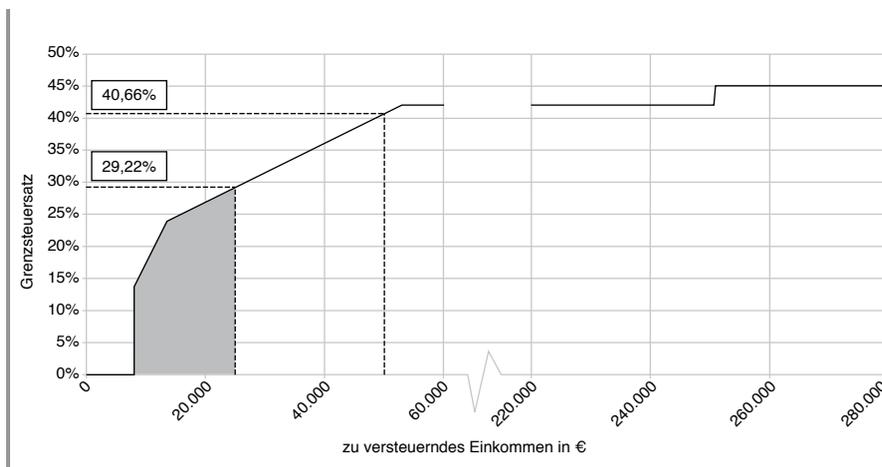
Liegt das zu versteuernde Einkommen (zvE) unterhalb von 8.005 €, so fällt keine Einkommensteuer an (§ 32a EStG). Erst nach Überschreiten des Grundfreibetrags von 8.004 € setzt die progressive Einkommensbesteuerung ein. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 € kann auf der y-Achse die Steuerlast von 4.106 € abgelesen werden. Bei einem doppelt so hohen Einkommen (zvE = 50.000 €) steigt die Steuerlast auf das 3,12fache (Steuer = 12.847 €). Die Steuerlast steigt nicht proportional mit dem zu versteuernden Einkommen, sondern wächst schneller als das zu versteuernde Einkommen, d.h., der Tarifverlauf ist progressiv.

Häufig wird der Tarif auch durch die Grenzsteuersatzkurve dargestellt. Der Grenzsteuersatz ist der Steuersatz, der für den jeweiligen Euro an zu versteuerndem Einkommen zu zahlen ist. Der Grenzsteuersatz veranschaulicht damit die Steuerbelastung auf das zusätzlich verdiente Einkommen. Er determiniert die Steuerlast für das zusätzliche Handeln und beeinflusst damit auch den Anreiz zur Mehrleistung (zur Bedeutung des Grenzsteuersatzes siehe Abschnitt III).

Bis zum Grundfreibetrag in Höhe von 8.004 € fällt keine Einkommensteuer an und der Grenzsteuersatz ist folglich null. Der 8.005te Euro unterliegt dann einem

Grenzsteuersatz von 14%, die tarifliche Steuerlast⁶ auf den zusätzlich verdienten Euro beträgt somit 14 Cent. Der Grenzsteuersatz steigt dann zügig auf rund 24% bei einem zu versteuernden Einkommen von 13.470 € und im Anschluss etwas langsamer auf 42% bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.882 €. Bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 250.731 € springt der Grenzsteuersatz von 42% auf 45%. Der Spitzensteuersatz von 45% wird auch als Reichensteuersatz bezeichnet. Der Bereich, in dem der konstante Grenzsteuersatz von 42% gilt, wird als erste Proportionalzone bezeichnet. Einkommen, die dem Reichensteuersatz unterliegen, fallen in die zweite Proportionalzone.

Abbildung 2: Grenzsteuersatzverlauf des Einkommensteuertarifs 2011



Bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 € beträgt der Grenzsteuersatz knapp 30% (29,22%), während er bei einem doppelt so hohen Einkommen bereits über 40% (40,66%) liegt.

Auch bei der Darstellung der Grenzsteuersatzkurve kann die Gesamtsteuerlast grafisch veranschaulicht werden. Die Gesamtsteuerlast ergibt sich als Fläche unter der Grenzsteuersatzkurve.⁷ In Abbildung 2 zeigt die graue Fläche die Steuerbelastung bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 €.

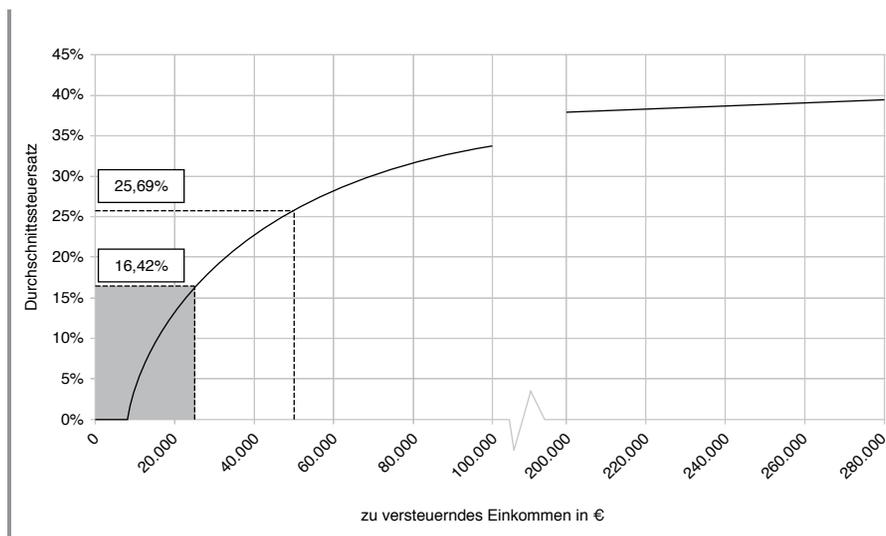
Eine dritte Darstellungsmöglichkeit des Einkommensteuertarifs besteht in der Betrachtung der Durchschnittssteuersatzkurve. Diese zeigt, welcher Anteil am zu versteuernden Einkommen dem Fiskus zukommt. Der Durch-

⁶ Die Rundungsregeln wurden zur Veranschaulichung nicht berücksichtigt. Die Steuerschuld ist gemäß § 32a Abs. 1 S. 5 EStG auf volle Euro abzurunden.

⁷ Mathematisch zeigt die Grenzsteuersatzkurve den Anstieg der Steuerlastkurve.

schnittssteuersatz gibt darüber Auskunft, wie stark die Steuerpflichtigen mit Einkommensteuer belastet sind.⁸ Er berechnet sich, indem die Steuerlast durch das zu versteuernde Einkommen geteilt wird.

Abbildung 3: Durchschnittssteuersatzverlauf des Einkommensteuertarifs 2011



Bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 € muss der Steuerpflichtige 16,42% desselben an den Fiskus abführen. Beträgt das zu versteuernde Einkommen 50.000 €, so stehen 25,69% dem Fiskus zu.

In dieser Darstellungsform ergibt sich die Gesamtsteuerlast aus dem Rechteck, welches Durchschnittssteuersatz und zu versteuerndes Einkommen bilden. In Abbildung 3 gibt das graue Rechteck die Steuerlast für ein zu versteuerndes Einkommen von 25.000 € wieder.

Die folgende Tabelle 2 auf S. 16 weist neben dem Brutto- und dem Nettolohn sowie dem bereits aus Tabelle 1 bekannten zu versteuernden Einkommen die Einkommensteuer, den Grenzsteuersatz und den Durchschnittssteuersatz für verschieden hohe Bruttolöhne aus.

Bei einem monatlichen Bruttogehalt von 1.600 € muss ein alleinlebender Arbeitnehmer knapp 10% (Durchschnittssteuersatz = 9,82%) seines zu versteuernden Einkommens an den Fiskus abführen. Steigert der Steuerpflichtige sein Einkommen, so muss er vom Mehrverdienst etwa 25% (Grenzsteuersatz = 24,86%) abführen.

⁸ Weitere Erläuterungen zur Bedeutung des Durchschnittssteuersatzes finden sich in Abschnitt III.

Tabelle 2: Brutto- und Nettolohn, zu versteuerndes Einkommen, Steuerlast und Grenz- sowie Durchschnittssteuersatz eines unverheirateten, kinderlosen Angestellten⁹

Bruttolohn je Monat	1.600 €	2.000 €	2.500 €	3.500 €
Jahresbruttolohn	19.200 €	24.000 €	30.000 €	42.000 €
Jahresnettolohn	13.593 €	16.219 €	19.432 €	25.469 €
Zu versteuerndes Einkommen	15.423 €	19.723 €	24.913 €	35.293 €
Einkommensteuer	1.515 €	2.627 €	4.081 €	7.359 €
Grenzsteuersatz	24,86%	26,83%	29,21%	33,95%
Durchschnittssteuersatz	9,82%	13,32%	16,38%	20,85%

Steigt das Bruttogehalt um 25% (von 1.600 € auf 2.000 €), legt das Nettogehalt um weniger als 20% zu, während sich das zu versteuernde Einkommen im Beispiel um knapp 28% erhöht. Der Grenzsteuersatz erhöht sich um rund 8%. Der Durchschnittssteuersatz steigt um mehr als 35%. Die Steuerlast erhöht sich um gut 73%. Dies folgt aus dem Produkt vom Wachstumsfaktor der Bemessungsgrundlage und dem Wachstumsfaktor des Durchschnittssteuersatzes ($1,28 \times 1,35 = 1,73$). Nur wenn der Durchschnittssteuersatz unverändert bliebe, würde die Steuerlast so schnell wie das zu versteuernde Einkommen steigen.

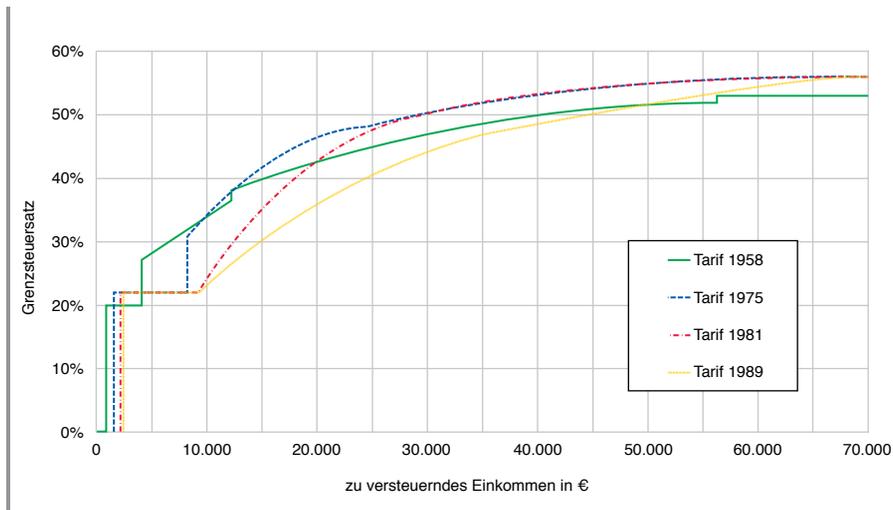
2. Formen und Eigenschaften progressiver Tarife im geschichtlichen Kontext

Der aktuelle Einkommensteuertarif gehört zu den Formeltarifen. Ein Formeltarif zeichnet sich dadurch aus, dass der Grenzsteuersatz berechnet werden muss und nicht direkt aus der Tarifvorschrift ablesbar ist. Seit 1955 ist der deutsche Einkommensteuertarif ein Formeltarif.¹⁰ Bis 1989 wies der Tarif einen überwiegend bauchigen Verlauf auf. Aus dieser Zeit stammt auch der Begriff des Mittelstandsbauchs. Die folgende Abbildung zeigt den Verlauf der Grenzsteuersätze der Jahre 1958, 1975, 1981 und 1989.

⁹ Die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen sowie die ausführliche Berechnung sind im Anhang zu finden.

¹⁰ Siehe *Siegel*, in Hermann/Heuer/Raupach, § 32a EStG Rz. 3 und Gesetz zur Neuordnung von Steuern v. 16.12.1954, BGBl. I, 373.

Abbildung 4: Grenzsteuersätze der Einkommensteuertarife 1958, 1975, 1981 und 1989



Der Verlauf mit einem zunächst schnelleren Anstieg der Grenzsteuersätze wurde als ungerecht betrachtet, weshalb 1990 ein linear-progressiver Tarif mit einem einheitlichen Anstieg in der direkt-progressiven Zone eingeführt wurde (siehe Abbildung 5 auf S. 18).

Unter der Koalition von CDU/CSU und FDP musste im Jahr 1996 der Grundfreibetrag nach Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts¹¹ massiv erhöht werden. Die schwarz-gelbe Koalition entschied sich damals zur Gegenfinanzierung für eine deutliche Erhöhung des Eingangssteuersatzes.¹² Die erste Progressionszone des resultierenden Tarifs wies dadurch eine geringere Steigerung als die zweite Zone auf. Der Tarif hatte aufgrund der Anhebung des Eingangssteuersatzes ebenfalls keinen „Mittelstandsbauch“.¹³ Unter der Regierung von *Gerhard Schröder* erhielt der Tarif 1999 gegenüber dem Tarif 1996 eine weitere Knickstelle, um den Eingangssteuersatz ohne zu große Aufkommenseinbußen senken zu können. Durch die Absenkung des Eingangssteuersatzes war der Anstieg des Grenzsteuersatzes in der ersten Progressionszone nun größer als in der zweiten Progressionszone – der Tarif hatte wieder einen sogenannten Mittelstandsbauch, wenngleich es zunächst

¹¹ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 25.9.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91, BStBl. II 1993, 41.

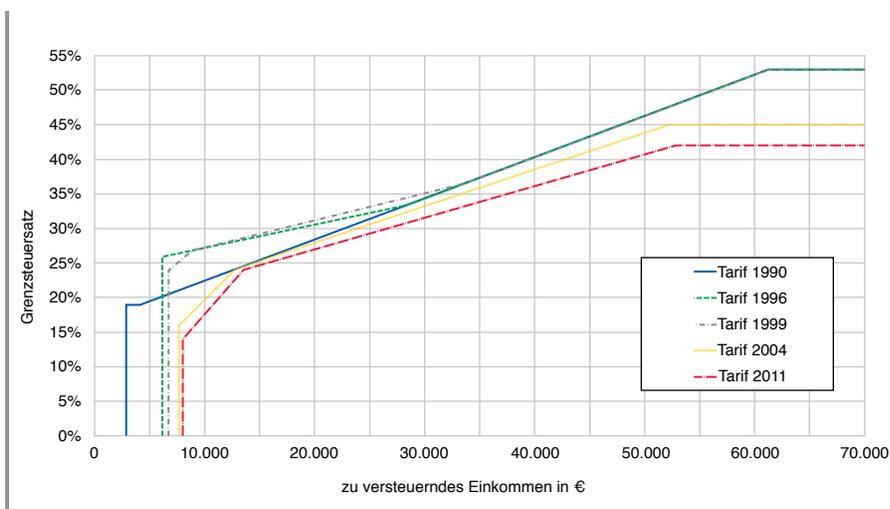
¹² Der Eingangssteuersatz stieg von 19% auf 25,9%.

¹³ Gleichwohl gab es zwei Progressionszonen mit unterschiedlichem Anstieg. Der Progressionsbereich des Tarifs wies also auch eine Knickstelle auf.

ein klitzekleines Bäumlein war. Vor allem die weitere Absenkung des Eingangssteuersatzes auf 15% führte schließlich noch unter der rot-grün geführten Bundesregierung zu einer merklichen Zunahme des Mittelstandsbauchs. Zum 1.1.2007 erhielt der Tarif mit der Reichensteuer für Einkommen ab einer viertel Million Euro eine zweite (obere) Proportionalzone. Ab dem Kalenderjahr 2009 wurde der Eingangssteuersatz erneut auf nunmehr 14% gesenkt. Der aktuelle Tarif – im Folgenden als Tarif 2011 bezeichnet – gilt seit dem Veranlagungszeitraum 2010.

Abbildung 5 zeigt exemplarisch die Grenzsteuersatzkurven der (Formel-)Tarife 1990, 1996, 1999, 2004 und 2011.

Abbildung 5: Grenzsteuersätze der Einkommensteuertarife 1990, 1996, 1999, 2004 und 2011



In jüngster Zeit wurde überlegt, den Formeltarif zugunsten eines Stufentarifs¹⁴ aufzugeben. So enthält beispielsweise der aktuelle Koalitionsvertrag die folgende Aussage: „Wir werden insbesondere die unteren und mittleren Einkommensbezieher vorrangig entlasten und gleichzeitig den Mittelstandsbauch abflachen, indem wir den Einkommensteuertarif zu einem Stufentarif umbauen“¹⁵. Die FDP schlug bereits zwei konkrete Tarife vor: einen mit drei

¹⁴ Zur Terminologie der Tariftypen ist ein Anhang beigefügt.

¹⁵ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP v. 26.10.2009, 11, zu finden unter <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

und einen mit fünf Stufen.¹⁶ Auch die Reformvorschläge von *Friedrich Merz* und *Paul Kirchhof* beinhalten Stufentarife.¹⁷ Gleiches gilt für den Kölner Entwurf und den Reformentwurf von *Joachim Mitschke*.¹⁸

Das Konzept des Stufentarifs ist für Deutschland nicht neu. In Deutschland existierte bis 1954 ein Stufentarif, der aus Gerechtigkeitserwägungen jedoch abgeschafft wurde. Bemängelt wurde, dass die Steuersätze und Stufenbreiten willkürlich gewählt werden könnten. So heißt es in der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Neuordnung von Steuern (StNG v. 16.12.1954):

„Beide Faktoren [Steuersätze und Stufenbreite, Anm. d. Verf.] sind willkürlicher und interessenmäßiger Beeinflussung zugänglich. Aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung empfiehlt es sich daher, sie nach der mathematischen Gesetzmäßigkeit auszurichten. Die dadurch gewährleistete Stetigkeit der Progression kommt dem Streben nach Gleichmäßigkeit des Besteuerungsverfahrens entgegen und gibt jedem Steuerpflichtigen die Gewähr, daß seine Steuerschuld nach den gleichen Grundsätzen der sich langsam verzögernden Progression ermittelt wird, wie die aller übrigen. Ein weiterer Vorteil des jetzt gewählten Tarifaufbaus besteht darin, dass der plötzliche Anstieg der Steuersätze um mehrere [...] Punkte entsprechend den Stufen [...] fortfällt.“¹⁹

¹⁶ Siehe die Beschlüsse des Bundesparteitags der FDP v. 15.–17.5.2009, „Die Mitte stärken“, und v. 24./25.4.2010, „Für faire Finanzbeziehungen zwischen Bürger und Staat“.

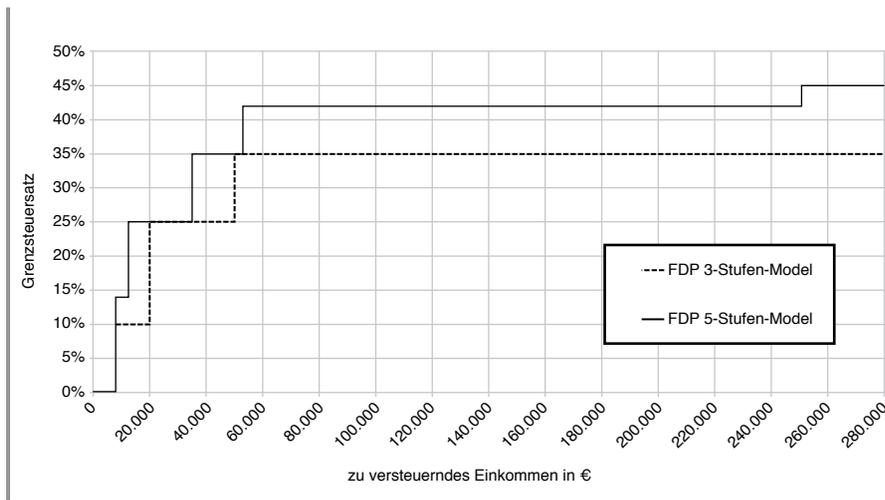
¹⁷ Formell handelt es sich beim Tarifvorschlag im Bundessteuergesetzbuch (BStGB) von *Paul Kirchhof* um einen proportionalen Tarif. Materiell ist der Tarif aufgrund von Abzügen von der Bemessungsgrundlage ein Stufentarif. Die Tarifvorschrift ist in den Paragraphen 43, 47 und 48 BStGB zu finden. Die Steuersätze betragen 15%, 20% und 25%. Der Vorschlag von *Friedrich Merz* sieht Grenzsteuersätze von 12%, 24% und 36% vor (siehe <http://www.zeit.de/2003/45/Steuer>).

¹⁸ Der Kölner Entwurf schlägt einen Stufentarif mit fünf Stufen und Sätzen zwischen 15% und 35% vor. Vgl. *Lang* u.a., Kölner Entwurf eines Einkommensteuergesetzes, 2005, 60f. Der Entwurf von *Joachim Mitschke* sieht zwei Tarifstufen mit einem Grenzsteuersatz von 20% bzw. 30% vor. Vgl. *Mitschke*, Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts, 2004, 30.

¹⁹ BT-Drs. 2/48, 102.

Ein Blick über die Grenzen offenbart, dass die meisten OECD-Länder Stufen-
enttarife aufweisen. Die folgende Abbildung zeigt exemplarisch die von der
FDP vorgeschlagenen Tarife mit drei bzw. fünf Stufen.

Abbildung 6: Grenzsteuersatzverlauf des Drei- und Fünf-Stufentarifs der FDP



Alle bislang besprochenen Tarife weisen steigende Grenzsteuersätze auf.
Denkbar sind aber auch Tarife mit konstantem Grenzsteuersatz.

Tabelle 3: Einordnung von Steuertarifen

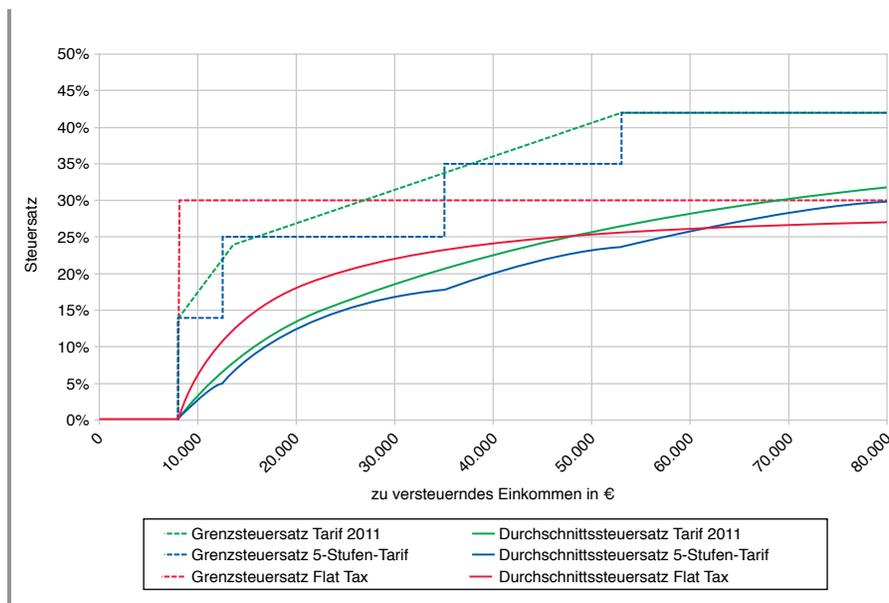
Tarife	mit Grundfreibetrag	ohne Grundfreibetrag
mit steigenden Grenzsteuersätzen	indirekt & direkt progressiv (<i>Stufen- & Formeltarife</i>)	direkt progressiv (<i>eher theoretisch</i>)
mit einem gleichbleibenden Grenzsteuersatz	indirekt progressiv (<i>Flat-Tax mit Grundfreibetrag</i>)	proportional (<i>Flat-Tax ohne Grundfreibetrag</i>)

Tarife mit einem konstanten Grenzsteuersatz werden als Flat Tax bezeichnet. Weisen diese Tarife keinen Grundfreibetrag auf, so handelt es sich um proportionale Tarife. Bei proportionalen Tarifen bemisst sich die Steuer als konstanter Prozentsatz des zu versteuernden Einkommens. Grenz- und Durchschnittssteuersatz stimmen bei diesen Tarifen überein. Weisen Flat Tax-Tarife aber einen Grundfreibetrag auf, stellen sie progressive Tarife dar. Ein progressiver Tarif ist durch einen steigenden Durchschnittssteuersatz gekennzeichnet. Bei progressiven Tarifen steigt damit der Anteil des Fiskus am zu versteuernden Einkommen mit der Höhe desselben. Man spricht bei Flat

Tax-Tarifen mit Grundfreibetrag von indirekt progressiven Tarifen, da sie im Gegensatz zu den direkt progressiven Tarifen keine steigenden Grenzsteuersätze aufweisen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Grenz- und Durchschnittssteuersätze eines Stufen-, eines Formel- sowie eines Flat Tax-Tarifs mit Grundfreibetrag.

Abbildung 7: Grenz- und Durchschnittssteuersatzverlauf verschiedener Tarif-typen



Es wird deutlich, dass bei allen Tarifen die Durchschnittssteuersätze steigen. Unabhängig vom konkreten Verlauf der Grenzsteuersätze in den Beispielen wird ersichtlich, dass die Durchschnittssteuersätze für kleine Einkommen stärker steigen als für große.

III. Die Bedeutung von Grenz- und Durchschnittssteuersatz und der optimale Tarifverlauf im ökonomischen Modell

Der Durchschnittssteuersatz gibt wieder, wie stark eine Person mit Einkommensteuer belastet ist. Er zeigt, welchen Anteil seines zu versteuernden Einkommens ein Steuerpflichtiger an den Fiskus abzuführen hat. Der Tarif konkretisiert damit die Vorstellung des Gesetzgebers von vertikaler Gerech-

tigkeit. Im Rahmen der vertikalen Gerechtigkeit sind unterschiedlich leistungsfähige Steuerpflichtige unterschiedlich hoch zu besteuern. Wie hoch die Steuer im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit (also ihrem Einkommen) ausfällt, definiert der Durchschnittssteuersatz. Wird über eine gerechte Steuerlastverteilung diskutiert, so ist der Durchschnittssteuersatz – und nicht der Grenzsteuersatz – daher der entscheidende Maßstab.

Wie am Beispiel der Flat Tax mit Grundfreibetrag deutlich wird, ist für den Verlauf des Durchschnittssteuersatzes auch die indirekte Progression von entscheidender Bedeutung. So steigt der Durchschnittssteuersatz auch bei einer Flat Tax mit Grundfreibetrag für untere Einkommen schneller als bei höheren Einkommen. Damit steigt auch der Anteil des Einkommens, den untere Einkommensbezieher an den Fiskus abführen müssen, schneller als der von Beziehern höherer Einkommen.

Der Grenzsteuersatz gibt hingegen an, wie stark zusätzlich verdientes Einkommen besteuert wird. Daher wird auf den Grenzsteuersatz abgestellt, wenn zusätzliche Erwerbstätigkeiten bewertet werden sollen, wie beispielsweise:

- Soll ein Angestellter bezahlte Überstunden machen bzw. einen Nebenjob annehmen?
- Lohnt sich eine Aus- oder Weiterbildung, um mehr Geld zu verdienen?
- Soll ein Selbständiger einen weiteren Auftrag oder Kunden annehmen?
- Soll eine weitere Investition getätigt werden und wenn ja welche?

Wie nun Steuerpflichtige auf den Durchschnitts- und den Grenzsteuersatz reagieren, ist ein Forschungsgegenstand der Wirtschaftswissenschaften. Die ökonomische Theorie bildet dafür die Realität in Modellen vereinfachend ab, um die Wirkungen der Besteuerung klarer analysieren zu können. Modelle sind dabei zwangsläufig weniger komplex als die Realität. Deshalb muss, bevor die Modellergebnisse auf die Realität übertragen werden können, genau geprüft werden, ob die Annahmen und der Modellrahmen hinreichend realitätsnah sind. Aber auch nicht sehr realitätsnahe Modelle helfen, sich einzelne Mechanismen der Besteuerung bewusst zu machen. Deshalb sollen im Folgenden kurz einige modelltheoretische Erkenntnisse dargelegt werden.

Sollen Aussagen dazu getroffen werden, wie die Besteuerung auf die Arbeitsbereitschaft wirkt, so können zwei unterschiedliche Szenarien unterstellt werden. Im ersten Szenario hat der Steuerpflichtige nur die Wahl, eine bestimmte Arbeit anzunehmen oder aber nicht. In diesem Fall spielt für ihn nur der Durchschnittssteuersatz bzw. die Gesamtsteuerbelastung eine Rolle. Im zweiten Szenario kann der Steuerpflichtige darüber bestimmen, wie viel (beispielsweise 20 oder 21 Stunden) er arbeiten möchte. In dieser Konstellation ist unter ökonomischen Gesichtspunkten der Grenzsteuersatz relevant.²⁰

Bei den Modellen zur Beschäftigungswirkung der Besteuerung können zwei wesentliche Strömungen unterschieden werden:

- ein Modell, das von einem wettbewerblich geprägten Arbeitsmarkt ausgeht, in dem also Arbeitnehmer und Arbeitgeber individuell den Lohn verhandeln (neoklassisches Modell) und
- Modelle, die von einem gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmarkt ausgehen.

In der Realität sind beide Formen des Arbeitsmarktes zu finden. So unterlagen in Deutschland im Jahr 2010 63% der Beschäftigten in Westdeutschland und 50% in Ostdeutschland einem Branchen- oder Firmentarifvertrag. Rund die Hälfte der Beschäftigten ohne tarifvertragliche Bindung wurde jedoch indirekt von diesen erfasst, da sich die Betriebe an den Verträgen orientierten.²¹ Während im neoklassischen Modell mit identischen Arbeitnehmern die Progression beschäftigungsfeindlich ist,²² zeigen gewerkschaftliche Modelle kein eindeutiges Ergebnis. Bei den gewerkschaftlichen Modellen ist das Urteil über die Beschäftigungswirkungen davon abhängig, welche Annahmen zu den Komponenten getroffen werden, die tarifvertraglich geregelt sind.²³ In jedem Fall ist es aus Sicht der ökonomischen Theorie nicht ohne weiteres möglich, der Progression Beschäftigungsfeindlichkeit zu attestieren.

²⁰ Vgl. *Keuschnigg*, Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik, 2005, Kapitel III.

²¹ Vgl. *Ellguth/Kohaut*, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010, WSI-Mitteilungen 2011, 242.

²² Vgl. *Fuest*, Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit, 2000, 71.

²³ Vgl. *Fuest*, Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit, 2000, 97.

Ein weiterer Forschungszweig versucht im ökonomischen Modell den optimalen Einkommensteuertarif aus einem unterstellten Umverteilungsziel des Staates in Abwägung zu den Arbeitsanreizwirkungen herzuleiten. Das Ergebnis zum optimalen Tarif hängt dabei allerdings stark von den Modellannahmen ab.²⁴

In Modellen zur Humankapitalbildung wird untersucht, ob das Steuersystem die Entscheidung für eine Aus- oder Weiterbildung verändert. Vereinfachend kann diese Entscheidung in einem Zwei-Perioden-Modell betrachtet werden. Eine Ausbildung in Periode 1 zu absolvieren, bedeutet dabei, den Lohnverzicht in Periode 1 gegen einen höheren Lohn in Periode 2 zu tauschen. Je stärker der höhere Mehrverdienst der zweiten Periode im Vergleich zum potentiellen Lohn der ersten Periode besteuert wird, desto unattraktiver wird es, sich zu bilden und zu Gunsten einer Verdienststeigerung in Periode 2 auf Einkommen in Periode 1 zu verzichten. Zunehmende Progression behindert damit die Humankapitalbildung.²⁵ Dieses im Modell mit wettbewerblichem Arbeitsmarkt gewonnene Ergebnis für alle Formen der Progression gilt auch im gewerkschaftlichen Arbeitsmarkt, wenn das Steuersystem steigende Grenzsteuersätze aufweist (direkte Progression).

Wie viel Steuerplanung Steuerpflichtige betreiben, um gezielt Steuern zu vermeiden oder gar zu hinterziehen, ist eine weitere Fragestellung, die von der Ausgestaltung des Steuersystems beeinflusst wird. Da die Fragestellung sehr komplex ist, sollen hier nur einige wenige Aspekte angerissen werden. Je geringer die Steuersatzdifferenzen für unterschiedlich hohe Einkommen sind, desto kleiner sind auch die Anreize, durch – gegebenenfalls aufwendige – Steuergestaltungen deklarierte Einkommen von einkommensstarken zu einkommenschwachen Personen – beispielsweise innerfamiliär – zu verlagern. Gleiches gilt bei schwankenden Einkommen für die Periodenzuordnung des Einkommens zu verschiedenen Besteuerungszeiträumen.

²⁴ Das Ergebnis ist sensitiv hinsichtlich der unterstellten Fähigkeitsverteilung, der unterstellten Nutzenfunktion sowie des unterstellten gewünschten Umverteilungsmaßes. Darüber hinaus ist der modellierte Arbeitsmarkt von Bedeutung. Vgl. *Houben/Baumgarten*, Krankte das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbau und der kalten Progression?, *StuW* 2011. Für Deutschland wurden optimale Grenzsteuersätze von *Bach/Corneo/Steiner* quantifiziert. Vgl. *dieselben*, Optimal Top Marginal Rates under Income Splitting for Couples, 2011.

²⁵ Vgl. *Nielsen/Sørensen*, On the optimality of the Nordic System of dual income taxation, *Journal of Public Economics* 1997, 311.

Ein flacherer Steuertarif vermindert aufgrund geringerer Durchschnittssteuersätze für Spitzenverdiener deren Anreiz zur Wohnsitzverlagerung. Moderate Spitzengrenzsteuersätze verringern zudem bei konstanter Strafzahlung im Entdeckungsfall den Anreiz zur Steuerhinterziehung, wenn davon ausgegangen wird, dass das Hinterziehungskalkül in der Abwägung von gesparter Steuer und Strafzahlung im Entdeckungsfall besteht.²⁶

Neben der vorrangig modellbasierten Forschung gibt es einen weiteren Forschungsbereich, der versucht, empirisch Aussagen über das Ausmaß der Verhaltensanpassungen von Steuerpflichtigen zu gewinnen.²⁷ Die internationalen Studien aus diesem Forschungszweig gelangen zu dem Ergebnis, dass Bezieher hoher Einkommen stärker auf Steuersatzänderungen reagieren als Bezieher geringerer Einkommen. Welcher Art diese Reaktionen sind, also ob die Steuerpflichtigen tatsächlich weniger arbeiten, mehr Steuern hinterziehen oder aber beispielsweise auf andere Rechtsformen ausweichen, kann aufgrund dieser Arbeiten jedoch nicht gesagt werden.

Es zeigt sich, dass aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht²⁸ kein optimaler Tarif vorgegeben werden kann, da die Modelle immer nur einen Teil der Realität abbilden und sie zudem zu viele unbekannte Parameter enthalten. Darüber hinaus muss der optimale Tarif vielen Anforderungen genügen. Immer wenn aber nicht nur ein Ziel verfolgt wird, sind Wertungen bezüglich der Relevanz der verschiedenen Ziele zu treffen. Diese Wertungen sind subjektiv.

Im Folgenden soll daher analysiert werden, welche Schwerpunkte in der steuerpolitischen Tarifdiskussion aktuell gesetzt werden.

²⁶ *Hundsdoerfer* zeigt hingegen in einem Modell, dass bei abnehmender absoluter Risikoneigung der verschwiegene Gewinn bei einer Progressionsverschärfung sinkt. Vgl. *derselbe*, Die Steuerhinterziehung und ihre Integration in betriebswirtschaftliche Entscheidungsmodelle, 1996, 131.

²⁷ Einen schönen Überblick zur Elastizität der Steuerbemessungsgrundlage bieten *Saez/Slemrod/Giertz*, The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review, NBER Working Paper No. 15012 (2009).

²⁸ Dies gilt wohl grundsätzlich auch für die Rechtswissenschaften. So ist in *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, 402, zu lesen: „Es lässt sich weder wirtschaftswissenschaftlich noch rechtswissenschaftlich beweisen, welcher Tarif ‚richtig‘ ist“.

IV. Überlegungen zu den gegenwärtigen Reformzielen

1. Die Ziele der Tarifreform in der aktuellen Steuerreformdiskussion

In der jüngsten Diskussion hatte insbesondere die FDP angeführt, dass es eine Frage der Gerechtigkeit sei, die „kalte Progression zu reduzieren“²⁹ sowie die kleinen und mittleren Einkommen³⁰ zu entlasten.³¹ Zudem wird regelmäßig die Abflachung des Mittelstandsbauchs als Ziel der angestrebten Steuerreform genannt.

Es herrscht zwischen den Parteien und Interessenverbänden weitgehend Einigkeit über die Beseitigung bzw. Abflachung des Mittelstandsbauchs. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP heißt es: „Wir werden insbesondere die unteren und mittleren Einkommensbezieher vorrangig entlasten und gleichzeitig den Mittelstandsbauch abflachen“.³² Die SPD ließ zumindest prüfen, inwieweit durch die Erhöhung der Reichensteuer auf 49% ab einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 € der Mittelstandsbauch abgeflacht werden könnte.³³ Auch das Steuerkonzept der Partei DIE LINKE beinhaltet eine gänzliche Beseitigung des Mittelstandsbauchs.³⁴

Diese erstaunliche parteiübergreifende Einigkeit, wonach der Mittelstandsbauch ein bedeutsames Problem des deutschen Einkommensteuersystems und dessen Abschaffung gegebenenfalls sogar dringend geboten sei, findet

²⁹ Siehe <http://www.fdp.de/Eine-Replik-auf-Steingart/1476c12616i1p405/index.html>.

³⁰ Siehe <http://www.fdp.de/Buerger-entlasten-Konsolidierung-vorantreiben/1472c12608i1p405/index.html>.

³¹ Genau genommen vermutet die FDP eine Betroffenheit von der kalten Progression wohl eher oder ausschließlich bei Geringverdienern und Beziehern mittlerer Einkommen. So heißt es auf der Homepage der FDP: „Wir haben das klare Ziel, gerade kleine und mittlere Einkommen zu entlasten. Das sind jene Menschen, die gegenwärtig von der kalten Progression betroffen sind.“ (<http://www.fdp.de/Buerger-entlasten-Konsolidierung-vorantreiben/1472c12608i1p405/index.html>).

³² Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP v. 26.10.2009, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt., 11 (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>).

³³ Zu finden unter http://www.spd.de/linkableblob/4324/data/beschlussbuch_aoBPT_2010.pdf.

³⁴ Siehe <http://die-linke.de/politik/themen/positionenaz/eh/einkommensteuer/>.

sich auch bei Gewerkschaften und Unternehmensverbänden. So fordern die Industrie- und Handelskammern von Berlin, Potsdam, Cottbus und Ostbrandenburg im Januar 2010 in den „Steuerreformvorschlägen der Berliner und Brandenburger Wirtschaft“ die „Entfernung des leistungsfeindlichen [...] Mittelstandsbauchs“.³⁵ Auch das Steuerkonzept der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) aus dem Herbst 2010 sieht die Beseitigung des Mittelstandsbauchs vor, da dieser nicht der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entspräche.³⁶ In einer gemeinsamen Stellungnahme fordern der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Bundesverband deutscher Banken, der Handelsverband Deutschland, der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft sowie der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen „eine regelmäßige inflationsbedingte Anpassung des Grundfreibetrags und der anderen Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs sowie insbesondere auch die Abflachung des Tarifs zur Beseitigung des Mittelstandsbauchs“.³⁷

Anders als die Regierungsparteien, die eine Steuersenkung beschlossen haben, sehen die Steuerkonzepte der Oppositionsparteien eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes vor. Nach Meinung der SPD sollte der Spitzensteuersatz 49% betragen und ab einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 € Anwendung finden.³⁸ DIE LINKE fordert einen Spitzensteuersatz von 53% ab einem zu versteuernden Einkommen von 65.000 €.³⁹ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehen zwei Reformalternativen: Entweder wird der Spitzensteuersatz von 45% bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 € fällig oder er soll künftig 49% ab einem zu versteuernden Einkommen von

³⁵ Vgl. http://www.potsdam.ihk24.de/produktmarken/recht_und_fair_play/Anlagen/pdfs/Steuerreformvorschlaege.pdf.

³⁶ Vgl. http://www.gew.de/Binaries/Binary65845/29_10_2010_GEW-Steuerkonzept.pdf.

³⁷ Die Stellungnahme ist unter http://www.bdi.eu/download_content/SteuernUndFinanzpolitik/12_8er-Stellungnahme_Konjunkturpaket_II.pdf zu finden.

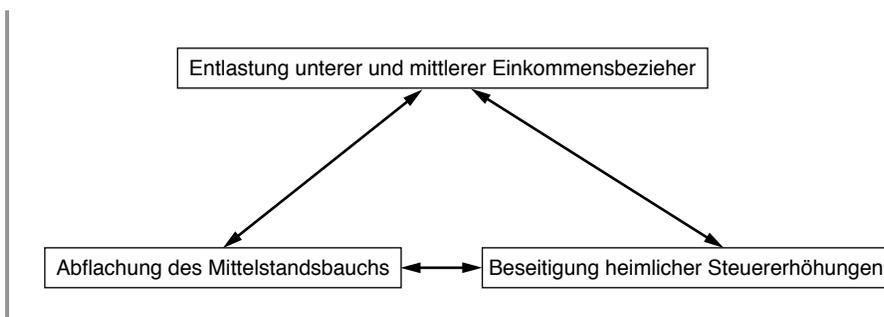
³⁸ Siehe Beschluss des Bundesparteitags der SPD v. 26.9.2010 (http://www.spd.de/linkableblob/4324/data/beschlussbuch_aoBPT_2010.pdf), sowie den Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 5.9.2011 (http://www.spd.de/linkableblob/17144/data/finanzkonzept_2011_09_05.pdf).

³⁹ Siehe <http://die-linke.de/politik/themen/positionenaz/eh/einkommensteuer/>.

68.000 € betragen.⁴⁰ Von Steuererhöhungen noch in dieser Legislaturperiode ist allerdings nicht auszugehen.

Für eine zukünftige Tarifreform verfolgt die Bundesregierung anscheinend folgendes Zieldreieck.

Abbildung 8: Zielvorstellungen für die Steuerreform 2013



Nun stellt sich die Frage, welcher Tarif den Zielen am besten gerecht wird. Gehen die Ziele Hand in Hand – wie häufig angenommen wird – oder handelt es sich um konträre Zielvorgaben? Dafür werden in den folgenden Abschnitten des Beitrags die Ziele zunächst näher definiert, um im Anschluss alternative Reformszenarien vorzustellen.

2. Der Mittelstandsbauch

Der Mittelstandsbauch ist ein historisch begründeter Begriff. Bis einschließlich 1989 hatte die Grenzsteuersatzfunktion nach einer proportionalen Eingangszone einen überwiegend bauchigen Verlauf, der durch einen zunächst steileren Anstieg der Grenzsteuersätze gekennzeichnet war.⁴¹ Aus dieser Zeit stammt auch der Begriff des Mittelstandsbauchs. Inzwischen wird unter dem Begriff des Mittelstandsbauchs ganz allgemein ein zunächst steilerer und dann flacherer Anstieg des Grenzsteuersatzes verstanden. Im aktuellen Einkommensteuertarif wird daher der steile Anstieg der Grenzsteuersätze von 14% auf 23,97% in der ersten Tarifzone (8.004 € < zu versteuerndes Einkommen < 13.470 €) und der verhältnismäßig flachere Anstieg der Grenzbelastung von 23,97% auf 42% in der zweiten Tarifzone (13.469 € < zu versteuerndes Einkommen < 52.882 €) als Mittelstandsbauch bezeichnet.

⁴⁰ Siehe http://www.gruene-bundestag.de/cms/fraktion/dokbin/389/389123abschlussbericht_finanzkommission_der_fr.pdf.

⁴¹ Vgl. Abbildung 4 dieses Beitrags.

Mit der Einführung des linear-progressiven Tarifs im Jahr 1990 und der damit verbundenen Beseitigung des Mittelstandsbauchs sollte ein „arbeits- und mittelstandsfreundlicher Lohn- und Einkommensteuertarif“⁴² umgesetzt werden. In der Gesetzesbegründung hieß es ferner, dass „der [...] leistungsfeindliche nach oben gewölbte Verlauf der Grenzbelastungskurve (Mittelstandsbauch) [...] vollständig beseitigt“⁴³ sei. Der Tarif 1990 galt laut Gesetzesbegründung als leistungsfreundlicher, weil die Einkommensteuerlast insgesamt gesenkt wurde und der absolute Anstieg der Grenzsteuersätze im beispielhaft angeführtem Intervall zwischen 18.000 DM und 60.000 DM sowie im ebenfalls erwähnten Intervall zwischen 30.000 DM und 50.000 DM geringer als beim Tarif 1985 ausfiel. Nicht erwähnt wurde, dass im Intervall zwischen 50.000 DM und 70.000 DM – dies entspricht unter Berücksichtigung der Inflationsrate einem heutigen Intervall von 37.803 € bis 52.924 €⁴⁴ – der Grenzsteuersatz beim Tarif 1990 absolut um 6,08 Prozentpunkte stieg. Beim Tarif 1985 waren es nur 4,18 Prozentpunkte. Da der Grenzsteuersatz 1990 nie über dem des Tarifs 1985 lag, war der relative Anstieg beim Tarif 1990 im Vergleich zum Tarif 1985 noch deutlicher. Während beim Tarif 1985 der Grenzsteuersatz für ein zu versteuerndes Einkommen von 70.000 DM um 8,74% über dem Grenzsteuersatz eines zu versteuernden Einkommens von 50.000 DM lag, wuchs der Grenzsteuersatz beim 1990er Tarif um stattliche 19,15%.

Der soeben dargelegte Vergleich soll zeigen, dass die Argumentation mit dem Anstieg der Grenzsteuersätze unglücklich ist. Vielmehr ist für die Frage von Leistungsanreizen primär die Höhe und nicht etwa der Anstieg des Grenzsteuersatzes ausschlaggebend. Bei der Diskussion von Leistungsanreizen wird regelmäßig davon ausgegangen, dass der Steuerpflichtige das zusätzliche (Arbeits-)Leid⁴⁵ durch die Mehrleistung gegen den daraus resultierenden Nutzen abwägt. Wird angenommen, dass der Nutzen im zusätzlichen Nettoeinkommen liegt, fällt bei gleichem Bruttolohn der Nettolohn umso geringer aus, je höher die Steuerlast auf das zusätzlich verdiente Einkommen ist. In diesem Sinne ist jede Einkom-

⁴² BT-Drs. 11/2157, 116.

⁴³ BT-Drs. 11/2157, 149.

⁴⁴ Die Preisfortschreibung wurde von 1990 auf 2010 vorgenommen.

⁴⁵ Neben dem direkt durch die Tätigkeit verursachten Leid (beispielsweise Rückenschmerzen) ist der Nutzen aus der entgangenen Freizeit zu berücksichtigen. Würde der Arbeitnehmer weniger arbeiten, so könnte dieser beispielsweise Zeit mit den Kindern verbringen, ein Buch lesen oder schlafen.

mensteuer leistungsfeindlich, da sie das Ergebnis der Leistung als Bemessungsgrundlage hat.

Insofern stellt sich bei der Tarifiediskussion ausschließlich die Frage, ob ein Tarif leistungsfeindlicher als ein anderer Tarif ist. Eine allgemeine Senkung der Grenzsteuersätze erhöht die Leistungsanreize. Damit werden der Steuerreform 1990 zu Recht positive Leistungsanreize zugeschrieben, weil die Höhe der Grenzsteuersätze über den gesamten Tarifverlauf gesenkt wurde. Die Leistungsanreize haben sich aber nicht wegen der Linearisierung des Tarifs verbessert, sondern durch die allgemeine Niveausenkung.

Unter Zugrundelegung eines gewünschten Steueraufkommens kann (bei einer reinen Tarifreform) die Grenzsteuersatzsenkung einer Bevölkerungsgruppe stets nur zu Lasten der Grenzsteuersatzerhöhung einer anderen Gruppe erkauft werden. Dabei kann der Mittelstandsbauch aufkommensneutral durch

- eine Anhebung des Eingangssteuersatzes,
- eine Anhebung des Spitzensteuersatzes und/oder
- eine Änderung der zugehörigen Wertgrenzen

beseitigt werden. Keinesfalls kann behauptet werden, dass die Linearisierung des Tarifverlaufs per se die Leistungsanreize erhöht. Vielmehr gibt es bei einer aufkommensneutralen Beseitigung des Mittelstandsbauchs stets Gewinner und Verlierer – auch im Hinblick auf die Leistungsanreize.

Folglich bleibt festzuhalten, dass

- eine Tarifreform, die alle Grenzsteuersätze senkt, die Leistungsanreize erhöht, auch wenn dabei der Mittelstandsbauch erhalten bliebe;
- dem Mittelstandsbauch – verstanden als unterschiedlicher Anstieg der Grenzsteuersätze in der Progressionszone – per se keine Leistungsfeindlichkeit nachgesagt werden kann.

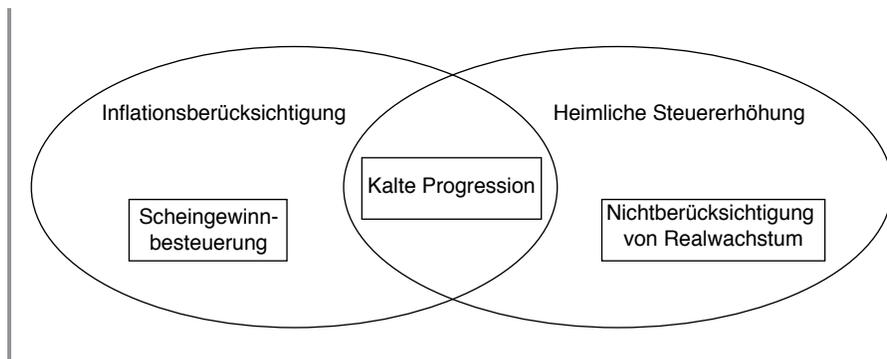
3. Die kalte Progression

a. Inflationsberücksichtigung und heimliche Steuererhöhungen

Die kalte Progression ist einem größeren Gebilde steuerlicher Problemfelder zuzuordnen.

Sie befindet sich grundsätzlich in der Schnittmenge der Themengebiete „Heimliche Steuererhöhungen“ und „Inflationsberücksichtigung“.

Abbildung 9: Inflationsberücksichtigung und heimliche Steuererhöhungen



Heimliche Steuererhöhungen entstehen nicht nur inflationsbedingt – in diesem Fall wird von kalter Progression gesprochen – sondern auch aufgrund von Realwachstum.⁴⁶

b. Inflationsberücksichtigung

Eine vollständige Inflationsberücksichtigung bei der Besteuerung umfasst mehr als die auf den Einkommensteuertarif bezogene Frage der kalten Progression. Insbesondere sind auch alle Festbeträge des Einkommensteuergesetzes (wie beispielsweise der Werbungskosten-Pauschbetrag) jährlich um die Inflationsrate zu erhöhen, um zu vermeiden, dass der Staat von der Inflation aufgrund überproportional steigender Steuereinnahmen profitiert. Zudem sind Veräußerungsgewinne, unternehmerische Gewinne und ganz allgemein Kapitaleinkünfte daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie einen Inflationsausgleich enthalten, damit keine Scheingewinne besteuert werden. *Franz W. Wagner* schreibt dazu: „Die Besteuerung nicht inflationsbereinigter Nominalzinsen hatte [im Jahr 2008, Anm. d. Verf.] somit eine enteignungs-

⁴⁶ Eine ausführliche Analyse zu heimlichen Steuererhöhungen findet sich in *Stern*, Der Tarif muss auf die Räder, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, 2002.

gleiche Wirkung, die keine Momentaufnahme, sondern ein Dauerproblem darstellt [...]. Gravierender als die Gerechtigkeitsdefizite einer vollen Besteuerung von Nominalzinsen sind deren ökonomische Folgen durch Flucht ins Ausland und den Konsum⁴⁷.

Im theoretischen Idealfall wären demnach im Rahmen der Einkommensteuer reale Einkommen zu ermitteln, diese würden einem festen Einkommensteuertarif unterliegen und die aufgrund des Tarifs ermittelte Steuerlast würde durch Anwendung der Inflationsrate auf einen nominalen Zahlbetrag umgerechnet. Dieses Vorgehen entspricht jedoch nicht dem Nominalwertprinzip⁴⁸ und hat gegenwärtig keine Aussicht auf Umsetzung.

Eine „saubere“ Lösung der Inflationsproblematik durch die Berechnung einer realen Steuerbemessungsgrundlage scheidet aus rechtlichen Gründen also aus. Da der Gegenstand des Beitrags der Einkommensteuertarif und nicht die Steuerbemessungsgrundlage ist, werden im Folgenden nur die durch den Tarif bedingten Verzerrungen thematisiert.

c. Heimliche Steuererhöhungen

Von heimlichen Steuererhöhungen ist dann die Rede, wenn der Staat ohne explizite Steuererhöhung stärker an den Einkommen seiner Bürger partizipiert. Heimliche Steuererhöhungen sind die Folge des Zusammenspiels von progressivem Tarif und Wachstum der nominalen Bemessungsgrundlage. „Zu heimlichen Steuererhöhungen kommt es, wenn bei wachsenden Einkommen der Durchschnittssteuersatz infolge der Progression automatisch steigt“.⁴⁹ Das in Geld gemessene Einkommen (nominale Bemessungsgrundlage) kann infolge von inflationsausgleichenden Lohnerhöhungen oder aufgrund von Realwachstum steigen. Von Realwachstum wird gesprochen,

⁴⁷ *Wagner*, Warum sind nur manche Steuern reformbedürftig und manche nicht?, in FS für Lang, 2010, 351.

⁴⁸ Das Nominalwertprinzip besagt, dass die Ermittlung der Einkünfte eine Geldrechnung ist. Dazu *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, 249: „Die Ermittlung der Einkünfte nach dem Nominalwertprinzip rechtfertigt die Entscheidung des BVerfG v. 19.12.1978 hauptsächlich steuertechnisch und währungspolitisch: Die Inflationsbereinigung der Einkünfteermittlung durch Verwendung von Indexwerten sei unter Praktikabilitätsgesichtspunkten abzulehnen und habe unabsehbare Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftssystem.“

⁴⁹ *Stern*, Der Tarif muss auf die Räder, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, 2002, 14.

wenn die Einkommen stärker steigen, als es zur Berücksichtigung der Inflation notwendig ist. Bei Realeinkommenssteigerungen können sich die Haushalte daher mehr leisten als zuvor.

Beispiel:

Ein alleinstehender Arbeitnehmer verdient im Jahr 2010 30.000 € und ihm verbleibt ein zu versteuerndes Einkommen von 22.000 €.

Fall a) Kalte Progression

*Annahmegemäß beträgt die Inflationsrate 2%. Blicke das Gehalt unverändert, so könnte sich der Arbeitnehmer 2011 weniger leisten als 2010, da die Preise gestiegen sind. Aus diesem Grund verhandelt er mit dem Arbeitgeber und erwirkt eine Lohnsteigerung von 2%. Damit hat sich die Kaufkraft seines Bruttolohns nicht geändert. In Realwerten ist der Verdienst gleich geblieben. Unterliegen die steuerlichen Abzugsbeträge einer Steigerungsrate, die der Inflationsrate entspricht, so steigt auch das zu versteuernde Einkommen um 2% und beläuft sich in 2011 auf 22.440 €. Die Einkommensteuerlast 2010 beträgt 3.249 € und der Durchschnittssteuersatz rund 14,77%. Die Einkommensteuerlast 2011 beläuft sich auf 3.372 €, woraus ein Durchschnittssteuersatz von rund 15,03% resultiert. Damit partizipiert der Staat nicht nur absolut, sondern auch relativ stärker am 2011er Einkommen. Würde auf das Einkommen in 2011 der Durchschnittssteuersatz des Jahres 2010 angewandt werden, so würde eine um 58 € geringere Steuerlast entstehen. Bei diesen 58 € handelt es sich um die heimliche Steuererhöhung. Dem Steuerpflichtigen verbleibt im Jahr 2011 ein zVE nach Steuern von $22.440 \text{ €} - 3.372 \text{ €} = 19.068 \text{ €}$. Ausgedrückt in Werten der Kaufkraft von 2010 entspricht dies einem Realeinkommen von $19.068 \text{ €} / 1,02 = 18.694 \text{ €}$. Das zVE nach Steuern 2011 betrug $22.000 \text{ €} - 3.249 \text{ €} = 18.751 \text{ €}$. Damit ist die Kaufkraft des Nettoeinkommens zwischen 2010 und 2011 real (also in Preisen von 2010 ausgedrückt) um $18.751 \text{ €} - 18.694 \text{ €} = 57 \text{ €}$ bzw. nominal (also in Preisen von 2011 ausgedrückt) um $57 \text{ €} * 1,02 = 58 \text{ €}$ gesunken, da der Staat diesen Betrag als heimliche Steuererhöhung zusätzlich vereinnahmt hat.*

Fall b) Realwachstum

Annahmegemäß sei die Inflationsrate null. Damit entsprächen die Preise 2011 denen des Jahres 2010. Die Arbeitnehmer setzen jedoch aufgrund allgemein gestiegener Produktivität eine Lohnerhöhung durch. Wiederum

soll annahmegemäß das zu versteuernde Einkommen um 2% zunehmen. Auch in diesem Fall würde sich die Steuerlast auf 3.372 € erhöhen. Die Steuerlast stiege also wiederum um $(3.372 / 3.249) - 1 = 3,79\%$. Wie im Inflationsszenario steigen die Staatseinnahmen stärker als die Bruttolöhne. Damit wachsen die Nettolöhne langsamer als die Bruttolöhne und der Staatsanteil nimmt zu.

Jedes Wachstum der gesamten Steuerbemessungsgrundlage bewirkt – unabhängig davon, ob nur nominal zum Inflationsausgleich oder aber real – eine Zunahme der Staatsquote: der Staat partizipiert ohne explizit die Steuersätze zu erhöhen verhältnismäßig stärker an den Einkommen der Bevölkerung. Diese heimlichen Steuererhöhungen liegen möglicherweise im Interesse eines Finanzministers, sie behindern aber eine transparente Steuerpolitik. Die Staatseinnahmen wachsen automatisch überproportional, ohne dass es notwendig wäre, eine Steuererhöhung zu beschließen. Sie steigen dabei progressionsbedingt stärker als die Einkommen.

Viel schwerer wiegt u.E. aber, dass die Mehreinnahmen aus der heimlichen Steuererhöhung im Haushalt regelmäßig bereits einkalkuliert und entsprechend auch schon „mental ausgegeben“ sind, obwohl sie häufig durch Tarifänderungen – wenn auch nur zeitverzögert – ausgeglichen werden.⁵⁰ Dies führt dazu, dass die notwendigen Tarifkorrekturen zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen im politischen Prozess schwerer durchzusetzen sind, da sie im Vergleich zum Status quo als Steuersenkungen wahrgenommen werden. Zudem begünstigt dieses Vorgehen einen Mangel an Haushaltsdisziplin, weil in der längerfristigen Finanzplanung der Eindruck entsteht, es stünden mehr Steuereinnahmen zur Verfügung, als dies tatsächlich der Fall ist. Eine solche Situation erleben wir aktuell. Es besteht zwar ein breiter politischer Konsens, die Auswirkungen der kalten Progression zu bekämpfen. Allerdings werden dafür keine „Rückstellungen“ oder dergleichen in der

⁵⁰ *Stern*, Der Tarif muss auf die Räder, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, 2002, 5, gibt an, dass im Vergleich der Jahre 2002 und 1958 bezüglich der Gesamteinnahmen ein vollständiger Inflationsausgleich stattgefunden hat. *Esser*, Die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialabgaben, IFSt-Schrift Nr. 456 (2009), 111, zeigt grafisch die Gewinner und Verliererbereiche im Tarifvergleich von 1990 und 2008. Ein solcher Vergleich findet sich auch bei *Müller/Maiterth*, Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Einkommensteuertarifs, *StuW* 2010, 28, die darüber hinaus berechnen, dass global gesehen die Auswirkungen der kalten Progression durch die Tarifanpassungen zwischen 1990 und 2008 überkompensiert wurden.

Haushaltsplanung vorgesehen, da die Steuersenkungen zum Ausgleich der heimlichen Steuererhöhungen noch nicht beschlossen sind.

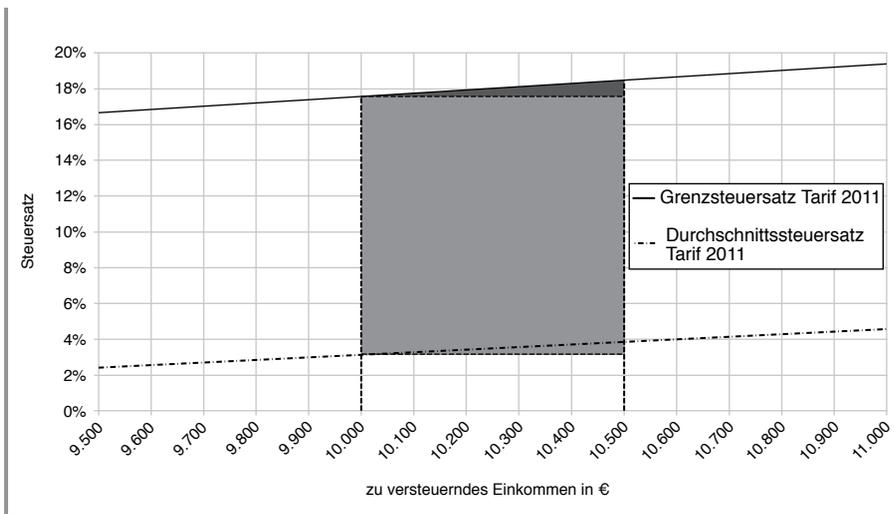
Heimliche Steuererhöhungen können – müssen, wie im Folgenden gezeigt wird, aber nicht – mit steigenden Grenzsteuersätzen einhergehen. Insbesondere gilt dies auch für die kalte Progression. Unter kalter Progression wird ein steuerbedingtes Sinken der realen Nettolöhne bei Konstanz der realen Bruttolöhne und steigenden nominalen Bruttolöhnen verstanden.

Um die Effekte des Grenzsteuersatzverlaufs grafisch zeigen zu können, wird eine Inflationsrate von 5% angenommen. Das zu versteuernde Einkommen der Basisperiode beträgt 10.000 €. Da die Argumentation auf der Kaufkraft bzw. den Preisen der Basisperiode beruht, entsprechen sich in der Basisperiode reales und nominales zu versteuerndes Einkommen. Ein Jahr später ist der Nominallohn gestiegen, um die Inflation auszugleichen. Das zu versteuernde Einkommen steigt von 10.000 € im Basisjahr um 5% auf nominal 10.500 € im Folgejahr, was wiederum einem realen zu versteuernden Einkommen von 10.000 € entspricht. Wenn der Durchschnittssteuersatz der Basisperiode auch für das gestiegene Nominaleinkommen der Folgeperiode gelten sollte, so müsste der Nominallohnanstieg mit dem Durchschnittssteuersatz der Basisperiode besteuert werden.⁵¹ Die heimliche Steuererhöhung aufgrund der kalten Progression ist der Betrag, um den die tatsächliche Steuerlast bei Beibehaltung des Tarifs der Basisperiode den Durchschnittssteuersatz der Basisperiode übersteigt. In Abbildung 10 auf S. 36 wird die von der kalten Progression ausgelöste Steuererhöhung bei einem realen zu versteuernden Einkommen von 10.000 € im geltenden Recht veranschaulicht.

Es wird deutlich, dass auch in der ersten (steil ansteigenden) Progressionszone nur ein kleiner Teil der Steuererhöhung aufgrund der kalten Progression durch steigende Grenzsteuersätze bedingt ist (dunkelgraues Dreieck). Der andere Teil der durch die kalte Progression ausgelösten Steuererhöhung (hellgraues Rechteck) wäre auch bei Beibehaltung des ursprünglichen Grenzsteuersatzes zum Tragen gekommen. Der größte Teil der heimlichen Steuererhöhung infolge der kalten Progression ist im Beispiel das Ergebnis der indirekten Progression – also des Grundfreibetrags.

⁵¹ Stattdessen wird der Nominallohnanstieg bei unverändert geltendem Tarif mit dem sogenannten Differenzsteuersatz besteuert. Der Differenzsteuersatz ist der Steuersatz, der für zusätzlich erwirtschaftetes Einkommen zu zahlen ist. Er entspricht dem durchschnittlichen Grenzsteuersatz des zusätzlich verdienten Einkommens.

Abbildung 10: Steuererhöhung aufgrund der kalten Progression



Zu heimlichen Steuererhöhungen durch die kalte Progression kommt es folglich für alle Steuerpflichtigen, bei denen der Durchschnittssteuersatz unter dem Grenzsteuersatz liegt. Im aktuellen Tarif ist dies oberhalb des Grundfreibetrags stets der Fall, weshalb auch alle Steuerpflichtigen von der kalten Progression betroffen sind. Das ist aber nicht der aktuellen Tarifform geschuldet. Nicht nur im geltenden Formeltarif, sondern ebenso bei Stufentarifen und Flat Tax-Tarifen mit Grundfreibetrag kommt es zur kalten Progression, nur dass hier innerhalb jeder Stufe kein Grenzsteuersatzanstieg stattfindet und folglich „das kleine Dreieck“ entfällt. Das Gleiche gilt innerhalb der oberen Proportionalzonen des geltenden Tarifs.

Es bleibt festzuhalten, dass die kalte Progression eine Eigenschaft aller progressiven Tarife, auch von Flat Tax-Tarifen mit Grundfreibetrag, ist. Insbesondere ist sie nicht nur bei steigenden Grenzsteuersätzen bzw. am Stufenübergang von Stufentarifen anzutreffen. Der Anstieg der Grenzsteuersätze ist für die Höhe der heimlichen Steuererhöhungen nachrangig.

Tabelle 4 auf S. 37 zeigt, in welcher Höhe Steuerpflichtige nach dem aktuellen Tarif von der kalten Progression bei einer 1%igen Inflationsrate betroffen sind. Dabei wird zum einen gezeigt, welche absolute und relative Mehrbelastung durch die heimliche Steuererhöhung entsteht. Zudem wird ausgewiesen, um welchen Anteil die Bemessungsgrundlage nach Steuern durch die heimliche Steuererhöhung sinkt.

Tabelle 4: Belastung durch die kalte Progression für Beispieleinkommen

Einkommen		Tarif- elastizität	Steuermehrbelastung durch kalte Progression		
zu versteuerndes Einkommen	zvE zzgl. 1% Zuwachs		absolut	relativ zur Steuerlast	relativ zum realen zvE nach Steuern
8.500 €	8.585 €	17,77	12,02 €	16,77%	0,14%
10.000 €	10.100 €	5,62	14,57 €	4,62%	0,15%
12.500 €	12.625 €	3,43	19,76 €	2,43%	0,17%
15.000 €	15.150 €	2,63	22,95 €	1,63%	0,17%
20.000 €	20.200 €	2,00	27,00 €	1,00%	0,16%
50.000 €	50.500 €	1,59	75,51 €	0,59%	0,20%
100.000 €	101.000 €	1,24	81,72 €	0,24%	0,12%
500.000 €	505.000 €	1,07	156,94 €	0,07%	0,05%

Steigt das Einkommen zum Ausgleich der Inflation von 8.500 € um 1% auf 8.585 €, nimmt die Einkommensteuerlast von knapp 72 € auf gut 84 € zu.⁵² Die Steuerlast steigt um rund 17,77%, obwohl das Einkommen nur um 1% gestiegen ist. Die Tarifelastizität zeigt, wie stark die Steuerlast bei einem 1%igen Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage ansteigt. Die Steuer steigt also 17,77fach so schnell wie die Bemessungsgrundlage. Bei einem realen zu versteuernden Einkommen von 50.000 € steigt die Steuerlast von 12.847 € um rund 1,59% bzw. 204 € auf 13.051 €. Von den 204 € sind 75,51 € durch die kalte Progression verursacht. Dies entspricht 0,59% der Steuerlast vor Einkommenserhöhung bzw. 0,2% des nachsteuerlichen zu versteuernden Einkommens.

Während die Steuerbelastung relativ zur Steuerlast gesehen (Tarifelastizität) bei Geringeinkommensbezieheren besonders stark durch die kalte Progression steigt, zeigt die absolute Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression in die entgegengesetzte Richtung, da diese mit der Einkommenshöhe zu- und nicht abnimmt. Wird betrachtet, wie stark das reale nach Steuern zu versteuernde Einkommen sinkt, so ergibt sich bezogen auf verschiedene Einkom-

⁵² Sämtliche Berechnungen zur kalten Progression wurden ohne Rundung der Steuerlast durchgeführt.

mensgruppen kein eindeutiges Bild mehr. Nur auf Basis der Tarifelastizität lässt sich damit die Aussage, Geringverdiener seien besonders stark von der kalten Progression betroffen, stützen.

Die Tarifelastizität zeigt, dass die Steuerlast von Geringverdienern durch die kalte Progression relativ stärker steigt als die Steuerlast höherer Einkommensbezieher. Daher tragen die Geringeinkommensbezieher nach einer heimlichen Steuererhöhung relativ mehr zum Gesamtaufkommen bei. Während die 50% der Steuerzahler mit den geringsten Einkommen ohne Berücksichtigung der kalten Progression bei einer Inflationsrate von 2% im Jahr 2013 voraussichtlich 12,23% des Aufkommens erbringen müssen, wären dies unter Berücksichtigung der kalten Progression nur 11,66%. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Verteilung der Steuerlast verändert:

Tabelle 5: Verteilung der Steuerlasten in 2013 mit und ohne Inflationsanpassung bei einer unterstellten Inflationsrate von 2% per annum

Anteil der nach der Einkommenshöhe geordneten Steuerbelasteten bei unverändert fortgeltendem Tarif im Jahr 2013				
1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Anteil am gesamten Steueraufkommen bei unverändert fortgeltendem Tarif				
1,42%	5,76%	12,22%	19,53%	61,07%
Anteil am gesamten Steueraufkommen bei inflationsangepasstem Tarif				
1,20%	5,51%	12,03%	19,43%	61,83%

Heimliche Steuererhöhungen können u.a. folgende negative Wirkungen haben:

- Heimliche Steuererhöhungen behindern die Sichtbarkeit von Steuererhöhungen im Sinne eines steigenden Staatsanteils an den Einkommen.
- Steuererhöhungen entziehen dem privaten Sektor die Kaufkraft und das Potential zur Ersparnisbildung. Auch die Investitionsfähigkeit von Personenunternehmen kann beeinträchtigt werden.
- Heimliche Steuererhöhungen können mit steigenden Grenzsteuersätzen verbunden sein und könnten dadurch einen Verlust von Leistungsanreizen bewirken.
- Heimliche Steuererhöhungen verändern die Steuerlastverteilung in der Gesellschaft.
- Um heimliche Steuererhöhungen gelegentlich abzumildern, werden Tarifänderungen vorgenommen, die in der langfristigen Haushalts-

planung nicht berücksichtigt wurden. Dies verleitet dazu, die Tarifänderungen aufkommensneutral zu gestalten (womit der gestiegene Staatsanteil zementiert wird) oder aber die Neuverschuldung zu erhöhen.

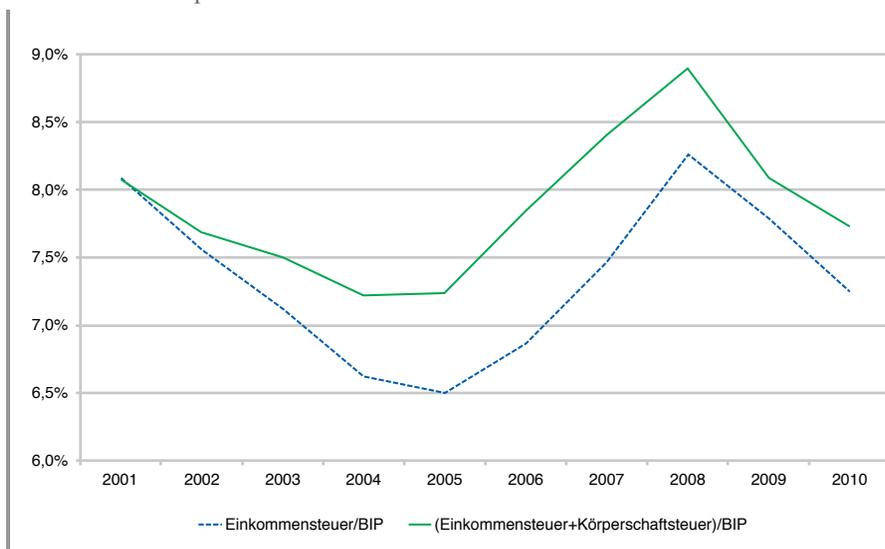
Ob heimliche Steuererhöhungen letztendlich tatsächlich zu einem steigenden Staatsanteil führen, hängt davon ab, ob diese durch anderweitige Steuersenkungen kompensiert werden. So argumentiert *Clemens Fuest*, dass die kalte Progression nicht zu einem steigenden Staatsanteil geführt habe, da das Verhältnis von Einkommensteueraufkommen zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 wie im Schnitt der letzten 10 Jahre bei knapp 8% liege. Ein Entlastungsbedarf aufgrund der kalten Progression sei daher nicht erkennbar.⁵³

Sieht man sich aber die Entwicklung der Relation zwischen Einkommensteueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 2001 bis 2010 in Abbildung 11 auf S. 40 an, so fällt auf, dass diese Quote primär in den Zeiten, in denen es Tarifsenkungen gab, gesunken ist, aber in den Jahren ohne Tarifsenkungen (2006–2008) merklich gestiegen ist. Aus der Entwicklung des Verhältnisses von Einkommensteuer zum Bruttoinlandsprodukt lässt sich keine Reformnotwendigkeit für 2010 feststellen, falls nicht die Steuerquote der Jahre 2003 bis 2006 zugrunde gelegt wird. Insofern liegt der Schluss nahe, dass auch ohne Indexierung allein durch die diskretionären Steuerreformen der Vergangenheit den heimlichen Steuererhöhungen wirksam begegnet wurde. Allerdings zeigt die vergangene Entwicklung auch, dass ohne Tarifkorrekturen das Problem der kalten Progression besteht. Die Hoffnung, dass sich diese Tendenz einer steigenden Einkommensteuerquote durch anderweitige Steuerrechtsänderungen ausgleicht, besteht daher nicht. Eine Tarifreform für das Jahr 2013 ist geboten, um den Belastungsstand 2010 wieder herzustellen, so dieser als gerecht erachtet wird.⁵⁴

⁵³ Siehe *Fuest*, Einkommenssenkungen: Rückfall in Fehler der Vergangenheit, Wirtschaftsdienst 2011, 435.

⁵⁴ Das Verhältnis von Steuerlast zu BIP wird durch viele (auch einkommensteuerfremde) Parameter beeinflusst. Daher zeigt Anhang A3 in einer reinen Tarifanalyse den Effekt der Tarifreformen der letzten 10 Jahre.

Abbildung 11: Einkommensteueraufkommen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt



Heimliche Steuererhöhungen können durch jährliche Tarifierpassungen reduziert werden.⁵⁵ Um die Haushaltsplanung nicht auf heimliche Steuererhöhungen zu stützen, muss die Tarifierpassung automatisch erfolgen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Wertgrenzen im Tarif (Grundfreibetrag, Knickstelle und Wertgrenzen für die oberen Proportionalzonen) durch die Bindung an einen Index (beispielsweise den Lebenshaltungskostenindex) automatisch anzupassen. Dieses Verfahren wird auch als Indexierung bezeichnet. Der Bund der Steuerzahler prägte hierfür den Begriff des Tarifs „auf Rädern“.⁵⁶ Je nachdem, ob nur die kalte Progression oder aber auch heimliche Steuererhöhungen aufgrund realen Wachstums berücksichtigt werden sollen, wird entweder ein Index,

- der die Preissteigerung misst, oder aber ein Index,
- der die Einkommensentwicklung widerspiegelt, gewählt.

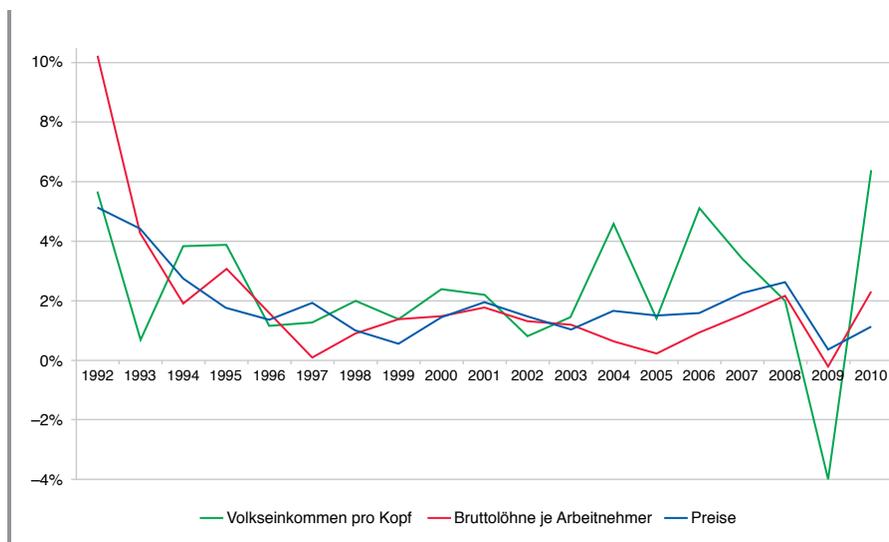
Den bisherigen Ausführungen zu heimlichen Steuererhöhungen liegen einige Annahmen zugrunde, deren Realitätsnähe bezweifelt werden kann. Bei der Analyse der kalten Progression wurde die Gleichheit von Inflationsrate, Lohnwachstum und Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage unterstellt.

⁵⁵ Zusätzlich müssen auch die Bemessungsgrundlagenbestandteile wie beispielsweise Pauschbeträge der Inflationsentwicklung angepasst werden.

⁵⁶ Siehe *Stern*, Der Tarif muss auf die Räder, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, 2002.

Ferner wurde angenommen, die Inflationsrate läge unter dem Lohnanstieg, wobei letzterer aber dem Wachstum des zu versteuernden Einkommens entspräche. Zudem wurde unterstellt, dass sich alle Einkommen gleichmäßig entwickeln und die Veränderung der Preise (Inflation) alle Steuerpflichtigen gleichermaßen trifft. Insbesondere wurde der Fall sinkender Reallöhne nicht betrachtet. Sinkende Reallöhne treten immer dann auf, wenn die Inflationsrate über dem Wachstum der Löhne liegt. Die folgende Abbildung gibt die Wachstumsraten der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Volkseinkommens und die Inflationsrate der Jahre 1991 bis 2010 wieder.⁵⁷

Abbildung 12: Inflationsrate, Wachstumsrate der Bruttolöhne und -gehälter sowie Wachstumsrate des Volkseinkommens



Es wird deutlich, dass die Entwicklung der drei Größen nie übereinstimmt und sie nur ausnahmsweise sehr nah beieinander liegen.

Ohne das Problem in aller Tiefe zu erörtern, soll hier ein pragmatischer Vorschlag zum Umgang mit heimlichen Steuererhöhungen erfolgen. Es wird unterstellt, dass die Progression als Ausdruck der gesetzgeberischen Vorstellung

⁵⁷ Die Daten entstammen den Fachserien des Statistischen Bundesamtes. Die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Volkseinkommens ist der Fachserie 18 Reihe 1.5 (Stand: Mai 2011) entnommen. Die Inflationsrate wurde auf Grundlage der Veröffentlichung Preise, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Lange Reihe ab 1948 (Stand: 10.8.2011) errechnet.

von vertikaler Steuergerechtigkeit zu verstehen ist. Der Tarif ist also in erster Linie deshalb progressiv ausgestaltet, um die notwendigen Steuereinnahmen möglichst fair auf die einzelnen Schultern zu verteilen.⁵⁸ Die Vorstellung, welchem Einkommen wie viel Steuerlast zugemutet werden soll, bezieht sich aber nicht auf das nominale, sondern auf das reale Einkommen. Dafür spricht auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundfreibetrag, die an den Gütererwerb (Miete, Essen etc.) anknüpft. Leistungsfähigkeit ist demnach als reale Größe zu messen.⁵⁹ Daneben hat Leistungsfähigkeit aber auch eine gesellschaftliche Komponente.⁶⁰ Wer arm oder reich ist und wie hoch das Existenzminimum ist, hängt immer auch vom gesamtgesellschaftlichen Wohlstand ab. Zudem gilt es heimliche Steuererhöhungen zu vermeiden.⁶¹

Um dem Leistungsfähigkeitsprinzip als Realwertprinzip gerecht zu werden, sollte der Tarif an den Lebenshaltungskostenindex gebunden werden. Um darüber hinaus Realwachstum und sich ändernde gesellschaftliche Gegebenheiten angemessen berücksichtigen zu können, sollte der Tarif spätestens nach fünf Jahren daraufhin untersucht werden, ob er unter Berücksichtigung von realem Wachstum, der unterschiedlichen Wachstumsrate

⁵⁸ Zur Diskussion von Steuerlastverteilung und Nettoeinkommensnivellierung als Zweck der progressiven Einkommensbesteuerung vgl. *Maiterth/Müller*, Beurteilung der Verteilungswirkungen der „rot-grünen“ Einkommensteuerpolitik – Eine Frage des Maßstabs, *Schollers Jahrbuch* 2009, 375.

⁵⁹ So auch *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, 20. Auflage 2010, 97: „Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist aber ein Realwert-, kein Nominalwertprinzip“.

⁶⁰ Das Bundesverfassungsgericht führt in der Entscheidung zum Grundfreibetrag aus, dass das Existenzminimum von „den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf“ abhängt. Vgl. BVerfG, Beschluss v. 25.9.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91, BStBl. II 1993, 41.

⁶¹ Für die Beibehaltung heimlicher Steuererhöhungen könnte sprechen, dass solange der Bürger dies nicht durchschaut, er gelegentliche Steuergeschenke im Rahmen von Tarifsenkungen mehr schätzt, als er durch die zwischenzeitliche Steuererhöhung leidet. Zudem befürchten Gegner der Indexierung eine Ausweitung der Indexierung vom Steuerrecht in den arbeitstarifvertraglichen Bereich und eine dadurch getriebene Inflation. Dem wäre entgegen zu halten, dass auch das Wissen um die kalte Progression dazu führen kann, dass Arbeitnehmer nicht ihr Brutto- sondern ihr Nettogehalt gemäß der Inflationsrate erhöhen möchten. Dann muss aber die Wachstumsrate der Bruttolöhne über der Inflationsrate liegen, was die Inflation beschleunigt (sogenannte „tax-push“-Inflation). Zudem wird für die Beibehaltung der heimlichen Steuererhöhungen angeführt, dass die Inflation bei Mengensteuern zu heimlichen Steuersenkungen führt. Dies ist u.E. aber kein Grund, heimliche Steuererhöhungen zu akzeptieren, sondern die Mengensteuern entsprechend anzupassen.

der Löhne und des zu versteuernden Einkommens sowie der Einkommensverteilung in der Bevölkerung noch die gewünschten Verteilungswirkungen aufweist. Um dies zu gewährleisten, könnte die Regierung zu einem Tarifbericht verpflichtet werden. Alternativ wäre auch die Befristung der Geltungsdauer des Tarifs denkbar.

Dieses Vorgehen (Indexierung und Tarifbericht oder Gesetzesbefristung) hätte folgende Vorzüge:

- Die Ausschaltung der kalten Progression.
- Die regelmäßige Kontrolle auf verbliebene heimliche Steuererhöhungen.
- Steuererhöhungen müssen explizit beschlossen werden und können nichtmehr durch Zeitablauf erreicht werden.
- Unterschiedliche Entwicklungen einzelner Bevölkerungsgruppen werden hinreichend zeitnah berücksichtigt.
- Zwischen zwei Tarifberichten ist die Steuerbelastung planbar und die Gesetzgebung kann sich auf andere Fragestellungen konzentrieren.
- Die Einnahmeplanung wird verlässlicher und die Haushaltsdisziplin gefördert.

International ist es durchaus üblich, den Tarif an Geldwertänderungen und gegebenenfalls auch an das Realwachstum anzupassen. So weist die OECD in ihrem Bericht *Taxing Wages* von 2007 aus, dass 18 von 30 OECD-Ländern steuerrechtliche Vorschriften anpassen, um u.a. die kalte Progression zu vermeiden.

Tabelle 6: Inflationsanpassungen im Steuerrecht in den OECD-Staaten

adjustments for inflation	Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Hungary, Iceland, Mexico, Netherlands, Norway, Portugal, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States
no adjustments for inflation	Australia, Austria, Germany, Greece, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, New Zealand, Poland

Quelle: OECD, *Taxing Wages* 2007, 53, Angaben zur Tschechischen Republik fehlen.

Neben den USA und Kanada sehen auch Dänemark, die Niederlande und einige Schweizer Kantone eine Indexierung des Tarifs vor.⁶² In Frankreich und Lu-

⁶² Vgl. *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, 404.

xemburg müssen die Regierungen den Tarif anpassen, sobald die Steigerung des Lebenshaltungskostenindex gewisse Mindestgrenzen überschreitet. Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden und die Schweiz überprüfen regelmäßig ihre Tarife. In der Schweiz hat die Inflationsberücksichtigung sogar Verfassungsrang. Gemäß Art. 128 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft „werden die Folgen der kalten Progression periodisch ausgeglichen“.

4. Entlastung unterer und mittlerer Einkommen

Neben den beiden Zielen der Beseitigung des Mittelstandsbauchs und der Berücksichtigung der kalten Progression gibt es ein weiteres Ziel in den aktuellen Steuerreformdiskussionen: untere und mittlere Einkommen sollen vorrangig entlastet werden.

Was unter „unteren und mittleren“ Einkommen verstanden wird, ist subjektiv und zumeist auch vom eigenen Einkommen und den Einkommen des sozialen Umfelds abhängig. Aus diesem Grund wird hier keine fixe Definition von unteren und mittleren Einkommen verwendet. Vielmehr wird gezeigt, welcher Anteil der – nach ihrem Pro-Kopf-Einkommen geordneten – Steuerzahler von einer Maßnahme betroffen ist. Der Leser mag dann selbst bestimmen, wo genau „untere und mittlere“ Einkommen anfangen und aufhören.

Wann immer im Folgenden von Einkommen die Rede ist, ist das zu versteuernde Einkommen inklusive der nicht negativen Einkünfte aus Kapitalvermögen zuzüglich der unter Progressionsvorbehalt zu versteuernden Einkünfte gemeint.⁶³ Das Einkommen pro Kopf berücksichtigt dabei, dass bei Verheirateten das Ehepaar gemeinsam vom Statistischen Bundesamt als ein Steuerpflichtiger betrachtet wird. Für die im Rahmen dieses Beitrags geführte Diskussion ist diese Definition allerdings nicht sachgerecht. Für die Verteilungswirkungen bedeutsam ist vielmehr, ob ein Einkommen von einem Single oder einem Ehepaar erwirtschaftet wurde und dementsprechend auch nur ein oder aber zwei Personen ihren Lebensunterhalt von diesem Einkommen bestreiten müssen.

Davon ausgehend, dass die Ehe wirtschaftlich eine Gemeinschaft des Erwerbs und Konsums ist, wird bei zusammenveranlagten Eheleuten das Einkommen gleichmäßig auf beide Personen aufgeteilt, unabhängig davon, wer welches Einkommen (rechtlich gesehen) erzielt hat. Die hälftige Teilung des zu versteuern-

⁶³ Einkünfte unter Progressionsvorbehalt sind steuerfrei, werden aber bei der Berechnung des anzuwendenden Steuersatzes berücksichtigt. Dies gilt beispielsweise für ausländische Einkünfte und für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Schlechtwettergeld u.ä.). Bei den Einkünften aus Kapitalvermögen wurden der Verlustverrechnungsbeschränkung des Steuerrechts folgend, nur die positiven Einkünfte berücksichtigt.

den Einkommens bei Ehegatten findet so auch im Steuerrecht statt (so genanntes Splittingverfahren). Damit bestimmt das Einkommen pro Kopf den Durchschnitts- und den Grenzsteuersatz bei Anwendung des Regeltarifs.

Das deutsche Steuerrecht sieht eine Reihe besonderer Tarifvorschriften vor. So werden beispielsweise Kapitaleinkünfte überwiegend zum Abgeltungssteuersatz von 25% besteuert. Nicht regelmäßig auftretende Einkünfte (so genannte außerordentliche Einkünfte) werden mit einem ermäßigten Durchschnittssteuersatz oder aber auf Basis der – der Progressionsmilderung dienenden – Fünftelregelung besteuert. Die besonderen Tarifvorschriften können dazu führen, dass gleiche pro-Kopf-Einkommen zu unterschiedlichen Steuerbelastungen führen. In diesen Fällen unterscheiden sich auch die Grenz- und Durchschnittssteuersätze.

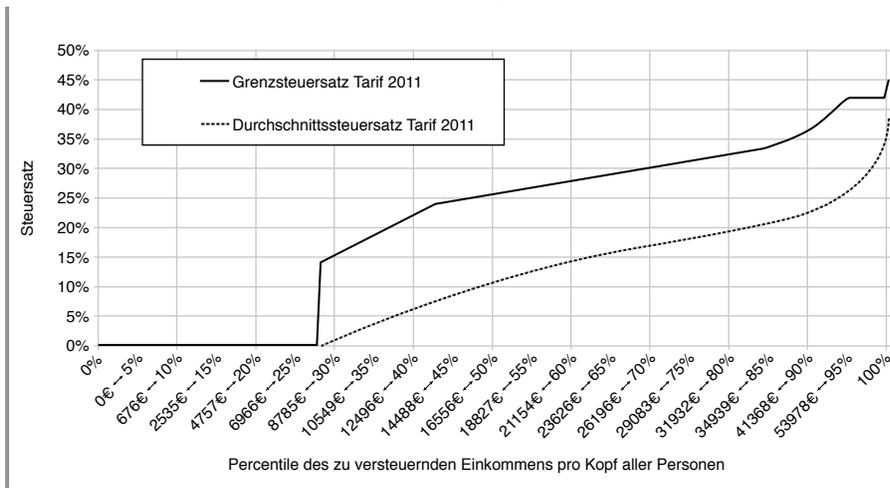
Um dennoch auf Basis der Einkommensteuerstatistik Aussagen darüber treffen zu können, ob eine mögliche Tarifreform (oder das Unterlassen dergleichen) einen bestimmten Personenkreis mit Einkommen in einer gewissen Höhe begünstigt oder benachteiligt, wurden zunächst alle Personen nach der Höhe ihres Einkommens (pro Kopf) geordnet. Anschließend wurden sowohl alle von der Statistik erfassten Personen als auch alternativ alle Steuerzahler⁶⁴ in 200 gleich große Gruppen aufgeteilt. Jede Gruppe umfasst damit ein halbes Perzentil der untersuchten Gesamtheit (statistisch erfasste Personen oder Steuerzahler). Damit kann zum einen gezeigt werden, welche Gruppen von Einkommensbeziehern durch eine Steuerreform gewinnen und verlieren, und zugleich dient die Verteilung der Steuerpflichtigen als Anhaltspunkt für Belastungswirkungen für untere und mittlere Einkommen.

Um ein Gefühl für diese Art der Darstellung zu bekommen und einen Eindruck davon zu erhalten, wen der progressive Tarif in welcher Art trifft, ist nachfolgend der Grenzsteuersatz des aktuell geltenden Einkommensteuertarifs nicht auf Basis einer x-Achse mit gleichem Abstand zwischen den Eurobeträgen, sondern auf Basis einer x-Achse, die die Verteilung⁶⁵ der Personen berücksichtigt, abgebildet.

⁶⁴ Ein Steuerzahler ist eine Person mit positiver Steuerlast.

⁶⁵ Die aktuellste Einkommensteuerstatistik, die auch nichtveranlagte Steuerpflichtige enthält, bezieht sich auf das Jahr 2004. Für die Berechnungen in diesem Beitrag wurde die faktisch anonymisierte 10%-Stichprobe (FAST) der Einkommensteuerstatistik 2004 des Statistischen Bundesamtes verwendet. Für Fortschreibungen von 2004 auf 2011 wurden alle Größen basierend auf dem Wachstum des Volkseinkommens einheitlich mit dem Faktor 1,183 fortgeschrieben. Für Simulationen, die das Jahr 2013 betreffen, wurde die Fortschreibung von 2004 auf 2013 durch einen einheitlichen Faktor in Höhe von 1,261 vollzogen.

Abbildung 13: Grenz- und Durchschnittssteuersatz unter Berücksichtigung der Verteilung der Steuerpflichtigen



Basierend auf der Fortschreibung auf das Jahr 2011 zahlen etwa 28% der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Personen keine Einkommensteuer.⁶⁶ Knapp 15% der Personen befinden sich in der ersten direkt progressiven Zone. Insgesamt rund 70% der Personen bzw. 60% der Steuerzahler weisen einen Grenzsteuersatz unter 30% auf. Nur knapp 5% der einkommensstärksten Personen fallen in die erste Proportionalzone, in der der Grenzsteuersatz 42% beträgt. Weniger als 0,5% aller Personen unterliegen dem Spitzensteuersatz von 45%.

Die Abbildung 13 zeigt, dass relativ wenige Personen über hohe Einkommen verfügen. Allerdings tragen diese Personen eine hohe Steuerlast. Dies

⁶⁶ Die ausführliche Beschreibung des zugrundeliegenden Simulationsmodells findet sich in *Houben/Baumgarten, Krankte das Steuersystem am Mittelstandsbau und der kalten Progression?*, StuW 2011. Da die jüngsten vorliegenden Daten aus dem Jahr 2004 stammen, ist eine Simulation der aktuellen steuerlichen Verteilung durch Fortschreibung notwendig. Für die Fortschreibung auf den Veranlagungszeitraum 2011 wird ein einheitlicher Fortschreibungsfaktor von 1,183 und für die Fortschreibung auf 2013 ein Fortschreibungsfaktor von 1,261 verwendet. Die Fortschreibungsfaktoren basieren bis 2010 auf dem vom Statistischen Bundesamt veröffentlichtem Volkseinkommenswachstum, für 2011 und 2012 auf der Schätzung der Wachstumsrate des Volkseinkommens aus der Gemeinschaftsdiagnose und für 2013 auf der geschätzten BIP-Wachstumsrate laut aktueller Steuerschätzung.

ist zum einen durch ihre überdurchschnittlichen Einkommen und zum anderen auch durch die Progression bedingt.

Tabelle 7: Verteilung der Bemessungsgrundlage und der Steuerlast auf die nach der Höhe ihres Einkommens geordneten Personen⁶⁷

Dezil	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Personen	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Einkommen	0%	1%	3%	5%	7%	9%	11%	13%	16%	35%
Steuer	0%	0%	0%	1%	3%	5%	8%	12%	17%	53%

Die 10% einkommensstärksten Personen erzielen 35% des Einkommens und tragen 53% der Einkommensteuer. Die Personen im 8. und 9. Dezil tragen einen etwa ihrem Einkommen entsprechenden Anteil der Steuerlast. Die 50% einkommensschwächsten Personen erzielen zwar 16% des Einkommens, zahlen aber nur 4% der Einkommensteuer.

Die Einkommensteuerstatistik 2004 gibt Auskunft über 35,4 Millionen Steuerpflichtige, wovon 15,2 Millionen Zusammenveranlagungsfälle sind, so dass die Statistik insgesamt 50,6 Millionen steuerpflichtige Personen erfasst. Aktuell leben jedoch knapp 82 Millionen Menschen in Deutschland. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Altersstruktur der Bevölkerung sowie der in der Steuerstatistik erfassten Personen.

Tabelle 8: Bevölkerung und Steuerpflichtige laut Einkommensteuerstatistik nach Alter

Altersgruppe	Bevölkerung laut Fachserie 1 Reihe 1.3	Alter laut Einkommensteuerstatistik	Erfassungsquote
0–18	13,5 Mio.	1,0 Mio.	8%
19–21	2,8 Mio.	1,6 Mio.	57%
22–65	48,6 Mio.	40,5 Mio.	83%
> 66	16,9 Mio.	7,5 Mio.	44%
Gesamt	81,8 Mio.	50,6 Mio.	62%

Altersverteilung laut Einkommensteuerstatistik auf Basis von FAST 2004; zum Teil geschätzt, soweit die Altersangabe fehlte.

⁶⁷ In der Zeile „Steuer“ führen Rundungsdifferenzen dazu, dass die rechnerische Summe der ausgewiesenen Prozentsätze nur 99% ergibt.

Neben den 28% (14,3 Millionen Personen) der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Steuerpflichtigen, die keine Einkommensteuer entrichten, zahlen somit schätzungsweise weitere 31,2 Millionen Personen keine Einkommensteuer. Allerdings ist anzunehmen, dass von den Letztgenannten nur gut acht Millionen im klassischen Erwerbsalter (22 Jahre bis 65 Jahre) sind.

Werden Kinder (bis zum Alter von 18 Jahren) herausgerechnet, so gibt es etwa 36 Millionen erwachsene Steuerzahler – auf sie entfällt also eine positive Steuerlast –, obwohl schätzungsweise 68 Millionen Erwachsene in Deutschland leben. Von den Nichtzahlern (32 Millionen Erwachsene) sind aber mehr als 40% in der Einkommensteuerstatistik erfasst.

Insgesamt wird nur gut die Hälfte der Erwachsenen zur Staatsfinanzierung über die Einkommensteuer herangezogen. Da die diskutierten Steuerreformen aber nur die Steuerzahler treffen können, werden im Folgenden nur noch die Steuerzahler, also die Personen, deren Steuerlast im geltenden Recht positiv ist, betrachtet.

V. Empirische Analyse und Entwicklung von aktuellen Reformoptionen

1. Untersuchungsrahmen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die aktuellen Zielsetzungen

- Beseitigung/Abflachung des Mittelstandsbauchs,
- vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen sowie
- Beseitigung der kalten Progression

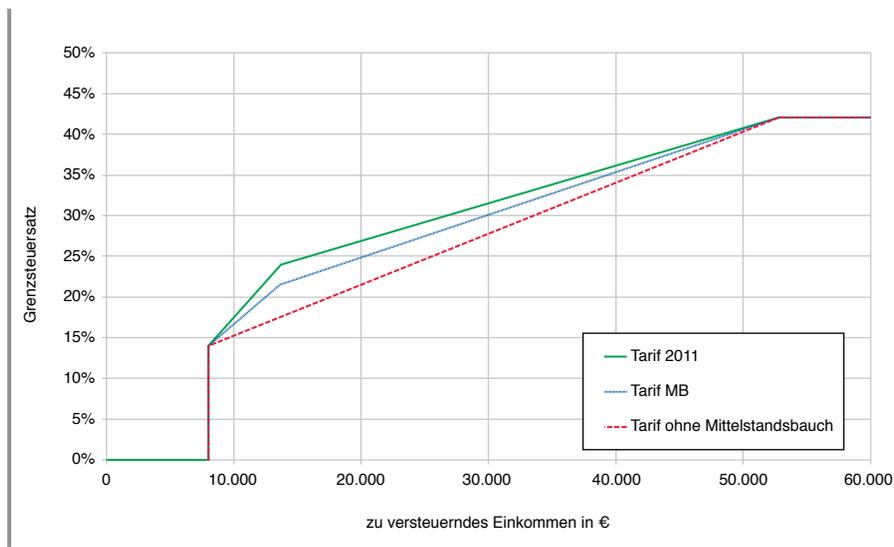
diskutiert wurden, soll nun untersucht werden, welcher Tarif den unterschiedlichen Zielsetzungen am ehesten gerecht wird. Dafür wurde für sämtliche Berechnungen dieses Abschnitts auf die simulierte Einkommensverteilung im Jahr 2013 abgestellt, da anzunehmen ist, dass eine etwaige Tarifreform mit Wirkung zum 1.1.2013 umgesetzt werden wird. Weiterhin wurde angenommen, dass das angestrebte Entlastungsvolumen 10 Milliarden € nicht übersteigen darf. Dabei handelt es sich um rund 4,2% des geschätzten Einkommensteueraufkommens im Jahr 2013.

2. Beseitigung/Abflachung des Mittelstandsbauchs

Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs kann auf vielerlei Weisen geschehen. Werden der aktuelle Eingangs- und Spitzensteuersatz und die dazuge-

hörigen Wertgrenzen beibehalten und Eingangs- und Spitzensteuersatz durch eine Gerade mit einheitlichem Anstieg verbunden, so würde eine solche Beseitigung des Mittelstandsbauchs im Jahr 2013 rund 27 Milliarden € (knapp 12% des Einkommensteueraufkommens) kosten. Dabei wurden nur die Aufkommensverluste im Rahmen der Einkommensteuer berücksichtigt.⁶⁸ Es ist somit nicht möglich, den Mittelstandsbauch im Rahmen der geplanten Reform zu beseitigen, wenn der Eingangs- und Spitzensteuersatz bzw. die zugehörigen Wertgrenzen beibehalten werden sollen. Die Anhebung des Eingangsteuersatzes oder die Absenkung des Grundfreibetrags scheiden als Lösungen aus, wenn vorrangig Niedrigeinkommensbezieher entlastet werden sollen. Auch eine Anhebung des Spitzensteuersatzes oder ein Vorziehen der Wertgrenze, ab derer der Spitzensteuersatz Anwendung findet, scheint in dieser Legislaturperiode unwahrscheinlich.⁶⁹ Mit einem Entlastungsvolumen von 10 Milliarden € kann der Mittelstandsbauch daher bestenfalls abgeflacht werden.

Abbildung 14: Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht, bei vollständiger Beseitigung des Mittelstandsbauchs und im Tarif MB



⁶⁸ Ein Minderaufkommen würde sich zusätzlich im Rahmen des Solidaritätszuschlags und der Kirchensteuer ergeben, wenn dort die Steuersätze nicht kompensierend erhöht würden.

⁶⁹ Vgl. hierzu *Houben/Baumgarten*, Krank das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?, *StuW* 2011.

Wird die Knickstelle bei 13.469 € belassen, dann könnte bei einem Entlastungsvolumen von 10 Milliarden € der Grenzsteuersatz an der Knickstelle lediglich von 23,97% auf 21,59% – unter Beibehaltung der Grenzsteuersätze und Wertgrenzen der weiteren Tarifzonen – abgesenkt werden (im Folgenden als Tarif MB bezeichnet). Die vollständige Beseitigung des Mittelstandsbauchs würde ein Absenken des Grenzsteuersatzes an der Knickstelle auf 17,41% erfordern.

Nun stellt sich die Frage, ob Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen vorrangig durch die Abflachung des Mittelstandsbauchs im Sinne des Tarifs MB entlastet werden.

Tabelle 9 zeigt hierzu die Steuerbelastung eines kinderlosen, einzelveranlagten Steuerpflichtigen bei Anwendung des aktuellen Einkommensteuertarifs 2011 und nach Abflachung des Mittelstandsbauchs durch den Tarif MB. Zudem enthält die Tabelle die absolute Steuerentlastung als Differenz aus der Steuerlast bei geltendem Recht und der Steuerlast bei Anwendung des Tarifs MB. Zur Ermittlung der relativen Steuerentlastung wurde die absolute Steuerentlastung durch die Steuerlast im geltenden Tarif geteilt.

Tabelle 9: Steuerentlastung eines kinderlosen, einzelveranlagten Steuerpflichtigen durch den Tarif MB gegenüber dem aktuellen Einkommensteuertarif 2011⁷⁰

zu versteuerndes Einkommen	Steuer		Differenz	Relative Entlastung
	Tarif 2011	Tarif MB		
8.500 €	71,68 €	71,15 €	0,54 €	0,75%
10.000 €	315,78 €	307,11 €	8,68 €	2,75%
12.500 €	813,83 €	769,81 €	44,02 €	5,41%
15.000 €	1.409,87 €	1.309,11 €	100,76 €	7,15%
20.000 €	2.700,58 €	2.492,98 €	207,59 €	7,69%
50.000 €	12.846,58 €	12.315,00 €	531,58 €	4,14%
100.000 €	33.828,02 €	33.293,92 €	534,10 €	1,58%

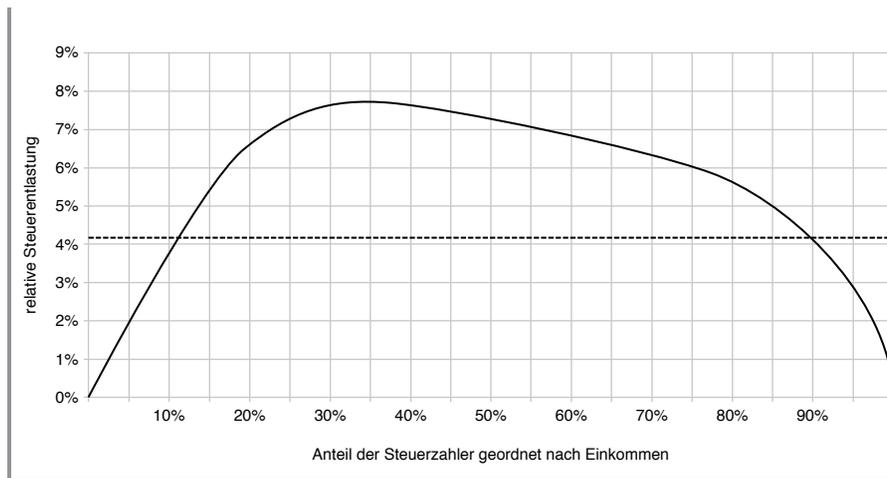
Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 8.500 € wird durch den Tarif MB um 54 Cent entlastet. Der absolute Steu-

⁷⁰ Für zusammenveranlagte Steuerpflichtige gelten die doppelten Beträge für die zu versteuernden Einkommen, die Einkommensteuer und die absoluten Steuervorteile.

ervorteil steigt mit zunehmenden Einkommen von nahezu null € oberhalb des Grundfreibetrags bis zu Beginn der ersten Proportionalzone (zu versteuerndes Einkommen ≥ 52.882 €) auf einen maximalen Betrag von 534,10 €. Im Bereich der ersten Proportionalzone und der Reichensteuer (zu versteuerndes Einkommen ≥ 250.731 €) bleibt der absolute Steuervorteil in Höhe von 534,10 € aufgrund der unveränderten Wertgrenzen und Grenzsteuersätze in den beiden Tarifzonen konstant. Durch die Abflachung des Mittelstandsbauchs steigt die absolute Steuerentlastung demnach mit steigendem zu versteuernden Einkommen, d.h. Steuerpflichtige mit höherem Einkommen partizipieren absolut deutlich stärker als steuerpflichtige Personen mit niedrigeren Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags. Wird die relative Steuerentlastung betrachtet, so stellt sich heraus, dass ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 8.500 € mit einer relativen Steuerentlastung von 0,75% weniger entlastet wird als ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 100.000 €, dessen Steuerlast um 1,58% sinkt.

Die folgende Abbildung 15 zeigt die relative Steuerentlastung der Steuerzahler, die nach der Höhe ihrer Einkünfte geordnet wurden.

Abbildung 15: Relative Entlastung durch Absenkung des Mittelstandsbauchs



Die durchschnittliche relative Steuerentlastung aller Steuerzahler (gestrichelte Linie in Abbildung 15) beträgt beim Tarif MB rund 4,2%. Steuerzahler, deren relative Steuerentlastung (durchgezogene Linie in Abbildung 15) größer ausfällt, werden demnach überdurchschnittlich bzw. vorrangig entlastet. Durch die Abflachung des Mittelstandsbauchs werden Einkommensbezieher

mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 11.258 € und 49.672 € überdurchschnittlich entlastet. Dies entspricht rund 78,5% aller Steuerzahler. Demnach werden aber die Geringverdiener mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 8.005 € und 11.257 € – mehr als 11% der Steuerzahler – nur unterdurchschnittlich, also mitnichten vorrangig entlastet. Die Abschaffung des Mittelstandsbauchs entlastet daher nicht vorrangig Niedrigeinkommensbezieher.

3. Vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen

Eine Entlastung unterer Einkommen strahlt regelmäßig auch auf höhere Einkommen aus. Sollen die Bezieher unterer Einkommen vorrangig entlastet werden, so gibt es grundsätzlich zwei denkbare Wege:

- der Eingangssteuersatz wird gesenkt oder
- der Grundfreibetrag wird angehoben.

Eine Anhebung des Grundfreibetrages entlässt einen Teil der Steuerzahler aus der Besteuerung und führt bei diesen folglich zu einer 100%igen Senkung der Steuerlast. Ist dies nicht gewünscht, so ist die Absenkung des Eingangssteuersatzes eine mögliche Alternative zur Entlastung von geringverdienenden Steuerzahlern.

Durch ein Entlastungsvolumen in Höhe von ca. 10 Milliarden € kann, bei Beibehaltung der weiteren Wertgrenzen und Grenzsteuersätze, der Eingangssteuersatz auf rund 3% reduziert werden. Eine derart starke Absenkung des Eingangssteuersatzes ist wohl politisch nicht geboten, zumal sie den Anstieg der ersten Progressionszone deutlich erhöhen würde, was gleichbedeutend mit einem Ausbau des Mittelstandsbauchs wäre.

Ist eine Senkung des Eingangssteuersatzes von 14% auf 10% gewünscht, so kann bei einem Entlastungsvolumen von 10 Milliarden € zusätzlich der Grenzsteuersatz an der Knickstelle von 23,97% auf 22,46% gesenkt werden. Diese Tariffom soll im Folgenden als Tarif E bezeichnet werden.

Bei einem Entlastungsvolumen von 10 Milliarden € kann alternativ auch der Grundfreibetrag bei Beibehaltung aller anderen Tarifeckwerte von 8.004 € auf 9.542 € angehoben werden (im Folgenden als Tarif G bezeichnet). Da der Grundfreibetrag das sächliche Existenzminimum freizustellen hat, kann auch verfassungsrechtlich eine Anhebung des Grundfreibetrags notwendig sein. Laut Achtem Existenzminimumbericht beträgt das sächliche Existenz-

minimum im Jahr 2012 7.896 €. ⁷¹ Damit steigt das sächliche Existenzminimum zwischen 2010 und 2012 um durchschnittlich 1,56% per annum. Soll das sächliche Existenzminimum im Jahr 2013 den aktuell geltenden Grundfreibetrag nicht überschreiten, so dürfte es lediglich um 1,37% steigen. Daher ist wohl eine moderate Anhebung des Grundfreibetrags im Jahr 2013 verfassungsrechtlich geboten. Soll der neue Tarif auch für einige Jahre nach 2013 unverändert weitergelten, so müsste der Grundfreibetrag stärker angehoben werden

Abbildung 16: Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht sowie bei den Tarifen E und G

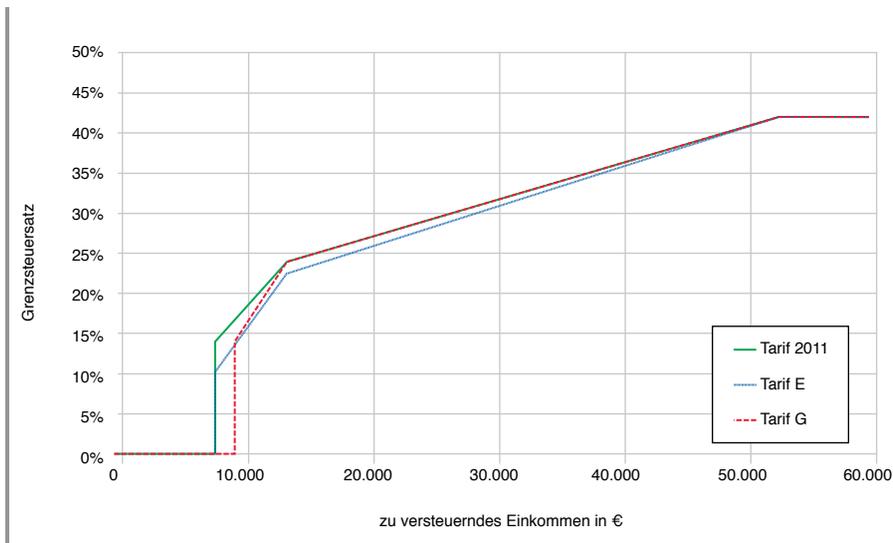


Tabelle 10 auf S. 54 zeigt die Steuerbelastung eines kinderlosen, einzelveranlagten Steuerpflichtigen bei Anwendung des aktuellen Einkommensteuertarifs 2011 und nach Senkung des Eingangssteuersatzes (Tarif E) sowie Erhöhung des Grundfreibetrags (Tarif G). Es werden die absoluten und relativen Steuerentlastungen der beiden Tarife, die vorrangig der Entlastung von Steuerzahlern mit geringem Einkommen dienen sollen, dargestellt.

⁷¹ Vgl. BT-Drs. 17/5550, S. 7.

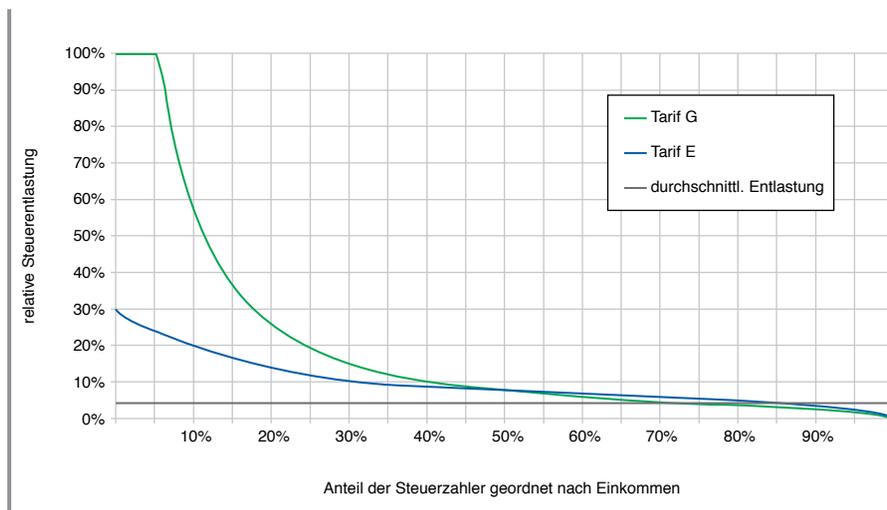
Tabelle 10: Steuerbelastungsvergleich für die Tarife 2011, E und G

zu versteuerndes Einkommen	Steuerlast			Steuerentlastung			
	Tarif 2011	Tarif E	Tarif G	Absolut		Relativ	
				Tarif E	Tarif G	Tarif E	Tarif G
8.500 €	71,68 €	52,40 €	0,00 €	19,28 €	71,68 €	26,90%	100,00%
10.000 €	315,78 €	245,02 €	66,78 €	70,76 €	249,00 €	22,41%	78,85%
12.500 €	813,83 €	680,04 €	525,19 €	133,79 €	288,63 €	16,44%	35,47%
15.000 €	1.409,87 €	1.236,64 €	1.117,88 €	173,23 €	291,99 €	12,29%	20,71%
20.000 €	2.700,58 €	2.459,57 €	2.408,59 €	241,01 €	291,99 €	8,92%	10,81%
50.000 €	12.846,58 €	12.399,96 €	12.554,59 €	446,62 €	291,99 €	3,48%	2,27%
100.000 €	33.828,02 €	33.379,79 €	33.536,03 €	448,22 €	291,99 €	1,33%	0,86%

Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 8.500 € wird durch den Tarifvorschlag E um 19,28 € entlastet werden (also deutlich stärker als im Tarif MB in Höhe von 0,57 €). Im Tarif G beträgt die Steuerentlastung 71,68 € und entspricht der gesamten Steuerlast 2011. Der absolute Steuervorteil steigt im Tarif E mit zunehmenden Einkommen von nahezu null € oberhalb des Grundfreibetrags (8.004 €) bis zu Beginn der oberen Proportionalzonen (zu versteuernde Einkommen \geq 52.881 €) auf einen maximalen Betrag von 448,22 €. Beim Tarif G wird die maximale absolute Steuerersparnis von 291,99 € bereits an der Knickstelle (zu versteuerndes Einkommen = 13.469 €) erreicht. Der absolute Steuervorteil von Hocheinkommensbezieher liegt damit bei den Tarifen E und G unter dem absoluten Steuervorteil beim Tarif MB. Wie im Tarif MB gilt ebenso für die Tarife mit abgesenktem Eingangsteuersatz bzw. erhöhtem Grundfreibetrag, dass die absolute Steuerentlastung mit steigendem zu versteuernden Einkommen steigt, d.h. Steuerpflichtige mit höherem Einkommen partizipieren absolut deutlich stärker als steuerpflichtige Personen mit niedrigeren Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags.

Im Vergleich der ausgewählten Einkommen in Tabelle 10 wird deutlich, dass Tarif G besser geeignet ist, untere Einkommen zu entlasten. Abbildung 17 zeigt, inwiefern das auch für mittlere Einkommen gilt.

Abbildung 17: Relative Entlastung bei Absenkung des Eingangsteuersatzes (Tarif E) und bei Anhebung des Grundfreibetrags (Tarif G)



Die durchschnittliche relative Steuerentlastung aller steuerpflichtigen Personen beträgt auch bei den Tarifen E und G 4,2%. Beim Tarif E werden Steuerzahler mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 8.005 € bis 43.597 € vorrangig entlastet. Durch den Tarif G werden Steuerzahler mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 8.005 € und 34.204 € überdurchschnittlich entlastet. Damit entlastet der Tarif E rund 86% der Steuerzahler überdurchschnittlich. Beim Tarif G werden jedoch „nur“ 79% der Steuerzahler überdurchschnittlich entlastet. Während beim Tarif G die unteren gut 50% der Steuerzahler stärker als beim Tarif E entlastet werden, überschreitet die Entlastungswirkung von Tarif E die des Tarifs G bei den oberen knapp 50% der Einkommensbezieher. Damit sind beide Reformalternativen geeignet, untere und mittlere Einkommen vorrangig zu entlasten, wobei Tarif G aufgrund der stärkeren Entlastung der 50% einkommensschwächsten Steuerzahler und der geringeren maximalen Steuerersparnis besser in der Lage ist, vorrangig untere und mittlere Einkommen zu entlasten.

4. Verringerung der kalten Progression in den Jahren nach 2013

Aktuell ist die Vorstellung weit verbreitet, dass Geringverdiener aufgrund des Mittelstandsbauchs besonders stark von der kalten Progression betroffen seien. Es wird argumentiert, dass durch den stärkeren Anstieg der Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone zwischen 8.005 € und 13.469 € die Niedrigeinkommensbezieher stärker von der kalten Progression betroffen seien als Einkommensbezieher oberhalb der Knickstelle des Einkommensteuertarifs. Um dies näher zu analysieren, stellt Tabelle 11 auf S. 57 die Tarifelastizität und die absolute Mehrbelastung durch die kalte Progression bei einer 1%igen Erhöhung des zu versteuernden Einkommens im aktuellen Recht sowie bei den Tarifen MB, E und G dar.

Tabelle 11: Tarifelastizität und absolute Mehrbelastung im Vergleich der Tarife 2011, MB, E und G

zvE	zvE zzgl. 1% Zuwachs	Tarif 2011	Tarif MB	Tarif E	Tarif G
		Tarifelastizität			
8.500 €	8.585 €	17,77	17,61	18,23	---
10.000 €	10.100 €	5,62	5,48	5,98	22,90
12.500 €	12.625 €	3,43	3,30	3,75	5,16
15.000 €	15.150 €	2,63	2,57	2,82	3,32
20.000 €	20.200 €	2,00	2,01	2,09	2,24
50.000 €	50.500 €	1,59	1,65	1,64	1,62
100.000 €	101.000 €	1,24	1,26	1,26	1,25
Absolute Mehrbelastung durch kalte Progression					
8.500 €	8.585 €	12,02 €	11,82 €	9,03 €	0,00 €
10.000 €	10.100 €	14,57 €	13,77 €	12,21 €	14,62 €
12.500 €	12.625 €	19,76 €	17,71 €	18,69 €	21,84 €
15.000 €	15.150 €	22,95 €	20,54 €	22,52 €	25,88 €
20.000 €	20.200 €	27,00 €	25,12 €	26,89 €	29,92 €
50.000 €	50.500 €	75,51 €	80,03 €	79,47 €	78,43 €
100.000 €	101.000 €	81,72 €	87,06 €	86,20 €	84,64 €

Wie bereits festgestellt, sind Niedrigeinkommensbezieher im aktuellen Tarif von der kalten Progression besonders stark belastet, wenn die Tarifelastizität als Maßstab zugrunde gelegt wird. Die Tarifelastizität ist dann der zutreffende Maßstab, wenn die Verteilung der Steuerlast bei Einführung des Tarifs als Konkretisierung von vertikaler Gerechtigkeit zugrunde gelegt wird und die sich durch die kalte Progression ergebenden Abweichungen von der vertikalen Steuergerechtigkeit gemessen werden sollen. So steigt im aktuellen Einkommensteuertarif die Steuerlast eines Steuerzahlers mit einem Einkommen von 8.500 € um 17,77%, wenn die Bemessungsgrundlage sich lediglich um 1% erhöht. Erzielt ein Steuerzahler ein Einkommen von 100.000 €, steigt die Einkommensteuerlast nur noch um 1,24%, wenn die Bemessungsgrundlage um 1% wächst.

Dies ist gleichermaßen im Tarif MB – dem Tarif mit abgeflachtem Mittelstandsbauch – zu beobachten. Folglich entschärft die Abflachung des Mittel-

standsbauchs nicht die grundsätzliche Problematik, dass die kalte Progression Niedrigeinkommensbezieher verhältnismäßig stark betrifft. Während die Steuerlast bei einem 1%igen Einkommenszuwachs ausgehend von einem Einkommen von 8.500 € um 17,61% zunimmt, steigt diese bei einem Einkommen von 100.000 € lediglich um 1,26%.

Die beiden Tarife E und G verschärfen die Mittelstandsbauchproblematik. So ist der Anstieg der ersten Progressionszone (8.005 € bis 13.469 €) im aktuellen Tarif viermal so hoch wie der Anstieg der zweiten Progressionszone (13.470 € bis 52.881 €).⁷² Im Tarif E beträgt das Verhältnis der Steigerungsrate der beiden Progressionszonen 4,6 und im Tarif G sogar 5,5. Zudem weisen beide Tarife insgesamt eine steilere direkte Progression auf, weil beim Tarif E unter Beibehaltung der Wertgrenzen der Eingangsteuersatz gesenkt wurde und beim Tarif G durch die Anhebung des Grundfreibetrags die erste direkte Progressionszone verkürzt wurde. Die Verschärfung der Progression spiegelt sich auch in den Tarifelastizitäten wieder. Diese liegen bei den Tarifen G und E stets über denen des geltenden Rechts.

Obwohl nun aber die Tarifelastizitäten der Tarife E und G auch im unteren Einkommensbereich deutlich über denen des aktuellen Rechts liegen, kann daraus nicht gefolgert werden, dass bei diesen Tarifen untere Einkommensbezieher im Vergleich zum geltenden Recht auch absolut stärker von der kalten Progression betroffen sind. Absolut gesehen, werden Steuerzahler mit einem zu versteuernden Einkommen von 8.500 € bzw. 10.000 € trotz gesteigerter Tarifelastizitäten im Tarif E und G weniger durch die kalte Progression belastet als im geltenden Recht.

Somit bleibt festzuhalten, dass die Abflachung des Mittelstandsbauchs nicht geeignet ist, die Problematik der kalten Progression spürbar zu entschärfen. Die Abflachung verschiebt im Wesentlichen marginal die Belastung durch die kalte Progression von den Geringverdienern zu Personen mit mittlerem und höherem Einkommen. Diese sind aber absolut betrachtet schon im geltenden Recht deutlich stärker als Geringverdiener von der kalten Progression betroffen.

⁷² Als Maßstab für den Mittelstandsbauch wird hier das Verhältnis der Anstiege beider Progressionszonen verwendet, da der Mittelstandsbauch in der gegenwärtigen Tarifdiskussion sich nur auf den verhältnismäßig schnellen Anstieg der ersten Progressionszone bezieht. Im aktuellen Recht berechnet sich der Anstieg der ersten Progressionszone aus $(0,2397 - 0,14) / (13.469 - 8.005)$. Der Anstieg der zweiten Progressionszone ergibt sich aus $(0,42 - 0,2397) / (52.881 - 13.470)$. Wird der Anstieg der ersten Progressionszone durch den der zweiten Progressionszone geteilt, so ergibt sich das Verhältnis von knapp 4.

5. Beseitigung der Auswirkung der kalten Progression in den Jahren 2011 bis 2013

Wird davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber den aktuellen Einkommensteuertarif im Jahr seiner Einführung – also 2010 – als gerecht und richtig erachtet hat, und wird die Leistungsfähigkeit in Werten gleicher Kaufkraft gemessen, so müsste der Tarif, der 2013 eingeführt werden soll, die Auswirkungen der kalten Progression der Jahre 2011 bis 2013 berücksichtigen.⁷³

Da die Inflationsraten der kommenden Jahre noch nicht bekannt sind, sollen zwei verschiedene Szenarien betrachtet werden. Im ersten Fall wird von einer Inflationsrate von 1,5% im zweiten Fall von einer Inflationsrate von 2,0% per annum im Durchschnitt der drei Jahre zwischen Einführung des aktuellen Tarifs und der geplanten Tarifreform unterstellt.⁷⁴

Die Kaufkraft eines Einkommens von 8.004 € im Jahr 2010 entspricht drei Jahre später bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,5% einem nominellen Einkommen von $8.004 \text{ €} * 1,015^3 = 8.370 \text{ €}$. Folglich muss der Grundfreibetrag in diesem Inflationsszenario um 366 € angehoben werden, um das inflationsbedingte Hineinwachsen von Nichtzahlern in eine Steuerbelastung zu verhindern. Auch alle anderen Wertgrenzen des Tarifs müssten entsprechend der Inflationsrate angepasst werden.

⁷³ In diesem Abschnitt werden nur Tarifeffekte diskutiert. Die Inflationsberücksichtigung bedarf aber auch einer Anpassung der Bemessungsgrundlage.

⁷⁴ Aus Praktikabilitätsgründen wird regelmäßig vorgeschlagen, die Inflationsrate bis zum 1. oder 2. Quartal des Vorjahres des neuen Tarifs für die Berechnung der Inflationsrate zugrunde zu legen. Dies wären im konkreten Fall die Inflationsraten von April 2009 bis März 2012 bzw. von Juli 2009 bis Juni 2012. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag der Verbraucherpreisindex im April 2009 bei 106,8 und im Juli dieses Jahres bei 111,0. Dies entspricht einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,67% pro Jahr. Im kommenden Jahr wird mit Inflationsraten über 2% gerechnet. Die der Analyse zugrunde liegenden Inflationsraten liegen also im unteren Bereich der wahrscheinlichen Bandbreite der Inflationsraten der Jahre 2011 bis 2013, da aufgrund der gewünschten Rechtssicherheit bei Inflationsanpassungen regelmäßig auf Vergangenheitswerte abgestellt wird.

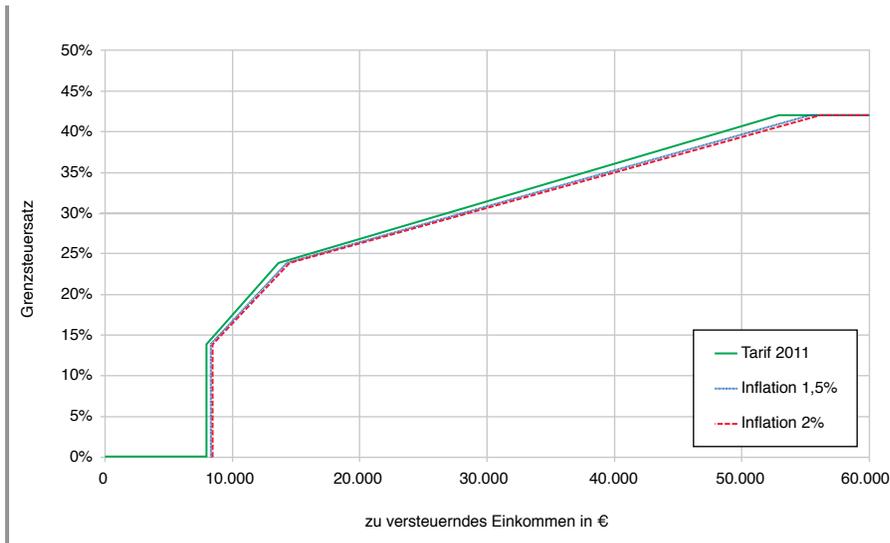
Die folgende Tabelle 12 zeigt die inflationsangepassten Tarife für 2013 unter der Annahme einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,5% bzw. 2,0%.

Tabelle 12: Wertgrenzen des Tarifs 2013 bei Inflationsberücksichtigung

Obere Wertgrenzen Tarif 2011	Inflationsszenario 1,5%		Inflationsszenario 2,0%	
	Anstieg	Wertgrenze	Anstieg	Wertgrenze
8.004 €	366 €	8.370 €	490 €	8.494 €
13.469 €	615 €	14.084 €	824 €	14.293 €
52.881 €	2.416 €	55.297 €	3.237 €	56.118 €
250.730 €	11.453 €	262.183 €	15.347 €	266.077 €

Eine Tarifanpassung zum Ausgleich der kalten Progression darf nicht nur bei Geringverdienern anknüpfen. Alle Wertgrenzen des Tarifs müssten um den gleichen Prozentsatz angehoben werden, was absolut gesehen eine stärkere Anhebung der oberen Wertgrenzen bedeutet.

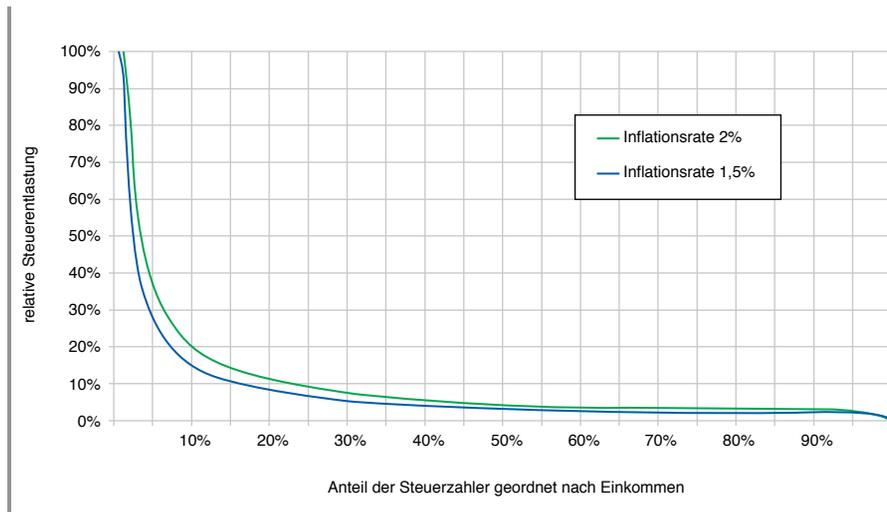
Abbildung 18: Grenzsteuersatzverlauf im geltenden Recht sowie bei Inflationsanpassung an eine Inflationsrate von 1,5% bzw. 2% per annum



Die Inflationsanpassung bei unterstellter durchschnittlicher Inflationsrate von 1,5% würde rund sechs Milliarden € kosten. Wird der Tarif an eine Inflationsrate von durchschnittlich 2,0% angepasst, so ergäbe sich ein geschätztes Minderaufkommen von knapp acht Milliarden €.

Abbildung 19 zeigt, wie stark die Steuerbelastung in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen bei den beiden inflationsbereinigten Tarifen sinkt.

Abbildung 19: Relative Steuerentlastung bei Umsetzung der inflationsbereinigten Tarife



Obwohl alle Wertgrenzen des Tarifs um den gleichen Prozentsatz und damit um – mit der Höhe der Wertgrenze – steigende Absolutbeträge erhöht werden, profitieren bei diesen Tarifvarianten Geringverdiener weit überdurchschnittlich.

6. Präsentation zweier zielkonformer Tarifvarianten

In der aktuellen Tarifdiskussion werden – von Seiten der Regierungsparteien – insbesondere die Ziele

- Entschärfung der kalten Progression,
- Abflachung des Mittelstandsbauchs und
- vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen

genannt. Es zeigte sich, dass die Abflachung des Mittelstandsbauchs nicht geeignet ist, Geringverdiener künftig vor ihrer überdurchschnittlichen Betroffenheit durch die kalte Progression zu bewahren. Dass die kalte Progression Geringverdiener relativ stärker trifft, ist vor allem durch die indirekte Progression – also die Existenz eines Grundfreibetrags – verursacht. Da eine Abschaffung des Grundfreibetrags aus rechtlichen Grün-

den undenkbar ist, kann dem Problem am besten durch regelmäßige Tarifanpassungen Rechnung getragen werden.

Wird der Tarif 2013 so angepasst, dass er eine zwischenzeitliche – also seit Einführung des Tarifs 2010 – aufgetretene Geldentwertung von durchschnittlich 1,5% bzw. 2,0% berücksichtigt und damit die Kaufkraft der Wertgrenzen des Tarifs aus dem Jahre 2010 erhält, so profitieren Steuerzahler mit geringem Einkommen überdurchschnittlich, obwohl die Wertgrenzen im oberen Tarifbereich absolut stärker steigen als im unteren Tarifbereich.

Da die Anpassung an die Inflation der Vorjahre nicht das maximale Entlastungsvolumen von 10 Milliarden € aufzehrt, bleibt – sofern tatsächlich eine Entlastung von 10 Milliarden € umgesetzt werden soll – noch Spielraum für die Abflachung des Mittelstandsbauchs. Unter der Annahme, dass die Abflachung des Mittelstandsbauchs weiterhin – beispielsweise aus ästhetischen Gründen⁷⁵ – gewünscht ist, werden zwei Tarife vorgestellt, die eine Senkung des an der Knickstelle geltenden Steuersatzes vorsehen.

Option 1 verbindet eine Tarifanpassung aufgrund einer durchschnittlichen Inflationsrate von 1,5% mit der Reduktion des Mittelstandsbauchs. Bei Option 2 wurde das nach Inflationsanpassung bei einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2% verbleibende Entlastungspotential ebenfalls zur Abflachung des Mittelstandsbauchs durch Senkung des an der Knickstelle geltenden Steuersatzes genutzt.

⁷⁵ So schreiben *Haegert/König*, dass die Abschaffung des Mittelstandsbauchs für Wirtschaftswissenschaftler höchstens eine Frage der Ästhetik sei. Sie weisen nach, dass das Gerechtigkeitsargument zur Abschaffung des Mittelstandsbauchs 1990 aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht trägt. Vgl. *Haegert/König*, Die Einkommensteuertarifreform 1990 – Durchbruch zu mehr Steuergerechtigkeit oder unvereinbar mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip?, ZfbF 1992, 32.

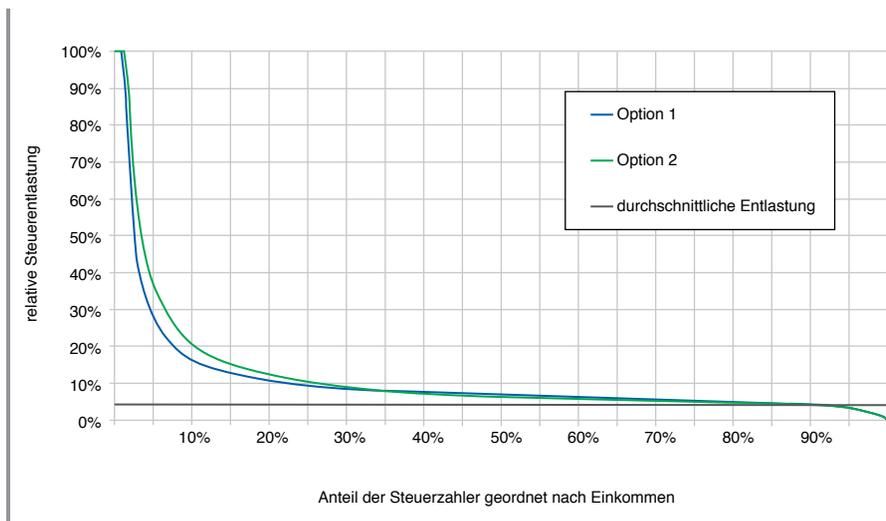
Tabelle 13: Tarif 2013 bei Inflationsberücksichtigung und Abflachung des Mittelstandsbauchs im Vergleich zum Tarif des geltenden Rechts

Geltendes Recht		Option 1		Option 2	
Steuersatz	Wertgrenze	Steuersatz	Wertgrenze	Steuersatz	Wertgrenze
14,00%	8.005 €	14,00%	8.371 €	14,00%	8.495 €
23,97%	13.470 €	23,01%	14.085 €	23,48%	14.294 €
42,00%	52.882 €	42,00%	55.298 €	42,00%	56.119 €
45,00%	250.731 €	45,00%	262.184 €	45,00%	266.078 €

Der Grenzsteuersatz an der Knickstelle zwischen den beiden direkten Progressionszonen könnte von 23,97% auf 23,01% (Option 1) bzw. auf 23,48% (Option 2) gesenkt werden.

Die folgende Abbildung zeigt wiederum, wer überdurchschnittlich von den beiden Tarifvarianten für 2013 profitieren würde.

Abbildung 20: Relative Steuerentlastung bei Umsetzung der Optionen 1 und 2



Anfänglich liegt die relative Steuerentlastung aufgrund der gestiegenen Grundfreibeträge in beiden Tarifen bei 100%. Die einkommensschwächsten 10% aller Steuerzahler werden bei Option 1 um mindestens 16,68% und bei Option 2 um mindestens 21,20% entlastet. Die einkommensschwächsten 20% Steuerzahler erfahren mindestens eine Entlastung von 11,10% in Option 1 bzw.

12,85% in Option 2. Für die unteren 50% der Steuerzahler beträgt die Reduktion ihrer Steuerlast immer noch mindestens 6,48% im Rahmen der Option 1 bzw. 6,24% in Option 2. Bei beiden Tarifen profitieren etwa 92% der Steuerzahler überdurchschnittlich und nur die Entlastung der rund 8% bestverdienenden Steuerzahler fällt unterdurchschnittlich aus.

Die vorgeschlagene Tarifreform entlastet somit alle Steuerzahler. Die Entlastung ist bei den Geringverdienern am größten und die Entlastung trifft vorrangig Bezieher geringer und mittlerer Einkommen, während Spitzenverdiener nur unterdurchschnittlich entlastet werden. Der Mittelstandsbauch wird abgeflacht und die Auswirkungen der kalten Progression werden für den Veranlagungszeitraum 2013 beseitigt.

Nachdem analysiert wurde, wie in kurzfristiger Perspektive die Tarifreform ausgestaltet sein sollte, wird im folgenden Abschnitt der Frage nachgegangen, ob eine große Tarifreform mit einem Übergang zum Stufentarif vorteilhaft wäre.

VI. Einführung eines Stufentarifs

1. Systemwechsel vom Formel- zum Stufentarif

Die grundlegenden Einkommensteuerreformvorschläge – beispielsweise von *Paul Kirchhof*, *Joachim Lang*, *Friedrich Merz* oder *Joachim Mitschke* – und der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sehen einen Wechsel vom Formel- zum Stufentarif vor. Dabei wird insbesondere angeführt, dass der Stufentarif aufgrund seiner Transparenz vorzuzugswürdig sei.

Vom Vorhaben noch in dieser Legislaturperiode einen Stufentarif einzuführen wurde zwischenzeitlich abgerückt, da dies eine deutlichere Steuersenkung erfordern würde. U.E. sind die Fragestellungen, wie viel Aufkommen erzielt werden soll und wie die Zahllast am besten auf die Steuerpflichtigen zu verteilen ist, getrennt voneinander zu beantworten. Wird die Meinung vertreten, der Formeltarif sei aufgrund seiner Intransparenz ungerecht und deshalb durch einen Stufentarif zu ersetzen, so ist dieses Urteil unabhängig von der gewünschten Aufkommenshöhe gültig.

Der folgende Abschnitt enthält daher alternative Stufentarife. Zur Umgehung der Problematik der kalten Progression wurden alle Berechnungen für das Jahr 2010 durchgeführt, um so aufkommensgleiche Tarife zu konstruie-

ren.⁷⁶ Um den Stufentarif nicht zu komplex werden zu lassen, aber gleichzeitig genug Handlungsspielraum für einen differenzierten Tarif zu haben, wurden nur Tarife mit fünf Stufen betrachtet. Alle Tarife weisen den selben Grundfreibetrag wie der Tarif des geltenden Rechts auf.

2. Alternative Stufentarife

Wird die Steuerlastverteilung im Tarif 2010 als gerecht empfunden, so dürfte ein gerechter Stufentarif möglichst wenig an der daraus resultierenden Steuerlastverteilung ändern. Dieser Tarif beginnt mit einem Eingangssteuersatz von 14% ab 8.005 €. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 10.738 € beträgt der Grenzsteuersatz 24% und ab einem zu versteuernden Einkommen von 23.324 € läge der Grenzsteuersatz bei 33%. Der nächste Tarifsprung auf einen Grenzsteuersatz von 42% erfolgt bei einem zu versteuernden Einkommen von 43.029 €. Der Spitzensteuersatz von 45% greift ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.731 €. Ein solcher Tarif hätte im Jahr 2010 etwa 1% des Steueraufkommens gekostet. Die Entlastungswirkung schwankt zwischen gut 14% und 0%, wobei sich die Bereiche über- und unterdurchschnittlicher Entlastung abwechseln.

Allerdings ist ein solcher Stufentarif nicht in dem Sinne transparent, dass er einfach zu merken ist und jederzeit auf seiner Basis die Steuerbelastung im Kopf berechnet werden kann. Erfreulicherweise gibt es einen wirklich transparenten Stufentarif, der bei seiner Umsetzung 2010 ebenfalls nur etwa 1% des Steueraufkommens gekostet hätte. Oberhalb des Grundfreibetrags beträgt bei diesem Tarif der Grenzsteuersatz

- 10% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 10.000 €,
- 20% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 20.000 €,
- 30% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 €,
- 40% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 40.000 € und
- 45% für den zu versteuernden Einkommensteil, der 40.000 € überschreitet.

⁷⁶ Ausführliche Untersuchungen zum Übergang auf einen Stufentarif finden sich in *Houben/Maiterth/Müller*, Aufkommens- und Verteilungsfolgen des Ersatzes des deutschen einkommensteuerlichen Formeltarifs durch einen Stufentarif, PwP 2011, 280.

Dieser Tarif ist zweifelsohne transparent. Allerdings müsste der Reichensteuersatz von 45% bereits bei Einkommen oberhalb von 40.000 € beginnen, was politisch nicht gewollt sein kann. Um den Spitzensteuersatz erst später beginnen zu lassen, könnte die vorletzte Tarifstufe mit einem Grenzsteuersatz von 40% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 70.000 € ausgedehnt werden. In diesem Fall müsste der Spitzensteuersatz jedoch 50% betragen.

Nachdem aber in der aktuellen Reformdiskussion der Mittelstandsbauch als ungerecht gebrandmarkt wurde, ist davon auszugehen, dass auch ein Stufentarif keinen Mittelstandsbauch aufweisen sollte.⁷⁷ Ein Stufentarif weist dann nicht die Problematik unterschiedlich starker Anstiege der einzelnen Tarifstufen auf, wenn die Tarifstufen gleich breit und die Grenzsteuersatzsprünge beim Stufenübergang gleich groß sind.

Danach ergäbe sich bei Verwendung einfach zu merkender Grenzsteuersätze der folgende Tarif. Der Grenzsteuersatz beträgt oberhalb des Grundfreibetrags

- 10% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14.305 €,
- 20% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 20.605 €,
- 30% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 26.905 €,
- 40% bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 33.205 € und
- 50% für zu versteuernde Einkommensteile, die über 33.205 € hinausgehen.

Einen Spitzensteuersatz von 50% ab einem zu versteuernden Einkommen von gut 33.000 € politisch durchzusetzen, kann wohl als unmöglich bezeichnet werden. Zudem ist fraglich, ob die Tarifgrenzen noch einfach zu merken sind.

Dabei gilt es aber auch festzuhalten, dass einfache Tarifgrenzen (beispielsweise ganze 10.000er-Schritte) zwar im Jahr der Einführung eines Tarifs implementiert werden können, die Wertgrenzen des Tarifs aber spätestens im Rahmen notwendiger Anpassungen im Hinblick auf die Inflationsberücksichtigung wieder „krumme Werte“ annehmen würden. Zudem würden

⁷⁷ Nach *Siegel* hat ein Stufentarif zwar auf jeder Tarifstufe einen „Spitzbauch“. Vgl. *Siegel*, Kalte Progression, „Mittelstandsbauch“ und Stufentarif: Aktuelle Aspekte einer Einkommensteuerreform, ZSteu 2010, 54, 61. Davon sei hier aber abgesehen.

glatte Tarifgrenzen die Versuchung erhöhen, die notwendigen Inflationsanpassungen zugunsten der glatten Wertgrenzen zu unterlassen und die Inflationsgewinne zu vereinnahmen. Insofern sollten glatte Stufengrenzen nur gefordert werden, wenn sich der Einkommensteuertarif auf eine reale und nicht auf eine nominale Bemessungsgrundlage bezieht.

3. Unerreichbare Tariftransparenz

Der Stufentarif macht besonders deutlich, dass sich die Ziele

- eines moderaten Eingangsteuersatzes,
- eines moderaten Spitzensteuersatzes,
- eines massenkompatiblen Verständnisses von „reich“ und
- eines gleichmäßigen Anstiegs der Grenzsteuersätze und mithin einer Abschaffung des Mittelstandsbauchs

bei unverändertem Steueraufkommen nicht vereinbaren lassen. Zudem könnte ein Stufentarif höchstens im Jahr seiner Einführung wegen glatter Stufengrenzen und einfacher Steuersätze so leicht zu merken sein, dass die Einkommensteuer unterwegs im Kopf oder aber auf dem Bierdeckel bei Kenntnis der Steuerbemessungsgrundlage berechnet werden könnte. In den Folgejahren würden die notwendigen Anpassungen aufgrund der Geldentwertung zu weniger transparenten Tarifen führen.

Die Diskussion um einen transparenten Grenzsteuersatzverlauf verkennt aber vor allem die Schwierigkeiten der Bemessungsgrundlagenermittlung. Schon im einfachsten Arbeitnehmerfall machen es diverse Günstigerprüfungen beim Abzug der Sozialversicherungsbeiträge als Sonderausgaben nahezu unmöglich, die Steuerbemessungsgrundlage überschlägig zu ermitteln. Wenn nun aber der Grenzsteuersatz Sprünge aufweist und es Unsicherheit über die Höhe der Bemessungsgrundlage gibt, so wächst die Unsicherheit über die Höhe des Grenzsteuersatzes beim Stufen- im Vergleich zum Formeltarif sogar an.

VII. Fazit

Die steuerpolitische Debatte in dieser Legislaturperiode ist u.a. durch die Diskussion des „richtigen“ Einkommensteuertarifs geprägt. Der Koalitionsvertrag sieht neben der Einführung eines Stufentarifs die Abflachung des Mittelstandsbauchs sowie die vorrangige Entlastung unterer und mittlerer

Einkommen vor. In der jüngsten Tarifiediskussion wurde zudem die Bekämpfung der kalten Progression zum Ziel erklärt.

Ein sehr einfacher – also leicht zu merkender – Stufentarif hätte, wenn er keine größeren Aufkommenseinbußen verursachen sollte, einen Mittelstandsbauch und einen Spitzensteuersatz von 45% bereits ab 40.000 € oder von 50% ab 70.000 €. Eine derartige Einbeziehung auch mittlerer Einkommen in die höchste Tarifstufe kann nicht gewollt sein. Die glatten Stufengrenzen blieben zudem nur bis zur nächsten Inflationsanpassung erhalten. Stufentarife, die weniger leicht zu merken sind, lassen berechnete Zweifel, ob ihre Einführung tatsächlich die erhoffte bahnbrechende Vereinfachung des Steuerrechts bringen würde und ob Dank ihrer nun die Gerechtigkeit im Steuerrecht einkehren würde, weil jeder Steuerpflichtige seine Steuerbelastung selbst berechnen könnte. Da die Tarifanpassungen zur Berücksichtigung der kalten Progression zwangsläufig zu „krummen“ Tarifgrenzen führen würden, können die Ziele „transparenter/einfacher Tarif“ und „Berücksichtigung der kalten Progression“ als unvereinbare Ziele angesehen werden. Die baldige Einführung eines Stufentarifs ist u.E. unwahrscheinlich.

Im Rahmen der kommenden Tarifreform spielen daher nur die Ziele

- Entschärfung der kalten Progression,
- Abflachung des Mittelstandsbauchs und
- vorrangige Entlastung unterer und mittlerer Einkommen

eine Rolle. Auch diese Ziele sind zum Teil widerstreitend.

Zwar sind Steuerzahler mit geringem Einkommen überdurchschnittlich stark von der kalten Progression betroffen, wenn der relative Anstieg der Steuerlast als Beurteilungsmaßstab zugrunde gelegt wird. Sie tragen aber absolut betrachtet niedrigere Lasten als Bezieher höherer Einkommen. Das im Einkommensteuertarif angelegte Ausmaß der Umverteilung von Beziehern höherer zu solchen mit niedrigeren Einkommen wird bei isolierter Betrachtung durch die kalte Progression aber ein Stück weit zurückgedreht. Diese besondere Betroffenheit von Geringverdienern kann jedoch durch eine Abflachung oder Beseitigung des Mittelstandsbauchs nicht spürbar verringert werden, da sie primär das Ergebnis der indirekten Progression – also der Existenz eines Grundfreibetrags – ist. Unabhängig von den Auswirkungen der kalten Progression entlastet die Abschaffung oder Abflachung des Mittelstandsbauchs auch nicht vorrangig Bezieher niedriger Einkommen.

Die geeignete Justierung des aktuellen Formeltarifs im Rahmen einer Tarifreform 2013 sollte in erster Linie der Berücksichtigung der Inflation dienen, sofern die Ansicht vertreten wird, dass der aktuelle Tarif bei seiner Einführung sozial gerecht war. Dafür sind alle Wertgrenzen des momentan geltenden Einkommensteuertarifs um den gleichen Prozentsatz anzuheben. Dies führt zu einer überdurchschnittlichen Entlastung unterer und mittlerer Einkommen. Gerade untere Einkommen werden sehr stark (bis zu 100%) durch diese Maßnahme entlastet. Um mittlere Einkommen zusätzlich zu entlasten und den politisch unerwünschten Mittelstandsbauch anzugehen, kann ein verbleibendes Entlastungsvolumen zur Senkung des Grenzsteuersatzes an der Knickstelle zwischen den beiden Progressionszonen verwendet werden.

Angesichts der angespannten Haushaltslage wird es nicht ausbleiben, dass künftig auch über Steuererhöhungen diskutiert werden wird, wie die Steuerkonzepte von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE bereits zeigen. Diese sollten jedoch nicht im Wege heimlicher Steuererhöhungen durch unterlassene Tarifierpassungen vollzogen werden, sondern – so sie erwünscht sind – offen im demokratischen Prozess erfolgen. Um die Verteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Schultern nicht durch den Zufallsprozess „Inflation“ bestimmen zu lassen, sollte der Tarif möglichst permanent zumindest an die Inflationsrate angepasst werden. Eine Inflationsanpassung, die alle Wertgrenzen des Tarifs um den gleichen Prozentsatz anhebt, führt dazu, dass die ursprünglich im progressiven Einkommensteuertarif beschlossene Umverteilung von Beziehern höherer zu solchen niedrigerer Einkommen durch heimliche Steuererhöhungen nicht zurückgeführt wird.

ANHANG

A1 Berechnung von Nettogehalt, zu versteuerndem Einkommen und Steuerlast

I Annahmen

Für die Beispielrechnungen wurde ein lediger, kinderloser, 30-jähriger Hannoveraner unterstellt.

II Rechtlicher Rahmen zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge

Der allgemeine Beitragssatz zur Rentenversicherung beläuft sich auf 19,9%. Die Beitragsbemessungsgrenze West zur Rentenversicherung liegt bei 66.000 € pro Jahr. Die Krankenversicherung bemisst sich nach dem allgemeinen Beitragssatz von 15,5%. Davon werden nur 14,6% paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert. Die verbleibenden 0,9% sind allein vom Arbeitnehmer zu tragen, so dass sich ein Beitragssatz für den Arbeitnehmer von $14,6\% / 2 + 0,9\% = 8,2\%$ ergibt. Die Jahresarbeitsentgeltgrenze zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung liegt bei 49.500 €. Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung beträgt 1,95%, die wiederum paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu tragen sind. Wer über 23 Jahre alt und kinderlos ist, zahlt zusätzlich einen Beitrag von 0,25% in die Pflegeversicherung. Der Beitragssatz zur ebenfalls paritätisch finanzierten Arbeitslosenversicherung beträgt 3,0%.

III Rechtlicher Rahmen zur Lohnsteuerberechnung

Für die Lohnsteuerberechnung ist der monatliche Arbeitslohn mit 12 zu multiplizieren. Neben dem Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von 1.000 € wird ein Sonderausgabenpauschbetrag von 36 € bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage abgezogen, solange für beide Werte keine höheren Abzugsbeträge auf der Lohnsteuerkarte vorgesehen sind.

Die ebenfalls abzuziehende Vorsorgepauschale wird auf Basis der Versicherungsbeiträge ermittelt. Dabei werden 44% der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung berücksichtigt. Zusätzlich können 12% des Arbeitslohnes abgezogen werden, aber nicht mehr als 1.900 € (Betrag A). Liegen die berücksichtigungsfähigen Beiträge des Arbeitnehmers zur Kranken- und Pflegeversicherung über dem eben errechneten Betrag (Betrag A), so sind diese anzusetzen. Berücksichtigungsfähig sind dabei der gesamte Beitrag des Arbeitnehmers zur Pflegeversicherung sowie der Anteil der Krankenversicherungsbeiträge, die nicht für das Krankentagegeld gezahlt werden. Dieser Anteil wird auf Basis des ermäßigten Beitragssatzes berechnet, soweit

dieser auf den Arbeitnehmer entfällt. Der ermäßigte Beitragssatz errechnet sich aus der Summe aus 14,0%, die paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu tragen sind, sowie 0,9%, die allein vom Arbeitnehmer aufgebracht werden müssen.

Eine Einkommensteuerveranlagung würde im Wesentlichen dieselben Ergebnisse bringen. Allerdings wäre im Rahmen der Berücksichtigung der Versicherungsbeiträge eine weitere Günstigerprüfung vorzunehmen.

Vom Brutto- zum Nettolohn (ohne Veranlagung)	
Bruttolohn je Monat	1.600 €
– Sozialversicherungsbeiträge	–334 €
<i>davon:</i>	
Arbeitnehmeranteil zur RV (9,95%)	159 €
Arbeitnehmeranteil zur KV (8,20%)	131 €
Arbeitnehmeranteil zur PV (0,975%)	16 €
PV: zzgl. 0,25% für kinderlose Personen über 23 Jahre	4 €
Arbeitnehmeranteil zur AV (1,50%)	24 €
– Lohnsteuer	–126 €
– Solidaritätszuschlag	–7 €
= Nettolohn pro Monat	1.133 €
Lohnsteuerberechnung	
Jahresbruttolohn	19.200 €
– Werbungskostenpauschbetrag	–1.000 €
– Sonderausgabenpauschbetrag	–36 €
– Vorsorgepauschale	–2.741 €
ermittelt aus	
a) 44% des Arbeitnehmeranteils RV	841 €
b) Arbeitnehmeranteil KV ohne Krankentagegeld	1.517 €
c) Arbeitnehmeranteil PV	235 €
b) + c) = Summe Abzugsbeträge für KV und PV	1.752 €
für KV und PV Mindestsatz	1.900 €
= Berechnungsgrundlage der Lohnsteuer	15.423 €
darauf entfallende Lohnsteuer für ein Jahr	1.515 €
monatliche Lohnsteuer = Jahreslohnsteuer / 12	126 €

Vom Brutto- zum Nettolohn (ohne Veranlagung)		
	Bruttolohn je Monat	2.000 €
–	Sozialversicherungsbeiträge	–418 €
	<i>davon:</i>	
	Arbeitnehmeranteil zur RV (9,95%)	199 €
	Arbeitnehmeranteil zur KV (8,20%)	164 €
	Arbeitnehmeranteil zur PV (0,975%)	20 €
	PV: zzgl. 0,25% für kinderlose Personen über 23 Jahre	5 €
	Arbeitnehmeranteil zur AV (1,50%)	30 €
–	Lohnsteuer	–219 €
–	Solidaritätszuschlag	–12 €
=	Nettolohn pro Monat	1.352 €
Lohnsteuerberechnung		
	Jahresbruttolohn	24.000 €
–	Werbungskostenpauschbetrag	–1.000 €
–	Sonderausgabenpauschbetrag	–36 €
–	Vorsorgepauschale	–3.241 €
	ermittelt aus	
	a) 44% des Arbeitnehmeranteils RV	1.051 €
	b) Arbeitnehmeranteil KV ohne Krankentagegeld	1.896 €
	c) Arbeitnehmeranteil PV	294 €
	b) + c) = Summe Abzugsbeträge für KV und PV	2.190 €
	für KV und PV Mindestsatz	1.900 €
=	Berechnungsgrundlage der Lohnsteuer	19.723 €
	darauf entfallende Lohnsteuer für ein Jahr	2.627 €
	monatliche Lohnsteuer = Jahreslohnsteuer / 12	219 €

Vom Brutto- zum Nettolohn (ohne Veranlagung)	
Bruttolohn je Monat	2.500 €
– Sozialversicherungsbeiträge	–522 €
<i>davon:</i>	
Arbeitnehmeranteil zur RV (9,95%)	249 €
Arbeitnehmeranteil zur KV (8,20%)	205 €
Arbeitnehmeranteil zur PV (0,975%)	24 €
PV: zzgl. 0,25% für kinderlose Personen über 23 Jahre	6 €
Arbeitnehmeranteil zur AV (1,50%)	38 €
– Lohnsteuer	–340 €
– Solidaritätszuschlag	–19 €
= Nettolohn pro Monat	1.619 €
Lohnsteuerberechnung	
Jahresbruttolohn	30.000 €
– Werbungskostenpauschbetrag	–1.000 €
– Sonderausgabenpauschbetrag	–36 €
– Vorsorgepauschale	–4.051 €
ermittelt aus	
a) 44% des Arbeitnehmeranteils RV	1.313 €
b) Arbeitnehmeranteil KV ohne Krankentagegeld	2.370 €
c) Arbeitnehmeranteil PV	368 €
b) + c) = Summe Abzugsbeträge für KV und PV	2.738 €
für KV und PV Mindestsatz	1.900 €
= Berechnungsgrundlage der Lohnsteuer	24.913 €
darauf entfallende Lohnsteuer für ein Jahr	4.081 €
monatliche Lohnsteuer = Jahreslohnsteuer / 12	340 €

Vom Brutto- zum Nettolohn (ohne Veranlagung)	
Bruttolohn je Monat	3.500 €
– Sozialversicherungsbeiträge	–731 €
<i>davon:</i>	
Arbeitnehmeranteil zur RV (9,95%)	348 €
Arbeitnehmeranteil zur KV (8,20%)	287 €
Arbeitnehmeranteil zur PV (0,975%)	34 €
PV: zzgl. 0,25% für kinderlose Personen über 23 Jahre	9 €
Arbeitnehmeranteil zur AV (1,50%)	53 €
– Lohnsteuer	–613 €
– Solidaritätszuschlag	–34 €
= Nettolohn pro Monat	2.122 €
Lohnsteuerberechnung	
Jahresbruttolohn	42.000 €
– Werbungskostenpauschbetrag	–1.000 €
– Sonderausgabenpauschbetrag	–36 €
– Vorsorgepauschale	–5.671 €
ermittelt aus	
a) 44% des Arbeitnehmeranteils RV	1.839 €
b) Arbeitnehmeranteil KV ohne Krankentagegeld	3.318 €
c) Arbeitnehmeranteil PV	515 €
b) + c) = Summe Abzugsbeträge für KV und PV	3.833 €
für KV und PV Mindestsatz	1.900 €
= Berechnungsgrundlage der Lohnsteuer	35.293 €
darauf entfallende Lohnsteuer für ein Jahr	7.359 €
monatliche Lohnsteuer = Jahreslohnsteuer / 12	613 €

A2 Systematisierung der Tariformen

Die Tariformen werden in der wissenschaftlichen Literatur und in der Tagespresse unterschiedlich bezeichnet. Auch die Terminologie innerhalb der wissenschaftlichen Literatur ist uneinheitlich. Im Folgenden seien daher die in diesem Beitrag verwendete Terminologie sowie die von *Theodor Siegel* und von *Stefan Homburg* verwendeten Terminologien gegenüber gestellt.

Bei *Stefan Homburg* bezeichnet der Begriff des Stufentarifs die Gesamtheit von Stufenbetrags-, Stufendurchschnitts- und Stufengrenzsatztarifen. Bei *Theodor Siegel* umfasst der Begriff des Stufentarifs nur Stufenbetrags- und Stufensatztarife.

Im Beitrag verwendete Bezeichnung	Homburg, 62-81	Siegel, E 20-E 22	Beschreibung
Flat Tax ohne Grundfreibetrag	Proportionaler Tarif		$T(zvE) = a \cdot zvE$
Flat Tax mit Grundfreibetrag ist indirekt progressiv	Linearer Tarif bzw. Tarif mit Freibetrag ist indirekt progressiv		$T(zvE) = a \cdot (zvE - b)$
Im Beitrag nicht besprochen	Stufenbetragstarif		$T(zvE) = T_i$ wenn $zvE > x_{i-1}$ und $zvE < x_i$
Im Beitrag nicht besprochen	Stufendurchschnittssatztarif	Stufensatztarif	$T(zvE) = a_i \cdot zvE$ wenn $zvE > x_{i-1}$ und $zvE < x_i$
Stufentarif	Stufengrenzsatztarif Teilmengenstaffelung Anstoßtarif	Anstoßtarif Teilmengenstaffeltarif	$T(zvE) = a_i \cdot (zvE - b_i) + c_i$ wenn $zvE > x_{i-1}$ und $zvE < x_i$
	Formelntarif		z.B. als linear-progressiver Formelntarif $T(zvE) = a_i \cdot zvE^2 + b_i \cdot zvE + c_i$ wenn $zvE > x_{i-1}$ und $zvE < x_i$
	Progressive Tarife		Tarife mit steigendem Durchschnittssteuersatz
Indirekt progressive Tarife		Proportionaler Tarif	Tarife mit steigendem Durchschnittssteuersatz und konstantem Grenzsteuersatz
Direkt progressive Tarife		Progressiver Tarif	Tarife mit steigendem Durchschnittssteuersatz und steigendem Grenzsteuersatz

Basierend auf: *Homburg*, Allgemeine Steuerlehre, 5. Auflage 2007; *Siegel*, in Hermann/Raupach, EStG/KStG, § 32a EStG.

A3 Tarifanalyse der Jahre 2001 bis 2010

In den vergangenen 10 Jahren gab es sieben verschiedene Einkommensteuertarife.⁷⁸ Die Jahre 2001 bis 2005 waren durch die im Steuersenkungsgesetz 2000 beschlossenen Tarifsenkungen geprägt.⁷⁹ 2007 erfolgte die Einführung der Reichensteuer. Gegenüber den Änderungen 2004/2005 wirken die Tarifanpassungen 2009 und 2010 eher kosmetisch. Die folgende Tabelle veranschaulicht die wesentlichen Tarifparameter der letzten 10 Jahre (ohne Reichensteuer).

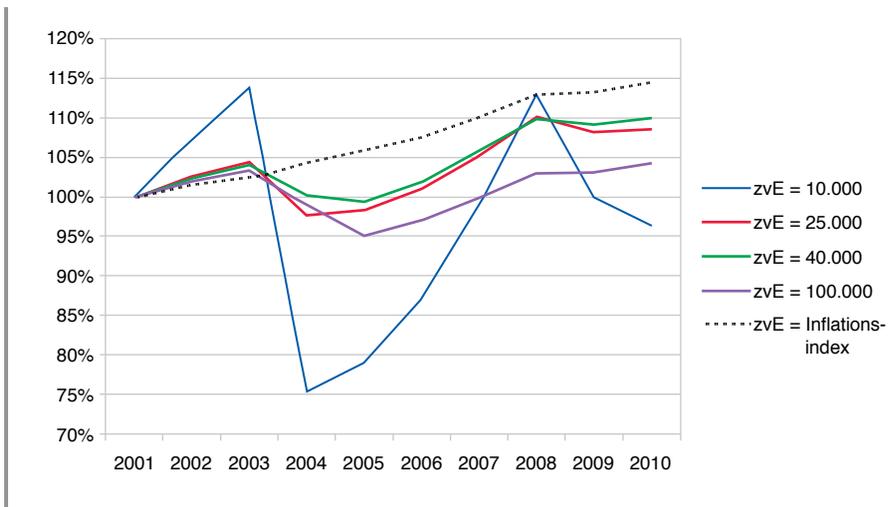
Jahr	Eingangssteuersatz	Spitzensteuersatz	Grundfreibetrag	obere Wertgrenze
2001	19,9%	48,5%	7.206	54.999
2002	19,9%	48,5%	7.235	55.008
2003	19,9%	48,5%	7.235	55.008
2004	16,0%	45,0%	7.664	52.152
2005	15,0%	42,0%	7.664	52.152
2006	15,0%	42,0%	7.664	52.152
2007	15,0%	42,0%	7.664	52.152
2008	15,0%	42,0%	7.664	52.152
2009	14,0%	42,0%	7.834	52.552
2010	14,0%	42,0%	8.004	52.882

Der Eingangssteuersatz liegt seit 2009 nur noch bei 70% des Niveaus von 2001 bis 2003. Der Spitzensteuersatz wurde (ohne Berücksichtigung der Reichensteuer) um gut 13% gesenkt. Unter Berücksichtigung der Reichensteuer liegt die Verringerung des Spitzensteuersatzes bei 7%. Während der Grundfreibetrag um 11% gestiegen ist, fiel die Wertgrenze zur ersten oberen Proportionalzone sogar um 4%. Folglich wurde die direkte Progressionszone nicht nur real, sondern auch nominal betrachtet kürzer.

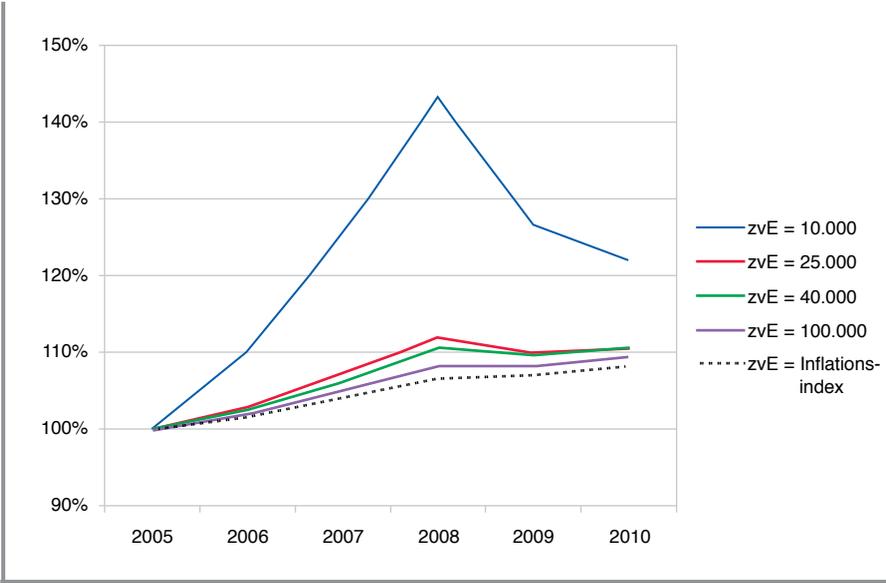
⁷⁸ Zählt man die Herausnahme gewerblicher Gewinne aus der Reichensteuer als eigene Tarifvariante, so gab es in den letzten 10 Jahren sogar acht Tarife.

⁷⁹ Weitere Änderungsgesetze zum Tarif in diesem Zeitraum waren das Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes, das Flutopfersolidaritätsgesetz und das Haushaltsbegleitgesetz 2004.

Unterstellt man, dass die Einkommen genauso schnell wachsen wie die Preise, so ist unter Vernachlässigung von Realwachstum dann keine kalte Progression gegeben, wenn die Steuerlast nicht schneller als die Einkommen bzw. die Preise steigt. Ist der Bezugszeitpunkt der Betrachtung 2001, so gilt für die Beispieleinkommen 10.000 €, 25.000 €, 40.000 € und 100.000 € im Jahr 2010, dass die Steuerlast langsamer gestiegen ist als die Einkommen. Die folgende Grafik zeigt, wie stark die Steuerbelastung der Beispieleinkommen in den letzten 10 Jahren gestiegen ist. Dabei ist das Steuerniveau 2001 auf 100 normiert.



Nimmt man hingegen das Steuerniveau 2005 als Maßstab und normiert auf das Steuerniveau 2005, so zeigt sich, dass in den letzten fünf Jahren kein ausreichender Inflationsausgleich mehr stattgefunden hat und die Steuerlast der Beispieleinkommen insgesamt stärker als die Bemessungsgrundlage stieg (siehe Abbildung S. 81).



Literaturhinweise

Bach, Stefan/Corneo, Giacomo/Steiner, Viktor, Optimal Top Marginal Rates under Income Splitting for Couples, download unter http://www.wiwiss.fu-berlin.de/institute/finanzen/corneo/dp/GermanOptimalTax_May30.pdf.

Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010, WSI-Mitteilungen 2011, 242–247.

Esser, Clemens, Die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialabgaben, IFSt-Schrift Nr. 454 (2009).

Fuest, Clemens, Einkommensteuersenkungen, Rückfall in Fehler der Vergangenheit, Wirtschaftsdienst, 2011.

Fuest, Clemens, Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit, 2000.

Haegert, Lutz/König, Rolf, Die Einkommensteuertarifreform 1990 – Durchbruch zu mehr Steuergerechtigkeit oder unvereinbar mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip?, in Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1992, S. 32–44.

Houben, Henriette/Baumgarten, Jörg, Krank das deutsche Steuersystem am Mittelstandsbauch und der kalten Progression?, Steuer und Wirtschaft 2011, erscheint demnächst.

Houben, Henriette/Maiterth, Ralf/Müller, Heiko, Aufkommens- und Verteilungsfolgen des Ersatzes des deutschen einkommensteuerlichen Formeltarifs durch einen Stufentarif, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2011, S. 280–302.

Hundsdoerfer, Jochen, Die Steuerhinterziehung und ihre Integration in betriebswirtschaftliche Entscheidungsmodelle – Eine Wirkungsanalyse, 1996.

Keuschnigg, Christian, Öffentliche Finanzen, Einnahmenpolitik, 2005.

Kirchhof, Paul, Bundessteuergesetzbuch, 2011.

Lang, Joachim/Herzig, Norbert/Hey, Johanna/Horlemann, Heinz-Gerd/Pelka, Jürgen/Pezzer, Heinz-Jürgen/Seer, Roman/Tipke, Klaus, Kölner Entwurf eines Einkommensteuergesetzes, 2005.

Maiterth, Ralf/Müller, Heiko, Beurteilung der Verteilungswirkungen der „rot-grünen“ Einkommensteuerpolitik – Eine Frage des Maßstabs, in Schmollers Jahrbuch 2009, S. 375–390.

Mitschke, Joachim, Erneuerung des deutschen Einkommensteuerrechts, 2004.

Müller, Heiko/Maiterth, Ralf, Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Einkommensteuertarifs in Deutschland von 1988 bis 2008, in Steuer und Wirtschaft 2011, S. 28–37.

Nielsen, Søren Bo/Sørensen, Peter Birch, On the optimality of the Nordic System of dual income taxation, in Journal of Public Economics, 1997, S. 311–329.

OECD, Taxing Wages, 2007.

Saez, Emmanuel/Slemrod, Joel B./Giertz, Seth H., The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates, A Critical Review, NBER Working Paper No. 15012 (2009).

Siegel, Theodor, in Hermann/Heuer/Raupach, EStG/KStG, § 32a EStG.

Siegel, Theodor, Kalte Progression, „Mittelstandsbauch“ und Stufentarif, Aktuelle Aspekte einer Einkommensteuerreform, in, Zeitschrift für Steuern & Recht 2010, S. 54–62.

Stern, Volker, Der Tarif muss auf die Räder, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts, Heft 95 (2002).

Tipke, Klaus/Lang, Joachim, Steuerrecht, 20. Auflage 2010.

Wagner, Franz W., Warum sind nur manche Steuern reformbedürftig und andere nicht?, in Tipke, Klaus/Seer, Roman/ Hey, Johanna/ Englisch, Joachim, Gestaltung der Steuerrechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Joachim Lang, 2010, S. 345–365.

IFSt-Schriften 2010 / 2011

2010

- Nr. 460 *Dornbusch*, Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen in Deutschland
- Nr. 461 *Dorenkamp*, Systemgerechte Neuordnung der Verlustverrechnung – Haushaltsverträglicher Ausstieg aus der Mindestbesteuerung
- Nr. 462 *Albert*, Schiedsverfahren im Internationalen Steuerrecht
- Nr. 463 *Franke/Kügler*, Steuerliche Behandlung grenzüberschreitender Funktionsverlagerungen
- Nr. 464 *Stapperfend*, Bilanzberichtigung und Bindung der Finanzverwaltung an die eingereichte Bilanz – Subjektiver Fehlerbegriff auf dem Prüfstand
- Nr. 465 *Beland*, Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2010 gegenüber 2009
- Nr. 466 *Dornbusch*, Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in Deutschland von 1999–2009

2011

- Nr. 467 *Dahlmanns*, Tagungsbericht, Kolloquium zur Beschleunigung der Betriebsprüfung
- Nr. 468 *Hemmelgarn*, Steuern und Abgaben im Finanzmarktsektor – Abgabenrechtliche Regulierung und neue Finanzmarktsteuern in der Europäischen Union
- Nr. 469 *Drüen*, Modelle und Rechtsfragen zeitnaher Betriebsprüfung
- Nr. 470 *Ernst*, Neuordnung der Verlustnutzung nach Anteilseignerwechsel – Reformbedarf und haushaltspolitische Bedeutung des § 8c KStG
- Nr. 471 *IFSt-Arbeitsgruppe*, Einführung einer modernen Gruppenbesteuerung – Ein Reformvorschlag

- Nr. 472 *Rublack*, Berücksichtigung finaler Auslandsverluste – Ein Vorschlag zur Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen im deutschen Steuerrecht
- Nr. 473 *Blumenberg/Kring*, Europäisches Beihilferecht und Besteuerung
- Nr. 474 *Scheffler*, Das Maßgeblichkeitsprinzip nach dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – Bestandsaufnahme nach Auffassung der Finanzverwaltung und Alternativen zum Maßgeblichkeitsprinzip
- Nr. 475 *Beland*, Realsteuern 2011
- Nr. 476 *Houben/Baumgarten*, Haushalts- und Verteilungswirkungen einer Tarifreform

ISBN: 978-3-89737-018-0