

Alfred Kruhl

Steuerentlastungen durch das Konjunkturpaket II

Zu den Maßnahmen des Konjunkturpaketes II gehört eine Senkung der Einkommensteuer. Die Bundesregierung hatte dabei beabsichtigt, vor allem die niedrigen und mittleren Einkommen zu entlasten sowie einen Einstieg in den Abbau der kalten Progression vorzunehmen. Welche Entlastungswirkungen haben diese Maßnahmen tatsächlich? Ist es gelungen, den sogenannten Mittelstandsbauch im Einkommensteuertarif zu schmälern?

Der „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ – kurz Konjunkturpaket II genannt – enthält Maßnahmen in einem Gesamtvolumen von über 50 Mrd. Euro. Das „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“¹ vom 2. März 2009 ist ein wesentlicher Teil dieses Pakets. Es enthält auch Rechtsänderungen im Einkommensteuergesetz (§ 32a EStG). Als Konsequenz daraus ergeben sich Entlastungen bei der Einkommensteuer für private Haushalte und Mitunternehmer von Personengesellschaften in Höhe von 2,9 Mrd. Euro für 2009 und von 6,05 Mrd. Euro ab 2010. In dem folgenden Beitrag wird untersucht, wie sich die Rechtsänderungen bei verschiedenen Haushaltstypen mit unterschiedlich hohen Einkommen finanziell auswirken und ob der vom Gesetzgeber beabsichtigte Einstieg in den Abbau der kalten Progression gelungen ist.

Rechtsänderungen nach § 32a EStG

Im Einzelnen betreffen die Rechtsänderungen nach § 32a EStG folgende Punkte:

- ab 1.1.2009: Der Grundfreibetrag steigt von bisher 7664 Euro auf 7834 Euro. Der Eingangssteuersatz sinkt von 15 auf 14%. Die übrigen Tarifeckwerte werden um 400 Euro erhöht.
- ab 1.1.2010: Der Grundfreibetrag steigt von 7834 Euro auf 8004 Euro. Die übrigen Tarifeckwerte werden um weitere 330 Euro angehoben.

Der Tarif ab 2009

Da die Rechtsänderungen nach § 32a EStG sich auf den Tarif zum Einkommensteuerrecht und seine Struk-

tur beziehen, erscheint es notwendig, auf die Konstruktion des Tarifs ab 1.1.2009 etwas näher einzugehen.

Der Steuertarif besteht aus vier Tarifzonen:

- Tarifzone I (Nullzone): Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 7834 (bisher: 7664) Euro fällt keine Einkommensteuer an. Dieser so genannte Grundfreibetrag bleibt steuerfrei.
- Tarifzone II (Progressionszonen 1 und 2): Erst oberhalb des Grundfreibetrages ab einem zu versteuernden Einkommen von 7835 (bisher: 7665) Euro beginnt die Einkommensteuerbelastung in der Progressionszone 1 mit einem Grenzsteuersatz (Eingangssteuersatz) von 14% (bisher: 15%), der jedoch bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 13 139 (bisher: 12 739) Euro relativ schnell auf 24% ansteigt. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 13 140 (bisher: 12 740) Euro bis zum Erreichen der Progressionszone 2 mit einem zu versteuernden Einkommen von 52 551 (bisher: 52 151) Euro erhöht sich der Grenzsteuersatz gleichmäßig von 24% bis auf 42%.
- Tarifzone III (Proportionalzone 1): Die Proportionalzone 1 beginnt ab einem zu versteuernden Einkommen von 52 552 (bisher: 52 152) Euro und endet mit einem zu versteuernden Einkommen von 250 400 (bisher: 250 000) Euro. In diesem Bereich bleibt der Grenzsteuersatz konstant bei 42%.
- Tarifzone IV (Proportionalzone 2): Ab einem zu versteuernden Einkommen von 250 401 (bisher 250 001) Euro beginnt die Proportionalzone 2, die bis zu einem zu versteuernden Einkommen in unbegrenzter Höhe reicht. Der Grenzsteuersatz liegt hier konstant bei 45%.

Zum besseren Verständnis sind in den Abbildungen 1 und 2 die Einkommensteuertarife mit Gültigkeit bis Ende 2008 und ab 1.1.2009 dargestellt.

¹ Bundesgesetzblatt Teil 1, Nr. 11 vom 5. März 2009.

Alfred Kruhl verfasst nach seiner beruflichen Tätigkeit – unter anderem in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums der Finanzen – Fachaufsätze zu aktuellen steuer- und tagespolitischen Themen.

Abbildung 1
Verlauf des Einkommensteuertarifs bis Ende 2008

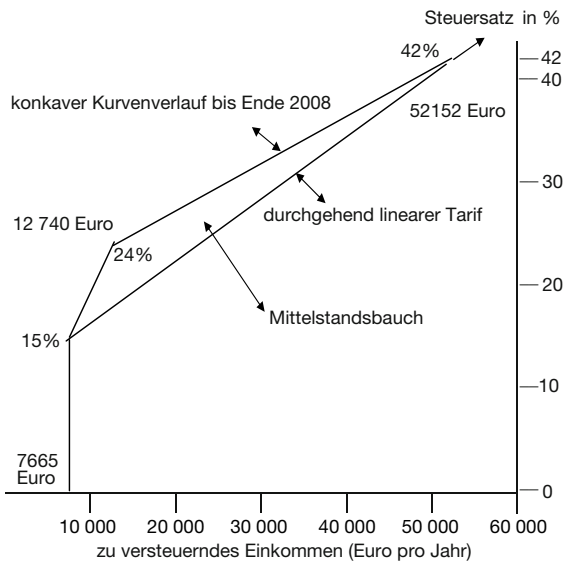


Abbildung 2
Verlauf des Einkommensteuertarifs ab 1.1.2009

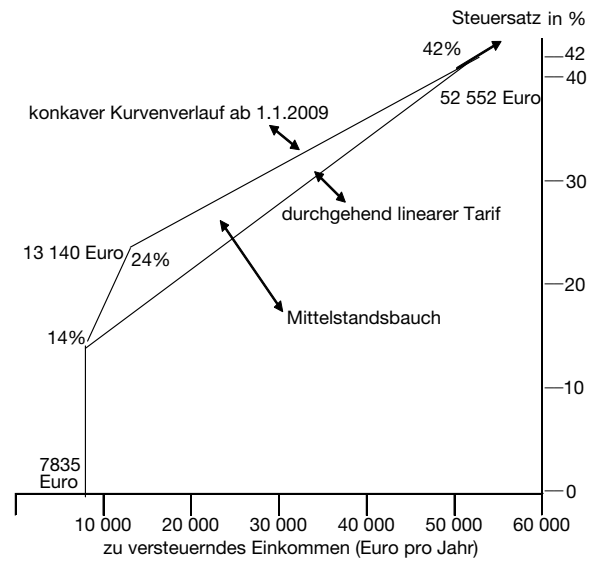


Abbildung 1 zeigt die Struktur des alten – bis Ende 2008 gültigen – Einkommensteuertarifs (allerdings ohne die vorstehend beschriebenen Tarifzonen III und IV). Abbildung 2 stellt den Tarifverlauf ab 1.1.2009 unter Einbeziehung der genannten Rechtsänderungen dar.

Aus beiden Abbildungen ist zu entnehmen, weshalb es bei steigenden Einkommen zu einer progressiven Besteuerung kommt. Siehe dazu den konkaven Kurvenverlauf des Tarifs, der in beiden Fällen die Grenzsteuerbelastung widerspiegelt: Je mehr das zu versteuernde Einkommen oberhalb des Grundfreibetrages steigt, desto mehr nimmt die Steuerbelastung zu. Dies wird besonders deutlich in dem Bereich eines zu versteuernden Einkommen ab 7835 (bisher 7665) Euro bis 13 140 (bisher: 12 740) Euro. Die Ursache dafür ist der steile Tarifverlauf, der das zu versteuernde Einkommen mit einem Steuersatz belegt, der bei 14% (bisher: 15%) anfängt und relativ schnell bei 24% endet. Da insbesondere in diesen relativ niedrigen Einkommensbereich im Laufe der Jahre immer mehr Steuerpflichtige durch ihre Lohnerhöhungen zwangsläufig hineingewachsen sind, trifft sie die progressive Wirkung des Tarifs besonders hart.

Eine weitere Erkenntnis ergibt sich aus dem optischen Vergleich der beiden Tarifstrukturen. Erst bei genauerem Hinsehen ist zu erkennen, dass die Tarifkurve in Abbildung 2 gegenüber der Darstellung in Abbildung 1 minimal nach rechts verschoben ist. Dieser Effekt ist gewollt, um die Steuerbelastung zu senken. Aus der marginalen Veränderung lässt sich jedoch

schließen, dass die vom Gesetzgeber beschlossenen Entlastungen – pauschal gesehen – nur marginal sein können. Entsprechend wenig können die beschlossenen Korrekturen in Bezug auf die Steuerentlastung für den Einzelnen ausmachen.

Aus den Abbildungen ist außerdem zu ersehen, welcher Bereich als so genannter „Mittelstandsbauch“ bezeichnet wird: Es handelt sich um die Fläche zwischen dem konkaven Verlauf der Tarifkurve (obere Linie) und dem eingezeichneten durchgehend linearen Tarifverlauf (untere Linie). Es ist zu erkennen, dass der Mittelstandsbauch durch die Rechtsänderungen nur unmerklich kleiner geworden ist. Wenn schon diese kleine Korrektur zu Steuerausfällen in Milliardenhöhe führt, wird deutlich, dass eine Abflachung der konkaven Kurve in Richtung eines linearen Tarifverlaufs zwangsläufig zu erheblich höheren Steuerausfällen führen müsste.

Entlastungswirkungen ab 1.1.2009 im Einzelnen

Die Entlastungswirkungen bei verschiedenen Haushaltstypen mit unterschiedlichen Einkommen und einem Einkommenszuwachs von jeweils 2, 4 und 6% unter Anwendung des bis Ende 2008 geltenden und des neuen Tarifs (siehe Tabelle 1) zeigt, dass höhere Einkommen auf Grund der Progressionswirkung einerseits nicht nur höher besteuert, sondern andererseits auch stärker entlastet werden. Die Haushaltsgruppe der Verheirateten mit zwei Kindern profitiert am meisten von den beschlossenen Steuerentlastungen. Sie zahlt bis zu einem Brutto-Jahreseinkommen von etwa 21 000 Euro überhaupt keine Einkommensteuer. Die beiden

Tabelle 1
Finanzielle Auswirkungen nach altem (Tarif 08) und neuem (Tarif 09) Einkommensteuertarif¹
 (in Euro)

Jahresbrutto ²	Lohnsteuerbelastung		Entlastung (-)	Lohnsteuerbelastung		Entlastung (-)	Lohnsteuerbelastung		Entlastung (-)
	nach Tarif 08	nach Tarif 09		nach Tarif 08	nach Tarif 09		nach Tarif 08	nach Tarif 09	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alleinstehend ohne Kinder (Steuerklasse I)				Alleinerziehende, 1 Kind (Steuerklasse II/1)			Verheiratete, 2 Kinder (Steuerklasse III/2)		
20 000	2027	1922	-105	1693	1590	-103	0	0	0
20 400	2128	2021	-107	1791	1687	-104	0	0	0
20 800	2229	2121	-108	1890	1785	-105	0	0	0
21 200	2331	2222	-109	1990	1883	-107	96	42	-54
30 000	4747	4608	-139	4354	4219	-135	1634	1492	-142
30 600	4924	4783	-141	4528	4390	-138	1768	1624	-144
31 200	5102	4959	-143	4703	4563	-140	1906	1756	-150
31 800	5282	5137	-145	4879	4737	-142	2048	1892	-156
40 000	7895	7720	-175	7445	7273	-172	4294	4080	-214
40 800	8166	7987	-179	7711	7535	-176	4496	4280	-216
41 600	8439	8257	-182	7979	7801	-178	4700	4482	-218
42 400	8715	8530	-185	8250	8069	-181	4906	4684	-222
50 000	11 473	11 257	-216	10 965	10 752	-213	6926	6680	-246
51 000	11 854	11 634	-220	11 340	11 124	-216	7202	6952	-250
52 000	12 240	12 015	-225	11 720	11 499	-221	7478	7226	-252
53 000	12 630	12 401	-229	12 104	11 879	-225	7758	7502	-256

¹ Ermittlung der Lohnsteuerentlastung bei Einkommen in unterschiedlicher Höhe und verschiedenen Haushaltstypen. ² Bei angenommenem Lohnzuwachs von 2%, 4% und 6% bei den einzelnen Haushaltstypen.

anderen Haushaltsgruppen sind steuerlich weitgehend gleichgestellt (siehe Tabelle 1, Spalten 4, 7 und 10).

Das vorgenannte Ergebnis korreliert auch mit der errechneten prozentualen Steuerbelastung der einzelnen Haushaltsgruppen (siehe Tabellen 2 und 3, jeweils Spalten 3 und 6). Bei einem Vergleich der Lohnsteuerbelastung nach altem und neuem Tarif ist zu bemerken, dass die Entlastungen mit steigenden Brutto-Jahreseinkommen innerhalb der einzelnen Haushaltstypen nominal zwar zunehmen, prozentual aber weder innerhalb der einzelnen Haushaltstypen noch im Vergleich mit den anderen Fallgruppen kaum von einander abweichen (siehe Tabellen 2 und 3; jeweils Spalten 7 und 8). Eine Ausnahme ergibt sich – wie vorstehend beschrieben – für die Haushaltsgruppe der Verheirateten mit zwei Kindern bis zu einem Brutto-Jahreseinkommen von etwa 21 000 Euro.

Kalte Progression

Um sich mit der Problematik der kalten Progression auseinanderzusetzen, sollte zunächst die Definition des Begriffs geklärt werden: Der Begriff kalte Progression beschreibt eine verdeckte Steuererhöhung, die eintritt, weil Steuerpflichtige auf Grund der Tarifstruktur mit steigenden Einkommen in einen höheren Steuersatz hineinwachsen und damit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht im vollen Umfang des Einkommensanstiegs zunimmt.

Der Gesetzgeber hatte bei der Änderung des § 32a EStG die Absicht, durch Anhebung der sonstigen Tarifeckwerte einen Einstieg in den Abbau der kalten Progression zu bewirken. Ob dies gelungen ist, wird im Folgenden dargestellt.

Schon der Vergleich der Abbildungen 1 und 2 zeigt, dass die Absicht der Politik in der Realität nicht angekommen ist. Die beiden Abbildungen, die sich kaum voneinander unterscheiden, beweisen vielmehr, dass von einem bemerkenswerten Einstieg in den Abbau der kalten Progression keine Rede sein kann. Nichts anderes ergibt sich auch beim Vergleich der Höhe der Entlastungen nach altem und neuem Tarif: Die Lohnsteuerbelastung nimmt bei steigenden Einkommen im Vergleich der Tarife zwar durchgängig ab (siehe Tabellen 2 und 3; jeweils Spalten 2 und 5), der Unterschied ist jedoch marginal (siehe Tabellen 1 und 2, jeweils Spalte 7). Folglich fällt auch das Ergebnis hinsichtlich der Minderung der kalten Progression unbefriedigend aus. Im Vergleich unter Zugrundelegung der beiden Tarife ist festzustellen, dass nach dem ab 1.1.2009 geltenden Einkommensteuertarif der nominale und prozentuale Anteil der kalten Progression an der jeweiligen Steuerbelastung des Einkommenszuwachses kaum verändert ist (siehe Tabellen 2 und 3, Spalten 9 und 10). Der hohe prozentuale Anteil der kalten Progression zeigt darüber hinaus, wie dringend notwendig eine deutlichere Korrektur wäre, um über eine bemerkenswerte

FINANZPOLITIK

Tabelle 2
Berechnungen nach dem Einkommensteuertarif bis Ende 2008¹

Jahresbrutto	Lohnsteuerbelastung		Neues Jahresbrutto ²	Lohnsteuerbelastung		Zusätzliche Lohnsteuerbelastung		davon entfällt auf: kalte Progression	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Euro	Euro	%	Euro	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Alleinstehend ohne Kinder (Steuerklasse I)									
20 000	2027	10,1	20 400	2128	10,4	101	0,3	59,27	58,7
20 000	2027	10,1	20 800	2229	10,7	202	0,6	116,27	57,6
20 000	2027	10,1	21 200	2331	11,0	304	0,9	172,06	56,6
30 000	4747	15,8	30 600	4924	16,1	177	0,3	80,45	45,5
30 000	4747	15,8	31 200	5102	16,4	355	0,5	158,77	44,7
30 000	4747	15,8	31 800	5282	16,6	535	0,8	236,02	44,1
40 000	7895	19,7	40 800	8166	20,0	271	0,3	110,88	40,9
40 000	7895	19,7	41 600	8439	20,3	544	0,5	219,42	40,3
40 000	7895	19,7	42 400	8715	20,6	820	0,8	326,70	39,8
50 000	11 473	22,9	51 000	11 854	23,2	381	0,3	148,57	39,0
50 000	11 473	22,9	52 000	12 240	23,5	767	0,6	296,23	38,6
50 000	11 473	22,9	53 000	12 630	23,8	1157	0,9	442,09	38,2
Alleinerziehende mit einem Kind (Steuerklasse II/1)									
20 000	1693	8,5	20 400	1791	8,8	98	0,3	62,88	64,2
20 000	1693	8,5	20 800	1890	9,1	197	0,6	124,31	63,1
20 000	1693	8,5	21 200	1990	9,4	297	0,9	184,36	62,1
30 000	4354	14,5	30 600	4528	14,8	174	0,3	85,22	49,0
30 000	4354	14,5	31 200	4703	15,1	349	0,6	168,12	48,2
30 000	4354	14,5	31 800	4879	15,3	525	0,8	248,83	47,4
40 000	7445	18,6	40 800	7711	18,9	266	0,3	114,80	43,2
40 000	7445	18,6	41 600	7979	19,2	534	0,6	227,12	42,5
40 000	7445	18,6	42 400	8250	19,5	805	0,8	338,02	42,0
50 000	10 965	21,9	51 000	11 340	22,2	375	0,3	152,65	40,7
50 000	10 965	21,9	52 000	11 720	22,5	755	0,6	304,23	40,3
50 000	10 965	21,9	53 000	12 104	22,8	1139	0,9	453,87	39,8
Verheiratete mit zwei Kindern (Steuerklasse III/2)									
20 000	0	0,0	20 400	0	0,0	0	0,0	0,00	0,0
20 000	0	0,0	20 800	0	0,0	0	0,0	0,00	0,0
20 000	0	0,0	21 200	96	0,5	96	0,5	90,57	94,3
30 000	1634	5,4	30 600	1768	5,8	134	0,3	99,33	74,1
30 000	1634	5,4	31 200	1906	6,1	272	0,7	198,69	73,0
30 000	1634	5,4	31 800	2048	6,4	414	1,0	298,08	72,0
40 000	4294	10,7	40 800	4496	11,0	202	0,3	113,84	56,4
40 000	4294	10,7	41 600	4700	11,3	406	0,6	225,23	55,5
40 000	4294	10,7	42 400	4906	11,6	612	0,8	334,30	54,6
50 000	6926	13,9	51 000	7202	14,1	276	0,3	134,78	48,8
50 000	6926	13,9	52 000	7478	14,4	552	0,5	264,38	47,9
50 000	6926	13,9	53 000	7758	14,6	832	0,8	392,87	47,2

¹ Ermittlung der Lohnsteuerbelastung und der kalten Progression bei Einkommen in unterschiedlicher Höhe und verschiedenen Haushaltstypen.

² Bei angenommenem Lohnzuwachs von 2%, 4% und 6% bei den einzelnen Haushaltstypen.

Abflachung des Tarifs mehr wirtschaftliche Dynamik zu erreichen.

Fazit

Wenn der Gesetzgeber für 2009 Entlastungen bei der Einkommensteuer in Höhe von 2,9 Mrd. Euro und ab 2010 in Höhe von 6,05 Mrd. Euro beschließt, erscheint dies pauschal gesehen auf den ersten Blick vertretbar, es entlastet aber den einzelnen Steuerpflichtigen in den dargestellten Fallgruppen mit monatlich 0 bis etwa

21,00 Euro relativ wenig. Ein Impuls zur Stärkung der Binnennachfrage kann damit kaum ausgelöst werden. Es muss aber eingeräumt werden, dass wegen der Auswirkungen der Banken- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte die Politik dem berechtigten Wunsch der Steuerzahler auf eine deutlichere Korrektur des Tarifs zur Zeit kaum stärker nachkommen konnte.

Trotzdem fordern einige maßgebliche Politiker statt des konkaven Verlaufs des Tarifs einen Kurvenver-

FINANZPOLITIK

Tabelle 3
Berechnungen nach dem Einkommensteuertarif ab 1.1.2009¹

Jahresbrutto	Lohnsteuerbelastung		Neues Jahres- brutto ²	Lohnsteuerbelastung		Zusätzliche Lohnsteuerbelastung		davon entfällt auf: kalte Progression	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Euro	Euro	%	Euro	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Alleinstehend ohne Kinder (Steuerklasse I)									
20 000	1 922	9,61	20 400	2 021	9,91	99	0,30	59,37	59,97
20 000	1 922	9,61	20 800	2 121	10,20	199	0,59	117,42	59,01
20 000	1 922	9,61	21 200	2 222	10,48	300	0,87	174,23	58,08
30 000	4 608	15,36	30 600	4 783	15,63	175	0,27	81,22	46,41
30 000	4 608	15,36	31 200	4 959	15,89	351	0,53	160,27	45,66
30 000	4 608	15,36	31 800	5 137	16,15	529	0,79	238,23	45,03
40 000	7 720	19,30	40 800	7 987	19,58	267	0,28	110,39	41,35
40 000	7 720	19,30	41 600	8 257	19,85	537	0,55	219,42	40,86
40 000	7 720	19,30	42 400	8 530	20,12	810	0,82	327,17	40,39
50 000	11 257	22,51	51 000	11 634	22,81	377	0,30	148,88	39,49
50 000	11 257	22,51	52 000	12 015	23,11	758	0,59	295,88	39,03
50 000	11 257	22,51	53 000	12 401	23,40	1 144	0,88	442,06	38,64
Alleinerziehende mit einem Kind (Steuerklasse II/1)									
20 000	1 590	7,95	20 400	1 687	8,27	97	0,32	63,92	65,90
20 000	1 590	7,95	20 800	1 785	8,58	195	0,63	126,35	64,79
20 000	1 590	7,95	21 200	1 883	8,88	293	0,93	186,42	63,62
30 000	4 219	14,06	30 600	4 390	14,35	171	0,28	84,92	49,66
30 000	4 219	14,06	31 200	4 563	14,63	344	0,56	168,50	48,98
30 000	4 219	14,06	31 800	4 737	14,90	518	0,83	249,87	48,24
40 000	7 273	18,18	40 800	7 535	18,47	262	0,29	114,25	43,61
40 000	7 273	18,18	41 600	7 801	18,75	528	0,57	227,96	43,17
40 000	7 273	18,18	42 400	8 069	19,03	796	0,85	339,26	42,62
50 000	10 752	21,50	51 000	11 124	21,81	372	0,31	153,88	41,37
50 000	10 752	21,50	52 000	11 499	22,11	747	0,61	304,73	40,79
50 000	10 752	21,50	53 000	11 879	22,41	1 127	0,91	454,60	40,34
Verheiratete mit zwei Kindern (Steuerklasse III/2)									
20 000	0	0	20 400	0	0	0	0	0	0
20 000	0	0	20 800	0	0	0	0	0	0
20 000	0	0	21 200	42	0,20	42	0,20	39,62	94,34
30 000	1 492	4,97	30 600	1 624	5,31	132	0,33	100,16	75,88
30 000	1 492	4,97	31 200	1 756	5,63	264	0,65	196,46	74,42
30 000	1 492	4,97	31 800	1 892	5,95	400	0,98	292,91	73,23
40 000	4 080	10,20	40 800	4 280	10,49	200	0,29	116,08	58,04
40 000	4 080	10,20	41 600	4 482	10,77	402	0,57	229,62	57,12
40 000	4 080	10,20	42 400	4 684	11,05	604	0,85	338,87	56,10
50 000	6 680	13,36	51 000	6 952	13,63	272	0,27	135,69	49,88
50 000	6 680	13,36	52 000	7 226	13,90	546	0,54	268,08	49,10
50 000	6 680	13,36	53 000	7 502	14,15	822	0,79	397,36	48,34

¹ Ermittlung der Lohnsteuerbelastung und der kalten Progression bei Einkommen in unterschiedlicher Höhe und verschiedenen Haushaltstypen.

² Bei angenommenem Lohnzuwachs von 2%, 4% und 6% bei den einzelnen Haushaltstypen.

lauf, der sich möglichst nahe am linearen Tarifverlauf orientiert. Ob diese Forderung Wunschdenken bleibt, wird die weitere wirtschaftliche Entwicklung und die politische Konstellation nach der Bundestagswahl im Herbst zeigen. Zur Zeit scheitert die Umsetzung dieser zwar wünschenswerten Forderung an den gegebenen fiskalischen Engpässen; denn die Beseitigung des Mittelstandsbauches würde nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen einen Steuerausfall von

Wirtschaftsdienst 2009 • 5

über 27 Mrd. Euro verursachen und damit die Staatsverschuldung erheblich ausweiten.

Schon die verabschiedeten Konjunkturpakete I und II mit einem Volumen von über 80 Mrd. Euro treiben den Bund notgedrungen in eine Rekordverschuldung. Sie führt dazu, dass ab 2010 die Kriterien nach dem Vertrag von Maastricht (Nettoneuverschuldung höchstens 3% des BIP und Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP nicht mehr als 60%) nicht mehr eingehalten werden können.

317