

Volker Stern

Nachholbedarf bei steuerlicher Entlastung mittlerer Einkommen

Die Bundesregierungen verfolgen seit langem – zum Teil durch das Bundesverfassungsgericht dazu veranlasst – das Ziel, niedrige Einkommen steuerlich zu entlasten. Mit dem Konjunkturpaket II wurden wiederum Tarifkorrekturen für 2009 und 2010 beschlossen. Welche Folgen diese Politik seit 1990 für die mittleren Einkommen hat, zeigt Volker Stern vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.

Seit 1990 ist es zu deutlichen Belastungsverschiebungen bei der Einkommensbesteuerung gekommen.¹ Verlierer der bis 2005 erfolgten Tarifkorrekturen waren demnach eindeutig die Bezieher mittlerer Einkommen. Bei ihnen haben die tariflichen Entlastungen – anders als bei Beziehern niedriger und sehr hoher Einkommen – nicht ausgereicht, um die heimlichen Steuererhöhungen und die Einführung des Solidaritätszuschlags auszugleichen. Im Rahmen des sogenannten Zweiten Konjunkturpakets hat der Bundestag im März für 2009 und für 2010 unter anderem tarifliche Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer im Gesamtvolumen von 5,9 Mrd. Euro beschlossen.² Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit es durch diese jüngsten Entlastungen bis 2010 zu einer Korrektur der seit 1990 erfolgten Belastungsverschiebungen kommt, beziehungsweise wie sich die Belastungsstruktur nunmehr über diesen 20-jährigen Zeitraum entwickelt hat. Nachfolgend werden die einzelnen Korrekturschritte beim Tarif bis einschließlich 2010 skizziert und im Anschluss daran die letztendlichen Auswirkungen auf Höhe und Struktur der Steuerbelastung unter Einbeziehung des Solidaritätszuschlags und der heimlichen Steuererhöhungen untersucht.

Die Änderungen des Lohn- und Einkommensteuertarifs seit 1990

Nachdem es zum 1.1.1990 zu einer durchgreifenden Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs gekommen war, wurde der Gesetzgeber 1992 vom Bundesverfassungsgericht zu weiteren grundlegenden Korrekturen gezwungen. So entschied das Ge-

richt, dass der damalige Grundfreibetrag von 2871 Euro (5616 DM) nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot entsprach, das Existenzminimum von der Einkommensteuer freizustellen.³ Für die Veranlagungszeiträume 1993 bis 1995 wurde dem Gesetzgeber zunächst die Möglichkeit einer Übergangsregelung eingeräumt, von der dieser auch Gebrauch machte.⁴ Zum 1.1.1996 war dann aber die dauerhafte Neuregelung zur Steuerfreistellung des Existenzminimums in Kraft zu setzen. Dies geschah, indem 1996 ein neuer Lohn- und Einkommensteuertarif mit einem auf 6184 Euro (12 095 DM) angehobenen Grundfreibetrag eingeführt wurde. Durch diesen Tarif wurden Einkommen bis zu 6184 Euro steuerfrei gestellt, so dass es im Bereich niedriger Einkommen zu deutlichen Entlastungen kam. Zur Minimierung der Steuerausfälle wurde der Eingangssatz aber von ursprünglich 19% auf 25% angehoben und der weitere Tarifverlauf dann derart gestaltet (durch den sogenannten „Trick mit dem Knick“⁵), dass schon von mittleren Einkommen an keine nennenswerte Entlastung übrig blieb.

Zur weiteren Anpassung des Grundfreibetrags an die Entwicklung des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs wurde bei dem 1998 eingeführten Tarif ähnlich

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

² Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2.3.2009, BGBl. I, S. 416. Zum Entlastungsvolumen siehe den Entwurf dieses Gesetzes in: Bundestags-Drucksache 16/11740 (vom 27.1.2009), insbesondere S. 4 und S. 8 ff.

³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25.9.1992 – BvL 5, 8, 14/91, abgedruckt in: Neue Juristische Wochenschrift, 1992, H. 49, S. 3153 ff.

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

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

Volker Stern, 55, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter im Bereich Haushaltspolitik, Steuerpolitik und Steuerrecht des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler in Berlin.

verfahren. Die Entlastungen durch den auf 6322 Euro (12 365 DM) angehobenen Grundfreibetrag waren wiederum nur auf den unteren Einkommensbereich beschränkt, hingegen wurden bereits mittlere Einkommen dadurch kaum mehr entlastet.

Auch mit der ersten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 wurde das Entlastungsmuster der Vorjahre fortgesetzt.⁶ So wurde bei dem neuen Tarif der Grundfreibetrag zum 1.1.1999 auf 6681 Euro (13 067 DM) angehoben, die tarifbedingten Entlastungen aber wiederum auf untere Einkommensgruppen begrenzt. Der Spitzensteuersatz von 53% und die Einkommensgrenze, ab der dieser erreicht wurde (nämlich bei 61 377 Euro bzw. 120 043 DM), blieben hingegen von 1990 bis 1999 unverändert.

Erst mit den Tarifkorrekturen zum 1.1.2000 kam es dann auch zu nennenswerten Entlastungen für mittlere und höhere Einkommen. Denn zusammen mit der weiteren Anhebung des Grundfreibetrags auf 6902 Euro (13 499 DM) wurden auch der Eingangssteuersatz auf 22,9% und der Spitzensteuersatz auf 51% gesenkt. Allerdings griff der Spitzensteuersatz beim Tarif 2000 nun schon bei 58 643 Euro (114 696 DM).

Mit der nächsten Reformstufe zum 1.1.2001 wurde der Grundfreibetrag auf 7206 Euro (14 094 DM) erhöht, der Eingangssteuersatz auf 19,9% und der Spitzensteuersatz auf 48,5% reduziert. Erreicht wurde der Spitzensteuersatz beim Tarif 2001 bereits ab 54 999 Euro (107 569 DM). Bedingt durch die Euro-Einführung wurden diese Tarifeckwerte zum 1.1.2002 leicht modifiziert, wodurch die Belastung faktisch aber im Wesentlichen unverändert blieb.

Die ursprünglich für 2005 beschlossene Entlastungsstufe wurde teilweise um ein Jahr vorgezogen, so dass es vom 1.1.2004 an zu einer Aufstockung des Grundfreibetrages auf 7664 Euro, zu einer Senkung des Eingangssteuersatzes auf 16% und zu einem auf 45% ermäßigten Spitzensteuersatz kam. Zum 1.1.2005 wurden der Eingangssteuersatz dann weiter auf 15% und der Spitzensteuersatz auf 42% gesenkt. Erreicht wird der Spitzensteuersatz seit 2004 bei Einkommen von 52 152 Euro.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD wurde Ende 2005 vereinbart, für Einkommen ab 250 001 Euro von 2007 an einen erhöhten Spitzensteuersatz von 45% einzuführen,⁷ der in der politi-

schen Diskussion oft als „Reichensteuer“ bezeichnet wird.

Mit dem Zweiten Konjunkturpaket ist für 2009 eine Anhebung des Grundfreibetrags auf 7835 Euro, die Absenkung des Eingangssteuersatzes auf 14%, eine Verschiebung der „Knickstelle“ im Tarifverlauf um 400 Euro (auf 13 140 Euro) und eine Erhöhung um ebenfalls 400 Euro für die Einkommensgrenzen beschlossen worden, ab denen der 42%ige Spitzensteuersatz (von 52 552 Euro an) und die 45%ige „Reichensteuer“ (von 250 401 Euro an) greifen. Von 2010 an sollen der Grundfreibetrag dann weiter auf 8004 Euro angehoben und die tariflichen Eckwerte für die „Knickstelle“ (auf 13 470 Euro) sowie die Einkommensgrenzen für den Spitzensteuersatz (ab 52 882 Euro) und „Reichensteuer“ (ab 250 731 Euro) nochmals um 330 Euro erhöht werden.

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

Einführung des Solidaritätszuschlags

Neben den tariflichen Entlastungen kam es aber auch zu gesetzlichen Änderungen mit Zusatzbelastungen. Die vorgenannten Tarifänderungen seit 1990 beziehen sich nämlich nur auf die Lohn- beziehungsweise Einkommensteuer im engen Sinn. Nicht berücksichtigt ist dabei, dass zwischenzeitlich der Solidaritätszuschlag eingeführt wurde. Erstmals geschah dies (befristet) für die Veranlagungszeiträume 1991 und 1992⁸ und dann erneut ab 1995⁹. Während der Solidaritätszuschlag zunächst 7,5% der Steuerschuld ausmachte, beläuft sich der Zuschlag seit 1998 auf 5,5%. Da der Solidaritätszuschlag zur tariflichen Steuerschuld zugeschlagen wird, ergibt sich dadurch im Ergebnis eine Verschärfung des progressiven Belastungszugriffs gemäß dem Tarif. Wer auf Grund eines niedrigen Einkommens keine Einkommensteuer zahlt, bleibt folglich auch vom Solidaritätszuschlag verschont. Wer demgegenüber (beim Tarif 2010) beispielsweise ein Jahreseinkommen von 100 000 Euro versteuert und davon 33 828 Euro beziehungsweise 33,8% Einkommensteuer abzuführen hat, dem wird zusätzlich der 5,5%ige Solidaritätszuschlag von 1860 Euro abver-

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

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

⁸ Siehe dazu das Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz), BStBl. I, 1991, S. 1318.

⁹ Siehe dazu das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23.6.1993, BGBl. I, S. 944.

Be- und Entlastungen 2010 gegenüber 1990¹

Zu versteuerndes Einkommen		Einkommensteuer in % des Einkommens			Entlastung/ Zusatzbelastung 1990-2010	
1990 in DM	2010 in Euro ²	1990	nachrichtlich 2005 ³	2010 ³	in Prozentpunkten	in %
10 000	8078	8,4	0,0	0,1	-8,3	-99
15 000	12 118	12,3	5,6	6,0	-6,3	-51
20 000	16 157	14,7	10,7	11,1	-3,6	-24
25 000	20 196	16,4	14,0	14,4	-2,0	-12
30 000	24 235	17,8	16,5	16,9	-0,9	-5
35 000	28 274	19,1	18,5	19,0	-0,1	-1
35 500	28 678	19,2	18,7	19,2	0,0	0
40 000	32 314	20,2	20,3	20,8	0,6	3
45 000	36 353	21,2	21,8	22,4	1,2	6
50 000	40 392	22,2	23,3	23,9	1,7	8
60 000	48 470	24,0	25,9	26,6	2,6	11
70 000	56 549	25,8	28,2	29,1	3,3	13
80 000	64 627	27,5	30,2	31,0	3,5	13
90 000	72 706	29,1	31,8	32,5	3,4	12
100 000	80 784	30,7	33,0	33,6	2,9	9
110 000	88 863	32,4	34,1	34,6	2,2	7
120 000	96 941	34,0	34,9	35,4	1,4	4
130 000	105 019	35,4	35,6	36,1	0,7	2
139 000	112 290	36,6	36,2	36,6	0,0	0
140 000	113 098	36,7	36,3	36,7	0,0	0
150 000	121 176	37,8	36,9	37,2	-0,6	-2
200 000	161 568	41,6	38,7	39,0	-2,6	-6
1 000 000	807 841	50,7	43,2	45,4	-5,3	-10

¹ (Grundtabelle/Ledige) bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung (+58%). ² Einkommen von 1990 um durchschnittliche Einkommenssteigerung bis 2010 erhöht und umgerechnet von DM in Euro; Gebietsstand früheres Bundesgebiet; Fortschreibung gemäß Entwicklung Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer 1990-2005: +45%; 2005-2010: +9% (Schätzung in Anlehnung an DIW-Wochenbericht 1-2/2009, S. 31 f.). ³ Einschließlich Solidaritätszuschlag.

langt, so dass sich die gesamte Durchschnittsbelastung auf 35 688 Euro oder auf fast 36% beläuft.

Heimliche Steuererhöhungen

Außer den Belastungsverschärfungen durch die Einführung des Solidaritätszuschlags kam es seit 1990 zu weiteren Erhöhungen bei der Einkommensteuer. Bei steigenden Einkommen führt die Progression des Lohn- und Einkommensteuertarifs für den einzelnen Bürger dazu, dass seine Steuerschuld automatisch stärker zunimmt als das Einkommen selbst. Dadurch wird ein immer größerer Teil des Einkommens durch die Steuer aufgezehrt, die Steuerlastquote steigt al-

so an. Auf diese Weise kommt es ohne Eingriffe des Gesetzgebers zu überproportionalen Belastungsverschärfungen, für die der Bund der Steuerzahler den Begriff „heimliche Steuererhöhungen“ geprägt hat, der inzwischen allgemein gebräuchlich ist.¹⁰ Da die Einkommen allein von 2005 bis 2010 um 9%, im gesamten Betrachtungszeitraum 1990 bis 2010 durchschnittlich um etwa 58%¹¹ ansteigen dürften, ist eine entsprechende Dynamik für das Entstehen heimlicher Steuererhöhungen in Gang gesetzt.

Entlastungen und Zusatzbelastungen unter dem Strich

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

- Bezieher niedriger Einkommen werden 2010 steuerlich deutlich geringer belastet sein, als dies bei vergleichbaren Einkommen 1990 der Fall war. So zahlte beispielsweise ein Lediger mit einem Jahreseinkommen von 15 000 DM im Jahr 1990 noch 12,3% Einkommensteuer, während ein vergleichbares Einkommen von 12 118 Euro im Jahr 2010 mit 6% Einkommensteuer belastet wird. Die Belastung

¹⁰ Dazu ausführlich (mit weiteren Nachweisen) Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Der Tarif muss auf Räder, (Fn. 5), S. 14 ff.

¹¹ Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sind (im früheren Bundesgebiet) von 1990 bis 2005 um rund 45% gestiegen (zum Vergleich: die Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Krankenversicherung, die sich an den durchschnittlichen Löhnen und Gehältern orientiert, ist von 1990 bis 2005 um 45,9% erhöht worden). Von 2005 bis 2010 wird ein weiterer Anstieg um 9 bis 10% erwartet (eigene Schätzung in Anlehnung an den DIW-Wochenbericht 1-2/2009 S. 31 f.). Für die nachfolgenden Berechnungen wird bis 2010 – vorsichtig – ein 9%iger Anstieg gegenüber 2005 unterstellt, womit für 1990 bis 2010 von einem Gesamtanstieg um 58% ausgegangen wird.

ist hier um 6,3 Prozentpunkte beziehungsweise um 51% gesunken.

- Mit zunehmendem Einkommensniveau nimmt die Entlastung rapide ab. Bei Einkommen von 30 000 DM (1990) beziehungsweise 24 235 Euro (2010) beläuft sich die Entlastung noch auf 0,9 Prozentpunkte oder auf 5%.
- Einkommen von 35 500 DM des Jahres 1990, die 2010 mit 28 678 Euro vergleichbar sind, werden 2010 ebenso belastet wie 20 Jahre zuvor. Die tariflichen Entlastungen haben hier exakt ausgereicht, um den zwischenzeitlich eingeführten Solidaritätszuschlag und die heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen.
- Bezieher darüber hinausgehender Einkommen werden demgegenüber 2010 höher belastet als 1990. Insgesamt erstreckt sich der Bereich der Belastungsverschärfungen auf die Einkommensspanne zwischen 35 500 DM und 139 000 DM im Jahr 1990 beziehungsweise knapp 29 000 Euro bis rund 112 000 Euro im Jahr 2010.
- Die deutlichste Belastungsverschärfung ergibt sich bei 80 000 DM (1990) bzw. 64 627 Euro (2010), was in etwa dem eineinhalbfachen Durchschnittseinkommen entspricht. Hier wird die Belastung 2010 voraussichtlich um 3,5 Prozentpunkte oder um 13% höher sein als 1990, was absolut einer Zusatzbelastung von rund 2260 Euro im Jahr entspricht. Die tariflichen Entlastungen, die seit 1990 erfolgt sind, reichen für Bezieher solcher Einkommen bei weitem nicht aus, um die heimlichen Steuererhöhungen auszugleichen. Denn bereits die alleinige Belastung mit Einkommensteuer wird 2010 um fast zwei Prozentpunkte (oder 7%) höher sein als 1990; die Belastung durch den Solidaritätszuschlag kommt noch hinzu.
- Ab 139 000 DM (1990) beziehungsweise vergleichbaren 112 290 Euro im Jahr 2010 ergeben sich wiederum Entlastungen, die relativ allerdings wesentlich moderater ausfallen als diejenigen bei niedrigen Einkommen. Bei 150 000 DM im Jahr 1990 und entsprechenden 121 176 Euro in 2010 macht die Entlastung 0,6 Prozentpunkte oder 2% aus, bei sehr hohen Einkommen von 1 000 000 DM (807 841 Euro) 5,3 Prozentpunkte oder 10%.

Bei Betrachtung der Entwicklung von 2005 bis 2010 zeigt sich, dass die Belastung in allen Einkommensbereichen trotz der jüngsten Entlastungsbeschlüsse zunimmt. Die für 2009 und 2010 vorgesehenen Entlastungen reichen also nicht aus, um die heimlichen

Steuererhöhungen auszugleichen, die in diesem Fünfjahreszeitraum durch das Zusammenwirken des progressiven Einkommensteuertarifs mit dem allgemeinen Einkommensanstieg anfallen. Um die Belastung 2010 wieder auf das Niveau des Jahres 2005 zurückzuführen, heimliche Steuererhöhungen 2010 gegenüber 2005 also zu vermeiden, müssten sämtliche Eckwerte des Lohn- und Einkommensteuertarifs entsprechend der zwischenzeitlichen Einkommenserhöhung – also um mindestens 9% – angepasst werden.¹² Tatsächlich wird der Grundfreibetrag bis 2010 aber nur um 4,4% angehoben, die „Knickstelle“ im Tarifverlauf um 5,7% verschoben und die Einkommensgrenzen für den Spitzensteuersatz und die „Reichensteuer“ um 1,4% beziehungsweise um 0,3% erhöht.¹³ Durch diese unzureichende Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung nimmt die Belastung im mittleren Einkommensbereich wiederum besonders deutlich zu. Für Einkommen von etwa 50 000 bis 70 000 Euro liegt die Belastung im Jahr 2010 voraussichtlich um 0,7 bis 0,9 Prozentpunkte höher als 2005, was einer zusätzlichen jährlichen Belastung in der Größenordnung von rund 500 Euro entspricht.

Fazit

Insgesamt ergibt sich demnach als Befund, dass es zwischen 1990 und 2010 zu deutlichen Verschiebungen in der Belastungsstruktur kommt. Gewinner sind Bezieher niedriger und sehr hoher Einkommen. Verlierer sind Bezieher mittlerer bis gehobener Einkommen. Sie sind unter dem Strich nicht nur nicht entlastet, sondern sogar zusätzlich belastet worden, und gerade auch von 2005 bis 2010 nimmt deren Belastung weiter besonders deutlich zu. Bedenklich erscheint dies vor allem deshalb, weil dieser Einkommensbereich gerade qualifizierte Arbeitnehmer und viele kleine und mittelständische Betriebe betrifft, die als Leistungsträger und als maßgeblicher Motor der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Leistung und Risikobereitschaft sind hier unter steuerlichen Gesichtspunkten nicht lohnender geworden, sondern inzwischen noch weniger lohnend. Es besteht also weiterhin ein deutlicher und bis 2010 sogar noch größer werdender Nachholbedarf bei der Entlastung mittlerer bis gehobener Einkommen.

¹² Zur Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen durch Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung ausführlich Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Der Tarif muss auf Räder, (Fn. 5), S. 58 ff.

¹³ Die Absenkung des Eingangssteuersatzes von 15 auf 14% wirkt sich wegen des Knicks im Tarifverlauf kaum entlastend aus und kann die unzureichende Anpassung der Tarifeckwerte an die Einkommensentwicklung nicht annähernd ausgleichen.