

Dorn, Florian et al.

Article

Einkommensteuer in Deutschland - besteht eine Reformnotwendigkeit?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorn, Florian et al. (2017) : Einkommensteuer in Deutschland - besteht eine Reformnotwendigkeit?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 15, pp. 31-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175093>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Björn Kauder, Manuela Krause, Luisa Lorenz und Niklas Potrafke*

Einkommensteuer in Deutschland – besteht eine Reformnotwendigkeit?

In der Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im April 2017 wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zur Einkommensteuer und möglichen Reformoptionen befragt. In Deutschland ist die Einkommensteuer die wichtigste Einnahmequelle des Staates: Im Jahr 2015 lag das erzielte Aufkommen deutlich über 230 Mrd. Euro. In Diskussionen um eine mögliche Reform der Einkommensteuer stehen insbesondere Aspekte der Gerechtigkeit in der Lastenverteilung sowie Spar- und Leistungsanreize im Vordergrund. Auch Aspekte im Zusammenhang mit der Kalten Progression und dem Solidaritätszuschlag (»Soli«) werden häufig debattiert. Die im Rahmen des Ökonomenpanels befragten Teilnehmer sprechen sich mehrheitlich gegen eine grundsätzliche Reformierung des gegenwärtigen Einkommensteuersystems aus. Allerdings befürworten die Ökonomen umfassende Entlastungen der Steuerzahler bei der Einkommensteuer – insbesondere für mittlere Einkommen –, die Abschaffung des »Soli« sowie Anpassungsmaßnahmen zum Ausgleich der Kalten Progression.

Dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung steigen die Steuereinnahmen seit einigen Jahren kontinuierlich an. Der Staatshaushalt erfreut sich dabei nicht nur an ständig wachsenden Mehreinnahmen, sondern vereinnahmt sogar einen steigenden Anteil des Erwirtschafteten für sich selbst. Dieser Umstand wird durch die seit Ende der Finanzkrise stetig wachsende Steuerquote verdeutlicht. Sie erreichte im vergangenen Jahr mit rund 22,5% ihren höchsten Stand seit der Wiedervereinigung und soll bis 2021 auf über 23% anwachsen (vgl. Göttert 2017). Die steigenden Lohn- und Einkommensteuereinnahmen haben an dieser Entwicklung einen erheblichen Anteil.

Angesichts dieser Entwicklung dürfte im Bundestagswahlkampf die Einkommensteuer zu einem wichtigen Thema werden: Die CDU um Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble sprach sich bereits konkret für Steuererleichterungen aus und stellte einen Entlastungsspielraum in Höhe von jährlich 15 Mrd. Euro in Aussicht. Der CDU-Wirtschaftsrat sowie die Spitzen von CSU und FDP visieren für die nächste Legislaturperiode teils sogar höhere Entlastungen an (vgl. CSU 2017). Hier ist von Steuererleichterungen von bis zu 30 Mrd. Euro die Rede, um insbesondere mittlere Einkommen zu entlasten (vgl. *Zeit Online* 2017a). Neben einer Anpassung im Steuertarif zur Abflachung der Steuerprogression im Mittelstandsbauch werden dabei konkret auch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags (»Soli«) und der Kalten Progression benannt.

Die SPD hat Entlastungen für geringe und mittlere Einkommen bereits angekündigt; diese sollen jedoch zulasten höherer Einkommen finanziert werden. So plant die SPD, die Steuerlast von Beziehern mit kleineren und mittleren Einkommen um 15 Mrd. Euro zu verringern. Der Solidaritätsbeitrag soll nicht komplett, sondern nur für Einkommen unter 52 000 Euro abgeschafft werden, während er für höhere Einkommen später beseitigt wird. Der Spitzensteuersatz wird zwar erhöht, greift dafür aber erst später als bisher. Zur Gegenfinanzierung soll auch der Reichensteuersatz steigen (vgl. *Zeit Online* 2017b). Die Grünen sehen in ihrem Bundestagswahlprogramm eine Anhebung des Grundfreibetrages vor, um geringe und mittlere Einkommen zu entlasten. Zur Gegenfinanzierung schlagen sie unter anderem eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes für ein zu versteuerndes Einkommen von über 100 000 Euro sowie eine verstärkte Besteuerung von Vermögen vor (vgl. Die Grünen 2017). Auch die Linkspartei fordert in ihrem Wahlprogramm vor allem eine stärkere Belastung höherer Einkommen – z.B. durch die Erhöhung des Spitzensteuersatzes, einer gesonderten Reichensteuer und einer Vermögensteuer. Entlastungen für niedrigere Einkommensgruppen sind unter anderem durch eine Erhöhung des Grundfreibetrages vorgesehen (vgl. Die Linke 2017).

In der Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im April 2017 wurden Professoren an deutschen Universitäten zur Steuerlastverteilung bei der Einkommensteuer sowie konkret zur Reformnotwendigkeit und verschiedenen Reformoptionen befragt.

* Die Autoren danken Matthias Hänsel für wertvolle unterstützende Tätigkeiten bei der Erstellung des Artikels.

STEUERLASTVERTEILUNG – ZU HOHE STEUERLAST FÜR MITTLERE EINKOMMEN

Im Zusammenhang mit möglichen steuerlichen Be- oder Entlastungen der Steuerzahler im Rahmen der Einkommensteuer stellt sich zunächst grundsätzlich die Frage, welche Einkommensgruppen dabei besonders im Fokus stehen sollten. Gemäß einer Definition der Bundesregierung lassen sich drei verschiedene Einkommensgruppen unterscheiden:

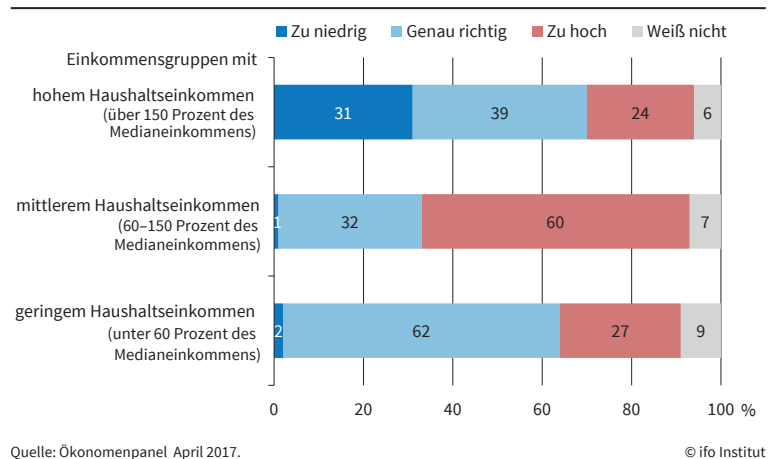
- Zur *niedrigen Einkommensgruppe* gehören diejenigen, deren Einkommen 60% des Nettoäquivalenzeinkommens bezogen auf den gesellschaftlichen Mittelwert unterschreitet.
- Zur *mittleren Einkommensgruppe* gehören diejenigen, deren Einkommen zwischen 60 und 150% des Nettoäquivalenzeinkommens bezogen auf den gesellschaftlichen Mittelwert beträgt.
- Zur *hohen Einkommensgruppe* gehören diejenigen, deren Einkommen 150% des Nettoäquivalenzeinkommens bezogen auf den gesellschaftlichen Mittelwert übersteigt.

Im Rahmen einer Bewertung der gegenwärtigen Steuerlast der einzelnen Gruppen vertritt eine klare Mehrheit der teilnehmenden Professoren für Volkswirtschaftslehre die Meinung, dass die Belastungen in der niedrigen Einkommensgruppe genau richtig sind (62%, Abb.1). Knapp 27% der Teilnehmer sind der Ansicht, die Steuerbelastung sei zu hoch, während nur 2% sie für zu niedrig halten. Ein ähnlich klares, im Ergebnis jedoch unterschiedliches Bild ergibt sich im Hinblick auf die mittlere Einkommensgruppe: 60% der teilnehmenden Professoren halten deren Steuerlast für zu groß, während lediglich 32% diese für angemessen halten. 1% der Befragten hält die Belastung für zu niedrig. Deutlich gespalten war die Meinung der Professoren im Hinblick auf die hohe Einkommensgruppe. Eine relative Mehrheit von 39% sehen deren Steuerlast als genau richtig an, während 31% der Teilnehmer diese für zu gering halten. Vergleichsweise wenige Ökonomen bewerten die gegenwärtige Steuerlast für hohe Einkommensgruppen als zu hoch (24%).

MEHRHEIT FÜR ALLGEMEINE ENTLASTUNG DER STEUERZAHLER

Unabhängig von der Belastung einzelner Einkommensgruppen

Abb. 1
Steuerlast einzelner Einkommensgruppen
Wie beurteilen Sie die Steuerlast der folgenden Einkommensgruppen?

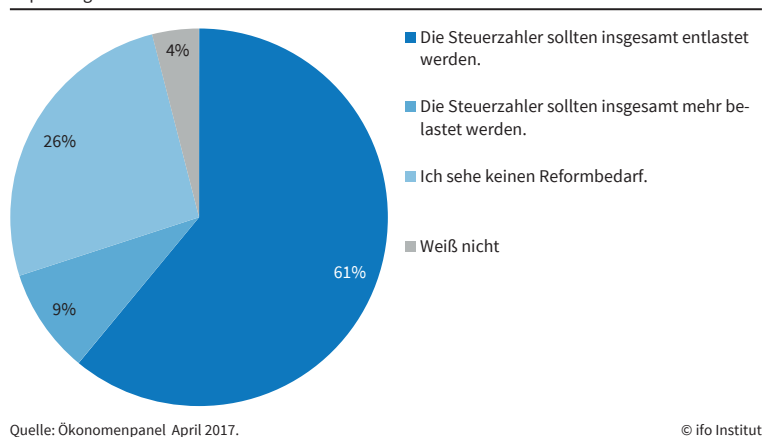


stellt sich aber auch die Frage, ob das Einkommensteueraufkommen in Deutschland insgesamt angemessen ist oder ob es erhöht bzw. gesenkt werden sollte. Das Verhältnis aus Einkommensteueraufkommen und Bruttoinlandsprodukt nahm in Deutschland seit Ende der Finanzkrise kontinuierlich zu und erreichte 2016 sogar den Höchststand seit der Wiedervereinigung.

Befragt dazu, ob es ihrer Ansicht nach insgesamt Anpassungsbedarf am Einkommensteueraufkommen gibt, sind die Teilnehmer mehrheitlich der Meinung, dass dieses reduziert werden könnte: 61% der Volkswirte sprechen sich für eine allgemeine Entlastung der Steuerzahler aus, während 26% der Teilnehmer keinen Reformbedarf sehen (vgl. Abb. 2). Eine Minderheit von 9% fordert dagegen eine Erhöhung des Steueraufkommens durch eine Mehrbelastung der Steuerzahler. 4% der Teilnehmer enthielten sich.

Professoren, die sich zuvor für eine höhere oder niedrigere Belastung der Steuerzahler ausgesprochen hatten, wurden in einer weiteren Frage gebeten, Angaben zur Höhe der von ihnen geforderten Be- bzw. Entlastungen zu machen.

Abb. 2
Anpassungsbedarfe beim Einkommensteueraufkommen
Wenn Sie das gesamte Einkommensteueraufkommen betrachten, gibt es Ihrer Meinung nach Anpassungsbedarf?



Eine relative Mehrheit der Entlastungsbefürworter (30%) hält demnach ein Gesamtentlastungsvolumen von 20 bis 30 Mrd. Euro für gerechtfertigt. Geringere Entlastungen von 10 bis 20 Mrd. Euro oder 0 bis 10 Mrd. Euro halten 27% bzw. 14% der Ökonomen für angemessen. 12% der Teilnehmer befürworteten Entlastungen in einem Umfang von mehr als 30 Mrd. Euro, während 17% keine Angaben machten.

In der kleinen Gruppe der Befürworter von zusätzlichen Belastungen im Rahmen der Einkommensteuer (9% aller Befragten) favorisiert eine absolute Mehrheit dieser Teilgruppe hohe Zusatzlasten von über 30 Mrd. Euro (50%). Geringere Belastungen im Umfang von bis zu 10 Mrd. Euro bzw. von 20 bis 30 Mrd. Euro befürworteten nur wenige Befragte (jeweils 10%). Ein relativ großer Teil von 30% machte hingegen keine genauen Angaben über das zusätzliche Belastungsvolumen.

VARIANTEN ZUR ABFLACHUNG DES MITTELSTANDSBAUCHS

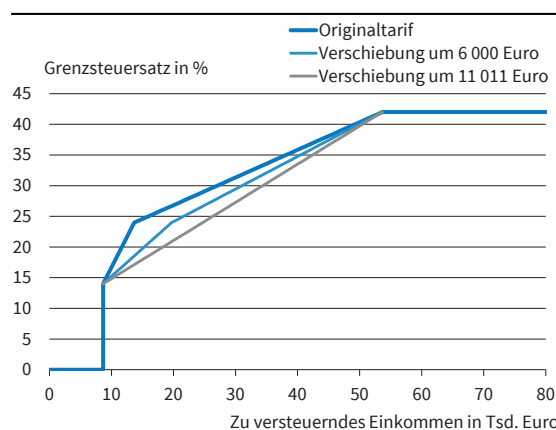
Die steuerliche Entlastung der Mittelschicht wird von der Politik besonders oft als Ziel möglicher Einkommensteuerreformen genannt. Hierbei zielen konkrete Vorschläge meist auf eine Abflachung des sogenannten Mittelstandsbauchs ab, der bei geringen und mittleren Einkommen zu schnell steigenden Grenzsteuersätzen führt. Als Resultat wird der Mittelstand deshalb häufig als der Teil der Gesellschaft angesehen, der einen besonders großen Teil der staatlichen Abgaben trägt.

Im Rahmen der Umfrage wurden den Ökonomen drei verschiedene Reformvorschläge mit unterschiedlichen Tarifierfassungen zur Abflachung des Mittelstandsbauchs präsentiert:

In der ersten Variante wird die untere Grenze der zweiten linear-progressiven Zone des Steuertarifs nach rechts verschoben. Die Einkommensgrenze für den Eingangs-, Spitzen- und Reichensteuersatz bliebe bei dieser Variante konstant (vgl. Abb. 3.1). Im gegenwärtig geltenden Tarif wird ein zusätzlich verdienender Euro ab einem zu versteuernden Einkommen von 13 770 Euro mit einem Grenzsteuersatz von 24% belastet. Eine Rechtsverschiebung dieses Einkommenseckwertes würde zwar alle Einkommensbezieher oberhalb dieses Schwellwertes entlasten; vergleichsweise werden dadurch allerdings insbesondere mittlere Einkommen mit einem Jahresbruttoeinkommen zwischen 32 000 und 62 000 Euro relativ am stärksten entlastet (vgl. Dorn et al. 2016a). Während eine Rechtsverschiebung um 1 000 Euro eine aggregierte Entlastungswirkung für die Steuerzahler in Höhe von etwa 3,4 Mrd. Euro bewirken würde, käme eine vollständige Abflachung dieses Eckwertes einer Entlastung der Steuerzahler von etwa 31,4 Mrd. Euro gleich (vgl. Dorn et al. 2016a; Dorn et al. 2017).

Ein zweiter Vorschlag zur Tarifierfassung beinhaltet eine Rechtsverschiebung der oberen Grenze der zweiten linear-progressiven Zone, während Ein-

Abb. 3.1
Tarifierfassung Variante I

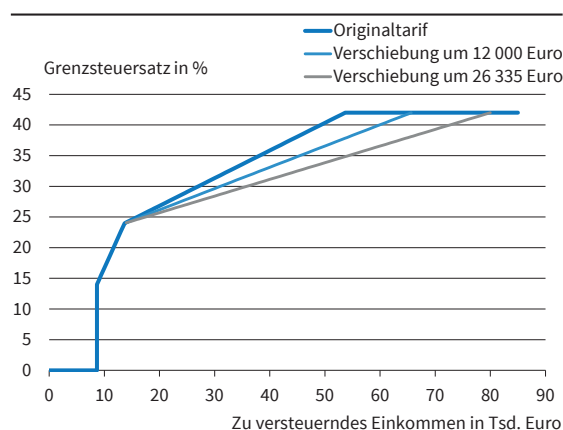


Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuertarifzone. © ifo Institut

gangs- und Spitzensteuersatz sowie der Grundfreibetrag konstant bleiben. Diese Verschiebung bewirkt eine Abflachung des Mittelstandsbauchs im oberen Abschnitt: Gegenwärtig wird jeder zu versteuernde Euro über der Einkommensschwelle von 54 058 Euro mit dem Spitzengrenzsteuersatz von 42% besteuert. Während durch die Tarifierfassung der Spitzensteuersatz erst ab einem höheren zu versteuernden Einkommen als bisher fällig werden würde, würden gleichzeitig die Grenzsteuersätze für alle Einkommen der zweiten linear-progressiven Zone, d.h. oberhalb der Einkommensschwelle von 13 770 Euro, reduziert. Die Grenzsteuersätze im Einkommensbereich unter 13 770 Euro blieben hierbei unverändert (vgl. Abb. 3.2).

Die Entlastungen, die entstehen, wenn der Spitzensteuersatz erst bei höheren Einkommen greift, fallen geringer aus als jene für Reformoption I. Würde der Spitzensteuersatz von 42% beispielsweise erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 80 000 Euro greifen, würde das den Staat knapp über 15 Mrd. Euro kosten (vgl. Dorn et al. 2016a; Dorn et al. 2017). Diese Unterschiede gegenüber der ersten Option lassen sich durch die geringere Anzahl der Steuerfälle in den höhe-

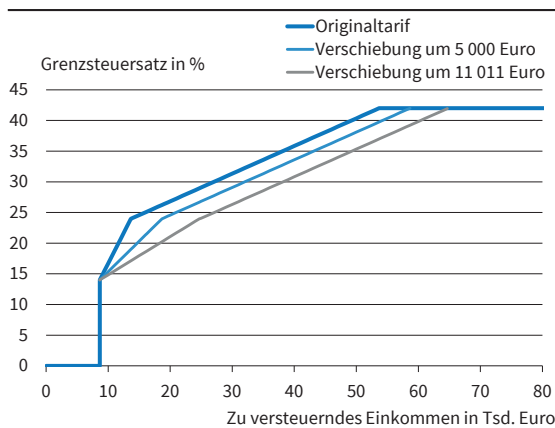
Abb. 3.2
Tarifierfassung Variante II



Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuertarifzone. © ifo Institut

Abb. 3.3

Tarifanpassung Variante III



Quelle: Darstellung der Autoren mit beispielhaften Verschiebungen, ohne Darstellung der fünften Steuertarifzone. © ifo Institut

ren Einkommensbereichen erklären: Während unter der ersten Reformoption vor allem auch die kleineren Einkommen und somit die zahlenmäßig größte Gruppe der Steuerzahler entlastet wird, profitiert unter der zweiten Reformoption vor allem die einkommensstärkere Mittelschicht sowie Einkommen oberhalb des Spitzensteuersatzes. Nach Berechnungen von Dorn et al. (2016a) wären insbesondere Steuerzahler mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 62 000 Euro und 206 000 Euro relativ gesehen die größten Profiteure einer solchen Tarifanpassung.

Die dritte Variante umfasst eine gleichzeitige Verschiebung beider Enden der zweiten linear-progressiven Zone bis hin zu einer kompletten Abflachung des Mittelstandsbauchs und stellt somit eine Kombination der beiden vorhergehenden Varianten dar. Wieder verbleiben Eingangssteuersatz, Spitzensteuersatz sowie der Grundfreibetrag auf dem gegenwärtig festgelegten Niveau. Dies hat zur Folge, dass die Einkommensgrenze für den Beginn der zweiten Progressionszone sowie für den Spitzensteuersatz etwas erhöht werden würde. Wie bei Reformoption I sinken durch die Rechtsverschiebung des ersten Eckwertes die Grenzsteuersätze für gegebene Einkommen in der ersten Progressionszone. Dies gilt ebenso für Einkommen, die in die zweite Progressionszone fallen, wobei hier die Steigung der Grenzsteuersatzfunktion konstant bleibt (vgl. Abb. 3.3). Die Verschiebung führt zu breitflächigen Entlastungen über alle Einkommensgruppen.

Die Entlastungen, die unter der dritten Reformvariante entstehen, fallen höher aus als unter den beiden ersten Szenarien. Eine Rechtsverschiebung beider Eckwerte um 6 000 Euro würde mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 22,3 Mrd. Euro einhergehen.

Auf individueller Ebene gestalten sich die Entlastungen für die unteren Einkommensgruppen identisch zur ersten Reformoption, da die Tarifverschiebung in diesem Bereich derjenigen unter der ersten Reformoption entspricht. Haushalte mit einem Bruttoeinkommen in Höhe von 80 000 Euro profitieren von einer solchen Tarifanpassung relativ gesehen am meisten.

Auf die Frage, welcher Reformvorschlag aus ihrer Sicht zu bevorzugen ist, befürwortet eine Mehrheit von 35% die dritte Option mit einer Parallelverschiebung der zweiten linear-progressiven Zone (vgl. Abb. 4). Für eine alleinige Rechtsverschiebung der unteren Grenze (Option I) sprechen sich noch 32% der Teilnehmer aus. Eine entsprechende alleinige Verschiebung der oberen Grenze (Option II) favorisieren dagegen lediglich 13% der befragten Teilnehmer. Alternativ hatten die Professoren auch die Möglichkeit, einen eigenen Reformvorschlag zu benennen. 12% der teilnehmenden Ökonomen nannten dabei andere eigene Vorschläge. Häufiger wurde dabei die Beibehaltung des Status quo, aber auch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes aufgeführt.

MEHRHEIT FÜR GEGENWÄRTIGE FORM DER ABGELTUNGSTEUER AUF KAPITALERTRÄGE

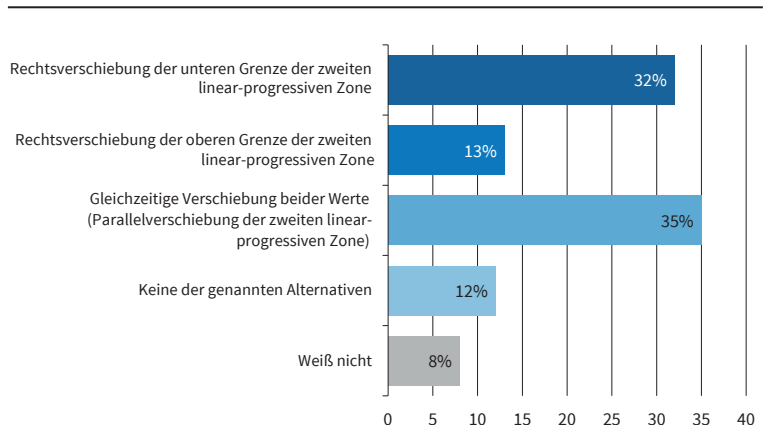
Im Rahmen von möglichen Steuerreformen wurde in den vergangenen Jahren ebenfalls diskutiert, Änderungen an der Abgeltungsteuer für Kapitalerträge vorzunehmen. So schlug beispielsweise Bundesfinanzminister Schäuble Ende 2015 vor, Kapitaleinkünfte wie alle anderen Einnahmen zu versteuern. Eine Abschaffung der Abgeltungsteuer ist auch Bestandteil der Bundestagswahlprogramme von SPD und Linken.

Eine Integration der Abgeltungsteuer in den Einkommensteuertarif favorisiert allerdings nur eine Minderheit von 34% der befragten Ökonomen. Eine absolute Mehrheit von 58% spricht sich dagegen für eine Beibehaltung der Steuer in ihrer gegenwärtigen Form aus. 7% der Umfrageteilnehmer machten bei dieser Frage keine Angabe.

Abb. 4

Reformvarianten zur Abflachung des Mittelstandsbauchs

Welche Variante der Tarifanpassung bevorzugen Sie zur Abflachung des Mittelstandsbauchs?



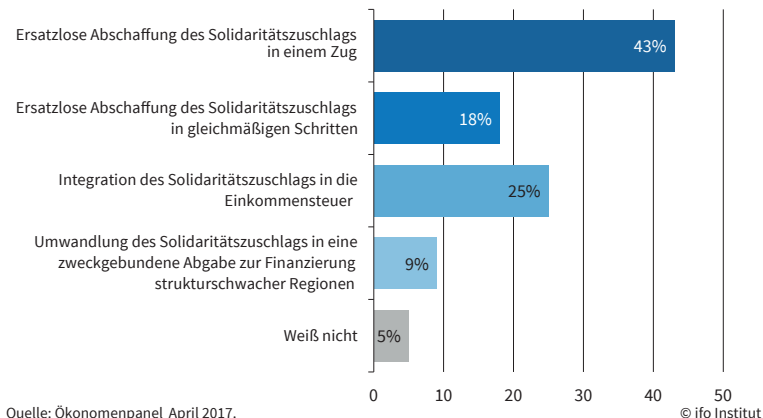
Quelle: Ökonomenpanel April 2017.

© ifo Institut

Abb. 5

Zur Zukunft des Solidaritätszuschlags

Wie sollte Ihrer Meinung nach in Zukunft mit dem Solidaritätszuschlag verfahren werden?



Quelle: Ökonomenpanel April 2017.

ERSATZLOSE ABSCHAFFUNG DES SOLIDARITÄTSZUSCHLAGS WIRD VON ÖKONOMEN FAVORISIERT

Ebenfalls deutlich medienwirksam wird in letzter Zeit auch über die Zukunft des »Soli« diskutiert. Im Zusammenhang mit der guten Lage der öffentlichen Haushalte und dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 wird regelmäßig die Abschaffung dieses im Jahr 1991 eingeführten Steuerzuschlags gefordert. Auch Bundesfinanzminister Schäuble schloss sich im letzten Jahr dieser Ansicht an und schlug vor, den Solidaritätszuschlag ab 2020 schrittweise bis zum Jahr 2030 abzuschaffen.¹

Befragt zu ihrer Meinung bezüglich der Zukunft des »Soli«, spricht sich eine relative Mehrheit der Teilnehmer für eine ersatzlose Abschaffung des Zuschlags in einem Zug aus (43%, vgl. Abb. 5). 18% der Teilnehmer befürworten den Vorschlag Schäubles mit einer schrittweisen Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Eine Integration des »Soli« in die Einkommensteuer ist dagegen aus Sicht von 25% der Teilnehmer wünschenswert. 9% befürworten indes die Umwandlung des Zuschlags in eine zweckgebundene Abgabe zur Finanzierung strukturschwacher Regionen, während 5% der Ökonomen kein Urteil abgeben wollten.

HÖHE UND SCHWELLENWERTE FÜR SPITZEN- UND REICHENSTEUERSATZ UNTERSCHIEDLICH BEWERTET

Sowohl im Zuge der Diskussionen zur Einkommensteuerbelastung als auch zur Einkommensungleichheit werden häufig die gegenwärtig gültigen Spitzen- und Reichensteuersätze in Deutschland in Frage gestellt, die 42% bzw. 45% (jeweils ohne Solidaritätszuschlag) betragen (ab einem Einkommen von 54 058 bzw. 256 304 Euro). So wird gelegentlich argumentiert, dass höhere Spitzen- und Reichensteuersätze der Einkommensungleichheit in Deutschland entgegenwirken könnten. Andererseits könnten höhere Steuersätze Leistungsanreizen entgegenwirken.

¹ Für beispielhafte Berechnungen von Einkommensteuerreformen inklusive einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags vgl. u.a. Fuest et al. (2017).

zen- und Reichensteuersätze in Deutschland in Frage gestellt, die 42% bzw. 45% (jeweils ohne Solidaritätszuschlag) betragen (ab einem Einkommen von 54 058 bzw. 256 304 Euro). So wird gelegentlich argumentiert, dass höhere Spitzen- und Reichensteuersätze der Einkommensungleichheit in Deutschland entgegenwirken könnten. Andererseits könnten höhere Steuersätze Leistungsanreizen entgegenwirken.

Befragt zur Angemessenheit der Höhe des gegenwärtigen Spitzensteuersatzes (Grenzsteuersatz von 42%) beurteilt eine relative Mehrheit von 46% der teilnehmenden Professoren diesen für genau richtig; 32% der Teilnehmer halten den Spitzensteuersatz für zu niedrig und 16% für zu hoch (vgl. Abb. 6). Die Höhe des Reichensteuersatzes (Grenzsteuersatz von 45%) erachten 45% der Teilnehmer als angemessen. Für 28% der teilnehmenden Ökonomen ist der gegenwärtige Satz zu niedrig, während ihn 21% als zu hoch einstufen.

Anders fallen die Ergebnisse im Hinblick auf eine Beurteilung der für die beiden Steuersätze relevanten Einkommensschwelle aus. Die Schwelle des zu versteuernden Einkommens für den Spitzensteuersatz von 54 058 Euro hält eine klare Mehrheit von 69% der befragten Ökonomen für zu niedrig. Lediglich 20% bzw. 5% halten diese Schwelle für angemessen bzw. zu hoch. In Bezug auf die Schwelle des zu versteuernden Einkommens für den Reichensteuersatz von 256 304 Euro beurteilt eine relative Mehrheit von 47% der Teilnehmer diese als angemessen. 21% stufen die Schwelle als zu niedrig und 20% als zu hoch ein.²

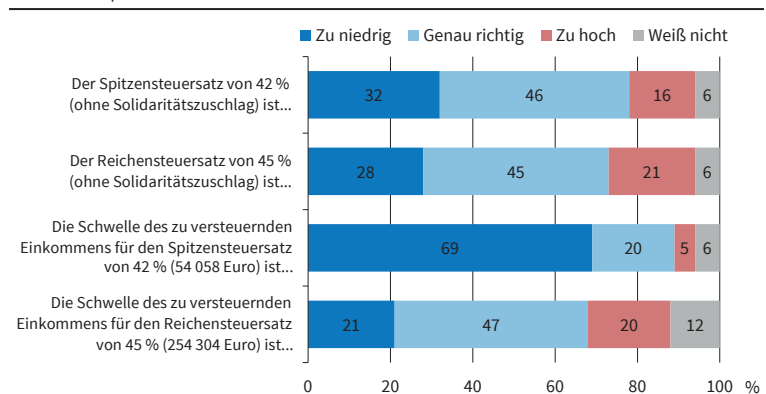
Anders fallen die Ergebnisse im Hinblick auf eine Beurteilung der für die beiden Steuersätze relevanten Einkommensschwelle aus. Die Schwelle des zu versteuernden Einkommens für den Spitzensteuersatz von 54 058 Euro hält eine klare Mehrheit von 69% der befragten Ökonomen für zu niedrig. Lediglich 20% bzw. 5% halten diese Schwelle für angemessen bzw. zu hoch. In Bezug auf die Schwelle des zu versteuernden Einkommens für den Reichensteuersatz von 256 304 Euro beurteilt eine relative Mehrheit von 47% der Teilnehmer diese als angemessen. 21% stufen die Schwelle als zu niedrig und 20% als zu hoch ein.²

² Dorn et al. (2017) berechnen die fiskalischen Effekte, die sich bei einem graduellen Anstieg des Grenzsteuersatzes im Bereich zwischen Spitzen- und Reichensteuersatz ergeben würden.

Abb. 6

Spitzen- und Reichensteuersatz

Wie beurteilen Sie die folgenden im Zusammenhang mit dem Spitzen- und Reichensteuersatz relevanten Aspekte?



Quelle: Ökonomenpanel April 2017.

© ifo Institut

AUSGLEICH DER KALTEN PROGRESSION

Regelmäßige mediale Aufmerksamkeit erfuhr in den letzten Jahre ebenfalls das Thema der Kalten Progression. Die Kalte Progression (im engeren Sinne) ist definiert als eine Steuermehrbelastung, die im zeitlichen Verlauf entsteht, wenn die Eckwerte des progressiven Steuertarifs nicht an die Preissteigerungsrate angepasst werden. Allerdings kann es auch in Abwesenheit eines steigenden Preisniveaus infolge eines realen Einkommenswachstums dazu kommen, dass der Staat durch die Progressivität des Steuertarifs einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkünfte absorbiert und die Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze »hineinrutschen« (Kalte Progression im weiteren Sinne).³

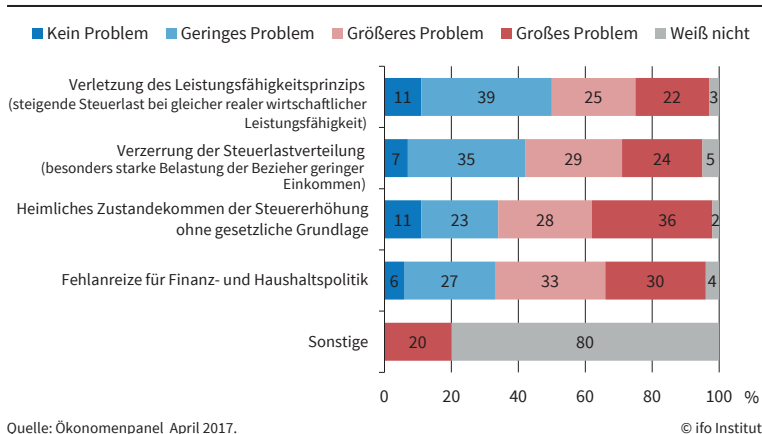
Im Ökonomenpanel wurden die Teilnehmer um eine Einschätzung der mit der Kalten Progression einhergehenden Probleme gebeten. Es zeigt sich, dass nach Ansicht der teilnehmenden Ökonomen insbesondere das heimliche Zustandekommen der Steuererhöhung ohne gesetzliche Grundlage als größtes Problem angesehen wird (vgl. Abb. 7). Auch die im Zusammenhang mit der Kalten Progression entstehenden Fehlanreize für die Finanz- und Haushaltspolitik stellen ein nicht zu vernachlässigendes Problem dar. Die mit der Kalten Progression verbundene Verzerrung der Steuerlastverteilung (d.h. die besonders starke Belastung von Beziehern geringer Einkommen) sowie eine vermeintliche Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips (steigende Steuerlast bei gleicher realer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit) sind nach Ansicht der teilnehmenden Ökonomen vornehmlich geringere Probleme.

Zum Ausgleich der Kalten Progression passte die Bundesregierung bisher die Tarifeckwerte sowie einzelne Steuerabzugsposten nur sporadisch an. Eine von Ökonomen vielfach empfohlene Lösung des Problems ist die Indexierung des Steuertarifs als Einkommensteuertarif »auf Rädern«. Hierbei werden die Tarifeckwerte sowie alle Freibeträge und steuerrechtlich abzugsfähigen Posten regelmäßig an das Preisniveau und gegebenenfalls die Realeinkommensentwicklung angepasst.

³ Dorn et al. (2016b) schätzen die kumulierte Belastung dieser »heimlichen Steuererhöhungen« zwischen 2011 und 2016 auf 33,5 (Kalte Progression im engeren Sinne) bzw. 70,1 Mrd. Euro (Kalte Progression im weiteren Sinne).

Abb. 7
Probleme der Kalten Progression

Wie groß sind Ihrer Meinung nach die folgenden im Zusammenhang mit der Kalten Progression immer wieder genannten Probleme?



Befragt zum präferierten Rhythmus der Anpassungen beim Einkommensteuertarif zum Ausgleich der Kalten Progression spricht sich eine absolute Mehrheit von 76% der Teilnehmer für einen »Tarif auf Rädern« und damit für die automatische jährliche Anpassung der Tarifeckwerte und Abzugsposten aus (vgl. Abb. 8). Den Status quo mit sporadischen Anpassungen befürworten 20% der Teilnehmer. Eine automatische Anpassung wird damit aus Sicht der Ökonomen klar befürwortet. Insbesondere in der gegenwärtigen ökonomischen Situation Deutschlands wären die Voraussetzungen für eine solche Anpassung günstig. So meint beispielsweise David Stadelmann von der Universität Bayreuth: »Es sollte mittlerweile gar keine Diskussion mehr sein, dass bei der Einkommensteuer die Folgen der kalten Progression periodisch und automatisch ausgeglichen werden müssen! Das ist einfach guter, ökonomischer Sachverstand. Die derzeit historisch niedrige Inflation würde es auch erlauben, eine solche Anpassung der Folgen der kalten Progression für den Staatshaushalt zu relativ attraktiven Bedingungen und damit mit politisch geringen Kosten durch eine verbindliche Regel festzuschreiben.«

Abb. 8
Rhythmus der Anpassungen beim Einkommensteuertarif

In welchem Rhythmus sollte der Einkommensteuertarif Ihrer Meinung nach zum Ausgleich der Kalten Progression korrigiert werden?

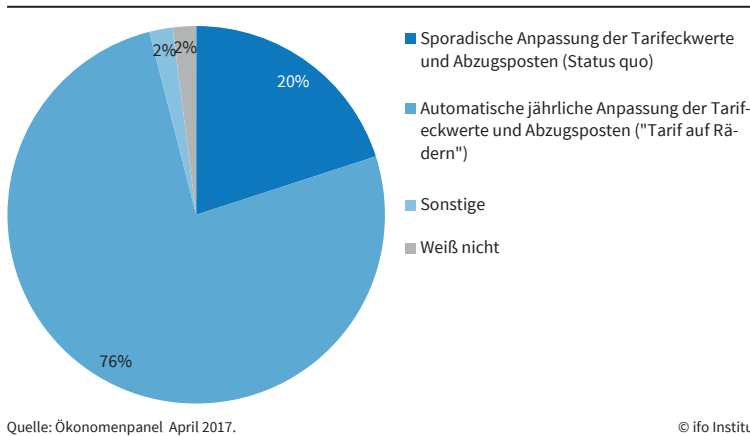
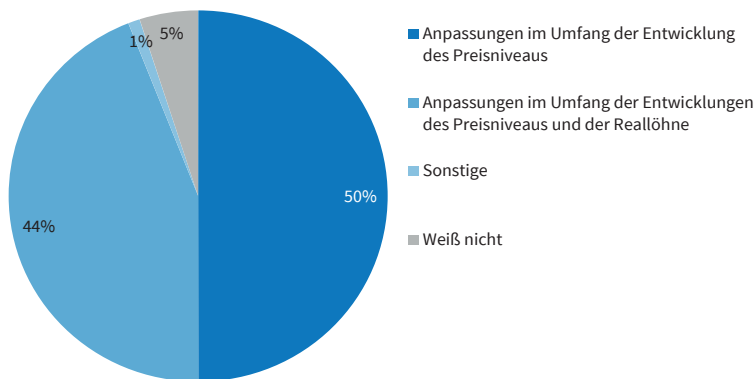


Abb. 9

Umfang der Anpassungen beim Einkommensteuertarif

In welchem Umfang sollte der Einkommensteuertarif Ihrer Meinung nach zum Ausgleich der Kalten Progression korrigiert werden?



Quelle: Ökonomenpanel April 2017.

© ifo Institut

Bezüglich des Umfangs der Anpassungen im Rahmen eines potenziellen »Tarifs auf Rädern« sind die befragten Ökonomen allerdings gespaltenen Meinung (vgl. Abb. 9). 50% der Teilnehmer sprechen sich für Anpassungen an die Entwicklung des Preisniveaus aus, während 44% darüber hinaus noch eine zusätzliche Anpassung an die Reallohnentwicklung befürworten. 5% der Teilnehmer äußerten sich nicht zu der Frage.

GRUNDLEGENDE REFORM DES EINKOMMENSTEUERSYSTEMS

Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten zur tariflichen Ausgestaltung eines Einkommensteuersystems. So wären anstatt des gegenwärtig in Deutschland verwendeten Tarifs mit mehreren linear-progressiven Zonen auch ein Stufentarif mit treppenförmig verlaufendem Grenzsteuersatz oder eine Einheitssteuer (»Flat Tax«) denkbar.

Befragt dazu, welche einkommensteuerliche Tarifausgestaltung sie bevorzugen würden, spricht sich eine absolute Mehrheit der teilnehmenden Professoren für das bisherige linear-progressive System aus (58%). 27% der Teilnehmer präferieren einen Stufentarif, während nur 12% eine »Flat Tax« bevorzugen würden. 3% der Teilnehmer machen keine Angabe.

Gegenwärtig steht die Einkommensteuer in der Bundesrepublik für rund 36,5% des gesamten Steueraufkommens und nimmt somit aus haushaltspolitischer Sicht eine gewichtige Rolle ein. In einem möglichen Reformszenario könnte die Bedeutung der Einkommensteuer durch eine Erhöhung des Aufkommens noch weiter gestärkt werden. Als Ausgleichsmaßnahme würde dagegen eine gleichzeitige Senkung anderer Steuern erfolgen. Befragt dazu, ob sie eine solche Steuerreform befürworten würden, spricht sich eine absolute Mehrheit von 72% der Teilnehmer dagegen aus. Lediglich 18% der Teilnehmer würden eine derartige Reform befürworten, wobei häufig eine Senkung der Mehrwertsteuer vorgeschlagen wurde. 10% machten bei dieser Frage keine Angaben.

Insgesamt sprechen sich die Ökonomen somit vornehmlich gegen eine grundlegende Reformierung des gegenwärtigen Einkommensteuersystems aus. Allerdings geben einige Teilnehmer zu bedenken, dass zukünftig nicht nur das Einkommensteuersystem allein betrachtet werden sollte, sondern auch die Sozialabgaben mitberücksichtigt werden sollten. So meint etwa Andreas Peichl von der Ludwig-Maximilians-Universität München und ifo Institut, dass »[die] Abgabenlast für untere und mittlere Einkommen (...) viel zu hoch [ist]«, weshalb er auch vorschlägt, ein »integriertes System

aus Transfers, Abgaben und [einer Einkommensteuer]« zu implementieren. Auch Fabian Herweg von der Universität Bayreuth ist der Ansicht, dass »bei einer Steuerreform (...) die Sozialabgaben mit auf den Prüfstand [sollten]. Unter diesen leiden niedrige Einkommen und sie sorgen für eine relative Geringbelastung von Spitzeneinkommen (gemäß heutiger Ausgestaltung).« Es bleibt abzuwarten, inwiefern es nach der Bundestagswahl 2017 zu einer entsprechenden Reformierung des Einkommensteuersystems kommt.

LITERATUR

CSU (2017), *Der Bayernplan – Klar für unser Land*, 17. Juli, verfügbar unter: http://www.csu.de/common/download/Beschluss_Bayernplan.pdf.

Die Grünen (2017), *Zukunft wird aus Mut gemacht – Bundestagswahlprogramm 2017*, 17. Juli, verfügbar unter: https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Gruener_Bundestagswahlprogramm-entwurf_2017.pdf.

Die Linke (2017), *Die Zukunft, für die wir kämpfen – SOZIAL. GERECHT. FÜR ALLE, Leittrag zum Wahlprogramm*, verfügbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/leittrag_entwurf_bundestagswahlprogramm_2017_neu.pdf.

Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst* 70(9), 31–38.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016a), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016b), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Fuest, C., S. Gäbler, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017), *Reform der Einkommensteuer: Vorschläge für einen »Niedersachsen-Tarif«*, Studie im Auftrag des Landes Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Finanzministerium, ifo Institut, München.

Götttert, M. (2017), »Steuernehreinnahmen und Steuerquote wachsen weiter. Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2017«, *ifo Schnelldienst* 70(11), 55–58.

Zeit Online (2017a), »Merkel schließt zusätzliche Steuerentlastungen aus«, 12. Mai, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/angela-merkel-steuern-15-milliarden-euro-entlastung-mittelschicht>.

Zeit Online (2017b), »SPD plant Reichensteuer ab 250 000 Euro«, 19. Juni, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-06/wahlprogramm-spd-reichensteuer-martin-schulz>.