

Einkommensteuer



Bericht von Stefan Bach und Hermann Buslei

Wie können mittlere Einkommen
beim Einkommensteuertarif entlastet werden? 391

Interview mit Stefan Bach

»Mittelfristig ist kein großer Spielraum vorhanden« 400

Am aktuellen Rand Kommentar von Philipp Engler

Für eine offene und fundierte Debatte über Eurobonds 404



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang
17. Mai 2017

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Markus Reiniger
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Kristina van Deuverden

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts: Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

Zur künftigen Dimension des Beschäftigungsproblems in der Europäischen Gemeinschaft

Vor wenigen Wochen hat der EG-Ministerrat das „Vierte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik“ verabschiedet. Zu den wichtigsten Zielen dieses Programms zählt, dass – bei leichter Differenzierung von Land zu Land – im Zeitraum 1976 bis 1980 ein reales Wirtschaftswachstum von jährlich 4 bis 5 vH gesichert und dass bis 1980 zur Vollbeschäftigung zurückgefunden werden soll. Nach dem Wirtschaftsablauf des Vorjahres und den Aussichten für dieses Jahr – 1976 wurde im EG-Durchschnitt ein Wachstum von 4,5 vH erreicht, für 1977 wird nur eine Rate von 3,5 vH erwartet – ist es aber fraglich geworden, ob der erstrebte mittelfristige Wachstumspfad eingehalten werden kann. Darüber hinaus müssen Zweifel daran angemeldet werden, dass die Gemeinschaftsziele in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung für jedes EG-Land miteinander vereinbar sind. Insbesondere ist zu fragen, ob die erforderlichen Investitionen bei dem projizierten Wachstumstempo realisiert werden können.

aus dem Wochenbericht Nr. 20 vom 18. Mai 1977

Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden?

Von Stefan Bach und Hermann Buslei

Eine vollständige Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ beim Einkommensteuertarif würde jährliche Steuermindereinnahmen von 35 Milliarden Euro nach sich ziehen, dies entspricht 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies zeigen Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell EStM des DIW Berlin. Von den Entlastungen würden auch die Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen profitieren. Die zehn Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen würden um 10,4 Milliarden Euro entlastet, dies sind im Durchschnitt über 2 000 Euro je Steuerpflichtigen, während die mittleren Einkommen je Steuerpflichtigen deutlich weniger entlastet würden. In Relation zu den Steuerbelastungen oder zum steuerpflichtigen Einkommen würden die mittleren und höheren Einkommen aber stärker entlastet als die Top-Einkommen. Will man hohe Steuerausfälle vermeiden und primär die mittleren Einkommen entlasten, muss man die Steuersätze im oberen Einkommensbereich anheben. Eine moderate Anhebung der Spitzensteuersätze erzielt aber nur begrenzte Mehreinnahmen.

In Politik und Öffentlichkeit werden die hohen Steuer- und Abgabenlasten insbesondere der Mittelschichten zunehmend kritisiert. Das Einkommensteueraufkommen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, nicht nur absolut, sondern auch in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Seit langem steigen die Grenzsteuersätze im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs steil an („Mittelstandsbauch“). Da zudem der Einkommensteuertarif seit 2010 nur wenig zurückgenommen wurde, haben sich die Steuerbelastungen der unteren und mittleren Einkommen deutlich erhöht.¹ Für diese Einkommensgruppen wird der primäre Entlastungsbedarf gesehen. Im Vorfeld der Bundestagswahl haben einzelne Politiker oder Verbände Steuerentlastungen in Größenordnungen von zehn bis 30 Milliarden Euro im Jahr vorgeschlagen. Dabei ist der Spielraum der öffentlichen Haushalte aber begrenzt, die strukturellen Budgetüberschüsse werden in den nächsten Jahren voraussichtlich gegen Null sinken.²

Studien zur Steuerlastverteilung zeigen, dass die Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen nur wenig Einkommensteuer zahlen.³ Diese Haushalte werden in stärkerem Maße durch die indirekten Steuern und Sozialbeiträge belastet. Daher bringen Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer für diese Haushalte nur eine geringe Entlastung, selbst wenn sie auf den Eingangsbereich des Steuertarifs konzentriert werden. Zugleich gehen mit Tarifsenkungen schnell beträchtliche Steuerausfälle einher, da auch die höheren Einkommen von der Entlastung profitieren.

1 Florian Dorn et al. (2016): Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten. ifo Forschungsberichte 77 (online verfügbar); Clemens Fuest et al. (2016): Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. ifo Forschungsberichte 76 (online verfügbar); Martin Beznoska (2016): Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression. IW policy paper 14/2016 (online verfügbar).

2 Kristina van Deuverden (2017): Nur geringer haushaltspolitischer Spielraum trotz hoher Überschüsse. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 66(1), 2017, S. 50-60 (online verfügbar).

3 Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52; RWI (2017) (online verfügbar): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht (online verfügbar).

Tabelle 1

Parameter des Einkommensteuertarifs 2017 sowie der Reformszenarien

Tarifparameter	Einkommensteuertarif Status quo (geltendes Recht 2017)	Grundsätzliche Reformszenarien		Aktuelle Steuerreformvorschläge			
		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5	Szenario 6
		Linear-progressiver Tarif bis 54 057 Euro	Geltender Tarif mit Spitzensteuersatz 49%	„Bayern-Tarif“ Söder: Knickstelle bei 16 250 Euro	Mittelstandsverein. Union: Knickstelle 20%, 42% ab 60 000	DGB-Konzept Einkommensteuertarif	DIE LINKE Einkommensteuertarif
Grundfreibetrag	8 820	8 820	8 820	8 820	8 820	11 000	12 600
Erste Progressionszone							
bis zu versteuerndem Einkommen (Euro)	13 769	54 057	13 769	16 250	13 769	70 000	17 000
Unterer Grenzsteuersatz in Prozent	14,00	14,00	14,00	14,00	14,00	22,00	14,00
Oberer Grenzsteuersatz in Prozent	23,97	42,00	23,97	23,97	20,00	49,00	20,30
Zweite Progressionszone							
bis zu versteuerndem Einkommen (Euro)	54 057	-	69 698	54 057	60 000	-	70 000
Unterer Grenzsteuersatz in Prozent	23,97	-	23,97	23,97	20,00	-	20,30
Oberer Grenzsteuersatz in Prozent	42,00	-	49,00	42,00	42,00	-	53,00
Erste obere Proportionalzone							
bis zu versteuerndem Einkommen (Euro)	256 303	256 303	256 303	256 303	256 303	125 000	260 532
Grenzsteuersatz in Prozent	42,00	42,00	49,00	42,00	42,00	49,00	53,00
Zweite obere Proportionalzone							
bis zu versteuerndem Einkommen (Euro)	-	-	-	-	-	-	1 000 000
Grenzsteuersatz in Prozent	0,45	0,45	0,49	0,45	0,45	0,52	0,60
Dritte obere Proportionalzone							
bis zu versteuerndem Einkommen (Euro)	-	-	-	-	-	-	-
Grenzsteuersatz in Prozent	-	-	-	-	-	-	75,00

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

**Einkommensteuertarif:
Hohe Grenzsteuersätze, niedrigere
Durchschnittsteuersätze**

Tabelle 1 beschreibt die Parameter des Einkommensteuertarifs 2017 und der Reformszenarien, Abbildung 1 den Verlauf der Grenz- und Durchschnittsteuersätze bis zu einem zu versteuerndem Einkommen von 80 000 Euro. Dargestellt werden die Grenzsteuersätze, also die Steuerbelastung für einen zusätzlichen steuerpflichtigen Euro, sowie die Durchschnittsteuersätze bezogen auf das zu versteuernde Einkommen, also das steuerpflichtige Einkommen nach Abzug von Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen und weiteren Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen sowie gegebenenfalls Kinderfreibeträgen. Der derzeitige Rei-

chensteuersatz sowie Erhöhungen der Spitzensteuersätze bei höheren Einkommen bei einzelnen Szenarien werden in der Abbildung nicht dargestellt.

Der Grundfreibetrag in Höhe von 8 820 Euro soll das Existenzminimum steuerfrei stellen. Dadurch entstehen nennenswerte Einkommensteuerbelastungen erst bei mittleren Bruttoeinkommen. Der Eingangsteuersatz liegt bei 14 Prozent, mit zunehmenden Einkommen steigen die Grenzsteuersätze in der ersten kurzen Progressionszone steil an, um bereits bei knapp 14 000 Euro zu versteuerndem Einkommen 24 Prozent zu erreichen. Bei höheren Einkommen steigen die Grenzsteuersätze in der zweiten Progressionszone deutlich langsamer, bis sie bei gut 54 057 Euro den ersten Spitzensteuersatz von 42 Prozent erreichen. Dieser bleibt konstant in der

ersten oberen Proportionalzone. Für Einkommen ab 256 303 Euro springt der Spitzensteuersatz auf 45 Prozent, den sogenannten „Reichensteuersatz“. Bei der Ehegattenbesteuerung nach dem Splittingverfahren werden der Grundfreibetrag und die Einkommensgrenzen verdoppelt. Dies entlastet Alleinverdiener-Paare oder Paare mit deutlich unterschiedlich hohem Einkommen gegenüber einer Individualbesteuerung.

Die meisten Steuerpflichtigen liegen mit ihren zu versteuernden Einkommen zwischen 10 000 und 30 000 Euro. In diesem Bereich sind die Grenzsteuersätze mit bis zu 30 Prozent bereits recht hoch. Die entsprechenden Belastungen des Mehrverdiensts sind relevant für wirtschaftliche Entscheidungen, zum Beispiel für Veränderungen des Erwerbsumfangs, Bildung und Weiterbildung oder einen Jobwechsel. Die Durchschnittsteuersätze, also die Steuerbelastung bezogen auf das gesamte zu versteuernde Einkommen, steigen ebenfalls steil an, liegen aber noch deutlich unter dem Grenzsteuersätzen, da der Grundfreibetrag und die niedrigeren Grenzsteuersätze entlastend wirken. Bei sehr hohen Einkommen nähern sich die Durchschnittsteuersätze dem Spitzensteuersatz immer weiter an. Die Durchschnittsteuersätze geben die Einkommenswirkungen an, also wie viel die Steuerpflichtigen von ihrem Einkommen an den Fiskus abgeben müssen. Sie sind relevant für die Belastungs- und Verteilungswirkungen.

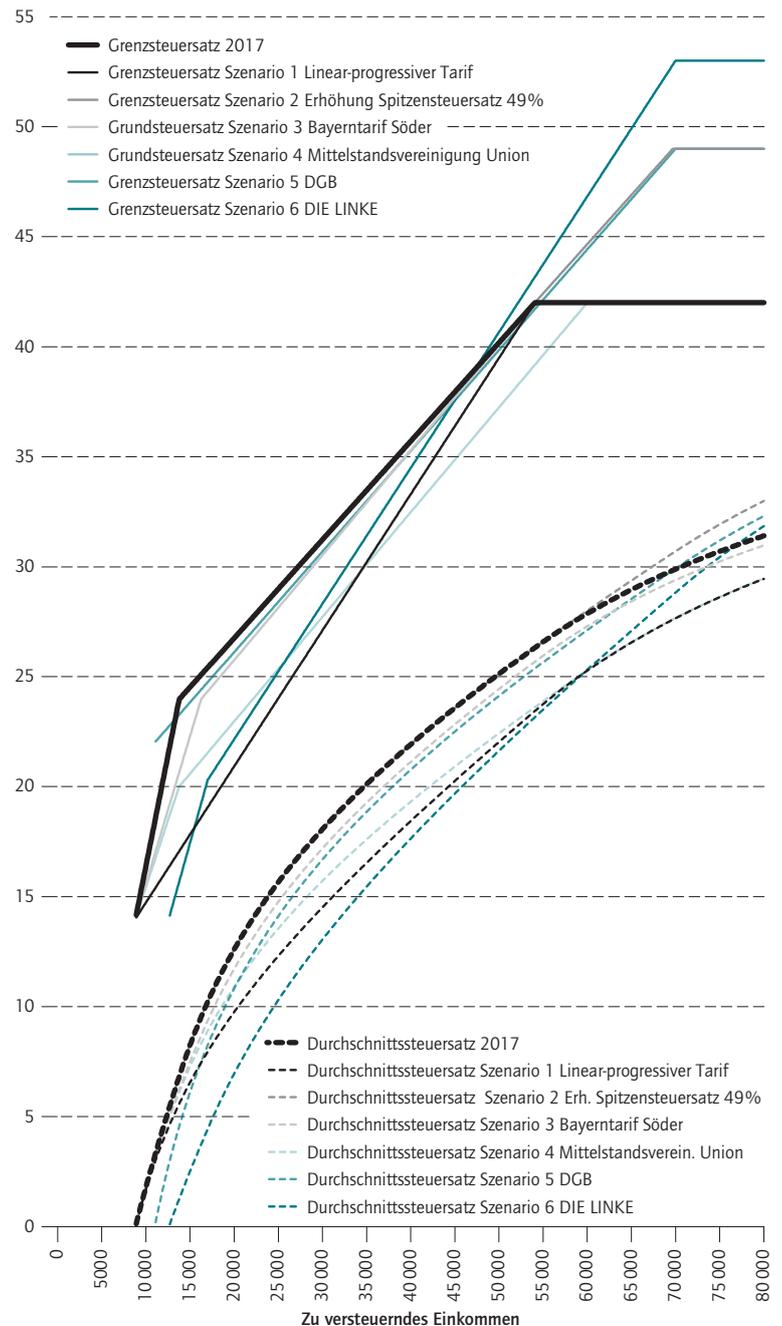
Für die effektiven Belastungen ist zusätzlich der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Einkommensteuerbelastung zu berücksichtigen. Dadurch steigen die Grenz- und Durchschnittsteuersätze entsprechend, wobei für geringe Einkommensteuerbelastungen eine Freigrenze gilt.

Der schnelle Anstieg der Grenzsteuersätze bis zum „Knick“ zwischen der ersten und der zweiten Progressionszone wird auch als „Mittelstandsbauch“ bezeichnet. Der Begriff stammt aus früheren Jahrzehnten, als die Grenzsteuersätze mit quadratischen Gleichungen definiert wurden, die konkav verliefen, also zunächst stärker und dann schwächer anstiegen.⁴ Ab 1990 ging man zu einer linear-progressiven Grenzsteuerfunktion für die gesamte Progressionszone über. Als die rot-grüne Bundesregierung ab 2001 die Spitzensteuersätze von 53 auf 42 Prozent senkte, sollte auch der Eingangsteuersatz deutlich reduziert werden. Da aber eine breitere Absenkung der Tariffunktion im mittleren Einkommensbereich hohe Steuerausfälle auslöst, wie sich auch im Folgenden zeigen wird, wurde der Steuertarif lediglich im Eingangsbereich „nach unten“ abgeknickt.

Abbildung 1

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des geltendem Einkommensteuertarifs 2017 sowie bei Reformationen

In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen.

⁴ Die Einkommensteuertarife seit 1958 sind im Lohn- und Einkommensteuerrechner auf der Webseite des Bundesministeriums für Finanzen dokumentiert (online verfügbar).

Der Mittelstandsbauch entsteht durch den schnellen Anstieg der Grenzsteuersätze.

Reformoptionen: Steuersenkung für untere und mittlere Einkommen, gegebenenfalls Erhöhung der Spitzensteuersätze

Im Folgenden analysieren wir zwei grundlegende Reformoptionen (*Szenarien 1* und *2*) sowie vier konkrete Reformvorschläge aus der steuerpolitischen Diskussion der letzten Monate (*Szenarien 3* bis *6*).

In *Szenario 1* wird der „Mittelstandsbauch“ vollständig „abgemagert“, indem zwischen dem Eingangsteuersatz von 14 Prozent und dem ersten Spitzensteuersatz von 42 Prozent die Grenzsteuersätze linear-progressiv mit konstanter Steigung verlaufen. Dadurch sinken die Grenz- und Durchschnittsteuersätze bei unteren und mittleren Einkommen deutlich. Ab zu versteuernden Einkommen von über 54 000 Euro gilt weiterhin der Grenzsteuersatz von 42 Prozent. Ab diesen Einkommen ist die maximale Entlastung von 1 562 Euro im Jahr erreicht. Dadurch liegt die Durchschnittsbelastung auch bei höheren Einkommen unter dem Status quo, bei sehr hohen Einkommen nähert sie sich diesem immer weiter an.

Wenn man im unteren und mittleren Einkommensbereich die Steuerpflichtigen entlasten und zugleich die gesamten Steuerausfälle begrenzen will, muss man die höheren Einkommen belasten. In *Szenario 2* wird beim geltenden Steuertarif der Spitzensteuersatz auf 49 Prozent erhöht, indem die linear-progressive Grenzsteuersatzfunktion der Progressionszone über die Einkommensgrenze von 54 057 Euro hinaus „verlängert“ wird, ohne deren Steigung zu verändern. Der Grenzsteuersatz von 49 Prozent wird dann bei einem zu versteuernden Einkommen von knapp 70 000 Euro erreicht. Dadurch steigen die Grenz- und Durchschnittsteuerbelastungen erst ab 54 057 Euro. Der Reichensteuersatz soll bei diesem Szenario ebenfalls auf 49 Prozent erhöht werden, aber nicht stärker steigen.

An konkreten Reformvorschlägen aus der steuerpolitischen Diskussion der letzten Monate greifen wir folgende Szenarien auf:

Der bayerische Finanzminister Markus Söder hat einen „Bayern-Tarif“ vorgeschlagen, bei dem die „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“, die derzeit bei einem Grenzsteuersatz von 23,97 Prozent und einem zu versteuernden Einkommen von 13 769 Euro liegt, „nach rechts“ auf ein zu versteuerndes Einkommen von 16 250 Euro verschoben wird (*Szenario 3*).⁵ Dadurch sinken Grenz- und Durchschnittsteuersätze vor allem im unteren und mitt-

leren Einkommensbereich, allerdings deutlich weniger als bei einer vollständigen Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“. Die maximale Entlastung beträgt bei diesem Szenario 347 Euro im Jahr. Bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren mit dem doppelten Einkommen verdoppelt sich dieser Entlastungsbetrag.

Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU schlägt vor, die „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“ bei einem zu versteuernden Einkommen von 13 669 Euro zu belassen und stattdessen den Grenzsteuersatz von 23,97 auf 20 Prozent zu senken (*Szenario 4*).⁶ Der erste Spitzensteuersatz von 42 Prozent soll erst bei einem zu versteuernden Einkommen von 60 000 Euro erreicht werden. Dadurch wird der „Mittelstandsbauch“ weitgehend abgebaut, die „Rechtsverschiebung“ der Einkommensgrenze des ersten Spitzensteuersatzes entlastet die höheren Einkommen etwas stärker als in *Szenario 1*. Die maximale Entlastung beträgt bei diesem Szenario 1 551 Euro im Jahr, bei Ehepaaren das Doppelte. Ferner werden eine Anhebung des Werbungskostenpauschbetrags auf 2 000 Euro, eine Anhebung des Kinderfreibetrags auf das Niveau des Grundfreibetrags sowie eine entsprechende Erhöhung der Kindergeldsätze um 36 Euro je Kind und Monat vorgeschlagen – letzteres wird bei unseren Aufkommens- und Verteilungsanalysen (vgl. unten) nicht berücksichtigt.

Nach dem Vorschlag des DGB zur Reform des Einkommensteuertarifs soll der Grundfreibetrag auf 11 000 Euro erhöht werden (*Szenario 5*).⁷ Der linear-progressive Grenzsteuertarif startet mit einem Eingangsteuersatz von 22 Prozent und steigt bis auf 49 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 70 000 Euro. Der Reichensteuersatz soll auf 52 Prozent erhöht werden und bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 125 000 Euro gelten. In der zweiten Progressionszone verlaufen die Grenzbelastungen knapp unterhalb der Grenzbelastung beim Status quo. Durch den deutlich höheren Grundfreibetrag werden vor allem die unteren Einkommen entlastet. Bei höheren Einkommen steigen die Steuerbelastungen deutlich gegenüber dem Status quo.

In einem aktuellen Reformvorschlag für das Wahlprogramm will die Partei DIE LINKE den Grundfreibetrag auf 12 600 Euro erhöhen (*Szenario 6*).⁸ Der Eingangsteu-

⁵ CSU: Söder stellt „Bayern-Tarif“ vor. Mega-Entlastung für Bürger. Pressemitteilung vom 21.07.2016 (online verfügbar); Reuters: CSU will Soli abschaffen und Geringverdiener entlasten (online verfügbar). ifo (2016): Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten. S. 18 f (online verfügbar).

⁶ Vgl. dazu Fabian Peters, Bernd Raffelhüschen: Aufkommenswirkung einer umfassenden Steuerreform in 3 Stufen: Zum Vorschlag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU. Diskussionsbeiträge / Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 62, 2016 (online verfügbar).

⁷ DGB: Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Dezember 2016 (online verfügbar).

⁸ DIE LINKE: Entwurf des Bundestagswahlprogramms (Leitantrag an den Hannoveraner Parteitag). 3. April 2017, 57. Zeilen 1258-1280.

Kasten

Das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (ESTM) des DIW Berlin

Das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell¹ (ESTM) des DIW Berlin analysiert die unmittelbaren Aufkommens- und Verteilungswirkungen des geltenden Einkommensteuerrechts sowie von Steuerreformen. Das Modell basiert auf einer repräsentativen Zehn-Prozent-Stichprobe aus den Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 und der jährlichen Einkommensteuerstatistik (Geschäftsstatistik) 2008. Die Datensätze werden im Wege der kontrollierten Datenfernverarbeitung im Forschungsdatenzentrum der Länder genutzt.

Ein detailliertes Simulationsprogramm ermittelt die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der festgesetzten Einkommensteuer, der nicht veranlagten Lohnsteuer und der Abgeltungssteuer sowie des Solidaritätszuschlags auf diese Steuern. Das Steuerrecht ist bis zum geltenden Rechtsstand 2017 abgebildet. Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen bei Änderungen des Steuerrechts werden nicht berücksichtigt.

Ein Fortschreibungsmodul berücksichtigt wesentliche Veränderungen bei den Steuerpflichtigen nach Erwerbsstatus und Familienstrukturen (Strukturfortschreibung) sowie der wesentlichen Einkommensgrößen und Ausgabenpositionen (Niveaufortschreibung) bis 2017. Die Fortschreibung bis 2016 stützt sich im Wesentlichen auf Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), des Mikrozensus, der Finanzstatistik, der Beschäftigtenstatistik und der jährlichen Bevölkerungsfortschreibung. Für den Projektionszeitraum bis 2017 werden aktuelle Prognosen zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung verwendet.

Da in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nur schätzungsweise gut 80 Prozent aller Haushalte in Deutschland steuerlich erfasst sind, berücksichtigen wir für die Verteilungsanalysen Informationen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) zu Haushalten mit keinen oder nur geringen steuerpflichtigen Einkommen. Dadurch können wir die Verteilungswirkungen für die gesamte Bevölkerung darstellen.

Verteilungsanalysen

Die Verteilungswirkungen der Simulationsergebnisse zum Einkommensteueraufkommen werden nach der Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte dargestellt, also den steuerpflichtigen Bruttoeinkommen. Diese Einkommensgröße wird in ein bedarfs-

gewichtetes Äquivalenzeinkommen umgerechnet.² Anschließend werden die so vergleichbar gemachten steuerpflichtigen Personen nach der Höhe ihres Äquivalenzeinkommens aufsteigend sortiert und in gleich große Dezile eingeteilt, das zehnte Dezil wird noch nach den fünf Prozent und einem Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen differenziert.

Ferner berechnen wir einschlägige analytische Maße zur Einkommenskonzentration (Gini-Koeffizient) sowie zur Steuerprogression (Suits-Maß).³ Die Berechnungen beziehen sich auf das bedarfsgewichtete Bruttoeinkommen. Dabei werden über den Gesamtbetrag der Einkünfte hinaus auch die nicht steuerpflichtigen Bruttoeinkommen einbezogen, etwa der steuerfreie Anteil der Rente oder steuerfreie Auslandseinkünfte und Lohnersatzleistungen.

Der Gini-Koeffizient wird aus der Lorenzkurvendarstellung abgeleitet. Er hat einen Wertebereich von 0 (Gleichverteilung) bis 1 (Konzentration des Gesamteinkommens auf eine Person).

Die Progressionsmaße messen die Konzentration der Einkommensteuer bezogen auf das Bruttoeinkommen. *Steuerprogression* ist dabei definiert als steigende relative Steuerbelastung bezogen auf das Bruttoeinkommen, also steigende Durchschnittsteuersätze. *Steuerregression* bedeutet sinkende Durchschnittsteuersätze. Das Suits-Maß misst die Konzentration der Steuerbelastung bezogen auf die Konzentration des Bruttoeinkommens, es ist normiert auf +1 bei vollständiger Steuerprogression und -1 bei vollständiger Steuerregression.

2 Dazu wird der Gesamtbetrag der Einkünfte durch die Summe der Äquivalenzgewichte der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder geteilt. Diese Einkommensgröße stellt ein unter Bedarfs Gesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Bruttoeinkommen dar. Nach der international üblichen Äquivalenzskala („neue“ oder „modifizierte“ OECD-Skala) erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, weitere erwachsene Personen haben jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Unterstellt werden dabei eine Kostendegression in größeren Haushalten durch die gemeinsame Haushaltswirtschaft sowie Bedarfsunterschiede bei Kindern. Dabei werden nur die in der Einkommensteuerstatistik erfassten Haushaltszusammenhänge berücksichtigt, also ledige Steuerpflichtige und Ehepaare sowie Lebenspartner mit ihren steuerlich zu berücksichtigenden Kindern. Vernachlässigt werden dabei nichteheliche Lebenspartnerschaften, Kinder im Haushalt mit eigenen steuerpflichtigen Einkommen oder weitere Mitbewohner, etwa Großeltern oder andere Personen.

3 Dazu und mit Literaturübersicht Richard Ochmann, Andreas Peichl (2006): *Measuring Distributional Effects of Fiscal Reforms*. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge/Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, No. 06-9. Zur Berechnung verwenden wir das STATA-Modul PROGRES.

1 Zu Mikrosimulationsmodellen vgl. das DIW Glossar „Mikrosimulationsmodelle in der Politikberatung“.

ersatz soll bei 14 Prozent verbleiben und über zwei Progressionszonen mit einem leichten „Knick“ bis auf 53 Prozent steigen, die bei einem zu versteuernden Einkommen von 70 000 Euro erreicht werden. Ferner vorgesehen sind ein erster Reichensteuersatz von 60 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 260 532 Euro sowie ein zweiter Reichensteuersatz von 75 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von einer Million Euro. Durch die starke Erhöhung des Grundfreibetrags und die Beibehaltung des aktuellen Eingangsteuersatzes von 14 Prozent sinken die Grenz- und Durchschnittsbelastungen bei diesem Vorschlag stark gegenüber dem Status quo. Bei hohen und sehr hohen Einkommen werden die Steuersätze dagegen kräftig angehoben.

Die Einkommensteuer wirkt stark progressiv

Die Aufkommens- und Verteilungseffekte der Einkommensteuer nach dem geltenden Rechtsstand sowie der Reformszenarien im Jahr 2017 werden mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (EStM) des DIW Berlin analysiert, das auf fortgeschriebenen Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik basiert (Kasten). In Tabelle 2 sind die Ergebnisse nach Dezilen und Perzentilen des äquivalenzgewichteten Gesamtbetrags der Einkünfte dargestellt.

Das Einkommensteueraufkommen (einschließlich nicht veranlagter Lohnsteuer, Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag)⁹ von insgesamt 309 Milliarden Euro ist stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert. Während die ärmsten 50 Prozent der Bevölkerung zusammengerechnet nur gut zehn Milliarden Euro oder 3,4 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens beitragen, zahlen die reichsten zehn Prozent 173 Milliarden Euro oder 56 Prozent des gesamten Steueraufkommens, je Steuerpflichtigen sind das durchschnittlich 40 000 Euro im Jahr. Allein das reichste eine Prozent der Bevölkerung zahlt 67 Milliarden Euro oder durchschnittlich 173 000 Euro je Steuerpflichtigen im Jahr.

Allerdings sind auch die Einkommen der Wohlhabenden und Reichen deutlich höher als in den unteren Einkommensgruppen, so dass insoweit höhere Steuerzahlungen nicht verwunderlich sind. Aber auch in Relation zum Einkommen ist die Steuerbelastung stark progressiv, wie die Durchschnittsteuersätze zeigen. Bezogen auf das effektive ökonomische Einkommen fallen die Belas-

tungen jedoch niedriger aus als in Bezug auf das zu versteuernde Einkommen. Zum einen reduzieren diverse Abzüge die Relation von Bruttoeinkommen und zu versteuerndem Einkommen. Zum anderen können Steuervergünstigungen und Steuergestaltungen die steuerlich erfassten Einkommen mindern.

Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ entlastet höhere Einkommen absolut am stärksten

Die vollständige „Abmagerung“ des „Mittelstandsbauchs“ bei der Einkommensteuer (*Szenario 1*) würde zu Steuermindereinnahmen von 35,5 Milliarden Euro im Jahr führen, ohne Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen. Das sind 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2017. Davon gehen 10,4 Milliarden Euro oder 29 Prozent an die reichsten zehn Prozent. Weitere 8,5 Milliarden Euro oder 24 Prozent entfallen auf das neunte Dezil. Damit erhalten die unteren 80 Prozent der Einkommensverteilung weniger als die Hälfte des Entlastungsvolumens. Dies liegt daran, dass auch die höheren und hohen Einkommen von der Tarifentlastung profitieren, die auf maximal 1 562 Euro im Jahr bei ledigen Steuerpflichtigen steigt, bei Ehepaaren auf das Doppelte. Entsprechend hoch sind die Entlastungen je Steuerpflichtiger in den oberen Dezilen und Perzentilen.

Relativ zum zu versteuernden Einkommen werden die Steuerpflichtigen vom sechsten bis zum neunten Dezil am stärksten entlastet. In den obersten Perzentilen geht die relative Entlastung immer weiter zurück, da sie in der Höhe absolut begrenzt ist. Entsprechend steigt die Steuerprogression leicht, wie das Progressionsmaß anzeigt. Die Umverteilungswirkung durch das Steuersystem sinkt allerdings durch die hohen Steuerausfälle. Der Gini-Koeffizient nach Steuern steigt leicht und zeigt damit eine leichte Zunahme der Einkommensungleichheit. Hier deutet sich an, dass die mit diesem Szenario verbundenen Steuerausfälle durch die Erhöhung anderer Steuern und Abgaben oder durch Ausgabenkürzungen refinanziert werden müssen, die weitere Verteilungswirkungen auslösen.

Ähnliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen ergibt der Vorschlag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (*Szenario 4*). Die Mindereinnahmen liegen mit gut 33 Milliarden Euro im Jahr etwas niedriger als bei *Szenario 1*. Durch die „Rechtsverschiebung“ der Einkommensgrenze des ersten Spitzensteuersatzes sind die Entlastungen etwas stärker auf die hohen Einkommen konzentriert. Entsprechend ist der Anstieg der Progressionsmaße etwas geringer und der Anstieg des Gini-Koeffizienten etwas stärker. Die Wirkung der Kindergelderhöhung ist in der Tabelle nicht ausgewie-

⁹ Erfasst werden sämtliche Einkommensteuerzahlungen der inländischen privaten Haushalte, also die bei der persönlichen Steuerveranlagung festgesetzte Einkommensteuer und festgesetzter Solidaritätszuschlag, die nicht veranlagte Lohnsteuer und die nicht veranlagte Abgeltungsteuer auf die Kapitalerträge der inländischen privaten Haushalte, sowie der Solidaritätszuschlag auf die nicht veranlagte Lohnsteuer und Abgeltungsteuer.

Tabelle 2

Aufkommens- und Verteilungswirkungen der Einkommensteuer sowie von Reformen des Einkommensteuertarifs 2017

Äquivalenzgewichteter ¹ Gesamtbetrag der Einkünfte		Einkommensteueraufkommen ² Status quo (geltendes Recht 2017)	Wirkung grundsätzlicher Reformszenarien			Wirkung aktueller Steuerreformvorschläge		
Quantile	Obergrenze Einkommen in Euro/Jahr		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 5	Szenario 6
			Linear-progressiver Tarif bis 54 057 Euro	Geltender Tarif mit Spitzensteuersatz 49%	„Bayern-Tarif“ Söder: Knickstelle bei 16 250 Euro	Mittelstandsverein. Union: Knickstelle 20%, 42% ab 60 000	DGB-Konzept Einkommensteuertarif	DIE LINKE Einkommensteuertarif
Steueraufkommen in Millionen Euro								
1. Dezil	1 121	0	0	0	0	0	0	0
2. Dezil	7 481	34	-5	0	-2	-11	-13	-22
3. Dezil	11 821	328	-47	0	-20	-102	-182	-268
4. Dezil	16 333	2 477	-429	0	-183	-574	-1 068	-1 944
5. Dezil	21 213	7 582	-1 619	1	-605	-1 460	-1 832	-4 555
6. Dezil	26 578	14 256	-3 159	0	-1 003	-2 565	-2 162	-6 550
7. Dezil	32 845	22 816	-4 792	1	-1 316	-3 826	-2 383	-8 067
8. Dezil	41 199	34 655	-6 571	3	-1 633	-5 489	-2 648	-9 484
9. Dezil	55 962	53 731	-8 505	15	-1 989	-7 803	-2 978	-10 924
10. Dezil	.	172 984	-10 377	10 491	-2 322	-11 483	9 765	13 520
91 %-95 %-Perzentil	73 792	42 788	-5 100	147	-1 148	-5 317	-1 548	-5 656
96 %-99 %-Perzentil	147 371	62 877	-4 259	2 988	-948	-4 943	1 566	148
Top-1 %-Perzentil	.	67 319	-1 018	7 356	-226	-1 224	9 747	19 028
Insgesamt	.	308 863	-35 505	10 510	-9 074	-33 314	-3 501	-28 294
Steueraufkommen in Euro je Steuerpflichtigen								
1. Dezil	1 121	0	0	0	0	0	0	0
2. Dezil	7 481	6	-1	0	0	-2	-2	-4
3. Dezil	11 821	62	-9	0	-4	-19	-34	-51
4. Dezil	16 333	540	-94	0	-40	-125	-233	-424
5. Dezil	21 213	1 893	-404	0	-151	-365	-457	-1 137
6. Dezil	26 578	3 539	-784	0	-249	-637	-537	-1 626
7. Dezil	32 845	5 448	-1 144	0	-314	-914	-569	-1 926
8. Dezil	41 199	7 864	-1 491	1	-371	-1 245	-601	-2 152
9. Dezil	55 962	11 935	-1 889	3	-442	-1 733	-661	-2 426
10. Dezil	.	39 867	-2 392	2 418	-535	-2 646	2 250	3 116
91 %-95 %-Perzentil	73 792	19 144	-2 282	66	-514	-2 379	-693	-2 531
96 %-99 %-Perzentil	147 371	36 663	-2 483	1 742	-553	-2 881	913	86
Top-1 %-Perzentil	.	173 056	-2 619	18 915	-582	-3 147	25 064	48 930
Insgesamt	.	6 650	-764	226	-195	-717	-75	-609
Steueraufkommen in Prozent des zu versteuernden Einkommens								
1. Dezil	1 121	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Dezil	7 481	0,00	-0,04	0,00	-0,01	-0,08	-0,09	-0,15
3. Dezil	11 821	0,01	-0,15	0,00	-0,06	-0,33	-0,58	-0,86
4. Dezil	16 333	0,04	-0,76	0,00	-0,32	-1,02	-1,89	-3,44
5. Dezil	21 213	0,09	-1,90	0,00	-0,71	-1,71	-2,15	-5,35
6. Dezil	26 578	0,13	-2,81	0,00	-0,89	-2,28	-1,92	-5,83
7. Dezil	32 845	0,16	-3,37	0,00	-0,93	-2,69	-1,68	-5,67
8. Dezil	41 199	0,19	-3,69	0,00	-0,92	-3,08	-1,49	-5,33
9. Dezil	55 962	0,23	-3,67	0,01	-0,86	-3,37	-1,29	-4,72
10. Dezil	.	0,33	-2,00	2,02	-0,45	-2,21	1,88	2,61
91 %-95 %-Perzentil	73 792	0,27	-3,22	0,09	-0,73	-3,36	-0,98	-3,57
96 %-99 %-Perzentil	147 371	0,33	-2,20	1,54	-0,49	-2,56	0,81	0,08
Top-1 %-Perzentil	.	0,40	-0,61	4,40	-0,14	-0,73	5,83	11,39
Insgesamt	.	0,23	-2,60	0,77	-0,67	-2,44	-0,26	-2,07
Verteilungs- und Progressionsmaße								
Verteilungsmaß								
Gini nach Steuern	.	0,4273	0,0023	-0,0037	0,0003	0,0027	-0,0051	-0,0085
Progressionsmaß								
Suits-Maß	.	0,3176	0,0382	0,0172	0,0108	0,0301	0,0491	0,1300

¹ Äquivalenzgewichteter mit modifizierter OECD-Skala.

² Festgesetzte Einkommensteuer, nicht veranlagte Lohnsteuer und Abgeltungsteuer, Solidaritätszuschlags auf diese Steuern.

Quelle: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (jährliche Einkommensteuerstatistik 2008, Lohnsteuerfälle 2007) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

sen. Diese bedeutet zusätzliche Mindereinnahmen von acht Milliarden Euro, die Familien mit Kindern entlastet und recht gleichmäßig über alle Einkommensgruppen verteilt ist.¹⁰ Einschließlich Kindergelderhöhung würde dieser Vorschlag somit jährliche Mindereinnahmen von 41 Milliarden Euro verursachen.

Deutlich kostengünstiger für den Fiskus ist der Vorschlag aus Bayern mit Steuerausfällen von neun Milliarden Euro im Jahr. Hier wird lediglich die „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“ etwas „nach rechts“ verschoben (Szenario 3). Dabei werden die unteren Einkommen relativ etwas stärker entlastet als in Szenario 1. Die Progressionswirkung der Einkommensteuer steigt nur geringfügig. Durch die deutlich niedrigeren Entlastungen sinkt die Umverteilungswirkung des Steuersystems nur minimal, entsprechend steigt der Gini-Koeffizient geringfügig.

Eine Anhebung des Spitzensteuersatzes reduziert die Steuerausfälle

Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer reinen Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 Prozent (ohne weitere Erhöhung des Reichensteuersatzes) zeigt Szenario 2. Dies würde gut zehn Milliarden Euro Steuermehreinnahmen erzielen, ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen und gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen. Naturgemäß werden hierbei nur die Steuerpflichtigen mit den hohen Einkommen belastet. Das obere eine Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen trägt etwa 70 Prozent der Steuererhöhung. Hier steigt sowohl die Progression der Einkommensteuer als auch ihre Umverteilungswirkung. Eine weitere Erhöhung des Spitzensteuersatzes würde je Prozentpunkt Mehreinnahmen von 1,6 Milliarden Euro erzielen. Eine separate Erhöhung des Reichensteuersatzes würde je Prozentpunkt weitere 0,5 Milliarden Euro ergeben. Letzteres würde allein das reichste Prozent der Bevölkerung belasten.

Hier zeigt sich, dass eine moderate Anhebung der Spitzensteuersätze nur begrenzte Mehreinnahmen erzielt und somit keine durchgreifende Steuerentlastung bei den unteren und mittleren Einkommen finanzieren kann. Hierzu muss man den Spitzensteuersatz stärker anheben und bereits bei einem relativ niedrigen Einkommen beginnen lassen, so dass auch die Grenzsteuersätze in der zweiten Progressionszone deutlich steigen.

In den Vorschlägen von DGB und DIE LINKE werden die Steuerpflichtigen mit unteren und mittleren Einkommen stärker entlastet, indem der Grundfreibetrag deut-

lich angehoben wird (Szenarien 5 und 6). Das DGB-Konzept hat mit 3,5 Milliarden Euro nur geringe Mindereinnahmen, da die Grenzsteuersätze im Bereich der beiden Progressionszonen nur moderat reduziert werden. Bei diesem Konzept werden die Steuerpflichtigen bis zum 95-Prozent-Perzentil mit knapp 15 Milliarden Euro entlastet, während die reichsten fünf Prozent der Steuerpflichtigen mit gut elf Milliarden Euro belastet werden, davon entfallen auf das reichste Prozent knapp zehn Milliarden Euro. DIE LINKE will dagegen auch die Grenzsteuersätze im unteren Bereich kräftig senken, so dass die Steuerpflichtigen bis zum 95-Prozent Perzentil deutlich entlastet werden. Bei diesem Konzept werden die Steuerpflichtigen bis zum 95-Prozent Perzentil sogar mit 47,5 Milliarden Euro entlastet, während die 5 Prozent reichsten Steuerpflichtigen mit gut 19 Milliarden Euro belastet werden, die nahezu vollständig auf das reichste Prozent entfallen. Dies bedeutet allerdings insgesamt hohe Mindereinnahmen von 28 Milliarden Euro. Die Progressions- und Umverteilungswirkung der Einkommensteuer erhöhen sich in beiden Szenarien deutlich. Die Progression steigt vor allem beim Vorschlag der Linkspartei deutlich stärker, die Umverteilungswirkung nimmt weniger stark zu, da im Vergleich zum DBG-Szenario hohe Steuerausfälle entstehen.

Weitere gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen durch die Einkommenseffekte sowie mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen werden bei den Simulationsrechnungen vernachlässigt. Kurzfristige „Zweitundeneffekte“ ergeben sich unmittelbar bei den indirekten Steuern, insoweit Einkommensteuerentlastungen oder -erhöhungen zu Mehr- oder Minderausgaben der Steuerpflichtigen führen und dies weitere gesamtwirtschaftliche Nachfragewirkungen auslöst. Ferner können Steuererhöhungen oder -senkungen Ausweichreaktionen erhöhen oder reduzieren, die das Aufkommen verändern und auch Wohlfahrts- und Wachstumswirkungen auslösen. Längerfristig können auch Veränderungen der Einkommensverteilung das Wachstum beeinflussen.¹¹

Fazit

Bei den derzeit diskutierten Reformen des Einkommensteuertarifs sollen vor allem mittlere Einkommen entlastet werden. Die Einkommensteuer ist durch Abzüge, Grundfreibetrag und Steuertarif stark progressiv. Daher werden niedrige Einkommen kaum und mittlere Einkommen nur moderat belastet, während hohe Einkommen hohe Steuern zahlen. Von Entlastungen im unteren Bereich des Steuertarifs profitieren auch die Steuerpflich-

¹⁰ Zur Verteilung des Kindergelds siehe Stefan Bach, Markus Grabka, Erik Tomasch: Steuer- und Transfersystem: Hohe Umverteilung vor allem über die Sozialversicherung. DIW Wochenbericht Nr. 8.2015, S. 154 (online verfügbar).

¹¹ Dazu und mit Literaturübersicht Hanne Albig et al. (2016): Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum. Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells. Friedrich-Ebert-Stiftung (online verfügbar).

tigen mit den hohen Einkommen. Dadurch entstehen erhebliche Mindereinnahmen. Wenn man diese verringern will, muss man die Steuersätze im oberen Einkommensbereich anheben. Deutliche Erhöhungen der Spitzensteuersätze können aber zu stärkeren Ausweichreaktionen führen und dadurch das Mehraufkommen reduzieren.

Zur Finanzierung der Mindereinnahmen könnten auch andere Steuern erhöht werden. Indirekte Steuern belasten die unteren und mittleren Einkommen relativ stark, so dass bei Erhöhungen die Progression und Umverteilungswirkung der Steuerlastverteilung zurückgeht.

Höhere Unternehmensteuern, Kapitaleinkommensteuern oder Vermögensteuern wirken umgekehrt, lösen aber leicht gesamtwirtschaftliche Nachteile und Widerstand bei den wirtschaftlichen Eliten aus. Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten lassen sich mittelfristig nur durch Kürzungen bei Sozialtransfers und Subventionen oder bei Investitionen realisieren. Auch dies hat zumeist ungünstige Verteilungswirkungen und längerfristig wirtschaftliche Nachteile zur Folge. Verbleibende Steuermindereinnahmen senken den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte, sie bedeuten niedrigere Staatsausgaben oder höhere Steuer- und Abgabenbelastungen in künftigen Perioden.

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

Hermann Buslei ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | hbuslei@diw.de

JEL: H24, H22, D31

Keywords: Personal income taxation, tax burden and distribution, tax revenue

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 20/2017:

www.diw.de/econbull





Dr. Stefan Bach, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin

INTERVIEW MIT STEFAN BACH

»Mittelfristig ist kein großer Spielraum vorhanden«

1. Herr Bach, immer häufiger wird kritisiert, dass insbesondere die Mittelschichten unter einer zu hohen Steuer- und Abgabenlast leiden. Zahlt die Mittelschicht überproportional viel Einkommensteuer? Die Mittelschicht hat relativ niedrige Einkommensteuerbelastungen. Das liegt daran, dass wir mit dem Grundfreibetrag das Existenzminimum steuerfrei lassen und auch vorher schon alle möglichen Abzüge gemacht werden können. Erst bei höheren Einkommen steigt die Einkommensteuerbelastung stark an, sodass das Einkommensteueraufkommen schon sehr stark auf die Reichen der Bevölkerung konzentriert ist. Die reichsten zehn Prozent zahlen 56 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens.
2. In den unteren Einkommensgruppen jedoch steigt der Steuersatz relativ steil an, während die Steuerkurve bei den höheren Einkommen flacher verläuft. Was spricht dagegen, diesen so genannten Mittelstandsbauch zu beseitigen? Der Mittelstandsbauch bezieht sich auf die Grenzsteuersätze, also die Steuerbelastung auf den nächsten verdienten Euro. Da steigen die Belastungen tatsächlich sehr stark an. Die Durchschnittsbelastungen sind aber im Eingangsbereich noch sehr niedrig, weil ja ein Großteil des Einkommens steuerfrei bleibt. Die Durchschnittssteuerbelastungen steigen erst verzögert an, dann allerdings auch deutlich. Wenn wir den Einkommensteuertarif auf breiter Front herunternehmen, also diesen Mittelstandsbauch abschmelzen, dann heißt das, dass natürlich alle Steuerpflichtigen entlastet werden und auch die reichen Steuerpflichtigen mit den hohen Steuerbelastungen davon profitieren. Die werden zwar relativ nicht so stark entlastet, absolut werden sie aber stärker entlastet als die Mittelschichten. Das führt dazu, dass von den beträchtlichen Steuerausfällen, die dann entstehen, noch ein erheblicher Teil an die hohen Einkommen geht.
3. Wie stark würde sich ein Abschmelzen des Mittelstandsbauchs im Portemonnaie des Steuerzahlers bemerkbar machen? Absolut betrachtet würden dabei die Steuerpflichtigen mit den hohen Einkommen mit etwa 1 600 Euro im Jahr am stärksten entlastet. Die mittleren

Einkommen, die nicht so viel Steuern zahlen, würden nur mit etwa 500 Euro entlastet und die Geringverdiener im unteren Einkommensbereich natürlich entsprechend weniger, denn die zahlen ja kaum Einkommensteuer. Diese Entlastungen würden jedoch in dieser Form nur stattfinden, wenn man im oberen Einkommensbereich keine Steuererhöhungen vorsieht.

4. Was würde eine solche Tarifreform den Staat kosten? Wenn wir den Mittelstandsbauch komplett abmagern, dann kostet das den Fiskus jährlich 35 Milliarden Euro. Das ist eine ganze Menge Geld und 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die schwarze Null ist da schon deutlich in Gefahr. Jetzt könnte man das finanzieren, indem man die Spitzensteuersätze anhebt. Das bringt aber gar nicht so viel, jedenfalls wenn man das in einem moderaten wirtschaftsverträglichen Rahmen hält. Die mittleren Einkommen könnten dadurch, je nachdem wo sie in der Einkommenshierarchie stehen, um 200 bis 600 Euro entlastet werden, die oberen Einkommen müssten dann aber Steuer mehrbelastungen tragen.
5. Das Einkommensteueraufkommen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Entsteht dadurch nicht ein Spielraum für Steuerentlastungen? Die Haushaltsüberschüsse, die in den letzten Jahren aufgelaufen sind, hängen natürlich mit dem starken Anstieg der Einkommensteuer zusammen, weil da die progressive Wirkung stark zugeschlagen hat. Wir haben den Steuertarif ja nur wenig heruntergenommen, deshalb wird hier in der aktuellen steuerpolitischen Diskussion der wesentliche Entlastungsbedarf gesehen, und man plant Steuerentlastungen je nach politischer Präferenz zwischen zehn und 30 Milliarden Euro. Das Problem dabei ist allerdings, dass wir auch auf der Ausgabenseite Zuwächse haben und in den sozialen Sicherungssystemen Defizite zu erwarten sind. Dadurch ist mittelfristig kein großer Spielraum vorhanden, also sind große Entlastungen hier nicht möglich, wenn man keine Defizite hinnehmen will.

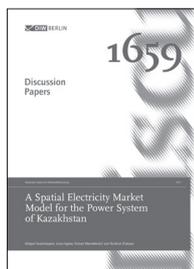
Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Discussion Papers Nr. 1659

2017 | Makpal Assembayeva, Jonas Egerer, Roman Mendelevitch, Nurkhat Zhakiyev



A Spatial Electricity Market Model for the Power System of Kazakhstan

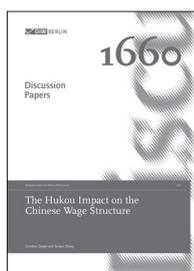
Kazakhstan envisions a transition towards a green economy in the next decades which poses an immense challenge as the country heavily depends on (hydro-)carbon resources, for both its economy and its energy system. In this context, there is a lack of comprehensive and transparent planning tools to assess possible sustainable development pathways in regard to their technical, economic, and environmental implications. We present such a tool with a comprehensive techno-economic model of the Kazakh electricity system which determines the hourly least-cost generation dispatch based on publicly available data on the technical and economic characteristics of power plants and the transmission infrastructure. This modeling framework accounts for the particularities of the Kazakh electricity system: i) it has a detailed representation of combined heat and power, and ii) line losses are endogenously determined using a linear approximation. Model results are examined for a typical winter week (with annual peak load) and a typical summer week (with the hour of lowest annual load) presenting regionally and temporally disaggregated results for power generation, line utilization, and nodal prices. In an application to market design, the paper compares nodal and zonal pricing as two possible pricing schemes in Kazakhstan for the envisioned strengthening of the day-ahead market. In general, the model can be readily used to analyze the least-cost dispatch of the current Kazakh electricity system and can be easily expanded to assess the sector's development. Among others, possible applications include investment in transmission lines and in the aging power plant fleet, scenarios and policy assessment for emission reduction, and questions of market liberalization and market design.



www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1660

2017 | Christian Dreger, Yanqun Zhang



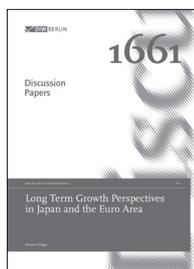
The Hukou Impact on the Chinese Wage Structure

Faster urbanization plays a key role in the Chinese economic transformation. However, at the Lewis turning point, the hukou institution constitutes a serious risk to the process, as it restricts the access of migrants to public services offered by cities. To attract further migration, firms started to accept a premium on top of the wage. Thus, the social discrimination introduced by the hukou system is partially compensated by the reactions of market participants, as migrant workers receive additional pay. Based on huge cross sections of private households, this paper provides insights into the size and the evolution of the wage premium. After controlling for standard wage determinants, such as sex, education, experience and ownership of firms, we find that the premium amounts to 7 percent of the hourly wage. Because of the premium, the share of non-wage labor costs is on the rise, especially for low-skilled migrants. To avoid further distortions and reduce inefficiencies, the hukou status should be unified. Migrants should obtain urban hukou as long as they live in cities. They should keep their land use rights when they are in the rural areas. Otherwise, the system could constitute a significant barrier for further urbanization. The removal of institutional bias could restore the link between wages and productivity and improve the allocation of labor.



www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere

Discussion Papers Nr. 1661
2017 | Christian Dreger



Long Term Growth Perspectives in Japan and the Euro Area

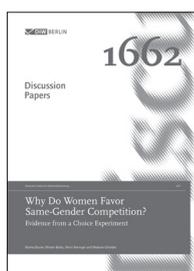
Euro area countries and Japan are confronted with similar challenges. Potential output is on a falling trend in the euro area, and the decrease started well before the financial crisis. In Japan, low output growth is a striking feature since many years, despite the unconventional monetary policy stance and massive fiscal stimulus programs provided by the government. According to a growth accounting exercise based on a Cobb-Douglas production function, the development in both economies can be traced to a weak evolution of TFP. Weak capital deepening is detected especially in the euro area. Driven by high uncertainty with regard to the business cycle, the willingness of firms to undertake investment is only modest and constitutes the achilles heel

for a smooth recovery. Both economies are not well prepared to manage the demographic challenges caused by an elderly population. Given that debt-to-GDP ratios are already at record heights, the scope for further demand driven policies is rather limited, especially in Japan. Instead, structural reforms are on the agenda to promote long run growth and a smooth development of the global economy.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1662
2017 | Norma Burow, Miriam Beblo, Denis Beninger, Melanie Schröder



Why Do Women Favor Same-Gender Competition? Evidence from a Choice Experiment

This paper addresses the behavioral puzzle of women's preference for competition when competitors are also women. Using a framed field experiment with 883 non-standard subjects, we show that none of the determinants of competitive behavior in general, including ability, self-confidence and risk aversion, provide a satisfying explanation for women's substantive gender-related selection into competition. Nonetheless, women who are overconfident, i.e. overestimate own abilities in performing a task, enter competition regardless of the gender-mix.

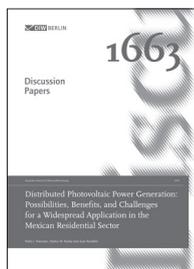
Hence, the gender-pairing phenomenon is driven by women who correctly estimate or underestimate own ability. We concluded that this is due to stereotypes about women's underperformance compared to men.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1663

2017 | Pedro I. Hancevic, Hector M. Nunez, Juan Rosellón



Distributed Photovoltaic Power Generation: Possibilities, Benefits, and Challenges for a Widespread Application in the Mexican Residential Sector

Mexico plans to implement a national program to support the adoption of distributed photovoltaic generation (DPVG) among qualified households. The main objectives of such a program would be to reduce the burden of the substantial federal energy subsidy and increase the share of renewable energy sources used to generate electricity. In this paper we assess the current conditions under which the Mexican residential electricity sector operates, and quantify the potential effects that the massive adoption of DPV systems would have on household expenditure and welfare, subsidy reduction, pollution and water resource usage. Based on the positive results in terms of both economic and environmental effects, our paper provides a significant support for further design and implementation of a DPVG program.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1664

2017 | Elena Argentesi, Albert Banal-Estanol, Jo Seldeslachts, Meagan Andrews



A Retrospective Evaluation of the GDF/Suez Merger: Effects on Gas Hub Prices

We present an ex-post analysis of the effects of GDF's acquisition of Suez in 2006 created one of the world's largest energy companies. We perform an econometric analysis, based on Difference-in-Difference techniques on the market for trading on the Zeebrugge gas hub in Belgium. Removing barriers to entry and facilitating access to the hub through ownership unbundling were an important part of the objectives of the remedies imposed by the European Commission. Our analysis shows a price decline after the merger. This decline suggests the remedies were effective in limiting the potential anti-competitive effects of the merger. Moreover, it suggests that ownership unbundling has generated improved access to the hub. Therefore, the remedies may have done more than simply mitigate the potential anticompetitive effects of the merger; they may have effectively created competition.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





Dr. Philipp Engler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Für eine offene und fundierte Debatte über Eurobonds

Mit der Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten ist die Diskussion über Eurobonds erneut entflammt. Anlass, diese Idee nüchtern unter die Lupe zu nehmen.

In einer Währungsunion stößt die gemeinsame Geldpolitik oft an ihre Grenzen. Herrscht in einem Land hohe Arbeitslosigkeit während alle andere Vollbeschäftigung aufweisen, kann die Geldpolitik nicht zur Senkung der Arbeitslosigkeit genutzt werden: Es würde nämlich zu einer unerwünschten Überhitzung der Konjunktur im Rest der Union kommen. In der Eurokrise waren viele betroffenen Regierungen aber nicht in der Lage, gezielt ihre Konjunktur zu stützen. Weil die Befürchtung eines staatlichen Zahlungsausfalls die Zinsen exorbitant in die Höhe trieb, waren sie nicht in der Lage, sich am Kapitalmarkt Geld zu leihen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben und Senkungen der Steuerlast. Stattdessen wurden Austeritätsmaßnahmen umgesetzt, die die Arbeitslosigkeit nur verschärften (online verfügbar).

Viele in Europa sehen in Eurobonds einen Ausweg aus diesem Teufelskreis. Wenn ein Land Staatsanleihen emittieren könnte, für die die gesamte Union haftet, dann würden die Zinsen hierfür die durchschnittliche Bonität der Mitgliedsländer widerspiegeln. Hochverschuldete Länder wie Italien oder Spanien, könnten sich so günstiger refinanzieren.

Gemeinsam begebene Anleihen mit gemeinsamer Haftung sind jedoch nur zu rechtfertigen, wenn eine gemeinsame Fiskalpolitik betrieben wird mit parlamentarisch legitimierten Ausgaben und gemeinsamen Steuern. Würden Eurobonds zur Finanzierung von Ausgaben im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten genutzt werden – etwa zur Zahlung von Gehältern im öffentlichen Dienst, von Renten oder Verteidigungsausgaben –, wäre zu befürchten, dass aufgrund der Abgabe des Haftungsrisikos an andere Mitgliedstaaten mehr Schulden als wünschenswert aufgenommen werden. Die heute teilweise gigantischen Schuldenberge abzutragen würden weiter wachsen. Und gerade diese Schuldenberge

wären Ursache für das Misstrauen der Investoren gegenüber einzelnen Ländern.

Nach dem Prinzip der Subsidiarität könnten Politikbereiche identifiziert werden, die sich für gemeinsam finanzierte Ausgaben eignen würden. In Frage kommen Bereiche, in denen a) die Präferenzen hinsichtlich der Art und des Umfangs staatlicher Leistungen in allen Mitgliedsländern identisch sind; oder b) diese Leistungen in einem Mitgliedsstaat auch Auswirkungen auf andere Mitgliedsstaaten haben („Externalitäten“); oder c) mit gemeinsam (statt allein) erbrachten Leistungen Kosten gesenkt werden können; oder d) die Ziele der Fiskalpolitik effektiver erreicht werden können. Bei a) sollte es schwierig sein, unstrittige Politikbereiche zu finden. Für b) und c) wären zum Beispiel eine gemeinsame Sicherung der EU-Außengrenzen, innere Sicherheit oder die Finanzierung europaweiter Verkehrs- und Energienetze vorstellbar. Bei d) wären konjunkturabhängige Transfers zwischen den Mitgliedstaaten denkbar: Länder mit geringer Arbeitslosigkeit würden Geld an Länder mit hoher Arbeitslosigkeit überweisen, damit diese nicht gezwungen sind, in einer Rezession auch noch Schulden zu machen. In diese Richtung gehen vielfach diskutierte Vorschläge einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung (online verfügbar).

Diese Beispiele lassen aber schon große Widerstände erahnen – die ersten, teilweise schrillen Reaktionen aus Deutschland nach Macrons Wahl bestätigen dies. Auch wenn mit einer kurzfristigen Umsetzung nicht zu rechnen ist: Eine aufgeschlossene Analyse würde der Debatte guttun. Die Vorteile für die Stabilisierung der Konjunktur in der Eurozone sollten, neben der Subsidiarität, im Vordergrund der Debatte stehen. Eurobonds sollten in diesem Zusammenhang als ein Element einer gemeinsamen Fiskalpolitik gesehen werden, welche eine Aufrechterhaltung gemeinsamer Ausgaben bei schwankenden Einnahmen ermöglicht. Eurobonds dürfen dagegen kein Instrument für permanente Transfers und zur dauerhaften Anhäufung von Schulden sein.