

KURZINFORMATION

Berlin, Dezember 2020

Der Einkommensteuer-Spitzensatz

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

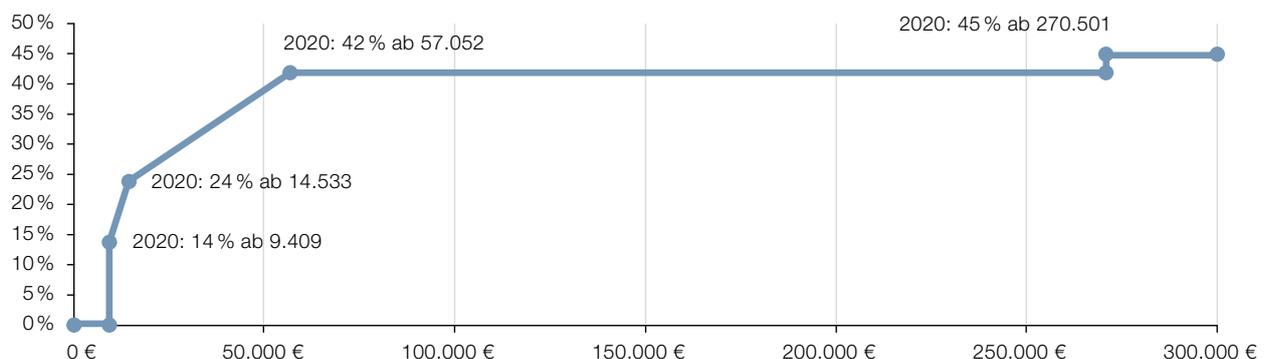
- Der Einkommensteuer-Spitzensatz gilt zu Unrecht als Gradmesser für Steuergerechtigkeit und sagt wenig über die adäquate Besteuerung von Spitzeneinkommen aus. Erst das Zusammenwirken zwischen Steuersatz, Bemessungsgrundlage und Tarifverlauf bestimmt die tatsächliche Steuerlast. So wurde seit den 1990er Jahren der Spitzensteuersatz zwar gesenkt, allerdings die Bemessungsgrundlage weiter verbreitert.
- Zudem fällt der Spitzensteuersatz inzwischen nicht mehr nur bei Spitzeneinkommen an, sondern zum Teil bereits bei mittleren Einkommen. Die immer wieder – nicht zuletzt wegen der Kosten zur Bekämpfung der (wirtschaftlichen) Folgen der Corona-Pandemie – geforderte Erhöhung des Spitzensteuersatzes würde damit auch die Mittelschicht treffen.
- Eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes würde zudem Verzerrungen bei der Unternehmensbesteuerung aufgrund der Rechtsformabhängigkeit verschärfen zu Lasten vieler Familienunternehmen.
- Die Umverteilung funktioniert bereits jetzt: Starke Schultern tragen mehr als Schwache, die obersten 10 Prozent der Steuerpflichtigen tragen 54,8 Prozent des Einkommensteueraufkommens.

Hintergrund

Das deutsche Einkommensteuerrecht unterliegt einem **progressiven Steuertarif**, somit steigt die prozentuale Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen an. Dies spiegelt den Gedanken wider, dass starke Schultern eine höhere Steuerbelastung tragen können als schwache. Der Spitzensteuersatz ist der höchste Grenzsteuersatz, d.h. der Steuersatz, mit dem die letzte Einheit der Steuerbemessungsgrundlage versteuert wird.

Der Einkommensteuer-Spitzensatz beträgt heute 42 Prozent. Hinzukommt (noch) der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Einkommensteuer. Zu versteuernde Einkommen ab 270.501 Euro unterliegen der sogenannten Reichensteuer, d.h. einem Steuersatz von 45 Prozent (inklusive Solidaritätszuschlag kumuliert 47,475 Prozent). Entscheidend für die **Höhe der Steuerbelastung** ist jedoch nicht allein die Höhe des Spitzensteuersatzes, sondern auch der **Tarifverlauf** und die **Bemessungsgrundlage**. Ein formal hoher Steuersatz bei einer schmalen Bemessungsgrundlage kann die gleiche oder sogar eine niedrigere steuerliche Belastung ergeben wie

Abbildung 1: Tarifverlauf 2020 (Einkommensteuer)



Hinweis: ab 2021 wirkt der verbleibende Solidaritätszuschlag als zusätzliche Reichensteuer, da nur noch 10 Prozent der Einkommensbezieher ihn tragen.

Quelle: Eigene Darstellung.

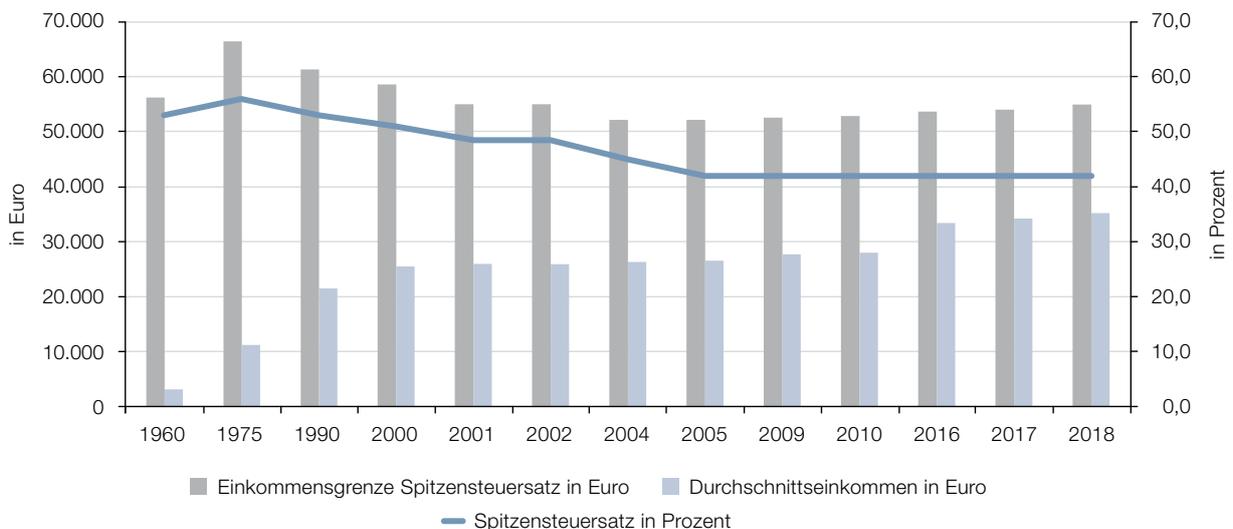
ein niedriger Steuersatz bei einer breiten Bemessungsgrundlage. Im internationalen Vergleich geht dennoch vom Spitzensteuersatz eine **hohe psychologische Bedeutung** aus.

Die Corona-Pandemie und die Kosten, die sie verursacht, werfen die Frage auf, wie diese Kosten beglichen werden sollen. Die Forderung nach Steuererhöhungen steht im Raum, dabei ertönt der Ruf nach einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer besonders häufig.

Der Spitzensteuersatz belastet nicht nur Spitzeneinkommen

Die Forderung nach einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes beruht in der Regel auf der Vorstellung, dass nur Spitzenverdiener dem Spitzensteuersatz unterliegen und daher eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes zu mehr Umverteilung und einer „gerechteren“ Besteuerung führt. Eine nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass die Definition, was steuerlich unter einem Spitzeneinkommen zu verstehen ist, eine erhebliche Wandlung erfahren hat. Wurde im Jahr 1960 der Spitzensteuersatz auf Einkommen ab 56.263 Euro erhoben, was dem 18-Fachen des Durchschnittseinkommens von 3.144 Euro entsprach, so musste im Jahr 2018 das Einkommen nur noch das 1,6-Fache des Durchschnittseinkommens von 35.189 Euro betragen, damit der Spitzensteuersatz anfällt (vgl. Abbildung 2). Es ist offensichtlich, dass mit dem **Spitzensteuersatz nicht mehr nur Spitzenverdiener** besteuert werden, **sondern auch Angehörige der Mittelschicht**, wie z.B. Angestellte und Facharbeiter, die über die Jahre in den Spitzensteuersatz hineingewachsen sind. Diese verfügen in der Regel nicht – oder nur zum geringen Teil – über Einkünfte aus anderen Einkunftsquellen, insbesondere Einkünfte aus Kapitalvermögen, die gesondert mit der Abgeltungsteuer besteuert werden. Eine Anhebung des Spitzensteuersatzes würde daher verstärkt diejenigen treffen, die nicht über zusätzliche Einkünfte aus privatem Vermögen verfügen und sogar den Aufbau von privatem Vermögen verhindern.

Abbildung 2: Durchschnittseinkommen und Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes seit 1960



Hinweis: Die 2007 eingeführte „Reichensteuer“ mit einem Steuersatz von 45 %, der Solidaritätszuschlag und der zwischen 1996 und 2000 geltende besondere Steuersatz für gewerbliche Einkünfte bleiben unberücksichtigt.

Quelle: BMF/DSI/Eigene Darstellung.

Die Höhe der Steuerbelastung hängt jedoch nicht nur von der Entwicklung des Spitzensteuersatzes, sondern auch vom Tarifverlauf ab. Wann die Besteuerung einsetzt und wie sich der Tarif im Verlauf entwickelt, hat große Auswirkungen auf die Höhe der Steuerlast. In der Regel sollte der Tarifverlauf angesichts von Preis- und Lohnentwicklungen laufend angepasst werden. Unterbleibt die Anpassung, so resultieren daraus steuerliche Mehreinnahmen für den Staat bzw. eine höhere steuerliche Belastung für die Steuerpflichtigen (Kalte Progression).¹ So führte beispielsweise allein die zeitliche Verschiebung der geplanten tariflichen Entlastungen von 2003 auf 2004 durch das Fluthilfeso-
 solidaritätsgesetz 2002 zu einem steuerlichen Mehrergebnis von +6.450 Millionen Euro.

¹ Vgl. hierzu Büttmann, Barbara: „Die Kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!“ Positionspapier 6, Stiftung Marktwirtschaft 2014.

Die Ausweitung der Bemessungsgrundlage

Die Bemessungsgrundlage und der Tarif unterliegen laufender Veränderung. Steuersenkungsprogramme, steuerliche Fördertatbestände und Tarifanpassungen wechseln sich mit einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage und der Einschränkung von Steuergestaltungsmöglichkeiten ab. Die Stellschrauben sind z.B.:

- Verlustverrechnungsmöglichkeiten bzw. -beschränkungen,
- Abschreibungsregeln, insbesondere degressive AfA (Absetzung für Abnutzung),
- Arbeitnehmersparzulage,
- Pendlerpauschale,
- häusliches Arbeitszimmer,
- Schuldzinsabzug etc.

Diejenigen, die regelmäßig auf den Spitzensteuersatz von 56 Prozent verweisen, der von 1975 bis 1989 galt, vergessen oft die **zahllosen Absetzmöglichkeiten und Steuersparmodelle**, die damals die Bemessungsgrundlage erheblich verminderten und so die tatsächliche Steuerlast verringerten. Diese wurden, wie z.B. Verlustverrechnungsmöglichkeiten aus geschlossenen Fonds wie Schiffs- oder Medienfonds, inzwischen stark eingeschränkt. Steuerliche Absetzmöglichkeiten wurden, wie z.B. die Höhe der Pendlerpauschale trotz explodierender Benzinpreise und Inflation, nicht erhöht, sondern seit den 1990er Jahren sogar gesenkt.

Im Nachfolgenden sind einzelne Beispiele für die Auswirkungen von Anpassungen der steuerlichen Bemessungsgrundlage aufgeführt. Die steuerlichen Mehrergebnisse entstammen jeweils dem entsprechenden Finanzbericht des Bundesministeriums der Finanzen und beinhalten ausweislich nur die steuerlichen Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen im Entstehungsjahr.

- Die Tarifreform 1990 führte zwar zu steuerlichen Entlastungen von -19 Mrd. Euro (davon entfielen auf die Körperschaftsteuer 1,3 Mrd. Euro). Gleichzeitig wurden Steuermehreinnahmen durch den Abbau von Steuer-subsidien in Höhe von +9,2 Mrd. Euro im Entstehungsjahr generiert.
- Das Steueränderungsgesetz 1992 führte zu einem steuerlichen Mehrergebnis im Entstehungsjahr von +1,4 Mrd. Euro (durch: Einschränkung des Verlustausgleichs bei Beteiligung an ausländischen Kapitalgesellschaften, Streichung der Steuerfreiheit von Zinsen aus bestimmten festverzinslichen Wertpapieren, Einschränkung des Sonderausgabenabzugs sowie Steuerfreiheit von Zinsen aus Kapitaleinkünften in Zusammenhang mit Steuersparmodellen, Zugriffsbesteuerung ausländischer Einkünfte mit Kapitalanlagecharakter).
- Die Senkung des Einkommensteuertarifs mittels Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 wurde breit gegenfinanziert im Einkommensteuergesetz durch Gesamtmaßnahmen, die zu einem steuerlichen Mehrergebnis von +15,7 Mrd. Euro im Entstehungsjahr führten (u.a. Einführung Mindestbesteuerung, Abgrenzung privater und betrieblicher Schuldzinsen, Streichung der Gewährung des halben durchschnittlichen Steuersatzes für außerordentliche Einkünfte und rechnerische Verteilung der außerordentlichen Einkünfte und der Einkünfte aus Vergütung für eine mehrjährige Tätigkeit auf 5 Jahre, Verlängerung der Spekulationsfrist bei Grundstücken von 2 auf 10 Jahre).
- Die Reduzierung der Eigenheimzulage 2004 zunächst um 30 Prozent führte zu steuerlichen Mehreinnahmen von +2,5 Mrd. Euro, die Abschaffung 2005 führte zu einem steuerlichen Mehrergebnis von +5,9 Mrd. Euro im Entstehungsjahr.
- Das Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung in Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen 2005 führte zu einem steuerlichen Mehrergebnis im Entstehungsjahr von +2,1 Mrd. Euro.
- Das Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm 2005 führte zu steuerlichen Mehreinnahmen im Entstehungsjahr von +1,2 Mrd. Euro (u.a. durch Abschaffung des Freibetrags für Abfindungen, Abschaffung der degressiven AfA für Mietwohngebäude (Neufälle) und Abschaffung des Sonderausgabenabzugs für private Steuerberaterkosten).
- Die Spekulationsfrist für Wertpapiere entfiel mit Einführung der Abgeltungssteuer 2008 ersatzlos.

Steuerliche Mehrergebnisse werden im Übrigen auch versteckt erzielt, z.B. durch die fehlende Anpassung von Steuerfreibeträgen. So wurde zwar der zuletzt 1965 angepasste Betrag für die Grenze geringwertiger Wirtschaftsgüter zwischenzeitlich von 410 Euro auf 800 Euro angepasst. Unter Berücksichtigung der Inflation wäre allerdings eine Anpassung auf 1.600 Euro angezeigt gewesen.

Die Verlagerung der Steuerbelastung

Selbst wenn man trotz der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu einer geringeren Einkommensteuerlast käme, muss man auch die Verlagerung der Steuerbelastung berücksichtigen, die die Gesamtsteuerlast des Einzelnen erhöht, wie folgende Beispiele zeigen:

Solidaritätszuschlag: Die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags im Jahr 1995 führte bereits im Entstehungsjahr zu einem steuerlichen Mehrertrag von +15.339 Millionen Euro.

Umsatzsteuer: Im Zeitverlauf ist – entsprechend dem internationalen Trend – eine gewisse Verlagerung von der Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung zur Umsatzbesteuerung festzustellen. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer bedeutet substantielle steuerliche Mehreinnahmen. Die Entwicklung der Umsatzsteuersätze und die steuerlichen Mehreinnahmen im jeweiligen Entstehungsjahr sind in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Entwicklung des Umsatzsteuertarifs – Veränderung des Steuersatzes auf Umsätze

Jahr	Erhöhung	Steuerliche Mehreinnahmen in Mio. Euro
1968 (Gesetz zur Änderung des USt.gesetzes 1967)	Erhöhung USt von 10 % auf 11 %	+562
1977	Erhöhung USt von 11 % auf 12 % bzw. von 5,5 % auf 6 %	+3.170
1983	Erhöhung USt auf 14 % bzw. 7 %	+4.090
1993	Anhebung Umsatzsteuer auf 15 %	+6.289
1998 (Rentenfinanzierungsgesetz 1997)	Normalsatz Erhöhung auf 16 %	+5.778
2007 (Haushaltsbegleitgesetz 2006)	Normalsatz Erhöhung auf 19 % (abgesenkt auf 16 % bis 31.12.2020)	+22.945

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Spitzensteuersatz in der Steuersystematik

Der Spitzensteuersatz steht im Steuerrechtsgefüge nicht isoliert da. **Tarifverlauf** und **Bemessungsgrundlage** bestimmen die Steuerbelastung mit. Ausnahmetatbestände bei der Bemessungsgrundlage können dazu führen, dass Teile meist höherer Einkommen nicht – bzw. geringer – besteuert werden (oder wurden z.B. durch sog. Steuersparmodelle).

Einer gesonderten Besteuerung unterliegen beispielsweise seit der Unternehmenssteuerreform 2008 Kapitalerträge wie z.B. Zinsen, Dividenden sowie Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren im Privatvermögen. Diese Erträge werden seit dem 1.1.2009 mit einem besonderen Steuersatz von 25 Prozent (plus Solidaritätszuschlag) besteuert, der sog. Abgeltungsteuer. Diese unterscheidet sich in der Systematik grundlegend von der Besteuerung anderer Einkünfte: Der Steuerabzug erfolgt pauschal an der Quelle mit Abgeltungswirkung. Es besteht die Möglichkeit zur Veranlagung, wenn dies zu einer niedrigeren Steuer führt (Günstigerprüfung). Mit der Einführung erfolgte gleichzeitig die Abschaffung der Spekulationsfrist, d.h. Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren sind unabhängig von der Haltedauer steuerpflichtig. Die Verlustverrechnungsmöglichkeiten sind begrenzt, da der Werbungskostenabzug über den einheitlichen Sparer-Pauschbetrag von 801 Euro bzw. 1.602 Euro bei Zusammenveranlagung hinaus versagt wird. Aufgrund der unterschiedlichen Systematik, der Versagung des Werbungskostenabzugs über den Sparer-Pauschbetrag hinaus und der steuerlichen Vorbelastung von Unternehmensgewinnen ist die Abgeltungsteuer jedoch nur bedingt mit dem progressiven Einkommensteuertarif vergleichbar.

Im deutschen System der dualen **Unternehmenssteuern** unterliegen auch Unternehmen, d.h. Einzelunternehmen und die Gewinne von Personengesellschaften, dem Einkommensteuertarif. Das Ziel einer annähernden steuerlichen Belastungsgleichheit von Unternehmensgewinnen, die der Einkommensteuer unterliegen und Gewinnen von Kapitalgesellschaften, wird derzeit nur sehr eingeschränkt erreicht. Bei einer Anhebung des Spitzensteuersatzes muss für Unternehmen, deren Gewinne der Einkommensteuer unterliegen, Entlastung gewährt werden, ansonsten drohen erhebliche **Wettbewerbsverzerrungen**. Für zusätzliche Komplexität sorgt die Gewerbesteuer, die im Gefüge der Unternehmenssteuern ebenfalls berücksichtigt werden muss.

Nicht zuletzt ist der **Einkommensteuertarif in der Gesamtsystematik in Schiefele geraten**. Da der Tarifverlauf der Lohnentwicklung nur sehr ungenügend angepasst wurde, zumindest aber der Grundfreibetrag stetig erhöht wurde, wird der Tarif immer weiter gestaucht. Die Steuerbelastung steigt steil an und bereits mittlere Einkommen geraten in den Spitzensteuersatz. Der Spitzensteuersatz ist daher auch nicht oder nur eingeschränkt als Gradmesser für ein gerechtes Steuersystem geeignet. Die **Umverteilung funktioniert** hingegen, stärkere Schultern tragen mehr als Schwache: Die obersten 10 Prozent der Steuerpflichtigen tragen 54,8 Prozent des Aufkommens an der Einkommensteuer.