

Kiel **Policy Brief**

Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013–2017

Alfred Boss

Nr. 81 | November 2014



Abgabenbelastung und heimliche Steuererhöhung in ausgewählten Fällen 2013–2017

Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

A. Problemstellung

Die OECD veröffentlicht für ihre Mitgliedsländer seit Jahrzehnten regelmäßig Daten über die Lohnsteuer- und die Sozialabgabenbelastung typischer Arbeitnehmerhaushalte. Nach der aktuellsten Untersuchung wurde ein lediger Arbeitnehmer in Deutschland im Jahr 2013 bei einem Durchschnittslohn in Höhe von 45 170 Euro (OECD 2014: 26) mit 49,3 Prozent im Durchschnitt belastet (ebenda: 19, 292); die marginale Belastung betrug 60,0 Prozent (ebenda: 77).

In den vergangenen Monaten wurden in Deutschland mehrere Sozialgesetze geändert. Die Beitragssätze in der sozialen Pflegeversicherung wurden mit Wirkung ab Jahresbeginn 2015 sowie ab Jahresbeginn 2017 angehoben. Der Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung wird in den Jahren 2016 und 2017 – nach einem Rückgang im Jahr 2015 – im Durchschnitt der Kassen zunehmen; die einzelnen Kassen dürfen und werden ab Jahresbeginn 2015 spezifische Zusatzbeiträge erheben. Die Lohnsteuerbelastung, die auch von den Beitragssätzen in der Sozialversicherung abhängt, wird angesichts deutlich zunehmender Löhne sowie des angekündigten Verzichts auf Maßnahmen gegen die „kalte Progression“ wohl steigen. Es stellt sich die Frage, wie sich bis zum Ende der Legislaturperiode die Belastung von Arbeitnehmerhaushalten insgesamt und im Detail entwickeln wird und inwieweit es heimliche Einkommensteuererhöhungen geben wird. Auch ist zu untersuchen, wie die Wirtschaftspolitik reagieren sollte.¹

B. Die ausgewählten Haushalte

Die Berechnungen beziehen sich auf Ledige im Alter von mindestens 23 Jahren. Es wird angenommen, dass sie nur Arbeitseinkommen beziehen, sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und nicht beitrags- und steuerbegünstigt für das Alter vorsorgen. Der Lohn liegt

¹ Eine längere Fassung der vorliegenden Analyse wurde unter Boss (2014b) veröffentlicht.

oberhalb der Löhne, für die spezielle sozialabgabenrechtliche Regelungen gelten, aber – mit zwei Ausnahmen – unterhalb der relevanten Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung.

Für die Höhe des Lohns im Jahr 2013 werden fünf verschiedene Werte unterstellt:

- Durchschnittslohn in der Abgrenzung der OECD (45 170 Euro),
- Lohn in Höhe des 0,36fachen Durchschnittslohns (16 339 Euro) und damit des Lohns, der ab dem Jahr 2015 zu dem dann prinzipiell geltenden Mindestlohn (von 8,50 Euro je Stunde) bei Vollzeiterwerbstätigkeit erzielt wird,
- Lohn in Höhe des 0,67fachen Durchschnittslohns (30 114 Euro),
- Lohn in Höhe des 1,67fachen Durchschnittslohns (75 284 Euro) und
- Lohn in Höhe des vierfachen Durchschnittslohns (180 680 Euro).

Es wird angenommen, dass die Löhne der ausgewählten Haushalte im Jahr 2014 um 2,8 Prozent und im Zeitraum 2014–2017 um jahresdurchschnittlich 3,0 Prozent steigen werden (Tabelle 1). Schließlich wird unterstellt, dass die Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung, die für das Jahr 2015 bereits vorliegen, in den Jahren 2016 und 2017 – entsprechend den gesetzlichen Regelungen – jeweils so stark erhöht werden wie die Löhne in den Jahren 2014 bzw. 2015 steigen, ihnen also mit einer Verzögerung von zwei Jahren folgen werden (Tabelle 2).

Tabelle 1: Ausgewählte Bruttolöhne 2013–2017 (Euro)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	16 339	16 796	17 300	17 819	18 354
Mittlerer Lohn	30 114	30 957	31 886	32 842	33 828
Durchschnittslohn	45 170	46 435	47 828	49 263	50 741
Hoher Lohn	75 284	77 392	79 714	82 105	84 568
Sehr hoher Lohn	180 680	185 739	191 311	197 051	202 962

Quelle: OECD (2014); eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung 2013–2017 (Euro)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Allgemeine Rentenversicherung (Westen) und Arbeitslosenversicherung	69 600	71 400	72 600	74 700	76 900
Gesetzliche Krankenversicherung und soziale Pflegeversicherung	47 250	48 600	49 500	50 900	52 400

Quelle: www.lohn-info.de (2013; 2014); www.beitragsbemessungsgrenze-online.de (2014); eigene Prognosen.

C. Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge

1. Die Beitragssätze

Die Beitragssätze in der Sozialversicherung werden sich in den kommenden Jahren aufgrund gesetzlicher Regelungen teils deutlich verändern (Tabelle 3). Der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung wird zum Jahresbeginn 2015 und zum Jahresbeginn 2017 angehoben werden (Bundesministerium für Gesundheit 2014b: 4–5); der Beitragssatz für kinderlose Versicherte im Alter von mindestens 23 Jahren bleibt um 0,25 Prozentpunkte höher als der Satz für andere Versicherte. Der Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung wird ab Jahresbeginn 2015 – abgesehen von der generellen Regelung – von den einzelnen Kassen festgesetzt werden (Bundesministerium für Gesundheit 2014a); es wird erwartet, dass der kassenspezifische Beitrag im Durchschnitt von 0,4 Prozent im Jahr 2015 über 0,6 Prozent im Jahr 2016 auf 0,7 Prozent im Jahr 2017 steigen wird. Schließlich wird damit gerechnet, dass sowohl der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung als auch der in der Arbeitslosenversicherung konstant bleiben werden. Der Satz in der Rentenversicherung müsste Anfang 2015 zwar gemäß der geltenden Gesetzeslage gesenkt werden, vermutlich wird die geltende Regelung aber – wie für das Jahr 2014 – außer Kraft gesetzt (Boss 2014a: 5). Der Satz in der Arbeitslosenversicherung könnte und sollte angesichts der weiterhin günstigen Arbeitsmarktlage reduziert werden (Boss 2014a: 13), wahrscheinlich ist aber, dass er konstant bleiben wird und dass die Rücklage erhöht wird.

Tabelle 3:
Beitragssätze in der Sozialversicherung und krankenkassenspezifischer Beitrag 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeitslosenversicherung	3,00 ^a	3,00	3,00	3,00	3,00
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Allgemeine Rentenversicherung	18,90 ^b	18,90	18,90	18,90	18,90
davon: Arbeitgeberbeitrag	9,45	9,45	9,45	9,45	9,45
Gesetzliche Krankenversicherung					
Arbeitgeber	7,30 ^c	7,30	7,30	7,30	7,30
Arbeitnehmer	8,20 ^c	8,20	7,30	7,30	7,30
Soziale Pflegeversicherung					
Kinderlose Versicherte	2,30 ^d	2,30	2,60	2,60	2,80
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,025	1,025	1,175	1,175	1,275
Versicherte mit Kindern	2,05 ^d	2,05	2,35	2,35	2,55
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,025	1,025	1,175	1,175	1,275
Insgesamt					
Kinderlose Versicherte	39,70	39,70	39,10	39,10	39,30
davon: Arbeitgeberbeitrag	19,275	19,275	19,425	19,425	19,525
Versicherte mit Kindern	39,45	39,45	38,85	38,85	39,05
davon: Arbeitgeberbeitrag	19,275	19,275	19,425	19,425	19,525
Kassenspezifischer Beitrag (im Durchschnitt)	0,00	0,00	0,40	0,60	0,70

^aSGB III, § 341 — ^bSGB VI, § 158. — ^cSGB V, §§ 241 und 249. — ^dSGB XI, §§ 55 und 58; Sonderregelung in Sachsen.

Quelle: Bundesministerium für Gesundheit (2014a und b); eigene Prognosen.

Der Beitragssatz insgesamt wird demnach im Jahr 2017 um 0,30 Prozentpunkte höher sein als im Jahr 2014. Der Satz der Arbeitgeberbeiträge wird im Zeitraum 2014–2017 wohl um 0,25 Prozentpunkte, der der Arbeitnehmerbeiträge um 0,05 Prozentpunkte zunehmen.

2. Die Beiträge und die Beitragsbelastung

Die Sozialversicherungsbeiträge bei den ausgewählten Löhnen werden in den nächsten Jahren – absolut gesehen – vor allem wegen des Lohnanstiegs zunehmen (Tabellen 4 und 5). Dies gilt auch für die Arbeitskosten als Summe aus Bruttolohn und Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung (Tabelle 6).

Tabelle 4:
Arbeitnehmerbeiträge^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	3 337	3 431	3 473	3 613	3 758
Mittlerer Lohn	6 151	6 323	6 401	6 659	6 926
Durchschnittslohn	9 226	9 484	9 601	9 988	10 389
Hoher Lohn	12 098	12 423	12 467	12 926	13 412
Sehr hoher Lohn	12 098	12 423	12 467	12 926	13 412

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5:
Arbeitgeberbeiträge^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	3 149	3 237	3 361	3 461	3 584
Mittlerer Lohn	5 804	5 967	6 194	6 380	6 605
Durchschnittslohn	8 707	8 950	9 291	9 569	9 907
Hoher Lohn	11 555	11 864	12 145	12 494	12 914
Sehr hoher Lohn	11 555	11 864	12 145	12 494	12 914

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6:
Ausgewählte Bruttolöhne^a einschließlich der Arbeitgeberbeiträge (Arbeitskosten) 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	19 488	20 033	20 661	21 280	21 938
Mittlerer Lohn	35 918	36 924	38 080	39 222	40 433
Durchschnittslohn	53 877	55 385	57 119	58 832	60 648
Hoher Lohn	86 839	89 256	91 859	94 599	97 482
Sehr hoher Lohn	192 235	197 603	203 456	209 545	215 876

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Unterscheidung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen ist ökonomisch irrelevant. Die Sozialversicherungsbeiträge sind als Teil der Arbeitskosten der Unternehmen nur als Summe sinnvoll zu interpretieren. Diese Summe ist auf die Arbeitskosten zu beziehen. Die Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) werden in Relation zu den Arbeitskosten – nach einem Rückgang im Jahr 2015 – in den Jahren 2016 und 2017 etwas steigen (Tabelle 7). Die so gemessene Belastung ist bei hohen Löhnen umso niedriger, je höher der Lohn ist. Dies ist bedingt dadurch, dass es Beitragsbemessungsgrenzen gibt.

Tabelle 7:
Sozialversicherungsbeiträge^a in Relation zum Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	33,28	33,29	33,08	33,24	33,47
Mittlerer Lohn	33,28	33,28	33,08	33,24	33,47
Durchschnittslohn	33,29	33,28	33,07	33,24	33,47
Hoher Lohn	27,24	27,21	26,79	26,87	27,01
Sehr hoher Lohn	12,30	12,29	12,10	12,13	12,30

^aArbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge kinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3. Bewertung

a. Beiträge zur Arbeitslosen- und zur allgemeinen Rentenversicherung

Für Löhne bis zur Beitragsbemessungsgrenze steigen die Beiträge zur allgemeinen Renten- und zur Arbeitslosenversicherung mit zunehmendem Bruttolohn. Das ist eine adäquate Regelung, weil die Leistungsansprüche (z.B. Arbeitslosengeld, Altersrente) grundsätzlich mit steigendem Bruttolohn oder Nettolohn größer werden.

Für Löhne oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze ist der Beitrag absolut gleich. Auch das ist grundsätzlich adäquat, weil die Gegenleistung absolut gleich ist. Wenn daher die Relation Beitrag zu Lohn (bzw. zu Lohn einschließlich Arbeitgeberbetrag) in diesem Bereich mit steigendem Lohn sinkt, so ist dagegen nichts einzuwenden, weil die Relation Leistungsanspruch zu Lohn entsprechend sinkt.

b. Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und zur sozialen Pflegeversicherung

Sieht man von dem (quantitativ wenig bedeutsamen) Krankengeld ab, so bewirken (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) lohnabhängige Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und zur sozialen Pflegeversicherung absolut gleiche Ansprüche (auf Arzneimittel, Arztleistungen, Pflegeleistungen, Krankenhausbehandlung etc.). Adäquat wären – wieder abgesehen vom Krankengeld – absolut gleiche Beiträge („Kopfpauschale“) und damit der Verzicht auf Um-

verteilung. Auch für Löhne oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze ist ein absolut gleicher Beitrag angemessen.

Für effiziente Umverteilungsmaßnahmen gibt es das Steuer- und Transfersystem. Wenn man gleichwohl innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung umverteilen will, dann kann man den Beziehern niedriger Löhne Zuschüsse zu einer „Kopfpauschale“ gewähren. Einen Schritt in diese Richtung hatte eine Bundesregierung für die gesetzliche Krankenversicherung vor fast zehn Jahren durchgesetzt (Zusatzbeitrag mit Sozialausgleich). Die jetzige große Koalition hat die Regelung abgeschafft.

c. Beiträge sind etwas Anderes als Steuern

Es ist – jedenfalls was die Verhältnisse in Deutschland betrifft – nicht zulässig, die Beitragsbelastung als regressiv („negativ progressiv“) einzustufen und mit der progressiven Einkommensteuerbelastung in einen Topf zu werfen. Vielmehr ist die lohnabhängige Beitragsfinanzierung der weitaus meisten Leistungen der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung ein Element einer progressiven Belastung neben der Einkommensbesteuerung. Die OECD verkennt bei ihren Analysen, dass Beiträge etwas Anderes als Steuern sind.

D. Die Belastung durch die Lohnsteuer und durch den Solidaritätszuschlag

1. Abzugsbeträge

Der Lohn- bzw. Einkommensteuer unterliegt der Bruttolohn nach Abzug bestimmter Werbungskosten und bestimmter Sonderausgaben. Im Folgenden werden die Abzugsbeträge, die für einen ledigen Steuerpflichtigen ohne irgendwelche Vorkehrungen berücksichtigt werden, beschrieben.

Der Pauschbetrag für Werbungskosten bei der Ermittlung der Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit beträgt 1 000 Euro je Jahr (Steuergesetze 2014, § 9a Einkommensteuergesetz). Für Sonderausgaben nach § 10 Absatz 1 Nummer 1, 1a, 4, 5, 7 und 9 und nach § 10b gilt für einzelne Steuerpflichtige ein Pauschbetrag von 36 Euro (Steuergesetze 2014, § 10c EStG). Sozialversicherungsbeiträge werden nach den folgenden Regelungen als Sonderausgaben berücksichtigt.

Folgende Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung werden für Ledige berücksichtigt (Steuergesetze 2014, § 10 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 3):

*(Arbeitnehmerbeiträge plus Arbeitgeberbeiträge, maximal 20 000 Euro)
mal Faktor abzüglich Arbeitgeberbeiträge*

Dabei beträgt der Faktor für das Jahr 2005 60 Prozent. Er steigt für die Jahre danach um zwei Prozentpunkte je Jahr (Steuergesetze 2014, § 10 Absatz 3). Für das Jahr 2014 beläuft er sich auf 78 Prozent; im Jahr 2025 wird er 100 Prozent betragen.

Arbeitnehmerbeiträge an die gesetzliche Krankenversicherung gelten zu 96 Prozent als Abzugsbetrag für Sonderausgaben; hinzu kommt der Arbeitnehmerbeitrag an die soziale Pflegeversicherung (Steuergesetze 2014, § 10 Absatz 1 Nummer 3). Wenn die Kranken- und die Pflegeversicherungsbeiträge eines Arbeitnehmers die Grenze von 1 900 Euro übersteigen, werden sie in voller Höhe berücksichtigt (Steuergesetze 2014, § 10 Absatz 4).

Arbeitnehmerbeiträge an die Arbeitslosenversicherung werden als Sonderausgaben berücksichtigt, soweit sie zusammen mit den Krankenversicherungs- und den Pflegeversicherungsbeiträgen die Grenze von 1 900 Euro nicht überschreiten.

Insgesamt ergeben sich beträchtliche Abzugsbeträge für die Sozialversicherungsbeiträge (Tabelle 8). Beispielsweise resultiert der Abzugsbetrag für einen Durchschnittsverdiener in der Abgrenzung der OECD im Jahr 2013 aus Rentenversicherungsbeiträgen in Höhe von 2 220 Euro und Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen in Höhe von 4 132 Euro.

Tabelle 8:
Abzugsbeträge für Sozialversicherungsbeiträge bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	2 542	2 677	2 767	2 951	3 079
Mittlerer Lohn	4 235	4 469	4 619	4 946	5 288
Durchschnittslohn	6 352	6 705	6 930	7 417	7 932
Hoher Lohn	7 743	8 224	8 482	9 103	9 765
Sehr hoher Lohn	7 743	8 224	8 482	9 103	9 765

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

2. Das zu versteuernde Einkommen und die Bemessungsgrundlagenelastizität

Der Abzug fester Pauschbeträge für die Summe aus Werbungskostenpauschale und Sonderausgabenpauschale bewirkt, dass – für sich genommen – das zu versteuernde Einkommen stärker zunimmt als der Bruttolohn. Der Abzug der Rentenversicherungsbeiträge bewirkt das Gegenteil; zwar steigen die Beiträge bei konstantem Beitragssatz lediglich so wie die Löhne bzw. die Beitragsbemessungsgrenzen, aber der Faktor, der zusammen mit den geleisteten Beiträgen den Abzugsbetrag bestimmt, nimmt Jahr für Jahr zu. Der Abzugsbetrag für Kranken- und für Pflegeversicherungsbeiträge variiert mit den relevanten Beitragssätzen und steigt unter den getroffenen Annahmen im Jahr 2015 schwächer, danach aber stärker als der Bruttolohn.

Insgesamt nimmt das zu versteuernde Einkommen in allen untersuchten Fällen – außer im Jahr 2015 – etwas weniger zu als der Bruttolohn. Für das Jahr 2015 ergibt sich – vor allem wegen des Rückgangs des Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung – ein stärkerer Anstieg (Tabellen 9 und 10).

Tabelle 9:
Zu versteuernde Einkommen^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	12 761	13 083	13 497	13 832	14 239
Mittlerer Lohn	24 843	25 452	26 231	26 860	27 504
Durchschnittslohn	37 782	38 694	39 862	40 810	41 773
Hoher Lohn	66 505	68 132	70 196	71 966	73 767
Sehr hoher Lohn	171 901	176 479	181 793	186 912	192 161

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 10:
Zu versteuernde Einkommen^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	.	2,52	3,16	2,48	2,94
Mittlerer Lohn	.	2,45	3,06	2,40	2,40
Durchschnittslohn	.	2,41	3,02	2,38	2,36
Hoher Lohn	.	2,45	3,03	2,52	2,50
Sehr hoher Lohn	.	2,66	3,01	2,82	2,81

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Bemessungsgrundlagenelastizität, also die Relation der prozentualen Veränderung des zu versteuernden Einkommens zur prozentualen Veränderung des Bruttolohns, beträgt für alle Fälle in allen Jahren außer im Jahr 2015 weniger als 1 (Tabelle 11). Dies bedeutet, dass insoweit, also abgesehen von den Wirkungen des Einkommensteuertarifs, im Zeitraum 2014–2017, sieht man vom Jahr 2015 ab, „heimliche Steuererhöhungen“ vermieden werden, es vielmehr zu „heimlichen Steuersenkungen“ kommt.

Tabelle 11:
Bemessungsgrundlagenelastizität^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	.	0,90	1,05	0,83	0,98
Mittlerer Lohn	.	0,88	1,02	0,80	0,80
Durchschnittslohn	.	0,86	1,01	0,79	0,79
Hoher Lohn	.	0,88	1,01	0,84	0,83
Sehr hoher Lohn	.	0,95	1,00	0,94	0,94

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3. Die Lohnsteuer und die Tarifelastizität

Die Lohnsteuer ergibt sich durch Anwendung der Steuertarife 2013 bzw. 2014 auf das zu versteuernde Einkommen (Tabelle 12). Die Steuerschuld verändert sich für alle Fälle im Jahr 2014 wenig. Dazu trägt bei, dass der Einkommensteuertarif zum Jahresbeginn 2014 geändert worden ist. Der Grundfreibetrag beträgt seither 8 354 statt 8 130 Euro. Die Steuerschuld fällt für zu versteuernde Einkommen in der ersten Progressionszone um bis zu 43 Euro niedriger aus als nach dem im Jahr 2013 gültigen Tarif. Für alle höheren zu versteuernden Einkommen ist die Steuerschuld um 43 Euro geringer als nach dem Steuertarif 2013.

Tabelle 12:
Lohnsteuer^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	848	880	977	1 058	1 156
Mittlerer Lohn	4 036	4 171	4 402	4 590	4 785
Durchschnittslohn	8 193	8 472	8 890	9 234	9 587
Hoher Lohn	19 736	20 376	21 243	21 986	22 743
Sehr hoher Lohn	64 002	65 882	68 114	70 264	72 468

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: BMF (2014); eigene Berechnungen.

Dagegen nimmt die Steuerschuld für alle Fälle in den Jahren 2015 bis 2017 deutlich zu (Tabelle 13). Dabei steigt die Lohnsteuerschuld für Bezieher des niedrigen Lohns sehr stark. Die Zunahme der Steuerschuld ist umso niedriger, je höher der Lohn ist.

Tabelle 13:
Lohnsteuer^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	.	3,77	11,02	8,29	9,26
Mittlerer Lohn	.	3,34	5,54	4,27	4,25
Durchschnittslohn	.	3,41	4,93	3,87	3,82
Hoher Lohn	.	3,24	4,26	3,50	3,44
Sehr hoher Lohn	.	2,94	3,39	3,16	3,14

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Veränderungsraten der Lohnsteuerschuld sind durchgängig größer als die des zu versteuernden Einkommens. Vor allem für die Jahre 2015 bis 2017 sind sie größer, weil der Steuertarif annahmegemäß – anders als es für das Jahr 2014 der Fall war – konstant bleiben wird. Dies bedeutet, dass die Tarifelastizität, die Relation der prozentualen Veränderung der Lohnsteuerschuld zur prozentualen Veränderung des zu versteuernden Einkommens, größer

als 1 ist (Tabelle 14). Sie sinkt für die untersuchten Fälle mit steigendem zu versteuernden Einkommen. Die Werte für das Jahr 2014 sind nach unten verzerrt, weil der Steuertarif 2014 etwas anders als der für das Jahr 2013 ist.

Tabelle 14:
Tarifelastizität der Lohnsteuer^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	.	1,50	3,49	3,34	3,15
Mittlerer Lohn	.	1,36	1,81	1,78	1,77
Durchschnittslohn	.	1,41	1,63	1,63	1,62
Hoher Lohn	.	1,32	1,41	1,39	1,38
Sehr hoher Lohn	.	1,11	1,13	1,12	1,12

^aKinderloser Versicherter, berechnet als Quotient der Werte in den Tabellen 13 und 10.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5. Der Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag beträgt grundsätzlich 5,5 Prozent der Lohn- bzw. Einkommensteuerschuld (Tabelle 15). Für niedrige Löhne ist der Steuersatz kleiner; er steigt allmählich von 0 auf 5,5 Prozent.

Tabelle 15:
Solidaritätszuschlag^a bei ausgewählten Löhnen 2013–2017 (Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	0	0	1	17	37
Mittlerer Lohn	222	229	242	252	263
Durchschnittslohn	451	466	489	508	527
Hoher Lohn	1 085	1 121	1 168	1 209	1 251
Sehr hoher Lohn	3 520	3 624	3 746	3 865	3 986

^aKinderloser Versicherter; auf volle Euro-Beträge gerundet.

Quelle: BMF (2014); eigene Berechnungen.

6. Die Lohnsteuer und der Solidaritätszuschlag im Verhältnis zum Bruttolohn

Die – am Bruttolohn gemessene – Lohnsteuerbelastung nimmt für alle untersuchten Fälle im Zeitraum 2014 bis 2017 Jahr für Jahr zu (Tabelle 16). Addiert man die Belastung durch den Solidaritätszuschlag, so steigt die Belastung bei den unteren Lohngruppen etwas stärker als die Lohnsteuerbelastung allein (Tabelle 17).

Tabelle 16:
Lohnsteuer^a bei ausgewählten Löhnen in Relation zum Bruttolohn 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	5,19	5,24	5,65	5,94	6,30
Mittlerer Lohn	13,40	13,47	13,81	13,98	14,15
Durchschnittslohn	18,14	18,24	18,59	18,74	18,89
Hoher Lohn	26,22	26,33	26,65	26,78	26,89
Sehr hoher Lohn	35,42	35,47	35,60	35,66	35,71

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 17:
Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag^a bei ausgewählten Löhnen in Relation zum Bruttolohn 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	5,19	5,24	5,65	6,03	6,50
Mittlerer Lohn	14,14	14,21	14,56	14,74	14,92
Durchschnittslohn	19,14	19,25	19,61	19,78	19,93
Hoher Lohn	27,66	27,78	28,11	28,25	28,37
Sehr hoher Lohn	37,37	37,42	37,56	37,62	37,67

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

7. Die Lohnsteuer und der Solidaritätszuschlag im Verhältnis zu den Arbeitskosten

Bezieht man die Lohnsteuer und den Solidaritätszuschlag auf die Arbeitskosten, so zeigt sich – bei etwas niedrigerem Niveau – der gleiche Verlauf der Quoten wie bei den am Bruttolohn gemessenen Belastungsquoten (Tabellen 18 und 19).

Tabelle 18:
Lohnsteuer^a in Relation zum Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	4,35	4,39	4,73	4,97	5,27
Mittlerer Lohn	11,24	11,30	11,56	11,70	11,83
Durchschnittslohn	15,21	15,30	15,56	15,70	15,81
Hoher Lohn	22,73	22,83	23,13	23,24	23,33
Sehr hoher Lohn	33,29	33,34	33,48	33,53	33,57

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 19:
Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag^a in Relation zum Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	4,35	4,39	4,73	5,05	5,44
Mittlerer Lohn	11,85	11,92	12,20	12,35	12,48
Durchschnittslohn	16,04	16,14	16,42	16,56	16,68
Hoher Lohn	23,98	24,08	24,40	24,52	24,61
Sehr hoher Lohn	35,12	35,17	35,32	35,38	35,42

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

E. Die Abgabenbelastung insgesamt

Fasst man – trotz der skizzierten Problematik (vgl. Abschnitt C.3) – gemäß dem Vorgehen der OECD die Belastung durch die Lohnsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und die durch die Sozialversicherungsbeiträge zusammen, so zeigt sich, dass die Belastung in allen untersuchten Fällen im Jahr 2017 höher als im Jahr 2013 sein wird (Tabelle 20). Für den Bezieher des Durchschnittslohns beträgt die Belastung dann 50,15 Prozent, nach 49,33 Prozent im Jahr 2013. Die marginale Belastung eines Durchschnittsverdieners beläuft sich im Jahr 2017 auf 61,2 Prozent, nach 60,0 Prozent im Jahr 2013 (OECD 2014: 77).

Tabelle 20:
Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträge^a in Relation zum Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberbeiträge 2013–2017 (Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	37,63	37,68	37,81	38,29	38,91
Mittlerer Lohn	45,13	45,20	45,28	45,59	45,95
Durchschnittslohn	49,33	49,42	49,49	49,80	50,15
Hoher Lohn	51,22	51,29	51,19	51,39	51,62
Sehr hoher Lohn	47,42	47,46	47,42	47,51	47,72

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

F. Das Ausmaß der „heimlichen Steuererhöhungen“

Die Lohnsteuer steigt in allen untersuchten Fällen in den Jahren 2015–2017 stärker als der Bruttolohn (Tabelle 21). Würde sich die Lohnsteuer in jedem Jahr so wie die Bruttolöhne verändern, so wäre sie niedriger (Tabelle 22).

Tabelle 21:
Elastizität der Lohnsteuer^a in Bezug auf den Bruttolohn 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	.	1,35	3,67	2,76	3,09
Mittlerer Lohn	.	1,19	1,85	1,42	1,42
Durchschnittslohn	.	1,22	1,64	1,29	1,27
Hoher Lohn	.	1,16	1,42	1,17	1,15
Sehr hoher Lohn	.	1,05	1,13	1,05	1,05

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 22:
Lohnsteuer^a bei ausgewählten Löhnen bei durchschnittlicher Belastung des Bruttolohns wie im Jahr 2014 (Euro)

	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	880	907	934	962
Mittlerer Lohn	4 171	4 295	4 424	4 557
Durchschnittslohn	8 472	8 724	8 986	9 255
Hoher Lohn	20 376	20 989	21 618	22 267
Sehr hoher Lohn	65 882	67 858	69 894	71 991

^aKinderloser Versicherter.

Quelle: BMF (2014); eigene Berechnungen.

Es kommt demnach zu beträchtlichen heimlichen Steuererhöhungen (Tabelle 23). Die Differenzen zwischen der Lohnsteuer bei zu erwartendem Recht und bei unveränderter Belastung werden im Zeitraum 2015 bis 2017 Jahr für Jahr größer. Sie sind für niedrige Löhne – relativ gesehen – besonders groß (Tabelle 24).

Es könnte sein, dass der Grundfreibetrag bei der Einkommensbesteuerung in den nächsten Jahren etwas erhöht wird, weil sonst das Existenzminimum besteuert würde. Die heimlichen Steuererhöhungen wären dann etwas geringer. Es könnte auch sein, dass der Beitragssatz in der Rentenversicherung ab Jahresbeginn 2015 etwas reduziert wird. Dann fielen die Abzugsbeträge etwas kleiner und die Lohnsteuer etwas höher aus. Umgekehrt könnte der kassenspezifische Beitrag im Durchschnitt höher ausfallen als unterstellt, mit entgegengesetzter Konsequenz für die Lohnsteuerschuld.

Tabelle 23:
Heimliche Einkommensteuererhöhung^a 2014–2017 (Euro)

	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	0	70	124	194
Mittlerer Lohn	0	107	166	228
Durchschnittslohn	0	166	248	332
Hoher Lohn	0	254	368	476
Sehr hoher Lohn	0	256	370	477

^aGemessen an der Belastung des Bruttolohns im Jahr 2014; ohne Steuererhöhung infolge des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Tabellen 12 und 22; eigene Berechnungen.

Tabelle 24:
Heimliche Einkommensteuererhöhung^a im Verhältnis zur Lohnsteuer bei konstanter Belastung 2014–2017 (Prozent)

	2014	2015	2016	2017
Niedriger Lohn	0	7,7	13,3	20,2
Mittlerer Lohn	0	2,5	3,8	5,0
Durchschnittslohn	0	1,9	2,8	3,6
Hoher Lohn	0	1,2	1,7	2,1
Sehr hoher Lohn	0	0,4	0,5	0,7

^aGemessen an der Belastung des Bruttolohns im Jahr 2014; ohne Steuererhöhung infolge des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Tabellen 22 und 23; eigene Berechnungen.

G. Wirtschaftspolitische Überlegungen

Von den heimlichen Steuererhöhungen sind alle Einkommensteuerpflichtigen betroffen. Das gesamte Einkommensteuerrecht sollte entsprechend der Nominaleinkommensentwicklung indexiert werden. Es sollte keine Rolle spielen, ob Nominaleinkommen inflationsbedingt oder real steigen oder sinken. Es sind eine Indexierung der Abzugsbeträge bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens und eine Indexierung aller Stufen des Einkommensteuertarifs erforderlich (Boss 2011), um wachstumshemmende Effekte der Besteuerung zu vermeiden (Boss et al. 2008).

Der Einkommensteuertarif sollte Jahr für Jahr angepasst werden. Zu diesem Zweck wird das zu versteuernde Einkommen durch einen Faktor, der die erwartete durchschnittliche Veränderung der Nominaleinkommen gegenüber dem Vorjahr widerspiegelt, dividiert, die Tarifformeln werden angewendet, und der resultierende Betrag wird entsprechend dem Faktor verändert.² Auch sollten die Abzugsbeträge bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens indexiert werden. Der Staat ist dann nicht Inflationsgewinner; auch profitiert er nicht von steigenden Realeinkommen. Für jeden Steuerpflichtigen bleibt die Steuerbelastung konstant, wenn sich sein Einkommen wie im Durchschnitt für alle Beschäftigten verändert.

Es gibt freilich Einwendungen gegen eine Indexierung gemäß der Entwicklung der Nominaleinkommen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterscheidet zwei Definitionen für die „kalte Progression“ (Sachverständigenrat 2011: Ziffer 345). Nach der ersten Definition bezeichnet sie den „Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch ausschließlich auf die Inflation zurückzuführende Einkommenssteigerungen“ (Sachverständigenrat 2011: Ziffer 345). Nach der zweiten Definition bezeichnet sie den Anstieg der Steuersätze durch gesamtwirtschaftliche Einkommenserhöhungen.

² Prognosefehler für ein Jahr werden bei den Prognosen für das darauffolgende Jahr und für das Jahr danach berücksichtigt.

Der Sachverständigenrat argumentiert, nur dann, wenn man die erste Definition zugrunde lege, lasse sich eine automatische Korrektur der kalten Progression begründen. Werden Tarifkorrekturen nicht automatisch vorgenommen, so kommt es darauf an, „dass sich der Gesetzgeber verpflichtet, diese in kurzen Zeitabständen ernsthaft in Erwägung zu ziehen und als Regelfall und nicht als Ausnahme anzusehen. Beispielsweise wären bei der mittelfristigen Finanzplanung Tarifkorrekturen im Vorhinein einzuplanen. Für Zwecke der Haushaltskonsolidierung bliebe eine Beibehaltung des Tarifs wie jede andere Steuererhöhung möglich“ (Sachverständigenrat 2011: Ziffer 354).

Was progressionsbedingte Mehreinnahmen infolge von Steigerungen des Realeinkommens betrifft, so argumentiert der Sachverständigenrat, dass sich eine automatische Anpassung des Tarifs nicht notwendig ableiten lasse. Die zweite Definition sei „angesichts struktureller Defizite der öffentlichen Haushalte ... gleichbedeutend damit, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ... zwangsläufig an anderer Stelle vorgenommen wird“ (Sachverständigenrat 2011: Ziffer 345).

Der Einwand des Sachverständigenrats gegen einen Automatismus bei Steigerungen des Realeinkommens, also bei Verwendung der zweiten Definition der „kalten Progression“, ist aber nicht überzeugend. Wenn eine heimliche Steuererhöhung tatsächlich dazu führte, dass die Budgetdefizite geringer als sonst ausfallen, dann sollte die Reduktion der strukturellen Budgetdefizite diskretionär und nicht heimlich erfolgen. Es sollte – ausgehend von dem Steueraufkommen bei einem gemäß der Nominaleinkommensentwicklung indexierten Einkommensteuersystem – entschieden werden, ob die Defizite durch Ausgabenkürzungen, durch eine Einkommensteuererhöhung (wie z. B. ein Aussetzen der Indexierung) oder durch die Anhebung anderer Steuern reduziert werden sollen. Es kann nicht sinnvoll sein, alternative Schritte zur Rückführung der Defizite durch einen Verzicht auf eine Indexierung gemäß der Entwicklung der Nominaleinkommen von vornherein auszuschließen. Tatsächlich entkräftet der Sachverständigenrat selbst implizit seine Argumentation, wenngleich nur im Zusammenhang mit der Diskussion der Reaktion auf inflationsbedingte Mehreinnahmen (Sachverständigenrat 2011: Ziffer 354).

Man kann argumentieren, eine progressionsbedingte Mehrbelastung, also eine heimliche Steuererhöhung, sei hinzunehmen, führe sie doch zu geringeren Budgetdefiziten bei Bund, Ländern und Gemeinden. Dies entlaste künftige Generationen dadurch, dass die öffentlichen Schulden und die darauf zu zahlenden Zinsen kleiner als sonst seien.

Diese Argumentation wäre überzeugend, wenn bei einem Verzicht auf Korrekturen des Steuertarifs die Defizite tatsächlich kleiner ausfielen. Wahrscheinlicher ist es aber, dass Mehrausgaben beschlossen würden. Ein Verzicht auf eine „Steuerentlastung“ führte wohl kaum zu einer Verringerung der strukturellen Budgetdefizite des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

Einige Länder lehnen offenbar jegliche Korrektur des Einkommensteuertarifs ab. Sie scheinen im Bundesrat über eine Mehrheit zu verfügen. Unter diesen Umständen bietet es sich als zweitbeste Lösung an, den Solidaritätszuschlag schrittweise abzuschaffen. Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags fließt dem Bund zu 100 Prozent zu. Die Förderung der

neuen Länder wäre bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags nicht gefährdet. Dessen Aufkommen ist – anders als immer wieder behauptet – nicht zweckgebunden.

H. Literatur

- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008). Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9 (1): 102–124.
- Boss, A. (2011). Heimliche Steuererhöhungen vermeiden. Kiel Policy Brief 41. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2014a). Sozialversicherung rutscht ins Defizit. Kiel Policy Brief 77. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2014b). Die Lohnsteuer- und die Sozialabgabenbelastung ausgewählter Arbeitnehmerhaushalte in Deutschland 2013–2017. Kieler Arbeitspapier 1970. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen, Hrsg.) (2014). Ihr persönlicher Lohn- und Einkommensteuerrechner. Via Internet (27. Oktober 2014) <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Service/Abgabenrechner/interaktiver-abgabenrechner.html>>.
- Bundesministerium für Gesundheit (2014a). Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung. Via Internet (12. Juni 2014) <<http://www.bmg.bund.de/krankenversicherung/finanzierungs-und-qualitaetsgesetz/weiterentwicklung-der-finanzstruktur.html>>.
- Bundesministerium für Gesundheit (2014b). Das erste Pflegestärkungsgesetz. Via Internet (20. Oktober 2014) <<http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegestaerkungsgesetze/pflegestaerkungsgesetz-i.html>>.
- OECD (2014). Taxing Wages 2014. OECD Publishing. Via Internet (12. August 2014) <http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-en>.
- www.beitragsmessungsgrenze-online.de (2014). Beitragsbemessungsgrenze 2015. Via Internet (7. Oktober 2014) <<http://www.beitragsmessungsgrenze-online.de/>>.
- www.lohn-info.de (2013). Informationen zur Lohn- und Gehaltsabrechnung – Beitragsbemessungsgrenzen 2013. Via Internet (7. Oktober 2014) <http://www.lohn-info.de/beitragsbemessungsgrenze_2013.html>.
- www.lohn-info.de (2014). Informationen zur Lohn- und Gehaltsabrechnung – Beitragsbemessungsgrenzen 2014. Via Internet (7. Oktober 2014) <http://www.lohn-info.de/beitragsbemessungsgrenze_2014.html>.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2011). Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden.
- Steuergesetze (2014). Beck-Texte im dtv. 11. Auflage. München.

Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy

Kiellinie 66
D-24105 Kiel

Phone +49 (431) 8814-1

Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team: Margitta Führmann

Helga Huss

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for content, pursuant to § 6 MDStV)

Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Identification Number: DE 251899169

Authorised Representative: Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority: Schleswig-Holstein Ministry for
Education and Science

© 2014 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.



<http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/kiel-policy-brief>