

Steuerlastverteilung



Bericht von Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner

Wer trägt die Steuerlast in Deutschland?
Steuerbelastung nur schwach progressiv

1207

Interview mit Stefan Bach

»Die Steuerbelastung ist insgesamt
erstaunlich gleichmäßig«

1217

Am aktuellen Rand Kommentar von Karl Brenke

Keine zusätzlichen gesetzlichen Regelungen
zur Arbeitszeit nötig

1220



DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
 Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
 T +49 30 897 89 -0
 F +49 30 897 89 -200
 83. Jahrgang
 21. Dezember 2016

Herausgeberinnen und Herausgeber

- Prof. Dr. Tomaso Duso
- Dr. Ferdinand Fichtner
- Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
- Prof. Dr. Peter Haan
- Prof. Dr. Claudia Kemfert
- Dr. Kati Krähnert
- 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

- Sabine Fiedler
- Dr. Gritje Hartmann
- Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

- Renate Bogdanovic
- Dr. Franziska Bremus
- Prof. Dr. Christian Dreger
- Sebastian Kollmann
- Ilka Müller
- Mathilde Richter
- Miranda Siegel
- Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

- Dr. Markus Grabka

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 Quellenangabe 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

”Hohe Arbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft

Während der weltweiten Rezession 1974/75 hat sich in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft die Lage am Arbeitsmarkt besorgniserregend verschlechtert. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte die Arbeitslosigkeit um die Jahreswende 1975/76; zu dieser Zeit waren 5,5 Millionen Arbeitslose registriert. Bis Mitte 1976 besserte sich die Situation lediglich in der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark wieder etwas. Obwohl sich in allen Ländern die Konjunktur schon spürbar erholt hatte, betrug die Zahl der registrierten Arbeitslosen in der EG aber immer noch fast 5 Millionen. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 4,7 vH. Zu dieser Verringerung der Arbeitslosenzahl hat auch die Rückwanderung von Gastarbeitern beigetragen. Gastarbeiter aus den EG-Ländern werden in ihrem Heimatland häufig nicht als Arbeitslose registriert. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten verringerte sich 1975 allein in der Bundesrepublik um 300 000 bzw. 14 vH.

Stärker als die Arbeitslosigkeit ging die Kurzarbeit zurück. Die Zahl der Kurzarbeiter verringerte sich von rund zwei Millionen (2. Quartal 1975) auf weniger als eine Million (2. Quartal 1976). Im Laufe des Winterhalbjahres werden jedoch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in vielen Ländern saisonbedingt wieder zunehmen. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die Arbeitslosenzahl noch über den bisherigen Höchststand hinausgehen wird.

Aus dem Wochenbericht Nr. 51/52 vom 23. Dezember 1976.

Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv

Von Stefan Bach, Martin Beznoska und Viktor Steiner

Eine umfassende mikrodatenbasierte Analyse zu den Verteilungswirkungen des deutschen Steuersystems im Jahr 2015 zeigt, dass die gesamte Steuerbelastung aus direkten und indirekten Steuern bei steigenden Einkommen nur moderat progressiv verläuft und in den unteren Dezilen regressiv wirkt. Zwar sind die Einkommen- und Unternehmensteuern stark progressiv. Sie belasten Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen kaum, während die Durchschnittsbelastung bei höheren Einkommen deutlich steigt. Die indirekten Steuern, auf die knapp die Hälfte des Steueraufkommens entfällt, wirken dagegen deutlich regressiv, das heißt, sie belasten Haushalte mit niedrigen Einkommen in Relation zum Einkommen erheblich stärker als Haushalte mit hohem Einkommen. Sofern man die Sozialbeiträge teilweise dem Steuersystem zurechnet, ist die Gesamtsteuerbelastung der mittleren Einkommen nicht viel niedriger als bei den sehr Wohlhabenden, deren Unternehmens- und Kapitaleinkommen nicht progressiv mit Einkommensteuer belastet werden.

Über die Verteilung der gesamten Steuerbelastung – einschließlich der indirekten Steuern und der Unternehmensteuern – nach dem persönlichen Einkommen gibt es bisher für Deutschland keine genauen Informationen.¹ In einem Forschungsprojekt, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde, haben DIW Berlin und FU Berlin die wesentlichen Datengrundlagen aufbereitet und die Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Abgabensystems umfassend analysiert.²

Dazu wurden Erhebungen zu den Einkommen und Ausgaben der privaten Haushalte mit den Lohn- und Einkommensteuerstatistiken zu einer konsistenten Datengrundlage zusammengeführt und auf das Jahr 2015 fortgeschrieben (Kasten). Die wesentlichen Einzeldatengrundlagen sind das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sowie die Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Auf dieser Grundlage ermitteln komplexe Mikrosimulationsmodelle die Belastung mit Steuern und Sozialbeiträgen nach dem Stand des Steuer- und Abgabenrechts der jeweiligen Jahre. Die Nutzung der Haushaltserhebungen erlaubt die breite Darstellung der Verteilungswirkungen im sozio-ökonomischen Haushaltszusammenhang. Die Einbeziehung der Einkommensteuerstatistik ermöglicht eine präzisere Darstellung der Einkommen- und Unternehmensteuerbelastungen. Ferner werden damit die Gewinn- und Kapitaleinkommen sowie die obersten Einkommensschich-

1 Zu bisherigen Analysen vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2009): Wer trägt den Staat? Die aktuelle Verteilung von Steuer- und Beitragslasten auf die Bevölkerung in Deutschland. rwi Projektbericht; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2015): Wer trägt den Staat im Jahr 2015? Die aktuelle Verteilung der Steuer- und Abgabenlasten auf die Bevölkerung in Deutschland. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). rwi Projektbericht.

2 Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin *Politikberatung kompakt* 114. Eine kürzere Fassung mit dem gleichen Titel erscheint als Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 347, 2016.

Kasten

Datengrundlagen und Methoden

Daten und Datenaufbereitung

Für die Verteilungsanalysen zu Steuern und Sozialbeiträgen haben wir die relevanten Daten zu einer repräsentativen Datenbasis für den Zeitraum von 1998 bis 2008 integriert und auf 2015 fortgeschrieben. Als wesentliche Einzeldatengrundlagen verwenden wir das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sowie die Lohn- und Einkommensteuerstatistik der Jahre 2007 und 2008.

Wesentliche Datengrundlage ist das SOEP, das für alle Jahre zur Verfügung steht und die Einkommen sowie die sozio-ökonomische Haushaltsstruktur in Deutschland breit abbildet. Die Konsuminformationen der EVS werden mit einem statistischen *Matching*-Verfahren in das SOEP integriert. Damit können die indirekten Steuern simuliert werden. Die letzte verwendete Welle der EVS ist die Erhebung des Jahres 2008.

In einem weiteren Schritt ersetzen wir das oberste Dezil auf der schwach aggregierten Ebene von 100 Gruppen (0,1 Prozent-Perzentilen) mit den Ergebnissen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, um die Top-Einkommen sowie die Einkommen- und Unternehmensteuerbelastung besser abzubilden. Hierzu konnten die vollständigen Informationen der Einkommensteuerstatistik einschließlich der obersten Einkommen durch kontrollierte Datenfernverarbeitung bei den Statistischen Ämtern genutzt werden.

Die ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften können in der Einkommensteuerstatistik bis 2008 identifiziert werden. Auf dieser Grundlage wird die tarifliche Körperschaftsteuer- und Gewerbesteuerbelastung den Einkommen hinzugerechnet. Ferner wird die Gewerbesteuerbelastung der Personenunternehmen anhand des Gewerbesteuer-Messbetrags simuliert, der in der Einkommensteuerstatistik nachgewiesen ist. Nicht erfasst sind in der Einkommensteuerstatistik die einbehaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften. Insoweit sind die Bruttoeinkommen untererfasst und die Steuerlastverteilungsanalysen unvollständig. Dies gilt vor allem für die sehr reichen Haushalte, die ihre Unternehmens- und Kapitaleinkommen in Kapitalgesellschaften, Stiftungen oder *Family Offices* und ähnlichen Vehikeln thesaurieren.

Die integrierte Datengrundlage für das Jahr 2008 wird auf das Jahr 2015 fortgeschrieben. Das Fortschreibungsmodul berücksichtigt Veränderungen bei den Steuerpflichtigen hinsichtlich Familienstand und Erwerbstätigkeit (Strukturfortschreibung) sowie der wesentlichen Einkommensgrößen (Einkommensfortschreibung) gegenüber dem Basisjahr. Hierzu werden Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), des Mikrozensus (MZ), der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur

für Arbeit und der jährlichen Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes herangezogen.

Für die Simulationen zu den Steuerbelastungen wurde das bestehende Mikrosimulationsmodell STSM¹ zu einem integrierten Mikrosimulationsmodell unter Berücksichtigung der verbrauchsbezogenen Besteuerung erweitert (STSM+). Die Einkommensteuer- und Unternehmensteuerbelastungen für 2015 werden mit einem Mikrosimulationsmodell auf Basis der Einkommensteuerstatistik ermittelt.

Inzidenzannahmen zu Steuern und Sozialbeiträgen

Zur effektiven Belastungswirkung der Steuern und Sozialbeiträge (Inzidenz) treffen wir die in der Literatur üblichen Annahmen:

- Die persönliche Lohn- und Einkommensteuer wird von den Steuerpflichtigen getragen.
- Für die Sozialbeiträge wird grundsätzlich angenommen, dass sie vollständig von den Arbeitnehmern getragen werden, also einschließlich der Arbeitgeberbeiträge, die auf die Arbeitseinkommen überwält werden. Diese Standardannahmen werden auch in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) getroffen. In einem alternativen Szenario wurde im Forschungsprojekt die Belastungswirkung aufgezeigt, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre jeweiligen Sozialbeiträge wirtschaftlich tragen.
- Die Sozialtransfers werden in voller Höhe dem Haushaltseinkommen zugerechnet.
- Die indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Energiesteuern einschließlich EEG-Umlage, sonstige Verbrauchsteuern) werden in vollem Umfang auf die Endverbraucher überwält, entsprechend werden sie den Verbrauchsausgaben zugerechnet. Da diese Verbrauchsteuern teilweise auf Vorleistungen der Unternehmen und des Staates entfallen, wurden auf Grundlage der einschlägigen Steuer- und Fachstatistiken, VGR und Input-Output-Statistik die Anteile des Verbrauchsteueraufkommens geschätzt, die nicht auf den privaten Verbrauch entfallen. Mit einer Input-Output-Analyse wurden die Preiswirkungen auf die aggregierten Konsumpositionen geschätzt und in die Datengrundlage imputiert.

¹ Viktor Steiner, Katharina Wrohlich, Peter Haan, Johannes Geyer (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. DIW Berlin Data Documentation 63, 2012.

- Die Unternehmensteuerbelastungen (Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer einschließlich Solidaritätszuschlag) werden von den Gewinneinkommen getragen. Hierzu wurde im Forschungsprojekt ein alternatives Inzidenzscenario analysiert, bei dem die Unternehmensteuern zu 50 Prozent in die Lohneinkommen überwälzt werden.
- Für Grundsteuer und Grunderwerbsteuer nehmen wir an, dass sie je zur Hälfte von den Grundbesitzern sowie den Nutzern der Grundstücke getragen werden, soweit sie auf Wohnimmobilien entfällt. Für den Teil dieser Steuern, der auf gewerbliche Immobilien entfällt, wird eine Überwälzung in die Absatzpreise angenommen.

Diese Annahmen repräsentieren die langfristigen Inzidenzwirkungen, die sich bei hinreichendem Wettbewerb auf funktionierenden Märkten ergeben. Bei unvollständiger Konkurrenz, Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder bei Reformen des Steuer- und Transfersystems müssen diese Standardannahmen kurzfristig nicht zutreffen. So können Erhöhungen der indirekten Steuern oder der Arbeitgeber-Sozialbeiträge zunächst die Unternehmensgewinne belasten, Erhöhungen von Sozialtransfers an Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen können in sinkende Erwerbseinkommen überwälzt werden. Eine verstärkte Internationalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen kann eine stärkere Überwälzung von Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuern auf Arbeits- und Transfereinkommen ermöglichen. Diese Zusammenhänge können aufgrund des statischen Charakters unserer Verteilungsanalysen nicht modelliert werden. Um die Sensitivität der Verteilungsanalysen hinsichtlich der Annahmen aufzuzeigen, werden in der Studie auch alternative Inzidenzscenarien simuliert.²

Die Verteilungsanalysen werden auf Basis jährlicher Einkommensquerschnitte durchgeführt, da nur für diese zeitliche Dimension einigermaßen verlässliche Datengrundlagen vorliegen, die eine empirische Analyse der gesamten Steuerlastverteilung erlauben. Aktuelle Besteuerungsgrundlagen und Steuerbelastungen können sich aber auf wirtschaftliche Zusammenhänge früherer oder späterer Jahre beziehen. Dies betrifft etwa Veräußerungsgewinne, Verlustvor- und -rückträge oder die Alters- und sonstige Risikoversorge im Rahmen der sozialen Sicherung oder der privaten Vorsorge. Ferner werden bei periodenbezogenen Analysen dynamische Effekte ausgeblendet, wenn Steuern oder Sozialtransfers längerfristige wirtschaftliche Zusammenhänge beeinflussen, etwa Konsum-/Sparscheidungen, Risiko- und Altersvorsorge, Familienstrukturen oder das Bildungsverhalten. Diese Effekte werden bei den hier vorgenommenen Analysen weitgehend ausgeblendet, sind aber bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

² Bach et al., DIW Politikberatung kompakt 114, S. 72 ff.

Haushaltsbruttoeinkommen als Einkommensbasis

Als Basis für die Steuerbelastung und die Verteilungsanalysen verwenden wir das (bedarfsgewichtete) Haushaltsbruttoeinkommen. Das ist die umfassende Einkommensbasis, aus der alle Steuern und Abgaben bezahlt werden. Es enthält die Erwerbs- und Vermögenseinkommen (Löhne, Gewinne, Kapital- und Vermietungseinkommen, Mietwert der Eigentümerwohnung) sowie die Transfereinkommen (Renten, Pensionen, Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosen- und Krankengeld, Kindergeld, Elterngeld, Ausbildungsförderung, Wohngeld, Grundsicherungsleistungen). Die Einbeziehung der öffentlichen Transfereinkommen in die Einkommensbasis ist sinnvoll, da sie teilweise einkommensteuer- und beitragspflichtig sind und über die Einkommensverwendung mit indirekten Steuern belastet werden. Mit den Transfers ist aber ein erheblicher Teil der Umverteilung durch das staatliche Steuer- und Transfersystem bereits in der Einkommensbasis enthalten.³

Um die Bevölkerung nach ihrer Bruttoeinkommenshöhe zu ordnen, werden Personen in unterschiedlichen Haushaltszusammenhängen mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) vergleichbar gemacht.⁴ Die Bevölkerung wird nach der Höhe des Bruttoäquivalenzeinkommens in gleich große Gruppen geordnet (Quantile). In den Tabellen 2 und 3 werden Dezile verwendet, wobei das unterste und oberste Dezil weiter differenziert wird. In Abbildung 1 verwenden wir Perzentile, also hundert gleich große Gruppen.

Im ersten Dezil sind die 10 Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen einsortiert, die im Jahr 2015 mit einem bedarfsgewichteten Bruttoeinkommen von durchschnittlich 970 Euro im Monat je Person auskommen müssen. Das mittlere Bruttoeinkommen, auch Medianeinkommen genannt, liegt bei 2 400 Euro im Monat – das ist das Einkommen, das die Bevölkerung in zwei gleich große Gruppen teilt. Um zu den einkommensreichsten zehn Prozent der Einkommensbezieher zu gehören, muss man mindestens 5 300 Euro im Monat verdienen, brutto vor Steuern und Sozialbeiträgen, einschließlich Arbeitgeberanteil. Die Top-0,1-Prozent, das sind die reichsten achtzigtausend Personen in Deutschland, erzielen ein monatliches Bruttoeinkommen von mindestens 37 000 Euro für einen Einpersonenhaushalt.

³ Vgl. dazu die ausführlichen Analysen zur Einkommensverteilung sowie zur Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem im Endbericht der Studie, Bach et al., DIW Politikberatung kompakt 114, S. 30 ff.

⁴ Für die Bedarfsgewichtung wird die international übliche neue OECD-Skala verwendet. Hierbei erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, weitere erwachsene Personen im Haushalt und Kinder ab 14 Jahren ein Gewicht von 0,5 sowie Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Vgl. auch den Begriff „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar, www.diw.de/de/diw_01.c.411605.de/presse_glossar/diw_glossar/aequivalenzeinkommen.html.

Tabelle 1

Aufkommen von Steuern und Sozialbeiträgen 2015

Steuerart	Milliarden Euro	Prozent
Einkommensteuern, Unternehmensteuern	376,9	52,8
Einkommensteuer (brutto)	295,5	41,4
Lohnsteuer (nach Abzug Kindergeld)	178,9	25,1
Kindergeld	39,4	5,5
Veranlagte Einkommensteuer	48,6	6,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	17,9	2,5
Zinsabschlag	8,3	1,2
Altersvorsorgezulage, sonstige Zulagen	2,4	0,3
Körperschaftsteuer einschl. Invest.zulage	19,8	2,8
Solidaritätszuschlag	15,9	2,2
Gewerbesteuer	45,7	6,4
Erbschaftsteuer	6,3	0,9
Indirekte Steuern	330,6	46,3
Umsatzsteuer	209,9	29,4
Energiesteuer und Stromsteuer	46,2	6,5
Tabaksteuer	14,9	2,1
Versicherungsteuer, Feuerschutzsteuer	12,8	1,8
Grundsteuer	13,2	1,9
Grunderwerbsteuer	11,2	1,6
Kraftfahrzeugsteuer	8,8	1,2
Alkoholsteuern	2,7	0,4
Rennwett- und Lotteriesteuer	1,7	0,2
Sonstige Gemeindesteuern	1,4	0,2
Sonstige Bundessteuern	2,4	0,3
Zölle	5,2	0,7
Steuern insgesamt	713,8	100,0
Sozialbeiträge Staat	501,2	
Tatsächliche Sozialbeiträge	466,6	
Unterstellte Sozialbeiträge	34,5	
<i>Nachrichtlich:</i> EEG-Umlage (Einnahmen)	22,0	

Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

© DIW Berlin 2016

ten besser abgebildet, die in den Haushaltserhebungen untererfasst sind.³

In die Verteilungsanalyse einbezogen werden grundsätzlich sämtliche Steuern sowie Sozialbeiträge, die letztlich von den privaten Haushalten getragen werden. Bei den direkten Steuern berücksichtigen wir neben der persönlichen Einkommensteuer auch die Abgeltungsteuer sowie die Unternehmensteuern auf ausgeschüttete Gewinne. Die indirekten Steuern werden einschließlich von EEG-

³ Vgl. dazu Charlotte Bartels, Carsten Schröder (2016): Zur Entwicklung von Top-Einkommen in Deutschland seit 2001. DIW Wochenbericht Nr. 1, sowie Stefan Bach, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2009): From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992–2003. Review of Income and Wealth 55 (2), 331–359 und Stefan Bach, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2013): Effective Taxation of Top Incomes in Germany. German Economic Review 14 (2), 115–137.

Umlage⁴, Kfz- sowie Grund- und Grunderwerbsteuer dargestellt. Damit erfassen wir das gesamte Steuer- und Abgabensystem zum großen Teil (Tabelle 1). Vernachlässigt werden die Unternehmensteuern auf einbehaltene Gewinne sowie die Erbschaftsteuer, da es hierfür keine belastbaren Informationen zur Verteilung auf der Ebene der privaten Haushalte gibt. Ferner zahlt der Staat direkte Steuern auf seine Markteinkommen sowie insbesondere indirekte Steuern auf seine Ausgaben, die nicht den privaten Haushalten zugerechnet werden. Ferner betrachten wir nur die Steuerbelastungen der inländischen privaten Haushalte, nicht die der ausländischen Haushalte. Insgesamt erfassen wir etwa 80 Prozent des gesamten Steueraufkommens. Bei den Sozialbeiträgen simulieren wir die Arbeitnehmer- und Sozialbeiträge sowie die unterstellten Sozialbeiträge für die Beamten. Weitere öffentliche Abgaben wie Gebühren, sonstige Beiträge (wie Anliegerbeiträge, Kammerbeiträge oder den Rundfunkbeitrag) oder Sonderabgaben (wie die Abwasserabgabe, die Filmabgabe oder die Schwerbehindertenausgleichsabgabe) werden nicht berücksichtigt.

Zur effektiven Belastungswirkung der Steuern und Sozialbeiträge (Inzidenz) treffen wir die in der Literatur üblichen Annahmen, insbesondere dass die indirekten Steuern vollständig auf die Konsumausgaben überwält werden oder die Arbeitgeberbeiträge von den ArbeitnehmerInnen getragen werden (Kasten).⁵ Als Basis für die Steuerbelastung verwenden wir das Haushaltsbruttoeinkommen. Für die Verteilungsanalysen nach der Einkommenshöhe wird das bedarfsgewichtete Haushaltsbruttoeinkommen verwendet.

Die reichsten 10 Prozent zahlen knapp 60 Prozent der Einkommensteuern, aber nur 20 Prozent der indirekten Steuern

Tabelle 2 vergleicht die relative Verteilung des Bruttoeinkommens, der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialbeiträge im Jahr 2015. Die direkten Steuern, also die Einkommensteuern einschließlich Abgeltungsteuer und Unternehmensteuern, sind stark auf die oberen Einkommensgruppen konzentriert. Während auf die Bevölkerung in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung insgesamt nur knapp vier Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens entfallen, tragen die obersten zehn Prozent 59 Prozent und das oberste eine Prozent 26 Prozent. Andererseits zeigt sich, dass die untere Hälfte der Bevölkerung auch nur 24 Prozent

⁴ Die Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz ist formal keine Steuer, sondern eine Umlage auf den Stromverbrauch, mit dem die Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien finanziert wird. Sie wirkt faktisch wie eine zusätzliche Stromsteuer und lag 2015 bei 6,17 Cent je Kilowattstunde.

⁵ Stefan Bach et al., DIW Politikberatung kompakt 114, S. 72 ff.

des gesamten Bruttoeinkommens bezieht, während die obersten zehn Prozent fast ein Drittel auf sich vereinigen. Die Einkommenskonzentration ist zwar hoch, aber wesentlich geringer als die Konzentration der Einkommensteuern. Die Einkommensteuerbelastung ist also progressiv (vgl. unten).

Umgekehrt ist es bei den indirekten Steuern, die knapp die Hälfte des Steueraufkommens ausmachen: Hier entfallen auf das unterste Einkommensdezil gut fünf Prozent des Steueraufkommens, aber nur knapp drei Prozent des Einkommens. Auf das oberste Einkommensdezil entfallen zwar 20 Prozent der indirekten Steuern, aber ein Drittel des gesamten Einkommens.

Insgesamt trägt das oberste Einkommensdezil 42 Prozent des gesamten Steueraufkommens beziehungsweise 33 Prozent des gesamten Steuer- und Sozialbeitragsaufkommens, auf das oberste Prozent der Bevölkerung entfallen 16 beziehungsweise zehn Prozent. Das unterste Einkommensdezil ist mit gut zwei Prozent des gesamten Steueraufkommens und knapp zwei Prozent des gesamten Steuer- und Sozialbeitragsaufkommens belastet.

Gesamtsteuerbelastung bei Niedrigeinkommen regressiv und erst ab mittleren Einkommen progressiv

In Abbildung 1 und Tabelle 3 werden die durchschnittlichen Belastungen mit Steuern und Sozialbeiträgen in Relation zum Bruttoeinkommen für das Jahr 2015 dargestellt. Nach der üblichen Definition ist eine Steuer *progressiv*, wenn die Durchschnittsbelastung mit steigendem Einkommen zunimmt. Das Gegenteil ist eine *regressive* Steuerbelastung, wenn die Durchschnittsbelastung mit steigendem Einkommen sinkt.

Deutlich progressiv sind die Einkommen- und Unternehmensteuern, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt. Durch den Abzug von Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen sowie den Grundfreibetrag bleiben niedrige Einkommen steuerfrei. Gesetzliche Renten sind nur zum Teil steuerpflichtig. Erst ab den mittleren Einkommen entstehen nennenswerte Belastungen durch die Einkommen- und Unternehmensteuern, beim Medianeinkommen liegt die Belastung bei fünf Prozent. Durch den deutlich progressiven Einkommensteuertarif steigt der Durchschnittsteuersatz auf knapp 25 Prozent im obersten Dezil und auf 35 Prozent für die Top-1-Prozent. Die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung der gesamten Bevölkerung liegt bei gut 13 Prozent des Bruttoeinkommens.

Dagegen wirken die indirekten Steuern stark regressiv. Personen im untersten Dezil müssen 23 Prozent ihres

Tabelle 2

Verteilung von Haushaltsbruttoeinkommen, Steuern und Sozialbeiträgen 2015

Quantile Haushaltsbrutto- äquivalenzeinkommen ¹	Haushaltsbrutto- einkommen	Einkommen- steuer, Soli, Unter- nehmen- steuern ²	Indirekte Steuern insgesamt	Sozial- beiträge	Insgesamt	
					Steuern	Steuern und Sozial- beiträge
Prozent						
Untere 5 %	1,1	0,0	2,6	0,2	1,2	0,7
1. Dezil	2,6	0,0	5,4	0,7	2,4	1,6
2. Dezil	3,7	0,1	6,3	2,6	2,9	2,7
3. Dezil	4,9	0,5	7,3	4,3	3,5	3,9
4. Dezil	5,7	1,1	8,3	5,8	4,3	5,0
5. Dezil	7,0	2,1	9,0	7,7	5,2	6,3
6. Dezil	8,0	3,9	9,4	9,6	6,4	7,9
7. Dezil	9,7	6,6	10,2	12,1	8,2	10,1
8. Dezil	11,7	10,3	11,7	15,5	10,9	13,1
9. Dezil	14,5	16,1	12,7	19,0	14,6	16,6
10. Dezil	32,1	59,1	19,7	22,8	41,5	32,8
Top 1%	9,9	25,8	4,4	1,7	16,3	9,5
Top 0,1%	4,3	12,1	1,6	0,1	7,4	4,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

2 Berechnungen mit fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008 (FAST/FDZ).

Quelle: Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik, fortgeschrieben auf 2015.

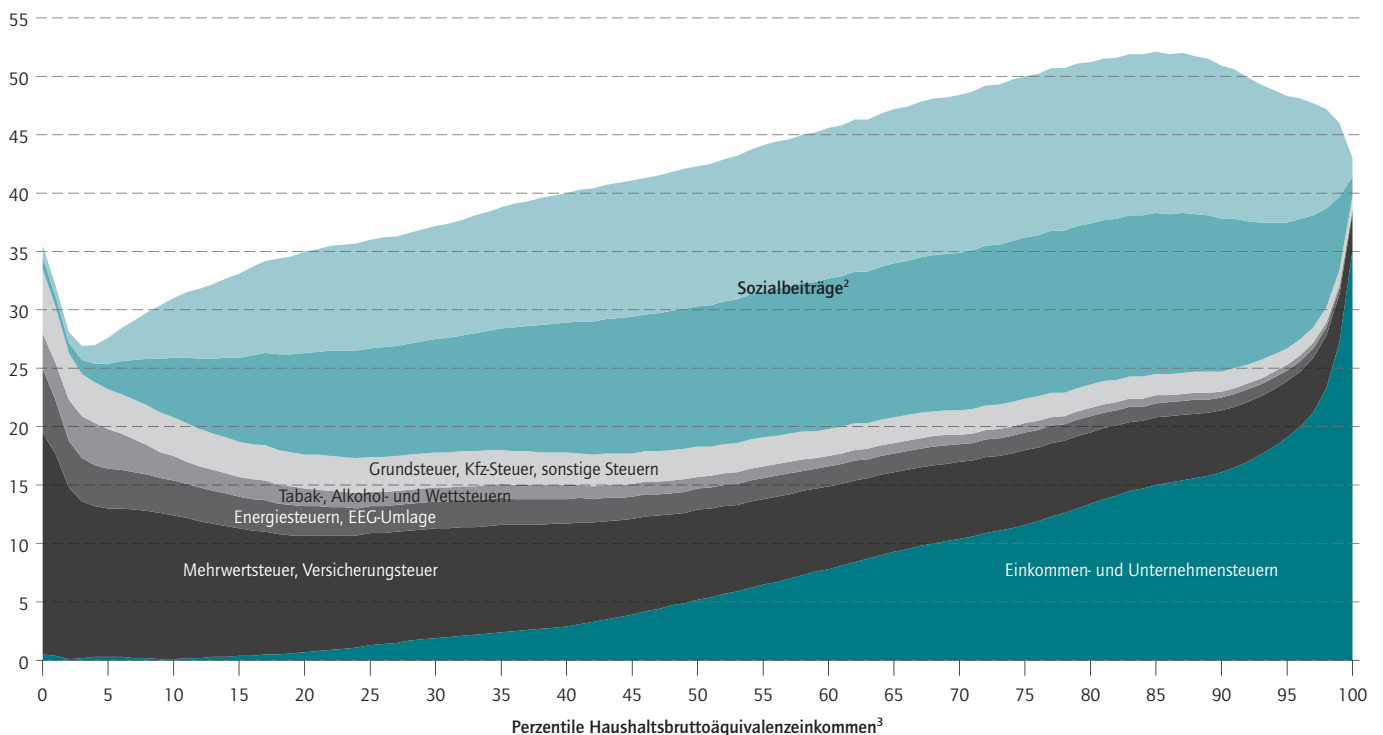
Bruttoeinkommens für die indirekten Steuern aufwenden, im obersten Dezil hingegen nur sieben Prozent. Dieser Effekt entsteht zum einen durch die progressive Einkommensteuerbelastung und die Sozialbeiträge. Dadurch sinkt das verfügbare Einkommen, aus dem der Konsum bestritten wird, für die oberen Dezile deutlich stärker als für die unteren. Zum anderen machen sich die hohen Sparquoten der oberen Dezile bemerkbar, während Personen in den unteren Dezilen teils Vermögen abbauen oder sich verschulden. Beide Effekte bewirken, dass die Konsumquote in Relation zum Bruttoeinkommen deutlich sinkt, und somit auch die Belastung mit indirekten Steuern. Bezogen auf den Konsum verlaufen die indirekten Steuern dagegen weitgehend proportional.

Die indirekten Steuern werden bei den Unternehmen erhoben und auf die Konsumausgaben überwält. Sie belasten damit auch das Existenzminimum. Bei der Mehrwertsteuer gibt es ermäßigte Steuersätze für Nahrungsmittel und Nahverkehr oder „unechte“ Steuerbefreiungen für Wohnungskosten oder Gesundheitsleistungen, die aber Haushalte mit niedrigen Einkommen nicht zielgerichtet entlasten. Darüber hinaus gibt es bei der Mehrwertsteuer in Deutschland keine „ech-

Abbildung 1

Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens 2015¹

Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik



1 Werte polynomisch geglättet.

2 Häufigte Aufteilung der Sozialbeiträge.

3 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quelle: Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik, fortgeschrieben auf 2015.

© DIW Berlin 2016

Die Steuerbelastung ist bis zu den hohen Einkommen kaum progressiv und regressiv bei geringen Einkommen.

ten“ Steuerbefreiungen oder „Nullsteuersätze“ mit Vorsteuerabzug wie in anderen Ländern.⁶

Besonders regressiv wirken die Genussmittelsteuern auf Tabak, Alkohol und Glücksspiel. Die unteren Einkommensgruppen geben dafür einen relativ größeren Teil ihres Geldes aus als Personen mit höherem Einkommen. Aber auch die Energiesteuern und die EEG-Umlage belasten vor allem die niedrigen Einkommen. Bei den Grundsteuern nehmen wir an, dass die Hälfte des Aufkommens auf die Wohnungskosten überwältigt wird und daher auch die MieterInnen trifft.

⁶ Einzelne Länder dürfen in Abweichung von den allgemeinen Regelungen der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie der EU Steuerermäßigungen wie Nullsteuersätze für einzelne Produkte fortführen, bei denen die Unternehmen auch den Vorsteuerabzug geltend machen können. Dadurch wird die Steuerbelastung vollständig vermieden. In Deutschland gibt es nur „unechte“ Steuerbefreiungen ohne Vorsteuerabzug, das heißt, die Mehrwertsteuer auf die Vorleistungen wird nicht zurückerstattet. Dazu OECD: Consumption Tax Trends 2016, S. 85 ff.

Durch die indirekten Steuern verläuft die gesamte Steuerbelastung im unteren Einkommensbereich regressiv, hier dominieren sie die Steuerlastverteilung, da kaum Einkommensteuer gezahlt wird: Die gesamte Steuerbelastung sinkt von durchschnittlich 23 Prozent im untersten Dezil auf knapp 18 Prozent im fünften Dezil. Erst bei höheren Einkommen machen sich die steigenden Einkommensteuerbelastungen bemerkbar, und die gesamte Steuerbelastung wird progressiv. Aber erst im neunten Dezil übersteigt die Durchschnittsteuerbelastung mit 24 Prozent wieder die Belastung des ersten Dezils. Die Steuerbelastungen steigen auf durchschnittlich 31 Prozent im obersten Dezil und auf knapp 40 Prozent beim obersten einen Prozent der Verteilung.

Die Sozialbeiträge einschließlich der Arbeitgeberbeiträge machen einen erheblichen Teil der gesamten Steuer- und Abgabenlasten aus. Bezogen auf die durchschnittlichen Bruttoeinkommen in den Einkommensgruppen wirken sie bis in den oberen Einkommensbereich progres-

Tabelle 3

Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens 2015

Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik

Quantile Haushaltsbrutto-äquivalenzeinkommen ¹	Einkommensteuer, Soli, Unternehmenssteuern ²	Indirekte Steuern						Sozialbeiträge	Insgesamt	
		Insgesamt	Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer	Energiesteuern, EEG-Umlage	Tabak- und Alkoholsteuern, Wettsteuer	Grund-, Kfz- und sonst. Steuern	Überwälzte Steuern ³		Steuern	Steuern und Sozialbeiträge
Untere 5 %	0,3	24,8	13,8	3,8	3,4	1,2	2,6	3,0	25,1	28,1
1. Dezil	0,2	22,9	13,0	3,4	2,9	1,2	2,4	5,7	23,1	28,9
2. Dezil	0,4	18,3	10,9	2,6	1,7	1,0	2,0	14,6	18,6	33,3
3. Dezil	1,4	16,2	9,6	2,4	1,3	1,1	1,9	18,7	17,5	36,2
4. Dezil	2,5	15,5	9,1	2,2	1,2	1,1	1,8	21,2	18,0	39,2
5. Dezil	4,0	13,8	8,1	1,9	1,0	1,1	1,6	23,0	17,8	40,7
6. Dezil	6,6	12,5	7,3	1,8	1,0	1,0	1,4	25,1	19,1	44,2
7. Dezil	9,2	11,4	6,7	1,6	0,9	0,9	1,3	26,4	20,5	47,0
8. Dezil	11,8	10,7	6,4	1,5	0,8	0,9	1,2	27,7	22,5	50,2
9. Dezil	14,8	9,4	5,7	1,2	0,6	0,8	1,1	27,5	24,2	51,7
10. Dezil	24,6	6,6	4,2	0,6	0,4	0,7	0,6	14,9	31,2	46,1
Top 1%	34,8	4,8	3,2	0,2	0,1	0,8	0,4	3,5	39,6	43,1
Top 0,1%	38,1	4,1	2,7	0,1	0,1	0,8	0,4	0,7	42,2	42,9
Insgesamt	13,4	10,8	6,5	1,4	0,8	0,9	1,2	21,0	24,1	45,2

1 Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

2 Berechnungen mit fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008 (FAST, FDZ).

3 Überwälzte Steuern enthalten indirekte Steuern, die im Unternehmenssektor anfallen.

Quelle: Integrierte Datenbasis SOEP und EVS sowie Einkommensteuerstatistik, fortgeschrieben auf 2015.

siv. Dies liegt daran, dass in den unteren Einkommensgruppen Rentnerinnen und Rentner und andere Nichterwerbstätige dominieren, die nur geringe Sozialbeiträge zahlen. Die einzelnen Sozialbeitragspflichtigen zahlen dagegen proportionale Beiträge auf die beitragspflichtigen Erwerbs- oder Alterseinkommen, soweit sie die Beitragsbemessungsgrenze nicht übersteigen. In den Mittelschichten bis zum neunten Dezil übersteigt die Belastung mit Sozialbeiträgen die Steuerbelastungen. Erst im obersten Dezil sinkt die Belastung mit Sozialbeiträgen deutlich, da sich bei hohen Einkommen die Beitragsbemessungsgrenze bemerkbar macht.

Die Sozialbeiträge gelten in Deutschland als öffentliche Abgaben eigener Art. Anders als bei den Steuern gibt es individuell zurechenbare staatliche Leistungen, so dass sie insoweit Versicherungsbeiträge darstellen, die private Vorsorge ersetzen. Allerdings gibt es vor allem bei der gesetzlichen Krankenversicherung und Pflegeversicherung eine nennenswerte Umverteilung, die nicht versicherungsäquivalent ist. Hier werden einkommensbezogene Beiträge erhoben, während die Leistung nicht mit dem Einkommen zusammenhängt. Auf diese beiden Versicherungszweige entfielen im Jahr 2015 gut zwei

Fünftel des gesamten Sozialbeitragssatzes. Auch bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung gibt es noch versicherungsfremde Leistungen, die nicht durch steuerfinanzierte Bundeszuschüsse ausgeglichen werden. Insofern haben auch diese Sozialbeiträge teilweise den Charakter von Steuern.

Nimmt man somit vereinfachend an, dass die Hälfte der Sozialbeiträge den Steuern zuzurechnen sind, erhöhen sich die Steuerbelastungen der Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen beträchtlich (Abbildung 1). Erst bei hohen Einkommen, bei denen die Beitragsbemessungsgrenzen wirksam werden, sinkt die relative Belastung deutlich. Dann verläuft die gesamte Steuerbelastung in den mittleren Einkommensgruppen moderat progressiver, während die stark progressive Steuerbelastung in den oberen Perzentilen geringer ausfällt.⁷

⁷ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Leistungen der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung auch entsprechend der Beitragsbemessungsgrenze beschränkt sind.

Diskussion: Wie progressiv ist die Steuerbelastung im oberen Einkommensbereich, wie regressiv im unteren?

Die hier vorgestellten Ergebnisse zur gesamten Steuerlastverteilung basieren zum Teil auf Daten oder Schätzungen, die durch Mess- oder Schätzfehler beeinflusst sein können. Ferner treffen wir Annahmen zur effektiven Steuerlastverteilung, die beispielsweise über längere Zeiträume anders ausfallen können als im Periodenquerschnitt.

So ist die Progression der Einkommen- und Unternehmensteuern im obersten Perzentil und insbesondere bei den reichsten 0,1 Prozent vermutlich überzeichnet. Zum einen können wir die Wirkung von Steuervergünstigungen nicht berücksichtigen, die bei hohen Einkommen eine größere Bedeutung haben. Zum anderen fehlen in der Datengrundlage der Einkommensteuerstatistik vor allem die einbehaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften. Zu deren Verteilung sowie zu deren effektiver Steuerbelastung auf der Haushaltsebene gibt es keine statistischen Informationen.⁸ Wir haben bei den Berechnungen nur die ausgeschütteten Gewinne berücksichtigt, die in der Einkommensteuerstatistik bis 2008 nachgewiesen werden. Dabei wurde für deren Vorbelastung auf Unternehmensebene die Tarifbelastung von 30 Prozent aus Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag angenommen. Tatsächlich lassen viele größere Familienunternehmen oder Superreiche einen Großteil ihrer Jahreseinkommen in den Unternehmen stehen oder thesaurieren sie in Holdinggesellschaften, Stiftungen oder *Family Offices* und ähnlichen Vehikeln. Diese Einkommen werden nicht bei der Einkommensteueranverlagung erfasst und daher nicht progressiv besteuert. Es bleibt zunächst bei der Vorbelastung durch Unternehmensteuern. Erst wenn sie in die persönliche Sphäre ausgeschüttet werden, unterliegen sie zusätzlich dem Kapitalertragsteuersatz von 25 Prozent. Würde man diese einbehaltenen Gewinne berücksichtigen, läge die effektive Einkommensteuerbelastung der Top-1-Prozent und insbesondere der Top 0,1-Prozent der Steuerpflichtigen wohl deutlich niedriger.⁹ Denn zum einen sind Auslandsgewinne zumeist niedriger besteuert, zum anderen dürfte die effektive Steuerbelastung auch bei Inlandsgewinnen häufig niedriger liegen als die Tarifbelastung der Unternehmensteuern, insoweit Steuergestaltungen genutzt werden. Gemessen daran sind die Steuerbelas-

tungen der mittleren Einkommen nicht viel niedriger, zumal wenn die Sozialbeiträge teilweise mit zur Steuerbelastung gerechnet werden.

Die regressive Belastung bei den indirekten Steuern ist insoweit überzeichnet, als sie auf das laufende Periodeneinkommen bezogen wird. Tatsächlich liegen Einkommen und Konsum oft zeitlich auseinander durch Sparen, Vermögensauflösung oder Verschuldung. So werden vor allem in den unteren Einkommensgruppen während einzelner Phasen Konsumausgaben über Verschuldung oder Vermögensauflösung finanziert, die Mittelschichten verschulden sich für ihr Eigenheim und „ersparen“ es über längere Zeiträume mit den Tilgungen. In den mittleren und oberen Einkommensgruppen werden höhere Anteile des Einkommens gespart, die aber später teilweise wieder ausgegeben werden, etwa im Alter.¹⁰

Solche langfristigen Effekte können bei Belastungsanalysen auf der Basis von jährlichen Querschnittsdaten nicht berücksichtigt werden, sollten aber bei der Interpretation berücksichtigt werden. Über einen langen Zeitraum betrachtet sind die indirekten Steuern weniger regressiv, als es den Anschein hat. Bei den sehr hohen Einkommen tritt dieser Effekt allerdings nicht auf, wenn über den gesamten Lebenszyklus Vermögen aufgebaut wird. Allerdings fällt gegebenenfalls Erbschaftsteuer auf die Vermögenstransfers an die folgende Generation an.

Interessant ist der Befund, dass die mittleren Einkommen durchschnittlich niedrigere Steuerbelastungen haben als die Haushalte im ersten und zweiten Dezil. Diese niedrigen Belastungen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung kommen auch dadurch zustande, dass hier überwiegend Rentnerinnen und Rentner, Arbeitslose und andere Nichterwerbstätige vertreten sind. Deren Einkommen sind nicht oder nur teilweise einkommensteuerpflichtig. Vollzeitwerbstätige Niedriglohnbezieher zahlen hingegen bereits moderate Einkommensteuern, da die Grenzsteuersätze oberhalb des Grundfreibetrags schnell ansteigen. Das gilt vor allem für Singles oder Alleinerziehende, die nicht vom Ehegattensplitting oder steuerprivilegierten Minijobs profitieren.

Ferner ist zu beachten, dass die Einkommen der unteren Dezile zu einem größeren Teil aus bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen (Grundsicherung, Wohngeld, Kindergeldzuschlag) bestehen oder um diese Sozialleistungen aufgestockt werden. Die hohen Belastungen mit indirekten Steuern werden dadurch ausgeglichen. Allerdings nehmen viele Haushalte mit geringen Einkommen

⁸ Vgl. dazu die Schätzungen zur Top-Vermögensverteilung von Stefan Bach, Andreas Thiemann, Aline Zucco (2015): *The Top Tail of the Wealth Distribution in Germany, France, Spain, and Greece*. DIW Berlin Discussion Papers 1502; Christian Westermeier, Markus M. Grabka (2015): *Große Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland*. DIW Wochenbericht Nr. 7.

⁹ Vgl. dazu die Sensitivitätsrechnungen in der Studie, Stefan Bach et al., DIW Politikberatung kompakt 114, S. 56 ff.

¹⁰ Bezogen auf die laufenden Konsumausgaben, bei denen die Ersparnisse außen vor bleiben, ist die Belastungswirkung der Mehrwertsteuer weitgehend proportional, die Energiesteuern und vor allem die Tabak-, Alkohol- und Wettsteuern wirken dagegen auch bezogen auf die Konsumausgaben regressiv.

diese Sozialleistungen nicht in Anspruch (*non take-up*).¹¹ In diesen Fällen findet ein solcher Ausgleich nicht statt und die indirekten Steuern belasten dadurch das Existenzminimum tatsächlich in nennenswertem Umfang.

Analysen zur zeitlichen Entwicklung zeigen ferner, dass die Progressions- und Umverteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems seit Ende der 90er Jahre abgenommen haben.¹² Dabei zeigt sich eine spürbare Verlagerung der Belastung von den Einkommensteuern zu den indirekten Steuern. Die Einkommensteuer- und Unternehmensteuerreformen haben insbesondere im oberen Bereich der Einkommensverteilung zu deutlichen Entlastungen geführt. Die diversen Erhöhungen der indirekten Steuern erhöhten die regressiven Belastungswirkungen. Die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen hat sich dadurch leicht verstärkt.

Fazit

Mit Blick auf aktuelle steuerpolitische Diskussionslinien fällt vor allem die hohe Belastung geringer und mittlerer Einkommen mit indirekten Steuern auf. Dadurch wird das Existenzminimum von Haushalten mit geringen Einkommen besteuert. Das widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, nach dem nur disponible Einkommen jenseits des Grundbedarfs besteuert werden sollen und das von vielen SteuerjuristInnen und VerfassungsrechtlerInnen für die direkten Steuern hervorgehoben wird. Systematische Entlastungen für geringe Einkommen sind aufgrund der indirekten Steuertechnik aber nur durch Transfers umzusetzen.¹³ Das ist aufwändig zu administrieren und fiskalisch teuer.

Bei der Einkommensteuer steigen die Grenzsteuersätze oberhalb des Grundfreibetrags schnell an, was die steigenden Durchschnittsbelastungen mittlerer und höhe-

rer Einkommen bewirkt und die *kalte Progression* auslöst. Ein Abbau des *Mittelschichtbauchs*, wie er derzeit vorgeschlagen wird, führt allerdings bei mittleren Einkommen aufgrund der geringen Durchschnittsteuerbelastungen nur zu geringen Entlastungen.¹⁴ Zugleich werden dadurch auch die oberen Einkommen entlastet, sofern nicht deren Steuersätze erhöht werden, um die Einnahmehausfälle zu kompensieren.

Zur Entlastung mittlerer Einkommen könnte man auch den „Steueranteil“ der Sozialbeiträge reduzieren und durch eine höhere Einkommensteuer ersetzen. Breite Entlastungen bei den Sozialbeiträgen führen aber zu hohen Einnahmehausfällen der Sozialversicherungen. Diskutiert werden hierzu Entlastungen von Geringverdienern durch einen Freibetrag¹⁵ oder durch eine partielle Anrechnung auf die Einkommensteuer, wie es in Österreich gemacht wird.

Bei den hohen Einkommen ist die Steuerbelastung durch die persönliche Einkommensteuer und die Unternehmensteuern deutlich progressiv. Bei sehr hohen Einkommen dürfte unsere Analyse die Belastungen aber überzeichnen, da wir Steuervergünstigungen und die erhaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften mangels Informationsbasis nicht berücksichtigen können. Die Begünstigung der Gewinnthesaurierung gegenüber der Gewinnausschüttung war ein explizites Ziel der Unternehmensteuerreformen 2001 und 2008. Eine stärkere persönliche Besteuerung dieser Einkommen könnte die Steuerbelastung im obersten Einkommensbereich wieder progressiver machen, würde aber auch die für den internationalen Steuerwettbewerb relevanten Unternehmensteuerbelastungen wieder erhöhen.¹⁶

11 Kerstin Bruckmeier, Johannes Pauser, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. IAB Forschungsbericht 5/2013, Irene Becker (2013): Die Grundsicherung: Seit 2003 das unterste Auffangnetz im Alter und bei Invaldität. Deutsche Rentenversicherung 68, 2/2013, S. 121-138.

12 Vgl. dazu die Simulationsrechnungen in der Studie, Stefan Bach et al., DIW Politikberatung kompakt 114, S. 63 ff.

13 Stefan Bach (2011): Der Mehrwertsteuer-Bonus: Eine Alternative zu ermäßigten Mehrwertsteuersätzen. DIW Wochenbericht Nr. 24.

14 Martin Beznoska, Clemens Fuest, Thilo Schaefer (2016): Wirkungen einer Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif. Wirtschaftsdienst 9/2016.

15 Spiegel Online: SPD schlägt Freibeträge für Sozialabgaben vor. 15.08.2016.

16 Stefan Bach (2011): Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden? DIW Berlin Discussion Papers 1619.

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

Martin Beznoska war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin und ist Economist am Institut der Deutschen Wirtschaft Köln | beznoska@iwkoeln.de

Viktor Steiner ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | Viktor.Steiner@fu-berlin.de

WHO BEARS THE TAX BURDEN IN GERMANY? TAX STRUCTURE SLIGHTLY PROGRESSIVE

Abstract: A comprehensive, microdata-based analysis of the German tax system's distributional effects in 2015 shows that the total tax burden from direct and indirect taxes is slightly progressive on higher income, but regressive in the lower deciles. Income and corporate taxes are distinctly progressive. They impose hardly any burden on lower- and middle-income households, but the average burden significantly increases for higher incomes. On the other hand,

the indirect taxes that generate almost half of Germany's tax revenues have a highly regressive effect. In relation to income, they burden low earners more heavily than high-income households. When some of the social security contribution is assigned to the tax system, the total tax burden on middle income groups is not much lower than that on the very wealthy, whose corporate and investment income are not subject to a progressive income tax.

JEL: H24, H22, D31

Keywords: Tax burden, tax incidence, income redistribution



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

INTERVIEW MIT STEFAN BACH

»Die Steuerbelastung ist insgesamt erstaunlich gleichmäßig.«

1. Herr Bach, das DIW Berlin hat in Zusammenarbeit mit der FU Berlin die Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Abgabensystems analysiert. Welche Einkommensgruppe in Deutschland trägt am meisten zum Einkommensteueraufkommen bei? Die Einkommensteuer entfällt sehr stark auf die Haushalte mit den hohen Einkommen. Die reichsten zehn Prozent zahlen knapp 60 Prozent des gesamten Steueraufkommens. Hingegen zahlt die untere Hälfte der Bevölkerung mit den niedrigen Einkommen nur fünf Prozent des Einkommensteueraufkommens. Daran sieht man, dass diese Steuer sehr progressiv ist. Dabei muss man aber berücksichtigen, dass die Einkommensteuer nur knapp die Hälfte des Steueraufkommens ausmacht, die andere Hälfte entfällt auf die indirekten Steuern.
2. Wie sieht die Verteilung bei den indirekten Steuern aus? Die indirekten Steuern sind Steuern auf den Verbrauch, also die Mehrwertsteuer und die anderen Verbrauchsteuern wie Strom-, Energie- oder Tabaksteuer. Dort ist es umgekehrt. Diese Steuern haben eine regressive Belastungswirkung. Das heißt, sie belasten die Haushalte mit den niedrigen Einkommen in Relation zum Einkommen deutlich höher. Das liegt daran, dass die Haushalte mit den niedrigen Einkommen ihr ganzes Einkommen ausgeben und teilweise sogar Kredite aufnehmen, um ihren Konsum zu finanzieren. Dadurch haben sie dann natürlich hohe Konsumsteuerbelastungen, während die wohlhabenden Haushalte einen Teil ihres Einkommens sparen und das erst später konsumieren, also erst später die Konsumsteuer bezahlen.
3. Welche Einkommensgruppe ist insgesamt am höchsten belastet? Die gesamte Steuerlastverteilung ist doch erstaunlich gleichmäßig, denn auch die ganz einkommensschwachen Personen, die in der Grundsicherung sind und mit niedrigen Einkommen auskommen müssen, zahlen zwar keine Einkommensteuer, aber sie zahlen die hohen Verbrauchsteuern und sind da auch schon bei Steuerbelastungen von 20 Prozent, in den untersten Einkommensgruppen sogar noch mehr. Die Mittelschicht liegt auch etwa bei 20 bis 25 Prozent, und die Bezieher

der ganz hohen Einkommen, bei denen dann die progressive Einkommensteuer zuschlägt, haben noch höhere Steuerbelastungen. Wenn man dabei aber berücksichtigt, dass diese Personen größere Gestaltungsmöglichkeiten bei den Einkommen haben, ist dort die tatsächliche Steuerbelastung nicht unbedingt viel höher als bei den Mittelschichten. Fazit: Die Steuerbelastung ist insgesamt doch erstaunlich gleichmäßig und nur wenig progressiv.

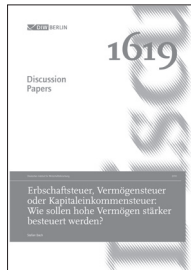
4. Inwieweit hat sich die Steuerbelastung in den letzten Jahren verlagert? Wir hatten in den letzten Jahrzehnten einen Trend weg von den direkten Steuern, also von der progressiven Einkommensteuer, hin zu den indirekten Steuern. Das hat die Progression der Steuerlastverteilung verringert. Die staatliche Umverteilung durch das Steuersystem ist dadurch zurückgegangen, und das hat zu der zunehmenden Ungleichheit auf Ebene des Haushaltsnettoeinkommens leicht beigetragen. Wenn man das Leistungsfähigkeitsprinzip ernst nimmt, dann würde man erwarten, dass die Steuerbelastung progressiver ist. Tatsächlich aber haben wir über die indirekten Steuern eine relativ starke Belastung bei den unteren Einkommen.
5. Wie könnte man die untere Einkommensgruppe entlasten? Zur Entlastung der unteren Einkommen würde man zunächst einmal an die indirekten Steuern denken. Dass man die Personen mit einem niedrigen Einkommen bei den indirekten Steuern steuerfrei stellt, ist jedoch schwer zu organisieren. Das lässt sich aufgrund der indirekten Steuertechnik nicht machen, denn dann müsste man Transfers zahlen, was aber relativ kompliziert wäre. Deswegen denkt man hier entweder an die Einkommensteuer, bei der man den schnellen Anstieg der Steuersätze reduzieren könnte, oder an die Sozialbeiträge, bei denen man die Personen mit den kleinen Einkommen teilweise entlasten könnte. Da ist aber das Problem, dass die Sozialbeiträge ja nicht direkt im Steuersystem sind, sondern zur Finanzierung der sozialen Sicherung dienen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



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

Discussion Papers Nr. 1619
2016 | Stefan Bach



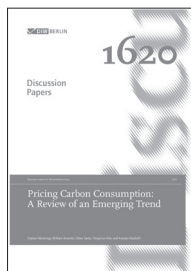
Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden?

Wenn hohe Vermögen stärker besteuert werden sollen, spricht vieles für eine effektivere Erbschaftsteuer. Dazu sollten die weitgehenden Steuerbefreiungen für Unternehmensübertragungen und weitere Steuervergünstigungen beseitigt werden. Dadurch ließe sich auch bei moderaten Steuersätzen für Unternehmensübertragungen das Steueraufkommen längerfristig mehr als verdoppeln. Ferner könnten die Vermögensteuer wieder erhoben oder die Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuern für wohlhabende Haushalte erhöht werden. Das wäre aber aufwändiger zu erheben und dürfte stärkere Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen bei Investitionen und Anlageentscheidungen auslösen.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1620
2016 | Clayton Munnings, William Acworth, Oliver Sartor, Yong-Gun Kim, Karsten Neuhoff



Pricing Carbon Consumption: A Review of an Emerging Trend

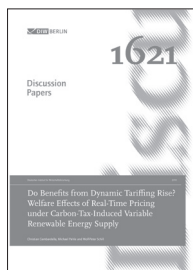
Nearly every carbon price regulates the production of carbon emissions, typically at midstream points of compliance, such as a power plant. Over the last six years, however, policymakers in Australia, California, China, Japan, and Korea implemented carbon prices that regulate the consumption of carbon emissions, where points of compliance are farther downstream, such as distributors or final consumers. This article aims to describe the design of these prices on carbon consumption, understand and explain the motivations of policymakers who have implemented them, and identify insights for policymakers considering whether to price carbon consumption.

We find a clear trend of policymakers layering prices on carbon consumption on top of prices on carbon production in an effort to improve economic efficiency by facilitating additional downstream abatement. In these cases, prices on carbon consumption are used to overcome a shortcoming in the price on carbon production: incomplete pass-through of the carbon price from producers to consumers. We also find that some policymakers implement prices on carbon in an effort to reduce emissions leakage or because large producers of carbon are not within jurisdiction. Since policymakers are starting to view prices on carbon consumption as a strategy to improve economic efficiency and reduce emissions leakage in a way that is compatible with local and international law, we expect jurisdictions will increasingly implement and rely upon them.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1621
2016 | Christian Gambardella, Michael Pahle, Wolf-Peter Schill



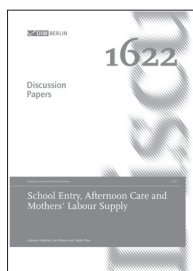
Do Benefits from Dynamic Tariffing Rise? Welfare Effects of Real-Time Pricing under Carbon-Tax-Induced Variable Renewable Energy Supply

Common intuition holds that retail real-time pricing (RTP) of electricity demand should become more beneficial in markets with high variable renewable energy (VRE) supply mainly due to increased price volatility. Using German market data, we test this intuition by simulating long-run electricity market equilibria with carbon-tax-induced VRE investment and real-time price responsive and nonresponsive consumption behavior. We find that the potential welfare gains from RTP are only partially explained by price volatility and are rather driven by opposing wholesale price effects caused by the technology portfolio changes from carbon taxation. Consequently, annual benefits from RTP actually change nonmonotonously with the carbon tax level, implying that increasing RTP at relatively high VRE shares can be both less and much more beneficial than without VRE supply. Nonetheless, as zero marginal cost supply becomes abundant with VRE entry, allocative efficiency increasingly depends on exposing more and more consumers to RTP.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1622
2016 | Ludovica Gambaro, Jan Marcus, Frauke H. Peter

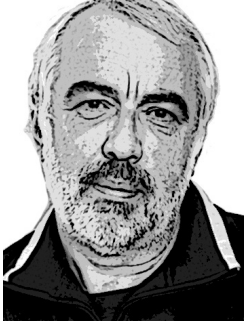


School Entry, Afternoon Care and Mothers' Labour Supply

Most literature on the relationship between childcare availability and maternal labour force participation examines childcare for preschool aged children. Yet families must continue to arrange childcare once their children enter primary school, particularly in countries where the school day ends at lunchtime. In this paper we examine the case of Germany, a country that has moved from an exclusively half-day school system to one where formal afternoon care is increasingly available. We estimate the effect of afternoon care on maternal labour supply. To do so, we use a novel matching technique, entropy balancing, and draw on the rich and longitudinal data of the German Socio-Economic Panel (SOEP). We show that children's afternoon care increases mothers' employment rate and their working hours. To confirm the robustness of our results we conduct a series of sensitivity analysis and apply a newly proposed method to assess possible bias from omitted variables. Our findings highlight how childcare availability shapes maternal employment patterns well after school entry.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





Karl Brenke, Wissenschaftlicher Referent
im Vorstandsbereich des DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung des Autors
wieder.

Keine zusätzlichen gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeit nötig

Phrasen haben derzeit Konjunktur. So wird seit geraumer Zeit mit „Industrie 4.0“ hausieren gegangen. Und weil dieses „4.0“ so herrlich bedeutungsschwer klingt, hat man sich auch noch „Arbeit 4.0“ ausgedacht. Gemeint sein kann nur ein qualitativer Sprung – und zwar von einer Arbeit 3.X. Offen bleibt, was diese war und was denn der qualitative Sprung weg von ihr sein soll.

Das Arbeitsleben unterliegt permanent Veränderungen. Zum Beispiel ist die Arbeitsdauer kürzer geworden. Wurden im Jahr 1991 je Beschäftigter im Schnitt üblicherweise noch 37,3 Stunden je Woche gearbeitet, waren es 2015 nur noch 34,4 Stunden. Das hängt aber nicht mit tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen zusammen, denn die tatsächliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten blieb weitgehend unverändert: 40,5 Stunden pro Woche im letzten Jahr, gerade einmal 20 Minuten weniger als 1991. Entscheidend war der Trend zur Teilzeitbeschäftigung; die Zahl der Teilzeitkräfte hat sich verdoppelt und macht inzwischen ein Viertel aller Erwerbstätigen aus. Die Vollzeitjobs sind lange Zeit weniger geworden, erst ab Mitte der letzten Dekade ist ihre Zahl wieder gestiegen.

Teilzeitbeschäftigung ist vor allem weiblich: 80 Prozent der Teilzeitkräfte sind Frauen. Von allen beschäftigten Frauen geht knapp die Hälfte einer Teilzeittätigkeit nach, unter den Männern ist das lediglich bei jedem zehnten der Fall. Ausschlaggebend für die Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung war ein verändertes Erwerbsverhalten der Frauen. Aber auch unabhängig vom Geschlecht ist der Wunsch nach Teilzeit größer geworden. Und über den Markt kam es zu einem weitgehenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Gleichzeitig hat der Anteil der Beschäftigten mit Schichtarbeit kontinuierlich zugenommen. Mehr als jeder Sechste leistet regelmäßig oder hin und wieder Schichtdienst, vor einem Vierteljahrhundert traf das lediglich auf jeden neunten abhängig Beschäftigten zu. Mit der Ausbreitung der Schichtarbeit, die neben der Industrie auch expandierende

Sektoren wie den Handel oder das Gesundheitswesen betrifft, ist das Arbeitszeitregime eigentlich rigider geworden. Damit ging allerdings keine Veränderung bei der Arbeitszeit innerhalb des Tages oder innerhalb der Woche einher. Wie vor 25 Jahren muss zum Beispiel auch heute etwas mehr als jeder achte Beschäftigte mitunter nachts arbeiten.

Schon in den Achtziger Jahren wurde angesichts damaliger moderner Kommunikationstechniken erwartet, dass Heimarbeit sich stark ausbreiten würde. Dem war nicht so. Der Anteil derjenigen, die überwiegend oder hin und wieder von zu Hause aus arbeiten, hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht verändert. An den Beschäftigten liegt es nicht, denn viele mehr, insbesondere Hochqualifizierte, würden Home Office nutzen, wenn die Arbeitgeber es zuließen.

Nun werden neue Gesetze ins Spiel gebracht, die den Beschäftigten mehr Rechte bei Entscheidungen über ihre Arbeitszeit und ihren Arbeitsort einräumen sollen. Das hier zu Tage tretende Misstrauen gegenüber dem Markt ist unberechtigt. Wenn Arbeitgeber an tradierten Arbeitszeitregelungen festhalten, obwohl die Arbeitsbedingungen mehr zeitliche Flexibilität zulassen, dürften sie es in Zukunft immer schwerer haben, die nötigen Fachkräfte zu finden. Diese gehen dahin, wo Lohn und Arbeitszeitgestaltung ihren Vorstellungen entsprechen. All das ist aber nur ein Thema für eine Minderheit.

Trotz des Wortgeklingels von „Arbeit 4.0“ darf man nicht den Blick für die Realität verlieren und ausblenden, dass die meisten Tätigkeiten an die Präsenz in der Fabrik, im Altenheim, im Laden oder auf der Baustelle gebunden sind. Daran wird auch die schon ein halbes Jahrhundert wirkende Digitalisierung wenig ändern. Und der Trend geht keineswegs allein hin zu solchen Tätigkeiten, die mehr zeitliche und räumliche Souveränität erlauben.

Eine längere Fassung dieses Beitrags ist am 16. Dezember 2016 auf der Debattenplattform *Causa* der Zeitung *Der Tagesspiegel* erschienen.