

---

# Ist Deutschland wirklich so progressiv? Einkommensumverteilung im europäischen Vergleich\*

ANDREAS PEICHL, NICO PESTEL UND SEBASTIAN SIEGLOCH

---

Andreas Peichl, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, E-Mail: peichl@iza.org  
Nico Pestel, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn  
Sebastian Siegloch, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

---

**Zusammenfassung:** Deutschland wird im europäischen Vergleich häufig ein überdurchschnittlich progressives Steuersystem attestiert. Die einzigartige, mehrstufige Progressionsformel der Einkommensteuer trägt ohne Zweifel zu dieser Sichtweise bei. Um ein umfassendes Bild der Progressivität eines Gesamtsystems zu bekommen, müssen jedoch andere Steuer- und Abgabenarten, wie indirekte Steuern und Sozialversicherungsabgaben, mit einbezogen werden. Im vorliegenden Beitrag wird die Gesamtprogressivität des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems quantifiziert und im europäischen Kontext verglichen. Darüber hinaus werden die vom Steuersystem ausgehenden Umverteilungswirkungen analysiert. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Progressivität Deutschlands im europäischen Vergleich insgesamt eher im mittleren Bereich anzusiedeln ist. Selbst der Einkommensteuer kann nur eine mittlere Progressivität, dafür aber eine relativ hohe Umverteilungswirkung bescheinigt werden. Diese wird allerdings durch die stark regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge und die indirekten Steuern reduziert.

**Summary:** The German tax system is usually considered as one of the most progressive ones in Europe, especially due to its unique mathematical formula of continuously increasing marginal tax rates in the personal income tax. However, other taxes such as indirect or payroll taxes need to be considered as well when assessing the progressivity of the overall system. This paper takes such a comprehensive approach and puts the overall progressivity of the German tax system and the resulting redistributive effects in a European context. Our results show that the progressivity of the German system is rather average compared to other EU countries. The high redistributive power of the personal income tax is compensated by regressive social insurance contributions and indirect taxes.

→ JEL Classification: D31, H24

→ Keywords: Progressivity, redistribution, tax-benefit systems, European comparison

\*Dieses Papier nutzt EUROMOD Version F6.0 sowie die EU Statistics on Incomes and Living Conditions (EU-SILC)-Daten von Eurostat (Contract EU-SILC/2009/17), die italienischen EU-SILC-Daten (IT-SILC) von ISTAT, Variablen der griechischen SILC Production Database (PDB) und das Family Resources Survey (FRS) des UK Department of Work and Pensions (DWP) bezogen über das UK Data Archive. Keiner der Datenprovider ist verantwortlich für die hier präsentierten Ergebnisse und Interpretationen. Wir danken Stefan Bach und Peter Haan für hilfreiche Kommentare und Anregungen.

## I Einleitung

Wachsende Ungleichheit rückt immer stärker in den Fokus der ökonomischen und politischen Debatte. Dies gilt sowohl international (Atkinson und Piketty 2007, 2011, OECD 2008 2011) als auch national (Bach et al. 2012, Bach und Haan 2011). Der aktuelle Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (2012) zeigt, dass die Schere zwischen Arm und Reich in Deutschland weiter auseinander geht. Es besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass ein zu hohes Maß an Einkommensungleichheit problematisch ist, da gesellschaftliche Kosten entstehen (beispielsweise durch einen Rückgang der sozialen Kohäsion), die sich mittelfristig auch in ökonomischen Kosten niederschlagen können (Stiglitz 2012).

Im Allgemeinen können Regierungen die Einkommensungleichheit an zwei Stellen bekämpfen. Zum einen können sie durch Politikmaßnahmen dafür sorgen, dass die Markteinkommen (vor Steuern, Abgaben und Sozialtransfers) gleichmäßiger verteilt sind. Zum anderen können sie über das Steuer- und Transfersystem die Vorsteuer-Ungleichheit reduzieren und so für eine gleichere Verteilung der Nettoeinkommen bewirken. Dieser Beitrag befasst sich mit dem letztgenannten Mittel, da das Steuer- und Transfersystem das zentrale Instrument der Politik und dessen Wirkungsweise auf die Einkommensungleichheit in der Theorie relativ eindeutig ist: Durch eine stärkere Progressivität des Systems – etwa durch höhere Grenzsteuersätze für obere Einkommensschichten und Sozialtransfers oder Steuerbefreiung für niedrige Einkommensgruppen – können Einkommen umverteilt werden. So wird eine hohe Ungleichheit der Markteinkommen gelindert und die Nettoeinkommen sind gleicher verteilt.

Auf den ersten Blick wird Deutschland im europäischen Vergleich häufig ein überdurchschnittlich progressives Steuersystem bescheinigt (siehe zum Beispiel OECD 2011). Die mehrstufige Progressionsformel der Einkommensteuer ist einzigartig im internationalen Vergleich. Auch die Tatsache, dass die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung mehr als 50 Prozent der Einkommensteuer zahlen, wird häufig angeführt, um die stark umverteilende Wirkung des deutschen Steuersystems zu belegen.

Allerdings lässt eine reine Betrachtung der Progressivität des Einkommensteuersystems eine profunde Bewertung der impliziten Umverteilungspräferenzen Deutschlands aus zweierlei Gründen nicht zu. Erstens führt die hohe Progressivität eines Systems (definiert als die Abweichung von einer proportionalen Steuer) nicht zwingend zu einer hohen Umverteilung der Einkommen. Zweitens muss die Progressivität des gesamten Steuer-, Abgaben- und Transfersystems betrachtet werden, da die umverteilenden Wirkungen einzelner Steuerarten durchaus in entgegengesetzte Richtungen wirken und sich somit teilweise neutralisieren können.

Im Hinblick auf Deutschland spielt insbesondere das Zusammenwirken zwischen der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen eine wichtige Rolle. Gerade für kleine und mittlere Einkommen machen Sozialversicherungsbeiträge den größten Anteil der einkommensbezogenen Abgaben aus (Löffler et al. 2012). So betrug 2008 der Anteil der direkten Steuern am Bruttoinlandsprodukt (BIP) rund elf Prozent, während der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge bei mehr als 16 Prozent lag (OECD 2011). Auch Konsumsteuern und Leistungen des Transfersystems sind in der Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen. Der Anteil der indirekten Steuern am BIP war mit zwölf Prozent in 2008 höher als der Anteil der direkten Steuern.

Ziel dieses Beitrags ist es daher, das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem als Ganzes hinsichtlich seiner Progressivität und Umverteilungswirkung zu betrachten und mit denen anderer europäischer Staaten zu vergleichen. Für den europäischen Vergleich ist eine harmonisierte und einheitliche Datenbasis nötig, die die nationalen Steuer- und Transfersysteme detailliert abbildet. Das europäische Mikrosimulationsmodell EUROMOD erfüllt diese Bedingungen und ist schon in der Vergangenheit für ähnliche Fragestellungen genutzt worden. So vergleicht Verbist (2004) die Progressionswirkung einzelner Einkommensteuerbestandteile (wie zum Beispiel Freibeträge, Abzüge von der Bemessungsgrundlage, Tarif) für das Datenjahr 1998 und findet in den Ländern der EU-15 eine große Variation in der Umverteilungswirkung der Einkommensteuer. Deutschland fällt wie erwartet in die Gruppe der Länder mit der höchsten Umverteilungswirkung. Eine andere Studie, die sich mit den Progressionswirkungen der europäischen Steuersysteme befasst und an der sich die vorliegende Untersuchung stark orientiert, ist Peichl und Schaefer (2009). Die vorliegende Studie ist in gewisser Weise als Fortsetzung und Erweiterung zu verstehen, da diese Arbeit erstens aktuellere Daten verwendet (2007 statt 2001), zweitens deutlicher zwischen Progressivität und Umverteilungswirkungen unterscheidet, drittens zusätzliche Länder (EU-27 inklusive der neuen Mitgliedsstaaten aus Osteuropa) in die Analyse mit einbezieht und viertens Transferzahlungen, Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern zur Analyse der Umverteilungswirkungen des gesamten Steuer- und Transfersystems mitberücksichtigt. Die Untersuchungseinheit ist das Individuum – und nicht etwa (äquivalenzgewichtete) Haushaltseinkommen – und wir beschränken uns auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 59 Jahren.

Der europäische Vergleich der Progression und Umverteilungswirkung der Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme liefert die folgenden Befunde: Die Progression der Einkommensteuer variiert zwischen den europäischen Ländern deutlich. Deutschland befindet sich dabei im Mittelfeld. Trotz der mittleren Progressivität entfaltet das Steuersystem relativ hohe Umverteilungswirkungen. Im Gegenzug wirkt das deutsche System der Sozialversicherung leicht ungleichheitsverschärfend und gehört zu den regressivsten in Europa. Allgemein lässt sich ein negativer Zusammenhang zwischen Progressivität/Umverteilungswirkung der Einkommensteuer und der Sozialversicherungen in Europa erkennen. Darüber hinaus haben die Konsumsteuern in allen europäischen Ländern einen regressiven Verlauf, der in vielen Fällen dazu führt, dass die indirekte Besteuerung isoliert betrachtet die Ungleichheit erhöht. Die Konsumbesteuerung ist in Deutschland besonders regressiv und ungleichheitssteigernd. Im Gegensatz dazu wirkt das Transfersystem in allen europäischen Ländern ungleichheitsdämpfend. Die deutschen Sozialtransfers wirken hierbei besonders stark umverteilend. Die europäischen Gesamtsysteme, bestehend aus Einkommensteuer, Sozialabgaben, indirekten Steuern und Transfers sind schließlich allesamt progressiv ausgestaltet und wirken umverteilend. Der Verlauf der Einkommensteuer gibt dabei einen guten Anhaltspunkt für den Verlauf der Gesamtprogression. Entsprechend befindet sich Deutschland, was die Progressivität angeht, im europäischen Mittelfeld.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Abschnitt 2 beschreibt die verwendeten Methoden zur Messung von Steuerprogression. In Abschnitt 3 werden die verwendeten Daten beschrieben, bevor in Abschnitt 4 die Ergebnisse unserer Analyse präsentiert werden. Abschnitt 5 zieht ein kurzes Fazit der Untersuchung.

## 2 Messung von Steuerprogression und Umverteilungswirkungen

In der folgenden Analyse differenzieren wir zwischen Progressivität und Umverteilungswirkung von Steuersystemen. Entsprechend nutzen wir zwei Maße, um die jeweiligen Effekte zu quantifizieren.

Bei der Messung von Steuerprogression ist zwischen globalen und lokalen Maßen zu unterscheiden. Während globale Maße die Gesamtstruktur eines Steuertarifs über die gesamte Einkommensverteilung zusammenfassen, geben lokale Progressionsmaße Aufschluss über Eigenschaften des Steuertarifs an einer bestimmten Stelle der Einkommensverteilung (Pfähler und Lambert 1992: 288 ff.). Als Indikator für den Vergleich von Steuersystemen sind lokale Maße nur dann geeignet, wenn die lokale Progression, beispielsweise bezogen auf einzelne Einkommensschichten, im Mittelpunkt steht und nicht in erster Linie die Progression der gesamten Verteilung der Einkommen gemessen werden soll.

Als *Progressionsmaß* verwenden wir den Index von Suits (1977). Dieser Progressionsindex  $P_S$  basiert auf dem Konzept einer relativen Konzentrationskurve der Steuerzahlungen  $R_T(q)$ . In ihr werden den kumulierten Anteilen des Vorsteuereinkommens die kumulierten Anteile an der Steuerlast gegenübergestellt.  $P_S$  misst die Progressivität als aggregierte Disproportionalität, ähnlich wie der Gini-Koeffizient, und wird berechnet als das Doppelte der Fläche zwischen der relativen Konzentrationskurve  $R_T(L_X)$  der Steuern und der 45-Grad-Linie. Formal ausgedrückt wird  $P_S$  folgendermaßen bestimmt:

$$P_S = 2 \int_0^1 (q - R_T(q)) dq \quad \text{mit } q = L_X(p)$$

Gegenüber anderen Maßen, wie beispielsweise dem von Kakwani (1976), besitzt der Suits-Index den Vorteil, dass sein Wertebereich normiert ist: Er nimmt einen Wert zwischen  $-1$  im Fall extremer Regression und  $+1$  bei extremer Progression eines Steuertarifs an.

*Umverteilungsmaße* sind in aller Regel ebenfalls global, da nicht der Verlauf des Steuertarifs sondern die Verteilung der Bemessungsgrundlage entscheidend ist. Denn abhängig von der Ungleichverteilung von Einkommen vor der Besteuerung kann das Ausmaß der Angleichung der Einkommen nach der Besteuerung und damit die Progression sehr unterschiedlich ausfallen. Das von uns verwendete Umverteilungsmaß ist der Index von Musgrave und Thin (1948),  $P_{MT}$ , der bei gegebener Verteilung der Vor- und Nachsteuereinkommen wie folgt definiert ist:

$$P_{MT} = \frac{1 - G_Y}{1 - G_X}$$

Dieses Maß setzt die Abweichung des Gini-Index der Nachsteuereinkommen ( $G_Y$ ) vom Wert eins als ein Maß der Gleichverteilung ins Verhältnis zur analogen Differenz zwischen dem Wert eins und dem Gini-Index der Vorsteuereinkommen ( $G_X$ ). Da eine von hohen zu niedrigen Einkommen umverteilende Steuer zu einer Abweichung der beiden Gini-Indizes in der Form  $G_Y > G_X$  führt, ist das Maß für die Umverteilung „von oben nach unten“ im Falle einer solchen Steuer größer als eins. Je stärker der Unterschied zwischen der Ungleichheit der Verteilung von Vor- und Nachsteuereinkommen ausfällt, desto größer ist  $P_{MT}$  und damit auch die umverteilende Wirkung des Tarifs. Nimmt  $P_{MT}$  einen Wert kleiner als eins an, so ist die Ungleichheit nach Steuern sogar größer als vor Steuern und es liegt Umverteilung „von unten nach oben“ vor.

Da sich während der empirischen Analyse herausgestellt hat, dass unsere Ergebnisse nicht sensitiv bezüglich der Wahl des Progressions- und Umverteilungsmaßes (Suits versus Kakwani, Musgrave-Thin versus Reynolds-Smolensky 1977) sind, beschränken wir uns im Folgenden auf die Präsentation der Ergebnisse anhand der beiden beschriebenen Indizes.<sup>1</sup>

### 3 Datenbasis und Modell

Eine differenzierte und detaillierte Evaluation der Auswirkungen bestehender gesetzlicher Regelungen und Reformen im Rahmen komplexer Steuer- und Transfersysteme wird durch den Einsatz sogenannter Mikrosimulationsmodelle ermöglicht. Das Mikrosimulationsmodell EUROMOD modelliert die Steuer- und Transfersysteme der EU-27-Staaten in konsistenter und integrierter Form (Sutherland 2007). In erster Linie zielt EUROMOD darauf ab, diejenigen verfügbaren Einkommen von Individuen bzw. Haushalten zu ermitteln, welche ihnen nach den gültigen Steuer- und Transfer-Regelungen verbleiben. Die von EUROMOD zur Verfügung gestellten Mikrodaten erlauben eine differenzierte Analyse der Verteilungs- (Armut- und Ungleichheitsmaße) und Anreizwirkungen (Effektivsteuersätze) verschiedener Elemente der Steuer- und Transfersysteme. Einen besonderen Stellenwert nimmt hierbei die europäische Dimension des Projektes EUROMOD ein: Die methodische Anpassung der Simulation an verschiedene nationale Bedingungen ermöglicht die gezielte Untersuchung der Frage, inwieweit sich einzelne Regelungen oder Reformen der Steuer- und Transfersysteme jeweils in den einbezogenen europäischen Ländern auswirken. Darüber hinaus ist es ebenfalls möglich, eine Aussage darüber zu treffen, welche unterschiedlichen Auswirkungen von identischen Reformen in unterschiedlichen Systemen zu erwarten sind. Die Erforschung der Zusammenhänge innerhalb der Steuer- und Transfersysteme mit Hilfe von EUROMOD ist auf die Untersuchung von sogenannten Erstrundeneffekten begrenzt. Nur die unmittelbaren Auswirkungen von steuer- oder sozialpolitischen Regelungen lassen sich simulieren. Indirekte Verhaltensanpassungen der Personen und beispielsweise von steuerpolitischen Änderungen hervorgerufene langfristige Effekte werden vom Modell nicht erfasst.

Das EUROMOD-Projekt kann nach derzeitigem Stand die steuerrechtlichen Regelungen der EU-27-Länder abbilden. Die Datengrundlagen für jedes einzelne Land sind in der Regel die EU-SILC-Daten von Eurostat. Für den Vergleich der Progressivität der Einkommensteuern sind die EUROMOD-Daten des Jahres 2007 aufgrund ihrer Vollständigkeit sehr gut geeignet. Auf Grundlage der in den EU-SILC-Daten enthaltenen Markteinkommen sowie den Informationen zum Haushaltskontext werden Einkommensteuern, Beiträge zur Sozialversicherung (inklusive der Arbeitgeberanteile) sowie Ansprüche auf Transferleistungen durch EUROMOD berechnet, woraus das verfügbare Einkommen modelliert wird. Dabei beschränken wir uns auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 59 Jahren. Die Untersuchungseinheit ist das Individuum, um den direkten Effekt der Steuer- und Abgabensysteme mithilfe von Progressionsmaßen (die nur für Individual – nicht aber äquivalenzgewichtete Einkommen definiert sind) zu analysieren. Der Haushaltskontext wird jedoch von EUROMOD bei der Berechnung von Steuern und Transfers berücksichtigt (zum Beispiel in Form des Ehegattensplittings). Wenn eine explizit

---

<sup>1</sup> Ein sehr ausführlicher Literaturüberblick zur Messung von Progression und ihren Wirkungen ist in Pfähler und Lambert (1992) zusammengestellt.

te Aufteilung der Zahlungen auf Individuen in den Regelungen nicht vorgesehen ist, so werden diese von EUROMOD gleichmäßig pro Kopf verteilt.

Angaben zum Konsumverhalten, die Rückschlüsse auf die Belastung mit indirekten Steuern ermöglichen würden, sind leider nicht in den EU-SILC-Daten enthalten und müssen daher imputiert werden. Wir folgen hierzu Dolls et al. (2012) und verwenden Informationen über das Spar- und Konsumverhalten über die Einkommensverteilungen sowie implizite Steuersätze auf Konsum in den verschiedenen Ländern (Eurostat 2012). Das konkrete Vorgehen ist wie folgt. Zunächst multiplizieren wir das verfügbare Haushaltseinkommen mit der marginalen Konsumquote eines jeden Einkommensquintils des jeweiligen Landes. Diesen imputierten Konsum multiplizieren wir im zweiten Schritt mit dem länderspezifischen impliziten Steuersatz jedes Quintils, um so den Betrag indirekter Steuern zu erhalten. Ein ähnliches Vorgehen wurde auch von RWI und FiFo (2009) für eine Analyse des deutschen Steuer- und Abgabensystems gewählt (Tabelle 1).

## 4 Die Progressivität Deutschlands im europäischen Vergleich

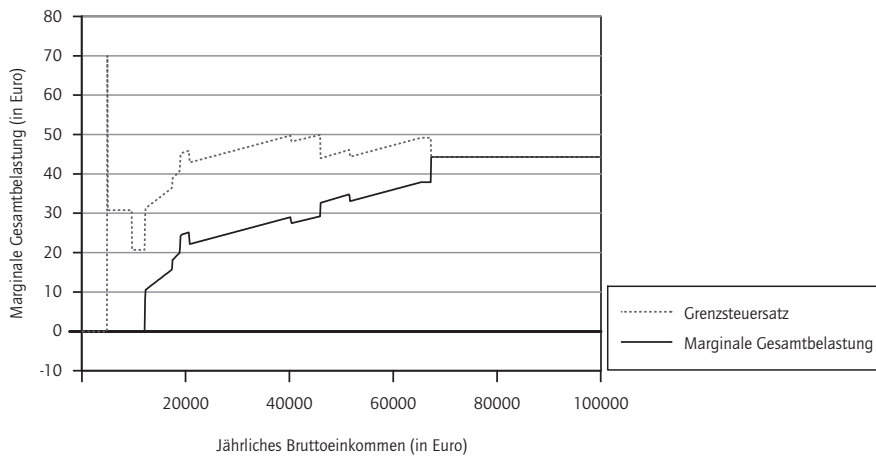
Das folgende Kapitel analysiert die Progressivität und Umverteilungswirkungen des deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystems. Wir gehen dabei in zwei Schritten vor. Zuerst wird das deutsche Steuer- und Abgabensystem betrachtet (Kapitel 4.1). Anschließend wird die Analyse um indirekte Steuern und das Transfersystem erweitert sowie in einem europäischen Kontext diskutiert (Kapitel 4.2).

### 4.1 Das deutsche Steuer- und Abgabensystem

Das folgende Kapitel beschreibt und analysiert das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. In einem ersten Schritt betrachten wir ausschließlich das Einkommensteuer- und Abgabensystem. Zwei Besonderheiten müssen hierbei hervorgehoben werden: Erstens folgt die Einkommensteuer einer im europäischen Vergleich einzigartigen, mehrstufigen Progressionsformel. Zweitens spielen die Sozialversicherungsbeiträge eine überdurchschnittlich große Rolle bei der Gesamtbelastung (OECD 2011, Löffler et al. 2012). In der folgenden Analyse setzen wir die Sozialversicherungsbeiträge (implizit) mit Steuern gleich und blenden deren Versicherungscharakter aus. Dies scheint im deutschen Kontext insofern gerechtfertigt, da es sich nicht um kapitalgedeckte individuelle Versicherungen sondern um umlagefinanzierte Sozialversicherungen handelt. Auch für den internationalen Vergleich erscheint dies sinnvoll, da manche Länder kaum (wie zum Beispiel Dänemark) Sozialversicherungsbeiträge erheben, andere (zum Beispiel Deutschland und Frankreich) dies jedoch sehr stark tun. Dies sollte jedoch bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Abbildung 1 kontrastiert die reine Grenzbelastung der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) mit der Grenzbelastung des kombinierten Einkommensteuer- und Abgabensystems (Marginale Gesamtbelastung) für einen Alleinstehenden im Jahr 2012. Die Abbildung zeigt die Progressivität der Einkommensteuer mit stetig steigenden Grenzsteuersätzen zwischen rund 12 000

Abbildung 1

**Grenzbelastung des deutschen Steuer- und Abgabensystems, 2012**

und knapp 70 000 Euro Jahresbruttoeinkommen des Singlehaushalts.<sup>2</sup> Auch gibt die Abbildung eine erste Idee von den umverteilenden Wirkungen der Einkommensteuer, da untere Einkommensschichten weniger stark belastet werden. Die relative Entlastung der unteren Einkommen verschwindet jedoch zu einem großen Teil, wenn man die marginale Gesamtbelastung, aus Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben betrachtet. Gerade im unteren Bereich der Einkommensverteilung kommt es zu einem starken Anstieg der marginalen Belastung, so dass die Kurve der marginalen Gesamtbelastung wesentlich flacher verläuft. Ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von 400 Euro fallen Sozialabgaben an – ab einem Einkommen von 800 Euro betragen diese einen festen Prozentsatz des Einkommens. Damit ist der implizite Grundfreibetrag der Sozialversicherungsabgaben deutlich niedriger als bei der Einkommensteuer. Die Regressivität der Sozialabgaben entsteht dadurch, dass der proportionale Verlauf mit einer festen Abgabenquote nur bis zu den Beitragsbemessungsgrenzen gilt. Ab diesen Grenzen ist die marginale Belastung der Sozialabgaben null. Die zeigt sich in Abbildung 1 an der Stelle, an der die Gesamtbelastung der Grenzsteuerbelastung entspricht. Die Kombination von progressivem Einkommensteuertarif und regressiven Sozialversicherungsabgaben führt in der Summe zu einer verhältnismäßig starken Belastung der Mittelschicht (sogenannter Mittelstandsbauch).

Um die Progressivität des gesamten deutschen Steuer- und Transfersystems zu beurteilen, müssen zudem indirekte Steuern (Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchssteuern) betrachtet werden. Insbesondere die Mehrwertsteuer spielt bei der Bewertung der Gesamtprogression des Steuersystems eine wichtige Rolle: Mit steigendem Einkommen sinkt die Mehrwertsteuerbe-

<sup>2</sup> Die sprunghafte Zunahme und der anschließende Abfall der Grenzbelastung bei einem Bruttoeinkommen von etwas über 20 000 Euro pro Jahr sind durch die Soli-Freigrenze (Nullzone) und die anschließende Übergangszone zu erklären (so darf der Soli 20 Prozent der Differenz zwischen Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen und der maßgebenden Freigrenze nicht übersteigen). Ein solcher sprunghafter Anstieg wird nicht deutlich, wenn man auf der x-Achse das zu versteuernde Einkommen statt des Bruttoeinkommens abträgt.

Tabelle 1

**Steuerbelastung nach Steuerarten, 2008**

| Dezil      | Durchschnittliches<br>Haushalts-Brutto-<br>einkommen im Dezil | Dezil-Anteil<br>an gesamtem<br>Haushalts-Brutto-<br>einkommen | Einkommensteuer                            |  | Sozialversicherung                    |  | Indirekte Steuern   |  |
|------------|---|---|--|--|---------------------------------------|--|---|--|
|            |   |   | Est.-Belastung<br>pro Haushalt im<br>Dezil | Dezil-Anteil an<br>gesamten Est.-<br>Zahlungen | SV-Belastung pro<br>Haushalt im Dezil | Dezil-Anteil an<br>gesamten SV-<br>Zahlungen | Belastung mit<br>indirekten Steuern<br>pro Haushalt im<br>Dezil | Dezil-Anteil an<br>gesamten Zahlungen<br>indirekte Steuern |
| In Prozent |   |   |  |  |                                       |  |   |  |
| In Euro    |   |   |  |  |                                       |  |   |  |
| 1          | -518  | -0,1  | -  | -  | -                                     | 0,5  | 15,1  | 3,6  |
| 2          | 9 738   | 2,3   | 0,7  | 0,1  | 27,4                                  | 2,3  | 12,4  | 5,1  |
| 3          | 17 793  | 4,1   | 4,1  | 1,0  | 27,7                                  | 4,3  | 12,0  | 6,6  |
| 4          | 24 608  | 5,7   | 7,2  | 2,5  | 30,6                                  | 6,5  | 11,2  | 7,8  |
| 5          | 30 469  | 7,1   | 9,4  | 4,0  | 33,1                                  | 8,7  | 10,8  | 9,1  |
| 6          | 36 278  | 8,5   | 10,9                                       | 5,6  | 34,1                                  | 10,7   | 10,1  | 10,2   |
| 7          | 43 346  | 10,1  | 12,4                                       | 7,6  | 33,7                                  | 12,7   | 9,6   | 11,6   |
| 8          | 53 062  | 12,4  | 14,0                                       | 10,4   | 33,0                                  | 15,2   | 8,8   | 12,9   |
| 9          | 68 107  | 15,9  | 16,3                                       | 15,7   | 31,7                                  | 18,7   | 8,0   | 14,6   |
| 10         | 146 013   | 34,0  | 25,8                                       | 53,1   | 16,0                                  | 20,3   | 6,6   | 18,6   |

Berechnungen des Fifo Köln auf Basis von FAST 2001 (Fortschreibung mit FifoSIM bis 2008) und EVS 2003 (Fortschreibung bis 2008). Die beiden Datenquellen wurden nicht direkt verknüpft. Die Anteile der Dezile an Einkommenssteuer und Sozialversicherung wurden auf Basis der FAST-Daten, die Anteile für die indirekten Steuern (MWSt. und spezielle Verbrauchssteuern) auf Basis der EVS-Daten berechnet.

Quelle: RWI und Fifo (2009).



lastung (berechnet aus den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)<sup>3</sup>) bei allen Haushaltstypen linear (RWI und FiFo 2009), so dass die Mehrwertsteuer einen regressiven Verlauf zeigt. Dies wird vor allem durch die höhere Konsumquote der Haushalte mit niedrigem Einkommen erklärt, die auch der ermäßigte Satz für bestimmte, elementare Güter des alltäglichen Lebens nicht komplett abfedern kann. Ähnlich regressive Wirkungen entfalten auch spezielle Verbrauchssteuern, wie zum Beispiel die Mineralöl-, Kfz-, Tabak-, Alkohol-, Rennwett- und Lotteriesteuer. Hier sind die Konsumquoten am unteren Ende der Einkommensverteilung ebenfalls deutlich höher. Tabelle 1 fasst die Verteilung der Steuerlasten für die einzelnen Steuern mit Bezug auf das Bruttohaushaltseinkommen zusammen.<sup>4</sup>

Um das Gesamtsystem zu erfassen, ist die Analyse noch um das Transfersystem zu erweitern. Transfers wirken im Prinzip als negative Steuer und sind somit per Definition regressiv ausgestaltet (da diese im unteren Einkommensbereichen (relativ zum Einkommen) konzentriert sind). Dies wird dadurch verstärkt, dass viele Transfers bedürftigkeitsgeprüft sind, das heißt mit steigenden Einkommen abgebaut werden, und somit vor allem den untersten Einkommenschichten zugutekommen, die zum Teil kein Markteinkommen erzielen. Insofern haben Transferleistungen auch entsprechende Umverteilungswirkungen.<sup>5</sup> Die Einbeziehung des Transfersystems in die Gesamtbetrachtung erfolgt im folgenden Abschnitt im Rahmen des europäischen Vergleiches der Steuer- und Abgabensysteme.

## 4.2 Das deutsche Steuer- und Abgabensystem im europäischen Vergleich

Wie gerade veranschaulicht, kommt es bei einer Gesamtbetrachtung der Progressivität eines nationalen Steuersystems und den daraus resultierenden Umverteilungswirkungen zum Zusammenspiel von verschiedenen Steuerarten, sich gegenseitig neutralisieren können. So entschärfen die regressive Ausgestaltung des deutschen Sozialversicherungssystems und der regressive Verlauf der indirekten Steuern die Progressivität der deutschen Einkommensteuer, was wiederum veränderte Umverteilungswirkungen nach sich ziehen könnte. Tabelle 2 verdeutlicht noch einmal die Relevanz der verschiedenen Steuerarten. So waren das Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge und das Aufkommen der indirekten Steuern (in Prozent des BIP) im Jahr 2008 in Deutschland höher als das Aufkommen der Einkommensteuer.

Doch nicht nur in Deutschland sondern auch in anderen europäischen Ländern spielen neben der Einkommensteuer auch Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern eine große Rolle. Auch hier muss somit dem Zusammenspiel der Steuer- und Abgabenarten Rechnung getragen werden. Insgesamt ist das Steueraufkommen aus indirekten Steuern in den 27 Ländern der Europäischen Union im Jahr 2008 genauso groß gewesen wie das Aufkommen aus direkten Steuern. Vergleicht man das Aufkommen indirekter Steuern mit dem Aufkommen direkter Abgaben (Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen), so beträgt das Verhältnis sowohl in Deutschland als auch im EU-Schnitt in etwa 1 zu 2.

---

<sup>3</sup> Die EVS ist eine repräsentative Befragung privater Haushalte in Deutschland und liefert Informationen über deren Einkommen, Vermögen und Konsumausgaben. Siehe auch [www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Einkommens\\_Verbrauchsstichprobe.html](http://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html)

<sup>4</sup> Das mittlere Bruttoeinkommen des 1. Dezils ist aufgrund von Verlusten aus Vermietung, Gewerbebetrieb oder selbständiger Tätigkeit negativ.

<sup>5</sup> Das Beispiel verdeutlicht somit auch die Notwendigkeit, bei der Analyse zwischen Progressivität und Umverteilungswirkungen zu unterscheiden und jeweils ein unterschiedliches Maß heranzuziehen.

Tabelle 2

**Aufkommen verschiedener Steuerarten im internationalen Vergleich**

|  | EU27* |      | Euro16* |      | Deutschland* |      | OECD** |      |
|--|-------|------|---------|------|--------------|------|--------|------|
|  | 2000  | 2008 | 2000    | 2008 | 2000         | 2008 | 2000   | 2006 |
| Gesamt   | 41,0  | 39,8 | 41,7    | 40,4 | 42,5         | 40,2 | 33,8   | 33,5 |
| (1) Indirekte Steuern                              | 13,4  | 13,0 | 13,3    | 12,9 | 11,9         | 12,5 | 11,2   | 11,1 |
| (2) Direkte Steuern                                | 13,7  | 13,1 | 12,6    | 12,2 | 12,3         | 11,3 | 13,3   | 13,0 |
| (3) Sozialversicherungsbeiträge                    | 13,9  | 13,7 | 15,8    | 15,3 | 18,3         | 16,4 | 9,3    | 9,4  |
| Verhältnis direkt Abgaben/<br>indirekte Steuern*** | 2,1   | 2,1  | 2,1     | 2,1  | 2,6          | 2,2  | 2,0    | 2,0  |

Quellen: Eigene Berechnungen in Anlehnung an \* Eurostat statistical books (2009), Government finance statistics, Summary tables - 1/2009, Data 1996-2008, \*\* OECD (2008), Revenue Statistics 1965-2007, \*\*\* = ((2)+(3))/(1).

Im Folgenden vergleichen wir Progressivität (gemessen am Suits-Index) und Umverteilungswirkungen (gemessen am Musgrave-Thin-Index) der europäischen Steuersysteme. Die Ergebnisse unserer Berechnungen sind in Abbildung 2 und Tabelle 3 dargestellt.

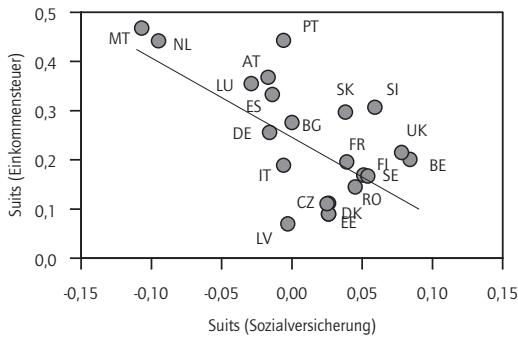
In einem ersten Schritt kontrastieren wir die unterschiedlichen Steuer- und Sozialversicherungssysteme. Panel A in Abbildung 2 zeigt das Verhältnis der Progression zwischen Einkommensteuer und Sozialversicherung für verschiedene europäische Länder. Betrachtet man zunächst nur Deutschland (angezeigt durch die schwarze Raute), so wird ersichtlich, dass das Steuersystem progressiv ausgestaltet ist mit einem Suits-Index von 0,26 (auf der Y-Achse abgetragen). Die Sozialversicherung (auf der x-Achse abgetragen) ist mit einem Index-Wert von -0,02 leicht regressiv. Diese Werte bestätigen somit die Schlussfolgerungen aus der Betrachtung von Abbildung 1. Aus dem europäischen Vergleich geht hervor, dass selbst das deutsche Steuersystem eher im Mittelfeld des Progressivitäts-Rankings liegt. Darüber hinaus gibt es nur wenige Länder (Luxemburg, die Niederlande und Malta), deren Sozialversicherungssystem regressiver ist als das deutsche. Insgesamt zeigt sich deutlich, dass durchschnittlich in allen europäischen Ländern gilt: je progressiver das Steuersystem, desto weniger progressiv das Sozialversicherungssystem (angezeigt durch die fallende gestrichelte Linie).

Panel B zeigt, welche Umverteilungseffekte die Progressivität der Systeme nach sich zieht. Der in Panel A aufgezeigte negative Zusammenhang zwischen Progressivität von Einkommensteuer und Sozialversicherung spiegelt sich auch in dieser Abbildung wieder. Die annähernd proportionalen Sozialversicherungs-Systeme in Deutschland, Österreich oder Italien haben einen annähernd neutralen Effekt auf die Ungleichheit. Die stark regressiven Systeme, etwa in den Niederlanden oder Malta verschärfen die Ungleichheit, was sich in einem Musgrave-Thin-Index-Wert kleiner eins niederschlägt. Andere Länder, wie beispielsweise Belgien und Frankreich, haben jedoch progressiv ausgestaltete Sozialversicherungssysteme, die einen erheblichen Beitrag zur Ungleichheitsreduktion leisten. Im Gegensatz dazu entfalten die Einkommensteuersysteme jedoch stark positive Umverteilungswirkungen. Das deutsche System wirkt trotz des Mittelfeldplatzes hinsichtlich der Progressivität hinter den Niederlanden und Österreich am stärksten ungleichheitsdämpfend. Dies ist vor allem auf die relative hohe Ungleichheit der Markteinkommen vor Steuern und Transfers in Deutschland zurückzuführen, da die Umverteilungswirkung eines gegebenen Systems immer von der Markteinkommensungleichheit abhängt.

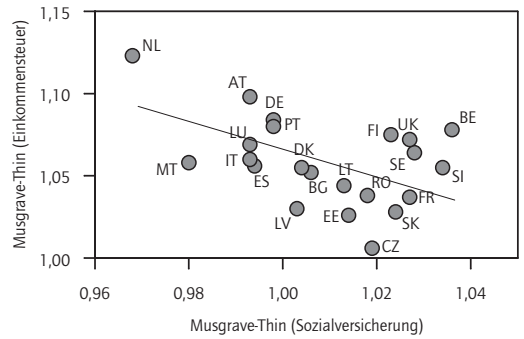
Abbildung 2

**Progression und Umverteilung im europäischen Vergleich**

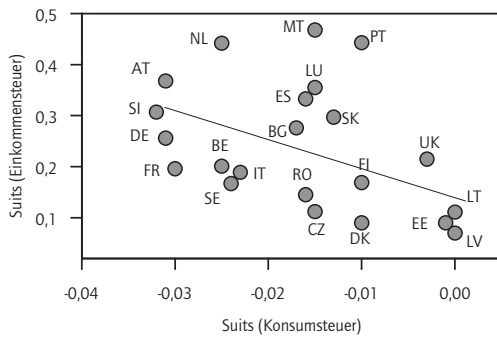
Panel A



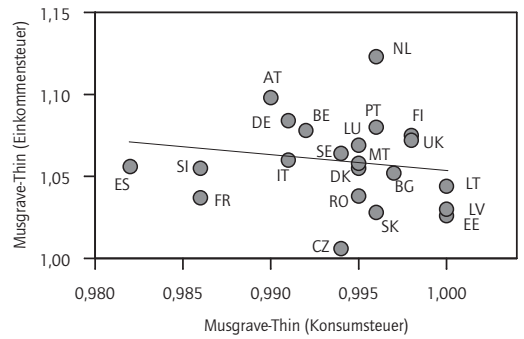
Panel B



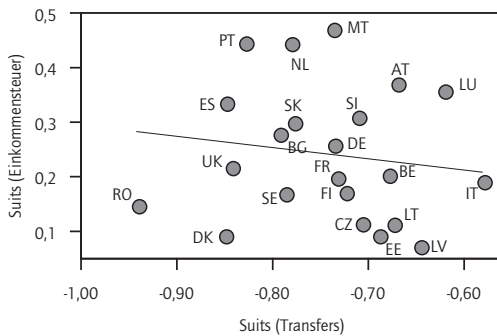
Panel C



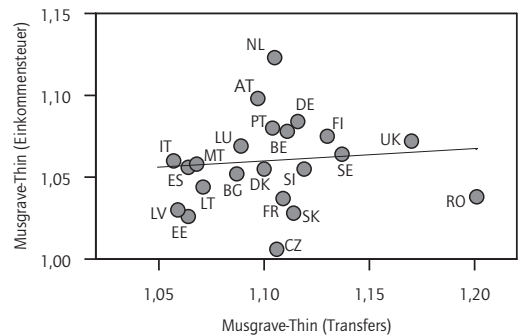
Panel D



Panel E

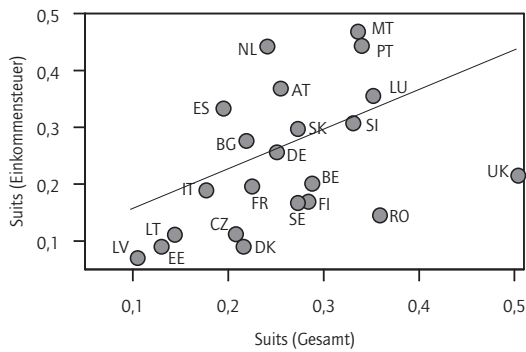


Panel F

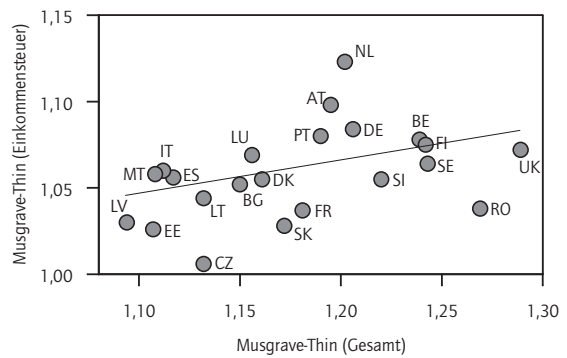


Fortsetzung Abbildung 2

Panel G



Panel H



Länderkürzel: AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien.

Quellen: EU-SILC/EUROMOD, eigene Berechnungen.

Die Panels C und D zeigen das Verhältnis zwischen Einkommensteuer (nach wie vor auf der Y-Achse) und Konsumsteuern. Auch hier zeigt sich, je progressiver der Einkommensteuerverlauf, desto weniger progressiv das System der indirekten Besteuerung. Insbesondere die deutschen Konsumsteuern sind nach Slowenien die regressivsten in Europa. Dies hat zwei Gründe (vergleiche auch Abschnitt 4.1 und RWI und FiFo 2009). Zum einen treffen die meisten speziellen Verbrauchssteuern (Alkohol, Tabak, Lotterie) die untersten Dezile überproportional. Zum anderen profitieren fast alle Haushalte von den ermäßigten Mehrwertsteuersätzen in gleichem Maße und Deutschland macht im europäischen Vergleich nur zurückhaltend Gebrauch von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen oder Steuerbefreiungen. Beides zusammen entfaltet eine stark regressiv Wirkung und hat zur Folge, dass die indirekte Besteuerung für sich genommen, die Ungleichheit in Deutschland leicht vergrößert – wie in Panel D durch den Wert des Musgrave-Thin-Index von kleiner eins (0,99) angezeigt. Auch in anderen Ländern mit einem regressiven System der indirekten Besteuerung – wie in Österreich oder Frankreich – verschärft diese Steuerart die Ungleichheit.

In einem nächsten Schritt kontrastieren wir die nationalen Einkommensteuersysteme mit den jeweiligen Transfersystemen. Wie bereits erwähnt sind Transfersysteme teilweise regressiv, da sie als negative Einkommensteuersysteme interpretiert werden können. Entsprechend sind alle Werte auf der X-Achse in Panel E negativ. Das deutsche System befindet sich hinsichtlich der Regressivität im Mittelfeld zwischen den beiden Extremen Rumänien (sehr regressiv) und Italien (am wenigsten regressiv). Der Vergleich mit Panel F zeigt eindeutig, dass Regressivität nicht zwingend eine Steigerung der Ungleichheit zur Folge hat. Alle Musgrave-Thin-Werte sind größer als eins. Alle Transfersysteme dämpfen also die Ungleichheit. Das deutsche Transfersystem liegt hinter Rumänien, Schweden, Finnland und Slowenien an fünfter Stelle im europäischen Vergleich. Allgemein lässt sich beim Blick auf die Panel E und F festhalten, dass die umverteilende

Wirkung der Transfers umso stärker ist, je regressiver sie ausgestaltet sind. Ein Zusammenhang zwischen den Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer und des Transfersystems ist nicht ersichtlich.

Abschließend betrachten wir das gesamte Steuer-, Abgaben- und Transfersystem. Aus Panel G geht hervor, dass alle europäischen Gesamtsysteme progressiv sind und es einen positiven Zusammenhang zwischen der Progressivität des Einkommensteuersystems und der des Gesamtsystems gibt. Entsprechend nimmt Deutschland auch in der Gesamtbetrachtung einen Platz im Mittelfeld ein. Die baltischen Flat-Tax-Staaten sind am wenigsten progressiv und das Vereinigte Königreich am stärksten, was sich unter anderem mit der hohen Markteinkommensungleichheit erklären lässt. Die relative Positionierung bezüglich der Progressivität überträgt sich in etwa auch auf die Umverteilungswirkungen der Gesamtsysteme. Deutschland liegt hier im oberen Mittelfeld hinter Großbritannien, Rumänien, Schweden, Finnland, Belgien und Slowenien. Auch bei der Umverteilung liegen die baltischen Staaten am Ende der Rangliste zusammen mit Italien, Spanien, Malta und Tschechien. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass kein nationales Gesamtsystem die Ungleichheit verschärft.

Wie bereits erwähnt, fasst Tabelle 3 die einzelnen Datenpunkte der Abbildung 2 zusammen. In den ersten beiden Spalten wird zusätzlich der Gini-Koeffizient für Vorsteuer- und Nachsteuereinkommen aufgeführt. Der Vergleich beider Zahlen gibt Aufschluss darüber, wie stark die nationalen Gesamtsysteme die Ungleichheit (ausgedrückt in Gini-Punkten) reduzieren.<sup>6</sup> So reduziert das deutsche Steuer-, Abgaben- und Transfersystem die relativ hohe Ungleichheit der Markteinkommen um 0,095 Gini-Punkte oder 17 Prozent. Wie gesehen, trägt hierzu insbesondere das Transfersystem (regressiv und umverteilend) und zu einem kleineren, aber positiven Teil auch das Einkommensteuersystem (progressiv, umverteilend) bei, während die Sozialversicherungssysteme im Mittel proportional und die indirekten Steuern regressiv wirken.

---

<sup>6</sup> An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass bei den Berechnungen individuelle Brutto- und Nettoeinkommen zu Grunde gelegt wurden und nicht etwa äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen. Daher fallen die Werte für den Gini-Index etwas höher aus als es üblicherweise in vergleichenden Länderstudien der Fall ist, da die Umverteilungswirkung des Zusammenlebens in Haushalten nicht berücksichtigt wird (Peichl et al. 2012).

Tabelle 3

**Progressivitäts- und Umverteilungsmaße im europäischen Vergleich**

| Land | Gini-Index      |                | Suits-Index (Progression) |           |                    |                 | Musgrave-Thin-Index (Umverteilung) |        |           |                    |                 |              |
|------|-----------------|----------------|---------------------------|-----------|--------------------|-----------------|------------------------------------|--------|-----------|--------------------|-----------------|--------------|
|      | Bruttoeinkommen | Nettoeinkommen | Gesamt                    | Transfers | Sozialversicherung | Einkommensteuer | Konsumsteuer                       | Gesamt | Transfers | Sozialversicherung | Einkommensteuer | Konsumsteuer |
| AT   | 0,504           | 0,408          | 0,255                     | -0,668    | -0,017             | 0,368           | -0,031                             | 1,195  | 1,097     | 0,993              | 1,098           | 0,990        |
| BE   | 0,505           | 0,386          | 0,288                     | -0,677    | 0,084              | 0,201           | -0,025                             | 1,239  | 1,111     | 1,036              | 1,078           | 0,992        |
| BG   | 0,526           | 0,455          | 0,219                     | -0,791    | 0,000              | 0,276           | -0,017                             | 1,150  | 1,087     | 1,006              | 1,052           | 0,997        |
| CZ   | 0,490           | 0,423          | 0,208                     | -0,705    | 0,026              | 0,112           | -0,015                             | 1,132  | 1,106     | 1,019              | 1,006           | 0,994        |
| DE   | 0,536           | 0,441          | 0,251                     | -0,734    | -0,016             | 0,256           | -0,031                             | 1,206  | 1,116     | 0,998              | 1,084           | 0,991        |
| DK   | 0,383           | 0,284          | 0,216                     | -0,848    | 0,026              | 0,090           | -0,010                             | 1,161  | 1,100     | 1,004              | 1,055           | 0,995        |
| EE   | 0,484           | 0,429          | 0,130                     | -0,687    | 0,026              | 0,090           | -0,001                             | 1,107  | 1,064     | 1,014              | 1,026           | 1,000        |
| ES   | 0,510           | 0,453          | 0,195                     | -0,847    | -0,014             | 0,333           | -0,016                             | 1,117  | 1,064     | 0,994              | 1,056           | 0,982        |
| FI   | 0,455           | 0,323          | 0,284                     | -0,722    | 0,051              | 0,169           | -0,010                             | 1,242  | 1,130     | 1,023              | 1,075           | 0,998        |
| FR   | 0,482           | 0,389          | 0,225                     | -0,731    | 0,039              | 0,196           | -0,030                             | 1,181  | 1,109     | 1,027              | 1,037           | 0,986        |
| IT   | 0,523           | 0,470          | 0,177                     | -0,578    | -0,006             | 0,189           | -0,023                             | 1,112  | 1,057     | 0,993              | 1,060           | 0,991        |
| LT   | 0,530           | 0,468          | 0,144                     | -0,672    | 0,025              | 0,111           | 0,000                              | 1,132  | 1,071     | 1,013              | 1,044           | 1,000        |
| LU   | 0,529           | 0,455          | 0,352                     | -0,619    | -0,029             | 0,355           | -0,015                             | 1,156  | 1,089     | 0,993              | 1,069           | 0,995        |
| LV   | 0,522           | 0,476          | 0,105                     | -0,644    | -0,003             | 0,070           | 0,000                              | 1,094  | 1,059     | 1,003              | 1,030           | 1,000        |
| MT   | 0,551           | 0,503          | 0,336                     | -0,735    | -0,107             | 0,468           | -0,015                             | 1,108  | 1,068     | 0,980              | 1,058           | 0,995        |
| NL   | 0,493           | 0,391          | 0,241                     | -0,779    | -0,095             | 0,442           | -0,025                             | 1,202  | 1,105     | 0,968              | 1,123           | 0,996        |
| PT   | 0,571           | 0,490          | 0,340                     | -0,827    | -0,006             | 0,443           | -0,010                             | 1,190  | 1,104     | 0,998              | 1,080           | 0,996        |
| RO   | 0,606           | 0,500          | 0,359                     | -0,939    | 0,045              | 0,145           | -0,016                             | 1,269  | 1,201     | 1,018              | 1,038           | 0,995        |
| SE   | 0,421           | 0,281          | 0,273                     | -0,785    | 0,054              | 0,167           | -0,024                             | 1,243  | 1,137     | 1,028              | 1,064           | 0,994        |
| SI   | 0,502           | 0,392          | 0,331                     | -0,709    | 0,059              | 0,307           | -0,032                             | 1,220  | 1,119     | 1,034              | 1,055           | 0,986        |
| SK   | 0,473           | 0,383          | 0,273                     | -0,776    | 0,038              | 0,297           | -0,013                             | 1,172  | 1,114     | 1,024              | 1,028           | 0,996        |
| UK   | 0,578           | 0,456          | 0,504                     | -0,841    | 0,078              | 0,215           | -0,003                             | 1,289  | 1,170     | 1,027              | 1,072           | 0,998        |

Das Progressionsmaß von Suits nimmt einen Wert zwischen -1 im Fall extremer Regression und 1 bei extremer Progression eines Steuertarifs an. Das Umverteilungsmaß von Musgrave-Thin nimmt einen Wert größer (kleiner) 1 an, wenn Umverteilung von oben (unten) nach unten (oben) vorliegt. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EUROMOD/EUSILC.

## 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der europäische Vergleich der Progressions- und Umverteilungswirkung der Steuer-, Abgaben- und Transfersysteme liefert die folgenden allgemeinen Befunde: Erstens, die Progression der Einkommensteuer variiert zwischen den europäischen Ländern deutlich. Die Einkommensteuern der baltischen Länder Estland, Litauen und Lettland weisen aufgrund der Flat-Tax-Systeme die geringste durch den Tarif verursachte Progression auf. Sehr hohe Werte wurden hingegen für Malta, die Niederlande und Portugal ermittelt. Deutschland befindet sich trotz der Progressionsformel mit stetig steigender Grenzbelastung im Mittelfeld bezüglich der Progressivität. Zweitens, trotz der mittleren Progressivität entfaltet das Steuersystem relativ hohe Umverteilungswirkungen, was auf eine hohe Ungleichheit der Markteinkommen vor Steuern und Transfers zurückzuführen ist. Im Gegenzug wirkt das deutsche System der Sozialversicherung leicht ungleichheitsverschärfend und gehört zu den regressivsten in Europa. Allgemein lässt sich ein negativer Zusammenhang zwischen Progressivität/Umverteilungswirkung der Einkommensteuer und der Sozialversicherungen in Europa erkennen. Drittens, die Konsumsteuern haben in allen europäischen Ländern einen regressiven Verlauf, der in vielen Fällen dazu führt, dass die indirekte Besteuerung isoliert betrachtet die Ungleichheit erhöht. Das deutsche System der Konsumbesteuerung ist hierbei besonders regressiv und ungleichheitsverschärfend. Im Gegensatz dazu wirkt das per Konstruktion regressive Transfersystem in allen europäischen Ländern ungleichheitsdämpfend. Die deutschen Sozialtransfers wirken hierbei insbesondere stark umverteilend. Alle europäischen Gesamtsysteme, bestehend aus Einkommensteuer, Sozialabgaben, indirekten Steuern und Transfers sind progressiv ausgestaltet und wirken umverteilend. Der Verlauf der Einkommensteuer gibt dabei einen guten Anhaltspunkt für den Verlauf der Gesamtprogression. Entsprechend befindet sich Deutschland, was die Progressivität angeht, im europäischen Mittelfeld. Insbesondere auf Grund der Sozialtransfers ist das deutsche Gesamtsystem bezüglich der Umverteilungswirkungen im vorderen Viertel.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist zu überlegen, ob und wie das deutsche System reformiert werden sollte. Als erstes sind die neutralisierenden und daher ineffizienten Wechselwirkungen von progressiver Einkommensteuer und regressiver Sozialversicherungen zu nennen. Es kommt in beiden Systemen zur Einkommensumverteilung, was Transaktionskosten und zusätzliche Intransparenz mit sich bringt. Darüber hinaus führt die Koexistenz beider Systeme dazu, dass insbesondere mittlere Einkommensbereiche überproportional hoch belastet werden. Umverteilungsmaßnahmen und versicherungsfremde Leistungen sollten daher ausschließlich über Steuern finanziert werden. Dies ermöglicht es, die Beitragssätze deutlich zu senken und so den Faktor Arbeit spürbar zu entlasten. Eine weitere Senkung der Beitragssätze könnte durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten und die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen erreicht werden (Bach 2005). Dies würde auch die Regressivität der Sozialversicherungsabgaben beseitigen und folglich eine gezielte Reduktion der Progression im mittleren Bereich der Einkommensteuer ermöglichen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hierbei ist jedoch zu beachten, dass eine solche Reform der Finanzierungsseite die Sozialversicherungen implizit mit Steuern gleichsetzt und den Versicherungscharakter ausblendet. Dies scheint im deutschen Kontext jedoch gerechtfertigt, da es sich nicht um kapitalgedeckte individuelle Versicherungen sondern um umlagefinanzierte Sozialversicherungen handelt. Unabhängig hiervon wäre es jedoch möglich, auf der Ausgabenseite die Zahlungen beispielsweise von Arbeitslosengeld oder Rente nach wie vor an die eingezahlten Beiträge in Form von Steuern zu koppeln.

Löffler et al. (2012) skizzieren ein entsprechendes integriertes Steuer- und Abgabensystem. Die Einkommensteuer wird dabei merklich vereinfacht und die steuerliche Bemessungsgrundlage deutlich verbreitert (Kirchhof 2003, 2011). An die Stelle der Tarifformel tritt ein progressiver Fünf-Stufen-Tarif, dessen Grenzsteuersätze (zwischen 25 und 60 Prozent) die Sozialversicherungsbeiträge sowie den Solidaritätszuschlag umfassen. Zudem umfasst der Vorschlag die Einführung einer vollständigen Individualbesteuerung. Eine Simulation des integrierten Steuer- und Abgabensystems mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells IZASYMOD zeigt, dass die Reform positive Beschäftigungswirkungen in einem Ausmaß von 420 000 bis 520 000 Vollzeitäquivalenten entfalten könnte. Die Ungleichheit würde sinken und der sogenannte Mittelstandsbauch verschlankt. Die Progression des Gesamtsystems würde gegenüber dem Status quo um zwölf Prozent erhöht. Zudem würde der Vorschlag nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Staatshaushaltes führen, sondern sogar ein leichtes Plus bei den Staatseinnahmen verzeichnen.

Darüber hinaus ist zu erwägen, inwieweit eine zusätzliche Integration des Transfersystems in die Einkommensteuer sinnvoll wäre. Die obige Analyse hat gezeigt, dass auch Einkommensteuer und Sozialtransfers zu Redundanzen führen, da beide Systeme zur Einkommensumverteilung herangezogen werden. Diese Doppelung führt zu ökonomischen Ineffizienzen und eventuell zu unbeabsichtigten Wechselwirkungen. Eine Integration der Transfers in den Steuertarif in Form einer negativen Einkommensteuer wäre daher bedenkenswert.

## Literaturverzeichnis

- Atkinson, A. B. and T. Piketty (2007): *Top Incomes over the Twentieth Century*. Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A. B., T. Piketty und E. Saez (2011): Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3–71.
- Bach, S. (2005): Grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung: Inwieweit kann die Bemessungsgrundlage verbreitert und das Steuerrecht vereinfacht werden? *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 36/2005.
- Bach, S., G. Corneo und V. Steiner (2012): *Effective Taxation of Top Incomes in Germany*. *German Economic Review*, 14 (2), 115–137.
- Bach, S. und P. Haan (2011): Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben. *DIW Wochenbericht* Nr. 46/2011.
- Bundesregierung (2012): Lebenslagen in Deutschland. Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 17.9.2012.
- Dolls, M., C. Fuest und A. Peichl (2012): Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96 (3-4), 279–294.
- Eurostat (2012): Taxation trends in the European Union.
- Kakwani, N. C. (1976): Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *The Economic Journal*, 87, 71–80.
- Kirchhof, P. (2003): Einkommensteuergesetzbuch: Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Heidelberg, C. F. Müller Verlag.
- Kirchhof, P. (2011): Bundessteuergesetzbuch: Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts. Heidelberg, C. F. Müller Verlag.
- Löffler, M., A. Peichl., N. Pestel, H. Schneider und S. Siegloch (2012): Effizient, einfach und gerecht: Ein integriertes System zur Reform von Einkommensteuer und Sozialabgaben. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 13 (3), 196–213 (im Erscheinen).



- Musgrave, R. A. und T. Thin (1948) Income tax progression, 1929–1948. *Journal of Political Economy*, 56, 498–514.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (2011). Divided we stand. Why Inequality keeps rising. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.
- OECD (2011): Taxing Wages 2009–2010. Paris.
- Peichl, A. und T. Schaefer (2009): Steuerprogression in Europa: Eine Simulationsanalyse mit EUROMOD. In H. Habla und H. Houben (Hrsg.): *Forschung mit Daten der amtlichen Statistik in Niedersachsen (FoDaSt): Statistik und Wissenschaft*. Bd. 12. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Peichl, A., N. Pestel und H. Schneider (2012): Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany. *Review of Income and Wealth*, 58 (1), 118–141.
- Pfähler, W. und P. Lambert (1992): Die Messung von Progressionswirkungen. *Finanzarchiv*. Bd. 49. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 288 ff.
- Reynolds, M. und E. Smolensky (1977): *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: the United States, 1950, 1961, 1970*. New York, Academic Press.
- RWI Essen und FiFo Köln (2009): Wer trägt den Staat? Die aktuelle Verteilung von Steuer- und Beitragslasten auf die Bevölkerung in Deutschland. Endbericht – Oktober 2009. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- Stiglitz, J. E. (2012): *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, W. W. Norton & Company.
- Suits, D. B. (1977): Measurement of Tax Progressivity. *American Economic Review*, 67, 747–752.
- Sutherland, H. (2007): EUROMOD: the tax-benefit microsimulation model for the European Union. In: A. Gupta und A. Harding (Hrsg.): *Modelling Our Future: Population Ageing, Health and Aged Care*. Amsterdam, Elsevier, 483–488.
- Verbist, G. (2004): *Redistributive Effect and Progressivity of Taxes: An International Comparison across the EU using EUROMOD*. EUROMOD Working Paper, EM5/04.