



Einkommensbesteuerung der Mittelschicht

Strukturelle Veränderungen oder gezielte Entlastungen?

Tobias Hentze | Thomas Köster

Zum Mitnehmen

- Die aktuelle Steuerdiskussion bietet Anlass, grundsätzliche Fragen der Steuergerechtigkeit zu diskutieren. Wir haben zwei unterschiedliche Ansätze skizziert, von denen der eine strukturelle Veränderungen und der andere gezielte Entlastungen für eine eher kleine Gruppe der Steuerzahler vorsieht.
- Eine strukturelle Entlastung über den gesamten Tarifverlauf hat ein relativ hohes Finanzierungsvolumen, während gezielte Entlastungen weniger Steuerausfall zur Folge haben.
- Eine gezielte Umverteilung bringt aber immer auch Veränderungen in der Progression mit sich. Wenn der Grundfreibetrag Jahr für Jahr an die Lebensbedingungen, bzw. die Inflation, angepasst wird, die anderen Steuerstufen jedoch nicht, dann wird der Tarifverlauf im Ergebnis steiler.
- Die Progression wirkt in dem Fall im mittleren Einkommensbereich stärker als zuvor, so dass Leistungs- und Arbeitsanreize sinken. Isolierte Entlastungen, die die Verteilungsgerechtigkeit erhöhen sollen, können folglich leistungshemmend wirken.
- Diese Eigenschaft des progressiven Steuertarifs, die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, verlangt, dass bei gezielten Entlastungen oder struktureller Veränderungen am Steuertarif immer auch politisch abwägend zwischen Verteilungs- und Chancengerechtigkeit entschieden werden muss.

INHALT

- 2 | 1. Einleitung
- 7 | 2. Aktuelle Vorschläge
- 11 | 3. Bewertung

Steuereinnahmen steigen seit 2011 stärker als Wirtschaftsleistung

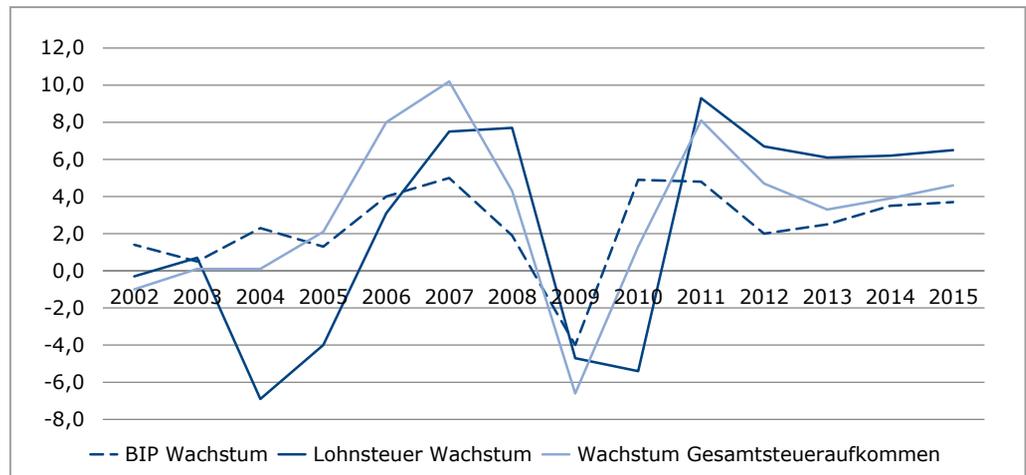
Steuerquote nimmt seit fünf Jahren kontinuierlich zu

1. Einleitung

Die Steuereinnahmen in Bund und Ländern steigen angesichts der guten Konjunktur von Rekord zu Rekord. Der robuste Arbeitsmarkt, dessen Rahmendaten im wiedervereinigten Deutschland nie besser waren, lässt die Haushaltseinnahmen sprudeln. Politiker und Experten diskutieren wieder vermehrt über Reformen der Steuerstruktur oder der Steuerentlastung. Das vorliegende Papier skizziert zunächst das steuerpolitische Umfeld anhand der deskriptiven Statistik und beschreibt die jüngsten Veränderungen bei der Einkommensbesteuerung. Anschließend stellen wir aktuelle Vorschläge vor: Von Befürwortern struktureller Veränderungen am Tarifverlauf und von Fürsprechern für gezielte Entlastungen einzelner Gruppen andererseits. Es finden sich dabei Unterschiede.

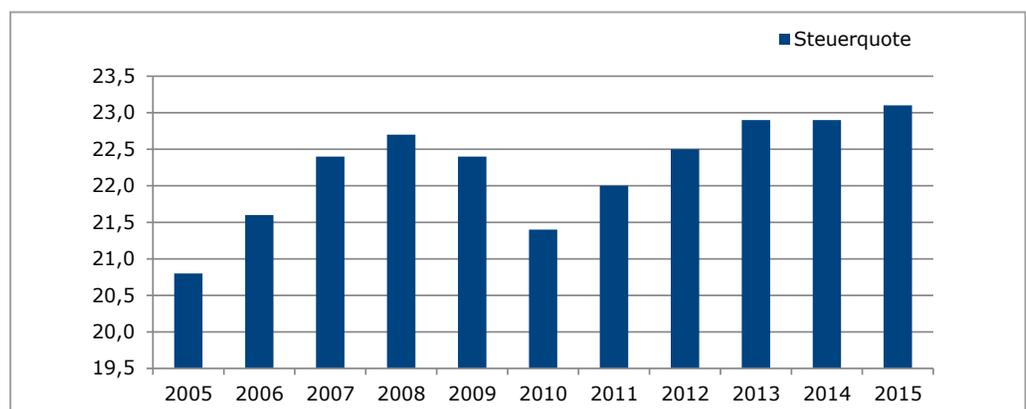
1.1 Entwicklung des Steueraufkommens

In der jüngeren Vergangenheit sind aufgrund des guten Arbeitsmarktumfelds die Steuereinnahmen stärker gewachsen als die Wirtschaft insgesamt. Während die nominale Wirtschaftsleistung (einschließlich Inflation) seit 2010 im Schnitt über drei Prozent wächst, liegt das Wachstum des Gesamtsteueraufkommens seit 2011 darüber. Die Veränderungsraten bei der Lohnsteuer sind seit 2011 noch deutlicher. Nicht nur die hohen Erwerbsquoten, auch gute Tarifabschlüsse treiben diese Steuerart.



Quelle: Destatis 2016, BMF 2016, eigene Darstellung

Die relative Steuerbelastung der Volkswirtschaft ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die Steuerquote vergleicht Steuerlast und Bruttoinlandsprodukt und veranschaulicht diesen Befund:



Quelle: Destatis 2016, eigene Darstellung

Fast 40 Prozent von Einkommenssteuer nicht betroffen

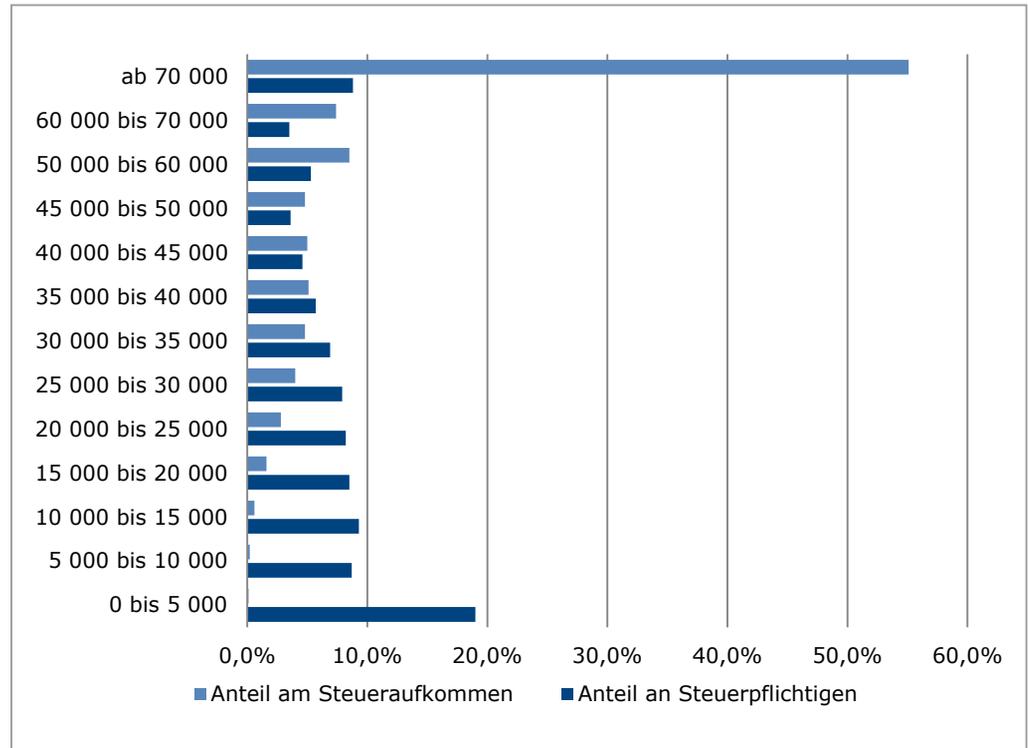
Die Steuereinnahmen sind in Bund, Ländern und Gemeinden von 2005 bis 2015 um 49 Prozent (bzw. 220 Mrd. EUR) gestiegen. Gepaart mit dem günstigen Zinsumfeld für die öffentlichen Haushalte, tragen diese Rahmenbedingungen dazu bei, dass der Bund seit 2014 ohne neue Schulden auskommt. Der Staat tilgt sogar alte Verbindlichkeiten: Der Finanzierungsaldo des Gesamtstaates ist seit 2012 ausgeglichen bis positiv. Im Ergebnis sinkt die Schuldenquote von in der Spitze 82,5 Prozent sukzessive auf 68,3 Prozent am aktuellen Rand.¹ Dieser Effekt stellt sich allein schon dadurch ein, dass die Volkswirtschaft nominal wächst, während keine neuen Schulden aufgenommen werden.

Gleichzeitig nähren der Anstieg der Steuerquote und die anteilige Mehrbelastung im Bereich der Lohnsteuer eine Debatte über Anpassungen im Steuertarif. Im Folgenden skizzieren wir die Ausgangslage einer solchen Steuerstrukturdebatte.

1.2 Verteilung der Einkommensteuerbelastung

Einkommensklasse	Steuerpflichtige	Anteil an Steuerpflichtigen	Anteil am Gesamtsteueraufkommen
0 < 10 T.-EUR	10,70 Mio.	27,7 %	0,3 %
10 < 15 T.-EUR	3,60 Mio.	10,0 %	0,6 %
15 - 70 T.-EUR	20,98 Mio.	54,2 %	44,0 %
> 70 T.-EUR	3,41 Mio.	8,8 %	55,1 %

Die grundsätzliche Idee eines progressiven Steuertarifs, der in Deutschland seinen Ursprung in der Miquel'sche Steuerreform von 1891 in Preußen hat,² liegt in einer Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, verbunden mit der Steuerpflicht eines jeden Bürgers. Die Steuerprogression und die grundsätzliche Steuerpflicht gibt es noch heute. Durch den Grundfreibetrag und die Werbungskosten unterliegt allerdings ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung faktisch keiner Einkommensbesteuerung. Laut aktueller Auswertung der „Dreijährigen Einkommenssteuerstatistik“ des statistischen Bundesamtes ist die Einkommensbesteuerung wie folgt verteilt: In den unteren Einkommensklassen bis 15.000 EUR versammeln sich 14,3 Mio., bzw. 37 Prozent, der Steuerzahler. Sie tragen weniger als ein Prozent zum Steueraufkommen bei. Die oberen Einkommensklassen ab 70.000 EUR umfassen etwa 9 Prozent der Steuerzahler (3,4 Mio.), die jedoch 55 Prozent des Steueraufkommens bereitstellen. Die übrigen 21 Mio. Steuerpflichtigen tragen den Rest (44 Prozent) der Steuerlast. Diese 45 Prozent, die Mittelschicht, spüren die Steuerprogression am stärksten.³

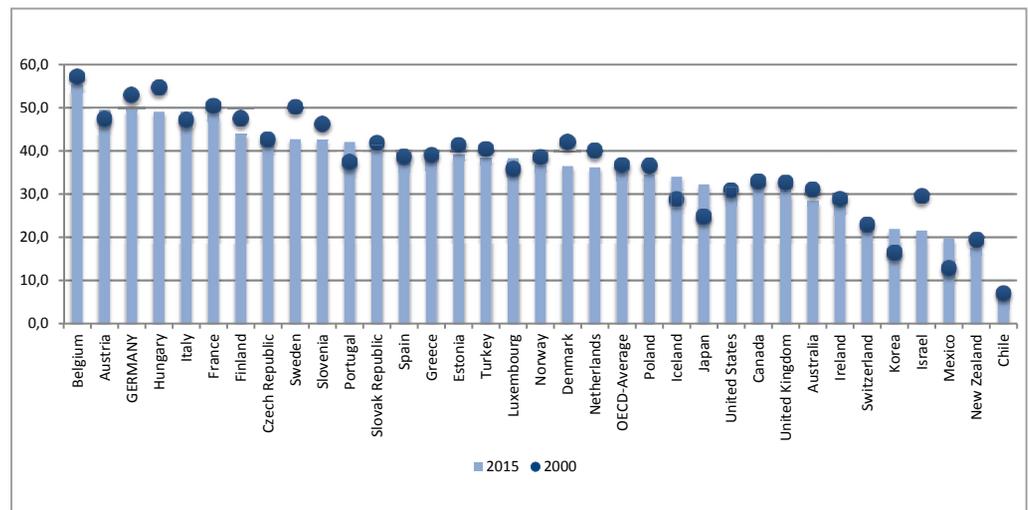


Quelle: Destatis 2016, eigene Darstellung

1.3 Abgabenlast des Durchschnittseinkommens

Die neusten Zahlen der OECD attestieren Deutschland bei einem Durchschnittseinkommen eine Steuer- und Abgabenlast von 49,4 Prozent; nur in Belgien und Österreich ist sie höher.⁴ So hohe Belastungen senken Arbeitsanreize für Arbeitnehmer, insbesondere im Niedriglohnbereich: Denn auch bei einem Einkommen von 67 Prozent des Durchschnittseinkommens fällt eine Belastung von 45,3 Prozent an. Es ist schwer vorstellbar, dass untere und mittlere Einkommen angesichts solcher Belastungen Vermögen bilden oder Altersvorsorge betreiben können, obwohl der demografische Wandel genau dies notwendig macht.⁵

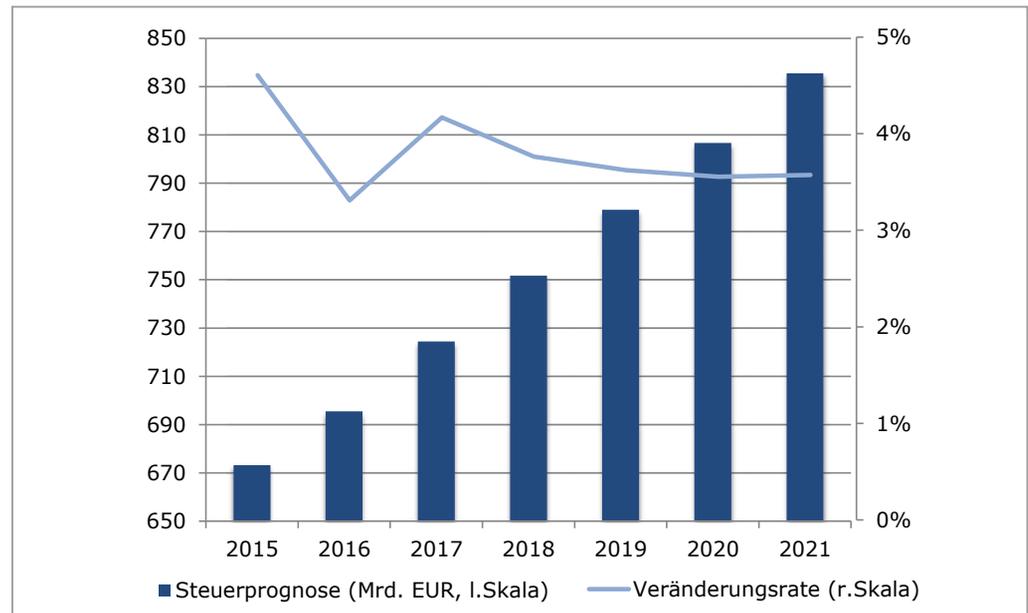
Steuer- und Abgabenlast nur in Österreich und Belgien höher als in Deutschland



Steuereinnahmen steigen

1.4 Prognose Steuereinnahmen

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen prognostiziert in seinen aktuellen Zahlen, dass die Steuereinnahmen von 673 Mrd. EUR in 2015 auf über 800 Mrd. EUR in 2020 und 836 Mrd. EUR im Jahr 2021 steigen. Im Bund ist – nach fast 50 Prozent Einnahmewachstum zwischen 2005 und 2015 – bis 2021 eine erneute Steigerung um fast ein Viertel zu erwarten. Allein der Bund nimmt im Jahr 2021 350 Mrd. EUR ein.



Quelle: BMF (2016), eigene Darstellung.

1.5 Steuerentlastungen

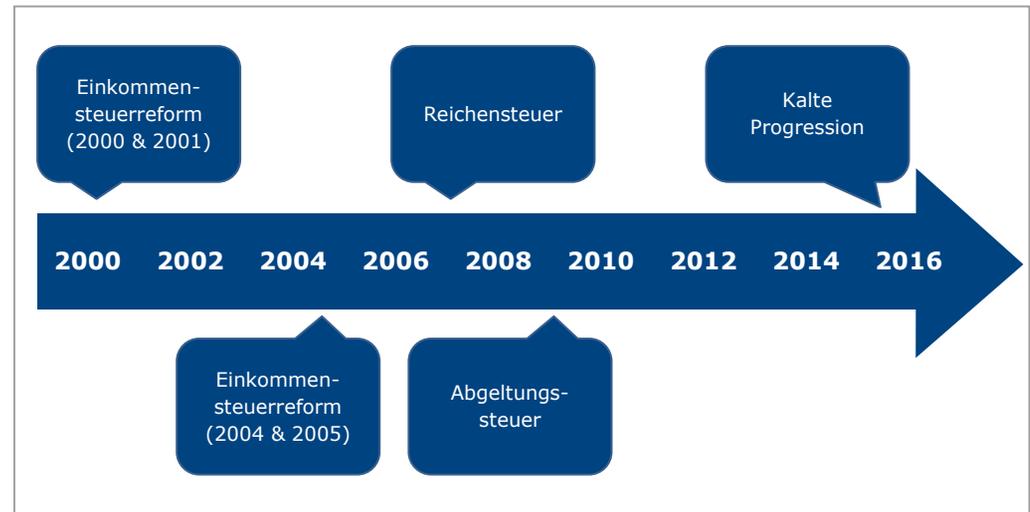
Steuerentlastungen durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts

Die wichtigsten Entlastungsschritte der letzten zehn bis fünfzehn Jahren waren weniger politisch initiiert, sondern sind auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zurückzuführen: Etwa die Wiedereinführung der vollständigen Berücksichtigung der Pendlerpauschale im Jahr 2008. Erwerbstätige können nun wieder die komplette Wegstrecke zur Arbeitsstätte als Werbungskosten geltend machen.⁶ Auch die verbesserte Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen für die Altersvorsorge fußt auf einem Urteil des Verfassungsgerichtes.⁷ Von 2005 bis 2040 wird ein stetig wachsender Anteil der Altersrente besteuert. Diese nachgelagerte Rentenbesteuerung geht einher mit einer parallel steigenden Abzugsfähigkeit der Vorsorgeaufwendungen der Erwerbstätigen. Diese Entlastung im Erwerbsleben bei gleichzeitiger Besteuerung im Rentenalter wird als „nachgelagerte Besteuerung“ bezeichnet.⁸ Sie war nach Auffassung der obersten Richter geboten, weil die Besteuerung von Pensionen eine Diskriminierung gegenüber steuerfreien Renten gewesen wäre.⁹ Auch zur Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt. Es vertritt den Standpunkt, dass Vorsorgeaufwendungen für Krankenversicherungen das steuerliche Existenzminimum beeinträchtigen und deshalb nicht der Besteuerung unterliegen dürfen.¹⁰ Der Gesetzgeber hat mit dem Bürgerentlastungsgesetz reagiert und seither werden diese Aufwendungen, sowohl für die private als auch gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, steuerlich berücksichtigt.¹¹

Im deutschen Steuersystem gab es lange keine grundlegenden Reformen. Während die Grundfreibeträge regelmäßig an preisliche Veränderungen angepasst wurden¹², hat sich in der Besteuerung der niedrigen und mittleren Progressionsstufen wenig

getan. In der Folge wurde die Progression steiler und die Belastung des zusätzlich verdienten Euro (Grenzsteuersatz) stärker.

Keine grundlegenden Reformen



Quelle: SVR 2016, eigene, ergänzte Darstellung

Der Sachverständigenrat mahnt in seinem aktuellen Gutachten weiterhin effizienzsteigernde steuerpolitische Reformen und einen Ausgleich für den bisher noch nicht ausgeglichenen Effekt der kalten Progression an.¹³

„Als kalte Progression werden Steuermehreinnahmen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs bei somit unverändertem Realeinkommen zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.“¹⁴

Die kalte Progression sorgt im derzeitigen System dafür, dass ohne Anpassungen der Tarifgrenzen die Steuerbelastung bei gleichbleibender Kaufkraft steigt. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung 2012 mit einer Entschließung aufgefordert, alle zwei Jahre einen Steuerprogressionsbericht vorzulegen.¹⁵ Dieses Verfahren bestätigte der Deutsche Bundestag im Jahr 2015 und konstatierte:

„Neben dem Existenzminimumbericht bietet künftig zusätzlich der zum Anfang des Jahres 2015 erstmals vorgelegte Steuerprogressionsbericht Anlass, die Wirkungen der kalten Progression in den Blick zu nehmen. Der Finanzausschuss werde den Bericht über die Wirkung der kalten Progression jeweils beraten und mögliche Handlungsvorschläge erörtern. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD bezeichneten den Steuerprogressionsbericht als taugliches Instrument zur Versachlichung der Diskussion um die Effekte der kalten Progression. Es bleibe aber weiterhin Aufgabe und Privileg des Deutschen Bundestages, jeweils geeignete Maßnahmen als Reaktion auf die vorgelegten Berichte zu diskutieren und zu beschließen. Es werde keinen „Tarif auf Rädern“ geben.“¹⁶

Ausgleich der kalten Progression

Dieser Mechanismus zum Abbau der kalten Progression wurde mit der Tarifanpassung 2016 das erste Mal angewandt. Der erste Bericht führte in der Folge zu einer Tarifanpassung. Der Einkommenssteuertarif wurde 2016 um den Anteil der kalten Progression kompensiert, allerdings ist das Entlastungs-Volumen der Maßnahme aufgrund der moderaten Inflation der Jahre 2014 und 2015 gering. Die Entlastungswirkung wurde mit etwa 3,3 Mrd. EUR beziffert. Ferner blieben die aufgestauten Mehrbelastungen i.H.v. rund 5,1 Mrd. EUR seit der letzten Steuertarifreform 2010 bis dato unberücksichtigt.¹³

2. Aktuelle Vorschläge

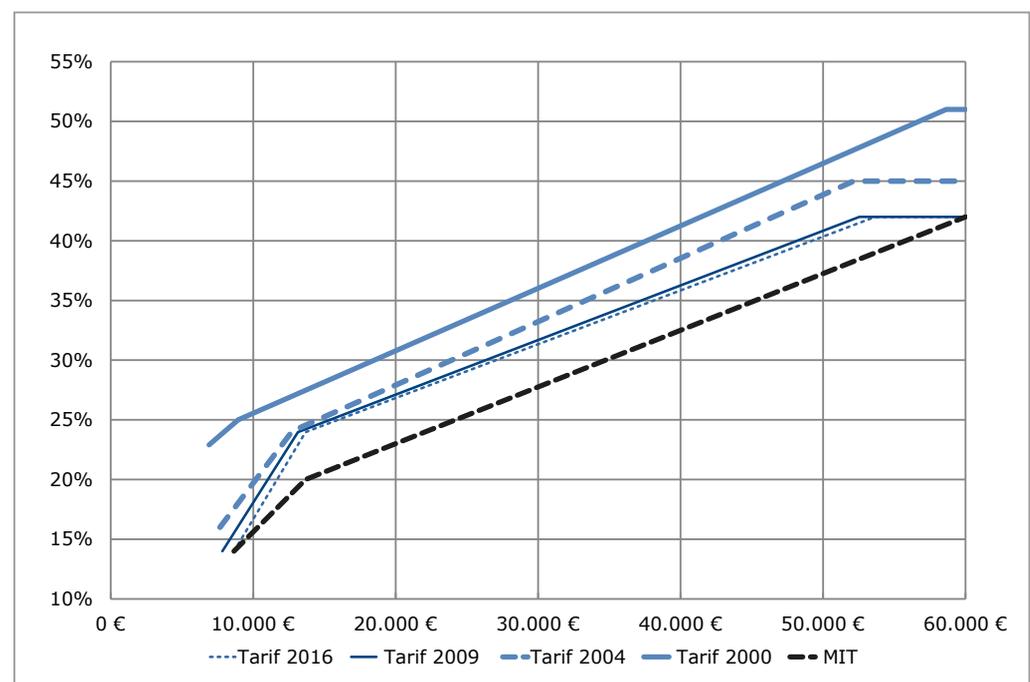
Im Folgenden wird die Reformdebatte anhand der aktuell vorliegenden Konzepte skizziert.

Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT) hat ein Entlastungskonzept vorgelegt.¹⁷ Bündnis 90/Die Grünen haben auf ihrer Bundesdelegiertenkonferenz vom 11. bis 13. November 2016 in Münster bereits über Grundsätze der Steuerpolitik abgestimmt.¹⁸ Es lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede der unterschiedlichen Ansätze finden. Während die MIT eine generelle Entlastung über den gesamten Tarifverlauf plus einer gezielten Entlastung von Familien anstrebt, wollen Bündnis 90/Die Grünen zielgerichtete Entlastungen für Familien umsetzen, insgesamt jedoch die fiskalische Basis unterm Strich eher stärken. Im Einzelnen:

2.1 Tarifverlauf

Kern der vorgeschlagenen Tarifkorrektur der MIT ist, den sogenannten Mittelstandsbauch bei der Besteuerung abzuflachen, d. h. die schnell steigende Steuerbelastung bei mittleren Einkommen zurückzufahren. Dazu soll der Steuersatz bei einem Einkommen bis aktuell 13.669 EUR (Ende der ersten Progressionszone) von 24 Prozent auf 20 Prozent herabgesenkt werden. Der Spitzensteuersatz von 42 Prozent soll erst ab einem Einkommen von 60.000 EUR greifen (bisher 53.666 EUR). Der Vorschlag enthält eine Angleichung des Kinderfreibetrags (derzeit 4.608 EUR) auf einen einheitlichen Grundfreibetrag (heute 8.652 EUR) für alle Familienmitglieder. Damit würde für Familien ein höherer Einkommenssockel steuerfrei bleiben. Entsprechend soll auch das Kindergeld erhöht werden. Die Werbungskostenpauschale soll zudem von 1.000 auf 2.000 EUR erhöht werden. Neben einer Entlastung zwischen 6,2 bis 7,5 Mrd. EUR, je nach Quelle, würde dies auch zu einer erheblichen Vereinfachung des Steuersystems führen: Berechnungen zufolge entfielen so für ca. zwei Drittel der Steuerpflichtigen die Notwendigkeit, Werbungskosten im Einzelnen nachzuweisen.^{17/19} Allerdings werden mit diesem Schritt die Steuerzahler nicht systematisch entlastet. Wer tatsächliche Werbungskosten von mehr als 2.000 Euro hat, profitiert von der Erhöhung nicht. Dies trifft zum Beispiel auf viele Pendler zu.

Abflachung des Mittelstandsbauchs



Folgen des Abbaus

Der MIT-Vorschlag flacht den Tarif stark ab, so dass er im Ergebnis überall unterhalb der Eckwerte der Tarife der letzten 16 Jahre liegt. Der sogenannte Mittelstandsbau, die besonders stark steigende Steuerbelastung bei niedrigen bis mittleren Einkommen, würde abgemildert. Dadurch verbessern sich die Arbeitsanreize für Gering- und Normalverdiener, und der Aufstieg durch höhere Löhne wird erleichtert. Auch steigt beispielsweise der Anreiz für in Teilzeit arbeitende Ehepartner, die wöchentliche Arbeitszeit auszudehnen, was positiv für Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen wäre. Und die vorgeschlagene Abflachung des Tarifs kann zum Teil als ein Ausgleich der kalten Progression in den Jahren von 2010 bis 2013 verstanden werden. Dabei sind die vorgeschlagenen erhöhten Freibeträge für Kinder bzw. das erhöhte Kindergeld und die Anhebung der Werbungskosten noch gar nicht berücksichtigt: Sie würden den Tarif für einen Teil der Steuerzahler noch weiter nach rechts verschieben.

Wir haben das MIT-Modell in drei Varianten auf seine Entlastungswirkung hin berechnet:²⁰

Steuerlast	Single, 50.000 EUR Brutto	Familie, 2 Kinder, 50.000 EUR Brutto	Familie, 2 Kinder, 120.000 EUR Brutto
Status quo	19.990 EUR	10.497 EUR	42.915 EUR
Status quo	40,0%	21,0%	35,8%
MIT-Konzept	18.409 EUR	6.716 EUR	36.788 EUR
MIT-Konzept	36,8%	13,4%	30,7%
Ersparnis	1.581 EUR	3.781 EUR	6.127 EUR
Ersparnis	7,9%	36,0%	14,3%

Konkret bedeutet die Steuerreform je nach Familienstand und Einkommen unterschiedlich große Entlastungen. So spart ein Single mit einem Brutto-Jahreseinkommen von 50.000 EUR Steuern in Höhe von 1.581 EUR. Eine Familie mit zwei Kindern und einem ebenso hohen Jahresgehalt wird deutlich stärker entlastet: Sie spart Steuern in Höhe von 3.781 EUR. Und eine Familie mit einem Einkommen in Höhe von 120.000 EUR kann mit Einsparungen in Höhe von 6.127 EUR rechnen. An diesen Beispielrechnungen wird deutlich, dass insbesondere Familien mit Kindern durch die Anhebung des Kinderfreibetrages - und entsprechend des Kindergeldes - entlastet würden. Der Effekt der Werbungskostenpauschale wirkt je nach Grenzsteuersatz unterschiedlich, er steigt mit dem Einkommen.

Bündnis 90/Die Grünen streben keine Veränderungen am Tarifverlauf im unteren Bereich an, die über die turnusmäßige und verfassungsgemäße Angleichung des Existenzminimums hinausgeht. Sie wollen eine neue Progressionsstufe über einen neuen Spitzensteuersatz ab 100.000 EUR zu versteuerndem Jahreseinkommen einführen. Entlastungen hingegen sollen über steuerfinanzierte Leistungen oder Steuergutschriften zielgenau definiert werden. Es brauche insgesamt ein Mehraufkommen, um vor dem Hintergrund der finanziellen Lage der Kommunen und der Notwendigkeit, die Schuldenbremse einzuhalten, den Investitionsstau im Land aufzulösen, konstatieren sie im aktuellen Programm.¹⁸

Mehrkosten von
33 Mrd. EUR jährlich

2.2 Finanzierungsfragen

Für den hier dargestellten Tarifverlauf der MIT werden Mehrkosten von 33 Mrd. EUR jährlich veranschlagt. Zusätzliche Mehrkosten i.H.v. 7,7 Mrd. EUR würden durch die Anpassung des Kindergeldes entstehen.²¹ Angesichts der zu erwartenden Steuer-mehreinnahmen (Siehe Abschnitt 1.4) möchte die MIT diese zu einem Drittel für Entlastungen reservieren und nicht anderweitig verplant wissen. Geplant ist eine schrittweise Einführung der einzelnen Elemente, die erst 2018 beginnen und im Jahre 2020 abgeschlossen sein soll. Das Konzept sieht einen Finanzierungsvorbehalt vor: Sollte die wirtschaftliche Entwicklung nicht den Erwartungen entsprechen, so soll eine Anpassung der Entlastungen vorgenommen werden. Steuererleichterungen sollten nicht zulasten einer nachhaltigen Haushaltsführung oder auf Kosten kom-mender Generationen vorgenommen werden.¹⁷

Dieser Vorschlag beinhaltet jedoch auch, dass die bereits heute geplanten Ausga-ben zur Disposition zu stellen sind. Am 25. November 2016 hat der Deutsche Bun-destag über den Haushalt 2017 entschieden. Darin sind schon heute Verpflichtungs-ermächtigungen für zukünftige Ausgaben der Ministerien i.H.v. rund 80 Mrd. EUR eingeplant. Diese finden Eingang in die mittelfristige Finanzplanung. Allein der Bund plant 2020 Mehrausgaben von insgesamt knapp 50 Mrd. EUR im Vergleich zu 2015.²²

Der Sachverständigenrat kommt auch wegen solcher Überlegungen zu der Empfeh-lung, keine Tarifierhöhung über die aufgelaufenen Mehrbelastungen der kalten Pro-gression seit 2010 (5,1 Mrd. EUR) anzustreben:

„Für eine grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung reichen die budge-tären Spielräume nicht aus. Die Abschaffung des Mittelstandsbauchs durch eine Abflachung des steileren Tarifverlaufs in der ersten Progressionszone wäre je nach Ausgestaltung des neuen Tarifs mit Mindereinnahmen von bis zu 30 Mrd. Euro pro Jahr verbunden (JG 2011 Ziffern 361 ff.). Bei einer Variante, die tat-sächlich nur mittlere Einkommen entlasten würde, müsste der Spitzensteuersatz bereits wesentlich früher greifen. Die zunehmende Stauchung des Tarifs wird darüber hinaus bei einer Rückgabe der Kalten Progression abgemildert, und es werden ähnliche Einkommensgruppen entlastet, sodass der Sachverständigen-rat hier keinen weiteren Handlungsbedarf sieht.“¹³

2.3 Prioritätenfrage

Wenn politisch um Fragen des Steuersystems gerungen wird, stellt sich häufig auch die Frage nach der Verwendung der Steuereinnahmen für Entlastungen oder Inves-titionen. Die Bundesregierung hat im Haushalt für 2017 bereits globale Mehrausga-ben in investiven Politikfeldern veranschlagt. So sind Investitionen von 33 Mrd. EUR geplant, eine Steigerung von 33 Prozent. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen zeitgleich um 26 Prozent auf 23 Mrd. EUR steigen.

Die beiden hier vorgestellten Konzepte beinhalten darüberhinausgehende Forderun-gen zu den Investitionen. Die MIT schlägt vor, ein Drittel der Steuermehreinnahmen pauschal für Investitionen zu reservieren. Dieser Ansatz ist bereits vor dem Partei-tag in die gemeinsame Beschlussvorlage des CDU-Bundesvorstands konsentiert.²³ Bündnis 90/Die Grünen benennen vier Bereiche, in denen sie eine stärkere Investi-tionstätigkeit des Staates fordern. Sie fokussieren die Investitionen auf die Bereiche Bildung, kommunale Infrastruktur und Mobilität in Kombination mit ökologischer Nachhaltigkeit.¹⁸

Neuausrichtung des
Ehegattensplittings

Die Frage der Verwendung von Mehreinnahmen betrifft auch die steuerliche Belastung von Familien mit Kindern. „Gegenentwürfe“ zu einer Tarifkorrektur argumentieren an dieser Stelle für „gezielte Entlastungen“. Dazu gehörten bspw. für Bündnis 90/Die Grünen „eine Entlastung von Bezieh*innen kleiner Einkommen über steuerfinanzierte Leistungen, etwa für Familien, den sozialen Wohnungsbau oder über Steuergutschriften. Solche Instrumente sind zielgenauer als eine Veränderung im Tarifverlauf der Einkommensteuer, weil Tarifänderungen auch für höhere Einkommen Wirkung entfalten.“¹⁸ Die MIT will Familien mit Kindern zwar auch mit einer Erhöhung des Kinderfreibetrags entlasten, gleichwohl liegt ihr Schwerpunkt auf Korrekturen des Steuertarifverlaufs, der seine Entlastung entlang der Progression entfaltet. Kleinere Einkommen profitieren davon zwar anteilig stärker, in absoluten Zahlen ist die Entlastung bei größeren Einkommen jedoch in jedem Fall stärker.

2.4 Weitere konzeptionelle Fragen

Weitgehend einig ist man sich, dass eine Neuausrichtung des Ehegattensplittings geboten ist. Diese Regelung soll stärker auf Familien mit Kindern als allein auf die Ehe ausgerichtet werden. Auch die CDU hat die Weiterentwicklung des Ehegattensplittings zu einem Familiensplitting in ihren diesjährigen Leittragsentwurf wieder aufgenommen.²³ In eine ähnliche Richtung gehen die Vorschläge der Grünen, die „zur individuellen Besteuerung übergehen und das Ehegattensplitting durch eine gezielte Förderung von Familien mit Kindern, vor allem von Alleinerziehenden und ihren Kindern, ersetzen“ wollen.¹⁸

Beim Thema Steuervereinfachung gibt es große Schnittmengen zwischen den Positionen. Sowohl Grüne als auch MIT konstatieren, das deutsche Steuersystem sei zu kompliziert. Für die MIT fußt darauf ihr gesamtes Steuerkonzept.

„Das derzeitige Steuersystem ist kompliziert: Unübersichtlich viele Ausnahmetatbestände und Sonderregelungen ermöglichen für verschiedenste Steuerzahler in unterschiedlichem Maß eine Reduzierung der individuellen Steuerlast. Dem normalen Steuerzahler ist es kaum möglich, alle Ausnahmen und Abzugsmöglichkeiten zu kennen und richtig anzuwenden. Das macht die Steuererklärung zum Glücksspiel und verhindert Klarheit. Es begünstigt Steuergestaltung für Einzelne und verringert die Akzeptanz des Gesamtsystems bei allen.“¹⁷

Die Grünen wollen die Formulare und Einzelfragen reduzieren und den Weg einer vorausgefüllten Steuererklärung weitergehen – mit dem Ziel ein möglichst einfaches und verständliches Verfahren zu etablieren.¹⁸

3. Bewertung

Die beiden vorgestellten Konzepte stehen stellvertretend für grundlegend unterschiedliche Ansätze in der Steuerdebatte: Generelle Tarifierpassung gegenüber Maßnahmen zur Entlastung bestimmter Gruppen. Erleichterungen über den gesamten Steuertarif sind Kernbestandteil des MIT-Modells. Von den Grünen werden sie ausdrücklich abgelehnt. Eine höhere Besteuerung der oberen Einkommen sieht die MIT nicht vor, von den Grünen wiederum wird sie in die Debatte eingebracht. Die Positionen der Grünen zur Erbschaftssteuerreform und zur Vermögenssteuer wurden im vorliegenden Papier ausgeklammert. Die MIT setzt den Gesamtbedarf des Steueraufkommens weniger hoch an als Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Konzept. Dennoch lassen sich Schnittmengen finden: So thematisieren beide Vorschläge einen Investitionsbedarf in Infrastruktur und Bildung. Auch bei einer Weiterentwicklung des Ehegattensplittings sind Gemeinsamkeiten denkbar. Vereinfachungen im Steuersystem und bei der Steuererklärung priorisieren beide Positionen, da sie für die Akzeptanz des Systems, insbesondere in der Mittelschicht, ganz entscheidend seien. Beide Seiten setzen einen Fokus auf die Entlastung von Familien mit Kindern. Während die Grünen mit Geldleistungen die Unterstützung unabhängiger von der Progression organisieren wollen, bleibt die MIT über die Kinderfreibeträge bzw. das Kindergeld innerhalb des Steuersystems.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass sich MIT und Grüne in Teilen im Ziel einig sind, dabei allerdings unterschiedliche Wege favorisieren: die MIT global, die Grünen gezielt. Insgesamt bergen die Steuerkonzepte, bei einigem Trennenden, durchaus Gemeinsamkeiten.

ANHANG:

Synopse genannten Positionen aus den Programmen der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU und von Bündnis 90/Die Grünen

MIT - Position ¹⁷	Position Bündnis 90/Die Grünen ¹⁸
Debatte um den Tarifverlauf	
<p>„Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT) fordert daher, dass sich die Unionsparteien im Wahlprogramm als zentrales Element für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen mit spürbaren Entlastungen für jeden Steuerzahler einsetzen und diese in einer unionsgeführten Bundesregierung ab 2017 unverzüglich umsetzen. Ziel muss eine Entlastung sein, die in der finalen Wirkung rund einem Drittel der erwarteten Steuermehreinnahmen entspricht. Das 3-Stufen-Entlastungsmodell soll folgende Elemente umfassen:“</p>	<p>„Dazu gehört auch eine Entlastung von Bezieher*innen kleiner Einkommen über steuerfinanzierte Leistungen, etwa für Familien oder den sozialen Wohnungsbau oder über Steuergutschriften. Solche Instrumente sind zielgenauer als eine Veränderung im Tarifverlauf der Einkommensteuer, weil diese auch für die höheren Einkommen Wirkung entfaltet. Wir stehen zu dem aus der Verfassung abgeleiteten Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, der eine umverteilende Wirkung des Steuerrechtes ausdrücklich vorgibt.“</p>
<p>„Wir fordern [...] eine Absenkung der Grenzsteuersätze bei unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen (Abflachung des Mittelstandsbauchs) sowie die Verschiebung des Spitzensteuersatzes weg von Durchschnittseinkommen hin zu höheren Einkommen.“</p>	<p>„Es braucht insgesamt ein Mehraufkommen, um vor dem Hintergrund der finanziellen Lage der Kommunen und der Notwendigkeit, die Schuldenbremse einzuhalten, den Investitionsstau in unserem Land aufzulösen.“</p>
<p>„2. Stufe 2019: Steuersystem leistungsfreundlicher machen In der zweiten Stufe soll der Mittelstandsbauch abgeflacht und der Spitzensteuersatz so verschoben werden, dass er nicht schon nahe beim Durchschnittseinkommen greift. Um in 2020 auf die angepeilte Entlastungswirkung zu kommen, könnte dafür z. B. der Grenzsteuersatz für das Ende der ersten Progressionszone von 24 auf 20 % abgesenkt werden, der Tarifverlauf wird flacher. Das Ende der zweiten Progressionszone wird von einem Einkommen von 53.666 Euro (wo bisher der Spitzensteuersatz mit 42 % liegt) auf 60.000 Euro verschoben. Steuermindereinnahmen: 25,8 Mrd. €, kumulierte Wirkung (Effekte überlappen sich) Stufe 1+2: 32,4 Mrd. € (MIT-Schätzung)“</p>	<p>„Ab 2017 wird bei der Einkommensteuer eine Anpassung des Grundfreibetrages notwendig sein. Zur aufkommensneutralen Gegenfinanzierung schlagen wir eine stärkere Differenzierung und Erhöhung des Spitzensteuersatzes im Sinne einer höheren Reichenbesteuerung vor, welche allerdings erst oberhalb eines zu versteuernden Single-Einkommens von 100.000 Euro einsetzen soll.“</p>

MIT - Position ¹⁷	Position Bündnis 90/Die Grünen ¹⁸
Debatte um Steuervereinfachung	
<p>„Das derzeitige Steuersystem ist kompliziert: Unübersichtlich viele Ausnahmetatbestände und Sonderregelungen ermöglichen für verschiedenste Steuerzahler in unterschiedlichem Maß eine Reduzierung der individuellen Steuerlast. Dem normalen Steuerzahler ist es kaum möglich, alle Ausnahmen und Abzugsmöglichkeiten zu kennen und richtig anzuwenden. Das macht die Steuererklärung zum Glücksspiel und verhindert Klarheit. Es begünstigt Steuergestaltung für Einzelne und verringert die Akzeptanz des Gesamtsystems bei allen.“</p>	<p>„Das deutsche Steuersystem ist nicht einfach zu durchschauen. Viele Bürger*innen erstellen ihre Steuererklärung nur mit Hilfe einer kostenpflichtigen Steuerberatung oder verzichten ganz auf den Aufwand und damit oft auch auf Rückzahlungen. Dazu kommt, dass sich gerade bei großen Vermögen und hohen Einkommen durch legale Steuervermeidungstricks erhebliche Einsparungen erzielen lassen. All dies trägt zu dem Ungerechtigkeitsempfinden bei, wenn es ums Thema Steuern geht. Dem wollen wir etwas entgegenstellen. Vorausgefüllte Steuererklärungen sind ein Schritt in die richtige Richtung, um Bürger*innen die Abgabe der Steuererklärung zu vereinfachen[...]. Unser Ziel ist, dass am Ende für alle ein möglichst einfaches und verständliches Verfahren steht.“</p>
Debatte um Ausgaben für Investitionen	
<p>„Ein Drittel der Steuermehreinnahmen muss in zusätzliche Investitionen in Infrastruktur, Innovation und Bildung fließen, die unser Land fit für die Zukunft machen“ (Dieser Ansatz ist bereits vor dem Parteitag in die gemeinsame Beschlussvorlage des CDU-Bundesvorstands konsentiert)²⁴</p>	<p>Investitionen in Bildung „... die Länder mit einem neuen bundesfinanzierten Schulsanierungsprogramm unterstützen. Solange das Kooperationsverbot besteht, entlasten wir die Kommunen 5 Jahre lang mit jährlich 2 Milliarden Euro, damit sie das Geld in den Ganztagschulsausbau stecken können.“ „... das BAföG erhöhen und es zum Zwei-Säulen-Modell weiterentwickeln.“ „... die berufliche Weiterbildung aller [...] finanziell gezielt unterstützen.“</p> <p>Investitionen in kommunale Infrastruktur und Mobilität: „... den Investitionsstau [der Kommunen] in dreistelliger Milliardenhöhe auflösen und unsere Städte und Gemeinden in die Lage versetzen, Kita-Plätze zu schaffen, den öffentlichen Nahverkehr zu stärken, Schwimmbäder, Theater und Jugendzentren zu unterhalten.“ „... nachhaltige öffentliche Mobilität: Auf dem Land gewährleistet ein regelmäßiger Bus- und Bahnverkehr die Teilhabe am öffentlichen Leben, in den Städten finanzieren wir sichere Radwege und einen zuverlässigen Nahverkehr.“</p> <p>Investitionen in ökologische Nachhaltigkeit: „... mit sieben Milliarden Euro jährlich die Umstellung auf klimafreundliche Wärme“ fördern“</p>

MIT - Position ¹⁷	Position Bündnis 90/Die Grünen ¹⁸
Debatte um Steuerentlastungen für Familien	
<p>„Ein Drittel der Steuermehreinnahmen muss für eine umfassende Reform der Lohn- und Einkommensteuer verwendet werden, die alle Steuerzahler – vor allem mit mittleren Einkommen und Familien – entlastet.“</p>	<p>„Das Ehegattensplitting betrifft Ehen und eingetragene Lebenspartnerschaften, völlig unabhängig davon, ob Kinder in diesen Ehen oder Lebensgemeinschaften leben. Kinder, die bei Alleinerziehenden oder Eltern in nichtehelichen Lebensgemeinschaften aufwachsen, werden vom Ehegattensplitting nicht erreicht [...] Aus diesen Gründen wollen wir zur individuellen Besteuerung übergehen und das Ehegattensplitting durch eine gezielte Förderung von Familien mit Kindern, vor allem von Alleinerziehenden und ihren Kindern ersetzen“</p>
<p>„Wir fordern [...] den Ersatz des Kinderfreibetrags durch einen Grundfreibetrag für Kinder in gleicher Höhe wie für Erwachsene sowie eine damit einhergehende angemessene Erhöhung des Kindergeldes.“</p>	<p>„...wollen wir Familien mit Kindern, unabhängig von der Familienform, gezielt finanziell entlasten und unterstützen.“</p> <p>„Wir wollen weiterhin anerkennen, dass Paare, sei es in der Ehe oder in einer Lebenspartnerschaft oder einfach zu zweit, in vielfältiger Weise Verantwortung füreinander übernehmen. Aufwendungen für den Lebensunterhalt sollen daher zumindest in Höhe des Grundfreibetrags steuerfrei gestellt werden. Wenn beide Eltern arbeiten, entstehen beispielsweise Kosten für die Betreuung der Kinder. Auch diese gemeinsamen Aufwendungen sollen zugunsten beider Eltern steuerlich absetzbar sein.“</p> <p>„Wir wollen außerdem die ungleiche Unterstützung von Kindern entlang des Einkommens ihrer Eltern beenden. Eltern mit hohem Einkommen erhalten über die Kinderfreibeträge derzeit mehr Unterstützung vom Staat für ihre Kinder als Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen, die Anspruch auf Kindergeld haben. Dies ist hochgradig ungerecht. Wir wollen deshalb alle Kinder gleich gut unterstützen und Familien entlasten. Kinderfreibetrag, Kindergeld, Kinderzuschlag, und Kinderregelsatz werden zu einer unbürokratischen Leistung zusammengeführt – der Kindergrundsicherung.“</p>

- 1] BMF, Finanzbericht 2016. Verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2016-anl.pdf;jsessionid=208BD72E5D24BC65D4923FF64AA870AA?__blob=publicationFile&v=3
- 2] Siehe auch Dziadkowski, Dieter 2005: „50 Jahre Reformansätze bei der Einkommensteuer“, ifo-Schnelldienst, 58. Jg, 2/2005. Verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/pls/guest/download/ifo%20Schnelldienst/ifo%20Schnelldienst%202005/ifosd_2005_2_3.pdf.
- 3] Destatis 2016: „Dreijährige Einkommenssteuerstatistik“, Übersicht verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinzenSteuern/Steuern/LohnEinkommensteuer/Tabellen/GDE.html>.
- 4] Quelle: OECD: Taxing Wages 2016. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-20725124.htm>

- 5| *Nach aktuellen Berechnungen des Sachverständigenrates wird die Rentenlücke des Standardrentners 2030(2060) auf 6(9,5) Prozent anwachsen (<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/presse-jahresgutachten-2016-17.html>).*
- 6| *Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 09. Dezember 2008 <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-103.html>.*
- 7| *Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 6. März 2002 (http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/03/ls20020306_2bvi001799.html).*
- 8| *Vgl. Beznoska, Martin und Tobias Hentze (2016): „Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland“, IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 43. Jahrgang, Heft 3/2016.*
- 9| *Deutscher Bundestag (2004): „Bericht des Finanzausschusses a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 15/2150 – Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 15/2563, 15/2592 – Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG), Drucksache 15/3004.*
- 10| *Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 13. Februar 2008 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/ls20080213_2bvi000106.html.*
- 11| *Deutscher Bundestag (2009): „Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/12254, 16/12674 – Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Hermann Otto Solms, Frank Schäffler, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/12525 – Entwurf eines Gesetzes zur Korrektur der Unternehmensteuerreform, Drucksache 16/13429.*
- 12| *So stieg der Grundfreibetrag von 7.664 Euro im Jahre 2007 auf 8.472 im Jahre 2015 während die Grenze zur Zahlung des Spitzensteuersatzes von 42 Prozent im selben Zeitraum nur minimal von 52.152 auf 52.882 Euro Jahreseinkommen angehoben wurde.*
- 13| *Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2016 <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/presse-jahresgutachten-2016-17.html>.*
- 14| *Siehe BMF (2015): „Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht)“, S. 1. Verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM04-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3.*
- 15| *Vgl. Deutscher Bundestag 2012: „Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/8683 – Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“, Drucksache 17/9201.*
- 16| *Vgl. Deutscher Bundestag 2015: „Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/4649, 18/5011 – Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“, Drucksache 18/5244, S. 20f.*
- 17| *MIT Bund (2016): „Einfacher, Leistungs- und Familienfreundlicher, MIT-Konzept für eine umfassende Steuerreform in drei Stufen“ und MIT Bund (2016): „Entlasten, Investieren, Vorsorgen, Antrag an den CDU-Bundesparteitag 2016“.*
- 18| *Bündnis 90/Die Grünen (2016): «Wir investieren in Gerechtigkeit», Beschluss der 40. ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz, Münster, 11.-13. November 2016.*
- 19| *Deutscher Bundestag (2016): „Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister vom 9. Mai 2016 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Drucksache 18/8523.*
- 20| *Annahmen: Basis 2016 (d.h. angekündigte Anpassung der Freibeträge 2017/2018 und Ausgleich der kalten Progression nicht berücksichtigt); Jahreswerte, nur Arbeitseinkommen, Familie = verheiratet, beide Ehepartner erwerbstätig, Bruttoeinkommen wird entsprechend auf beide verteilt (etwa 2/3 zu 1/3), Werbungskostenpauschale wird nicht ausgeschöpft; Kinder unter 18 Jahre; Kirchensteuer (9%), gesetzlich krankenversichert (15,7%), mit Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung.*
- 21| *Wie es nach 2019 mit dem Solidaritätszuschlag (Soli) weitergehen soll ist in dem Konzept nicht spezifiziert, so dass solche Mehrkosten noch nicht in der Kostenrechnung berücksichtigt sind. Die Grünen wollen die Erhebung des Soli auch nach 2019 fortführen, aber die Mittel für Investitionen in die kommunale Infrastruktur reservieren.*
- 22| *Deutscher Bundestag (2016): Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020, Drucksache 18/9201, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/092/1809201.pdf>.*
- 23| *CDU Deutschland (2016): „Orientierung in schwierigen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa, Beschlussvorlage für den 29. Parteitag, Beschluss des CDU Bundesvorstands vom 21.11.2016.*

Die Autoren

Dr. Tobias Hentze, Economist im Bereich Finanz- und Steuerpolitik, Abteilung Öffentliche Finanzen, soziale Sicherung und Verteilung am Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Thomas Köster, Koordinator für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Thomas Köster

Koordinator für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

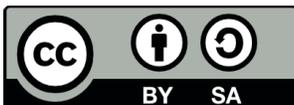
Telefon: +49(0)30/26996-3393

E-Mail: Thomas.Koester@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-269-6

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite:
CC0 Public Domain
[stevepb/pixabay](https://www.pexels.com/photo/stevepb/pixabay)