



Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

21. August 2017

Wer gewinnt beim Steuerpuzzle der Parteien?

Autoren

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Dieter Bräuninger
+49 69 910-31708
dieter.braeuninger@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Stefan Schneider

Seit 2010 ist das Steueraufkommen in Deutschland um ein Drittel auf EUR 706 Mrd. (2016) gestiegen. Wenn Deutschland im internationalen Vergleich mit einer Aufkommensquote von 22,9% des BIP (2015) gleichwohl als Niedrigsteuerland erscheint (GB 26,4%, FR 28,6%, aber USA 20,2%), trägt das Bild, weil der deutsche Sozialstaat weitgehend über zusätzliche Abgaben finanziert wird. Bei der Gesamtbelastung liegt Deutschland über dem OECD-Durchschnitt.

Die Steuerstruktur ist ungünstig. In den vergangenen 6 Jahren ist der Anteil direkter Steuern am Aufkommen um 5,5%-Punkte auf fast 54% gestiegen. Diese Verschiebung dürfte sich fortsetzen. Hohe Steuern und Abgaben auf Löhne, Gehälter und Unternehmertätigkeit beeinträchtigen die Wachstumskräfte.

Deswegen erscheint es sinnvoll, v.a. die steile Progression der Einkommensteuer bei mittleren Einkommen abzuflachen. Seit 2005 hat sich der Anteil der Steuerpflichtigen, die dem Spitzensteuersatz von 42% unterliegen, mehr als verdoppelt – auf 6,4% bzw. 2,69 Millionen.

Mit Reformvorschlägen für die Einkommensteuer werben die Parteien um die Medianwähler und die eigene Klientel. Alle Parteien treten für die Entlastung mittlerer und geringerer Einkommen durch verminderte Steuerprogression ein. SPD, Grüne und v.a. die Linke wollen dies jedoch durch höhere Steuersätze auf höhere Einkommen (weitgehend) gegenfinanzieren.

Bei einer verteilungspolitisch motivierten Tarifgestaltung sollten die Risiken überhöhter (Spitzen-)Steuersätze für Wachstum und Beschäftigung beachtet werden. Das gilt umso mehr, als die Einkommensteuer für rd. 2,6 Mio Einzelunternehmen und Personengesellschaften als Unternehmensteuer fungiert.

Der Solidaritätszuschlag, der dem Bund 2017 EUR 17,6 Mrd einbringt, ist ein Auslaufmodell. Wichtige Parteien wollen ihn abschaffen. Die CDU in Trippelschritten, die SPD vorerst nur für kleinere und mittlere Einkommen und die FDP vollständig bis Ende 2019.

Die pauschale Abgeltungsteuer von 25% auf Kapitalerträge steht zumindest auf dem Prüfstand der Parteien. Eine Rückkehr zur individuellen Besteuerung würde indes schwierige Fragen der Dividendenbesteuerung aufwerfen und erheblichen Bürokratieaufwand verursachen.

Zur Vermögen- und zur Erbschaftsteuer bieten die Wahlprogramme bekannte Positionen. CDU/CSU und FDP lehnen Änderungen des Status quo ab; v.a. die Grünen und die Linke sehen Möglichkeiten für verstärkten Zugriff des Fiskus.

Unter dem Strich ergeben sich unterschiedliche Entlastungseffekte. Bei der SPD liegen diese im einstelligen Milliarden-Bereich. Die CDU/CSU-Vorschläge summieren sich auf rd. EUR 17 Mrd. p.a. Mit mindestens EUR 30 Mrd will die FDP stärkere Impulse setzen. Das entspräche 3,7% des 2020 erwarteten Steueraufkommens.

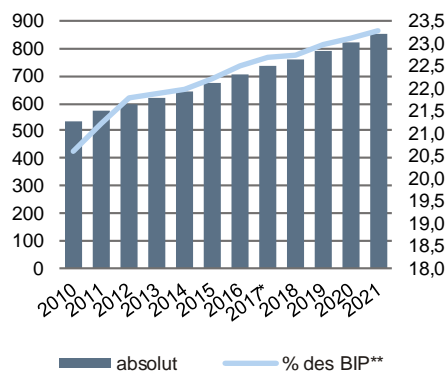


Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

Anhaltend steigende Steuereinnahmen programmiert*

1

EUR Mrd (linke Skala), % des BIP (rechte Skala)



* Ab 2017 gemäß Steuerschätzung vom Mai 2017,
** nach Abgrenzung der Finanzstatistik

Quelle: BMF

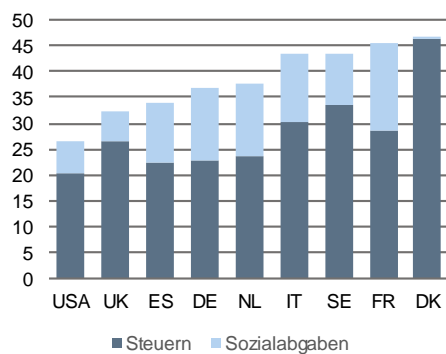
Verstärkter staatlicher Zugriff auf finanzielle Ressourcen Privater

Die Steuereinnahmen in Deutschland steigen und steigen. In den vergangenen 6 Jahren betrug der Anstieg insgesamt 33% bzw. im Durchschnitt 4,9% p.a. 2016 erhoben Bund, Länder und Kommunen sowie die EU in Deutschland Steuern im Volumen von EUR 705,8 Mrd. Und der Trend hält an, wenn der Staat nicht gegensteuert. Den offiziellen Steuerschätzungen zufolge steigt das Steueraufkommen bis 2021 um 3,8% im Jahresdurchschnitt auf dann EUR 852 Mrd. Im gesamten Zeitraum legen die Steuereinnahmen damit kräftiger zu als die Wirtschaftsleistung. Betrug die Steuerquote 2010 noch 20,6%, so waren es im vergangenen Jahr bereits 22,2%. Bis 2021 könnten weitere 1,1%-Punkte hinzukommen. Dabei ist dies nur die halbe Wahrheit. Auch die Sozialbeiträge expandieren kräftig. So beträgt die gesamte Abgabenquote 38,9% (2016) gg. 36,6% 2010 (auf Basis der Steuerquote nach VGR von 23,3% im Jahr 2016).

Steuer- und Abgabenquoten im internationalen Vergleich

2

2015, % des BIP



Quellen: OECD, Deutsche Bank Research

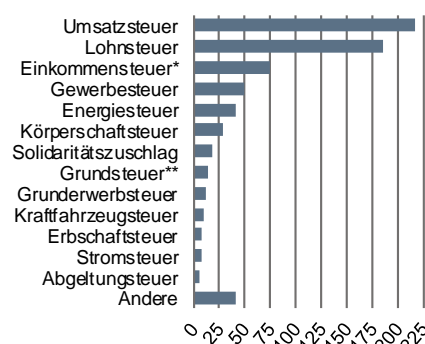
Relativ geringe Steuerquote, aber hohe Gesamtbelastung

Damit liegt Deutschland über dem Durchschnitt der OECD-Länder (2015: 34,3%, DE nach OECD-Abgrenzung 36,9%). Eine deutlich niedrigere Quote weisen (2015) vor allen die USA (26,4%) und die Schweiz (27,9%) auf. Hingegen ist die Abgabenbelastung v.a. in den nordeuropäischen Partnerländern wesentlich höher (Dänemark 46,6%, Schweden 43,3%). Betrachtet man indes nur die Steuerquote, erweist sich Deutschland ungeachtet der jüngsten Expansion als Standort mit einer gemessen an der Wirtschaftsleistung eher unterdurchschnittlichen Belastung. Dies resultiert aus der unterschiedlichen Finanzierung des Sozialstaates, die in Deutschland anders als in Skandinavien hauptsächlich über Sozialabgaben erfolgt.

Steueraufkommen nach Steuerarten

3

2016, EUR Mrd



* Veranlagte Ek-steuern + nicht veranl. St. vom Ertrag,
** Grundsteuer A u. B

Quelle: BMF

Ungünstige Steuerstruktur

Wesentliche Treiber der Expansion der Steuereinnahmen sind die Lohn- und die Einkommensteuer mit einem Mehraufkommen von 44,5% bzw. zwei Dritteln seit 2010. Dies reflektiert den erfreulichen Aufwärtstrend bei der Beschäftigung, steigende Löhne und Gehälter sowie auch den progressiven Steuertarif. Ähnlich kräftig zugelegt hat der Solidaritätszuschlag (+44%), der freilich als Zuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer erhoben wird. Das Aufkommen letzterer hat sich sogar mehr als verdoppelt (128%), allerdings von einer (konjunktur- bzw. krisenbedingt) relativ geringen Basis aus.

Seit 2010 ist der Anteil der direkten Steuern an den Steuereinnahmen um 5,5%-Punkte auf fast 54% gestiegen. Unter Status quo-Bedingungen wird sich die Verschiebung fortsetzen. Dies ist problematisch, weil die genannten Steuern tendenziell das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen.¹ Auch im Vergleich mit den Partnerländern (2015: EU28 49,6%, EU19: 50%) erweist sich die Steuerstruktur damit als ungünstig. Dies relativiert sich nur bedingt dadurch, dass die Steuerquote unter dem Durchschnitt der EU28 (2015: 26,6% des BIP) liegt. Auch die in Deutschland relativ hohen Sozialabgaben wirken wie direkte Steuern.

Breiter Abgabenkeil für Durchschnittsverdiener

Noch deutlicher zeigen auf die einzelwirtschaftliche Ebene ausgerichtete Indikatoren wachstumspolitische Schwachstellen des Steuersystems. So gehört Deutschland zu den Ländern mit dem höchsten Abgabenkeil zwischen Brutto-

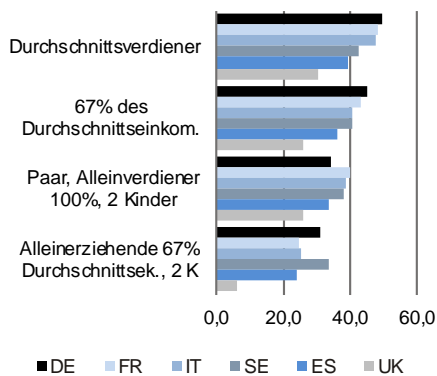
¹ Deutsche Bank Research (2012). Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum. Europa im Überblick. EU-Monitor Europäische Integration. 27. April 2012.



Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

Großer Steuer- und Abgabenkeil*
in Deutschland

4



* Anteil der Steuern und Sozialabgaben an den gesamten Arbeitskosten

Quelle: OECD

und Nettolöhnen. Insbesondere auf die Arbeitseinkommen kinderloser Personen greift der Staat in Deutschland stärker zu als in allen anderen Industrieländern mit Ausnahme Belgiens. Das gilt sowohl für Durchschnittsverdiener, denen kaum mehr als die Hälfte der Lohnkosten ihrer Arbeitgeber zufließt (Abgabenkeil 49,43%), als auch für Personen mit geringeren Einkommen. Ungeachtet durchaus nennenswerter Transfers für Kinder (Kindergeld) werden auch Alleinerziehende insbesondere mit unterdurchschnittlichem Einkommen vergleichsweise stark belastet. Dies spiegelt die relativ hohe Belastung von Geringverdienern mit Sozialabgaben wider. Wegen der Vorteile des Ehegattensplittings ist der Abgabenkeil für Paare mit einem Alleinverdiener und Kindern hingegen geringer als in vielen vergleichbaren Ländern. (Tatsächlich ist in diesem Fall in nur wenigen Ländern die prozentuale Steuerbelastung geringer als in Deutschland (0,7% der Arbeitskosten), während die prozentuale (Gesamt-)Abgabenlast einen mittleren Wert (33%) aufweist.)

Der breite Keil zwischen Brutto- und Nettolöhnen treibt aus Unternehmenssicht die Arbeitskosten in die Höhe. Damit hemmt er prinzipiell die Beschäftigung – vor allen in Bereichen, in denen die Abgaben relativ stark zu Buche schlagen. Andererseits schwächt er die Leistungsmotivation von Arbeitskräften. Und das Splittingverfahren bei der Lohn- und Einkommensteuer gilt als Hemmnis für eine (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen.

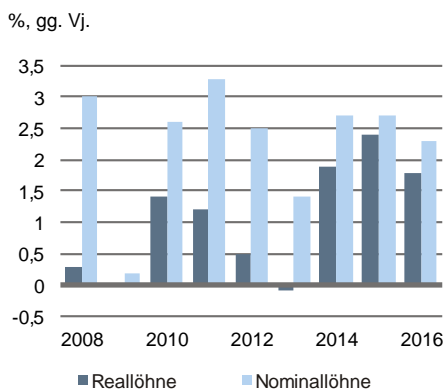
Korrekturen bei Lohn- und Einkommensteuer geboten

Spezielle Probleme resultieren aus dem Verlauf des progressiven Tarifs der deutschen Lohn- und Einkommensteuer.² Jenseits des Grundfreibetrages (2017: EUR 8.820 p.a.) steigen die marginalen Steuersätze in zwei Zonen steil an – zunächst von 14% auf 24% und dann weiter auf 42%. Dieser Spitzensatz wird derzeit bei einem Einkommen von EUR 54.058 erreicht. Das entspricht dem 1,6-fachen des durchschnittlichen Bruttolohns und -gehalts der Arbeitnehmer. Damit unterliegen bereits viele Fachkräfte diesem Spitzensteuersatz. Angaben des Bundesfinanzministeriums zufolge trifft dies 2017 für 2,69 Mio bzw. 6,4% der rd. 42 Mio. Steuerpflichtigen zu.³ Noch 2005 waren mit 1,23 Mio nur weniger als halb so viele Steuerpflichtige dem Spitzensteuersatz ausgesetzt. Darüber hinaus gilt für rd. 101.000 Steuerpflichtige die sogenannte Reichensteuer, d.h. der Höchststeuersatz von 45%. Zu bedenken ist, dass sich alle genannten Steuersätze grundsätzlich noch entsprechend dem Solidaritätszuschlag von 5,5% (auf die Steuerschuld) erhöhen, die Spitzensätze de facto also 44,31% bzw. 47,48% betragen.

Dass immer mehr Steuerpflichtige durch Lohn- und Gehaltssteigerungen in den Bereich hoher Grenzsteuersätze hineinwachsen, ist besonders problematisch, soweit die Lohnerhöhungen nur einen Anstieg des Preisniveaus reflektieren. So sind die tariflichen Stundenlöhne seit 2005 (2010) um 25% (15%) gestiegen. In demselben Zeitraum nahmen die Verbraucherpreise indes um insgesamt 16% (7,4%) zu. Die Tariflohnsteigerungen können insoweit als zu fast zwei Dritteln als inflationsbedingt gelten. Die inflationsbedingten Steuererhöhungen, die so-

Lohnentwicklung in Deutschland

5



Quelle: Statistisches Bundesamt

² Dieser lässt sich in mehrere Bereiche gliedern. Zu versteuernde Einkommen in Höhe des Grundfreibetrages von EUR 8.820 bleiben von der Steuer verschont. Bei Familien erhöht sich dieser Betrag pro Kind um EUR 7.356. (Alternativ gewährt der Staat monatlich Kindergeld von EUR 192 für das 1. und 2. Kind und EUR 198 für das 3. Kind sowie EUR 223 für alle weiteren Kinder.) Bei EUR 8.821 beginnt die untere Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von eingangs 14%. Die Zone, in der die marginalen Steuersätze rasch steigen, reicht bis zu einem zu versteuernden Einkommen von EUR 13.769. Danach beginnt die obere Progressionszone. Sie endet bei EUR 54.057. In dieser Zone steigen die Grenzsteuersätze etwas weniger stark von 24% auf 42%. Für hohe Einkommen ab EUR 256.304 gilt ein erhöhter Steuersatz von 45% (sog. „Reichensteuer“).

³ Unter den 2,69 Mio Steuerpflichtigen befinden sich 1,65 Mio Singles u. rd. 1,04 Mio zusammen veranlagte Eheleute.

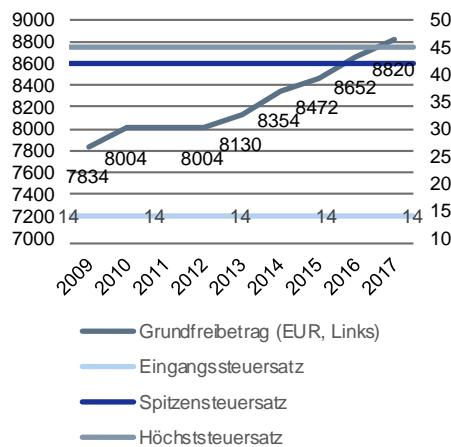


Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

Entwicklung des Tarifs
der Einkommensteuer

6

EUR (linke Skala), % (rechte Skala)

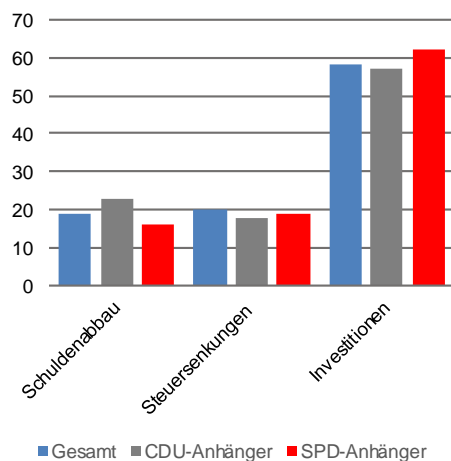


Quelle: BMF

Bürgerwünsche hinsichtlich Verwen-
dung von Steuermehreinnahmen

7

% der Befragten



Quellen: Infratest dimap: ARD-Deutschland Trend, Juli 2017

genannte kalte Progression, wurden aber erst in den letzten Jahren durch Anpassungen der Freibeträge und des Tarifs begrenzt korrigiert. Das ifo-Institut schätzt die progressionsbedingten Mehreinnahmen seit 2010 auf insgesamt rd. EUR 70 Mrd. Knapp die Hälfte davon entfällt auf die kalte Progression im engeren Sinn.⁴ Der Staat sollte aber nicht durch ungerechtfertigte Steuereinnahmen von Inflation profitieren. Darüber hinaus erscheint es auch unter Anreiz- und damit Wachstumsgesichtspunkten sowie unter Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig, dass immer mehr Bezieher selbst mittlerer Einkommen relativ hohen Grenzsteuersätzen unterworfen sind.

All dies spricht für nennenswerte Reformen bei der Einkommensteuer. Im Interesse einer Stärkung der Wachstumskräfte erscheint es sinnvoll, insbesondere den steilen Tarifierlauf im Bereich mittlerer Einkommen abzuflachen.

Beim Solidaritätszuschlag, der auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer erhoben wird, besteht ebenfalls Bedarf für Korrekturen. Der Zuschlag wurde 1991 als befristete Abgabe zur Finanzierung der Kosten der Vereinigung Deutschlands erhoben. Im Widerspruch zu diesen Absichten wurde seine Erhebung aber bis heute immer wieder verlängert. 2016 erbrachte der Zuschlag fast EUR 16,9 Mrd, die alleine dem Bund zufließen. Für 2020 rechnet das Finanzministerium mit einem Aufkommen von EUR 20 Mrd.

Für den Solidaritätszuschlag und mehr noch für den Steuertarif gilt: Substantielle Korrekturen führen zu erheblichen Steuermindereinnahmen. Das rasant gestiegene und unter Status quo-Annahmen kräftig weiter steigende Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer deutet aber auf gewisse Spielräume hin. Freilich muss der – zumindest auf kurze Sicht bestehende – Zielkonflikt zwischen einer mehr wachstumsorientierten freiheitlichen Steuerpolitik und höherem Steueraufkommen letztlich politisch gelöst werden. Die Bürger scheinen Steuersenkungen indes keine hohe Priorität beizumessen (20%, während 58% mehr staatliche Investitionen und 19% einen Schuldenabbau befürworten), wenn sie nach ihrer Meinung zur Verwendung der Mehreinnahmen des Bundes befragt werden (Infratest dimap: ARD-DeutschlandTrend Juli). Interessanterweise decken sich diese Präferenzen weitgehend mit der Sicht der Wirtschaft. In einer Befragung der größten Familienunternehmen Deutschlands, welchen Themen sich die zukünftige Bundesregierung widmen sollte, taucht der Wunsch nach Steuersenkungen nicht auf, wohl aber u.a. die Forderung nach mehr Investitionen in Bildung und Infrastruktur.⁵

Kein Niedrigsteuerland für Kapitaleinkommen

Besonderes Augenmerk verdient auch die Besteuerung von Unternehmen und von Kapitaleinkünften. Sie ist ein wichtiger Parameter im internationalen Wettbewerb um Kapital bzw. Investitionen. Länder, die weniger stark auf die Erträge unternehmerischer Tätigkeit zugreifen, sind hier tendenziell im Vorteil, auch wenn private Investitionsentscheidungen von vielen weiteren Faktoren abhängen (Angebot an öffentlichen Gütern, darunter v.a. auch Rechtssicherheit). Vergleiche gestalten sich hier freilich schwierig, zumal etwa die von Kapitalgesellschaften in Form von Dividenden ausgeschütteten Erträge an unterschiedlicher Stelle (bei der Gesellschaft, den Anteilseignern oder bei beiden) besteuert werden können. Zudem unterscheiden sich die Unternehmensstrukturen hinsichtlich steuerrechtlich relevanter Merkmale von Land zu Land.

⁴ Dorn, Florian et al (2016). Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. Ifo Forschungsberichte Nr. 76. Demnach beträgt das progressionsbedingte Zusatzaufkommen derzeit gut EUR 20 Mrd pro Jahr, davon entfallen EUR 6,7 Mrd auf die kalte Progression i.e.S.

⁵ Deutsche Bank u. BDI (Hrsg.) (2017). Die größten Familienunternehmen in Deutschland. Unternehmensbefragung 2017. Digitalisierung. Durchgeführt vom IfM, Bonn.

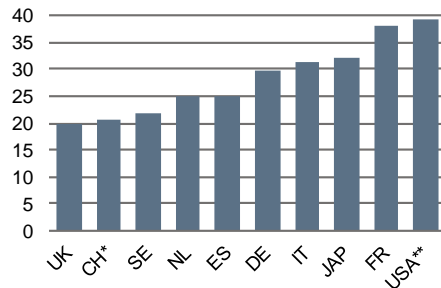


Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

Unternehmensbesteuerung 2016:
Deutschland im Mittelfeld

8

Tarifliche Belastung des Gewinns
von Kapitalgesellschaften in %



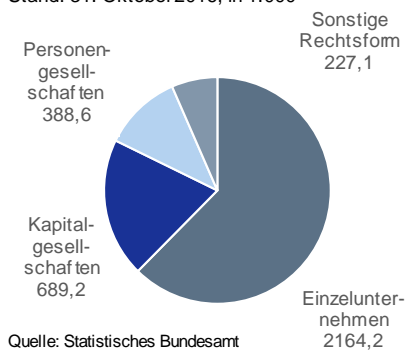
* Zürich, ** New York

Quelle: BMF

Unternehmen nach Rechtsformen*

9

Stand: 31. Oktober 2016, in 1.000

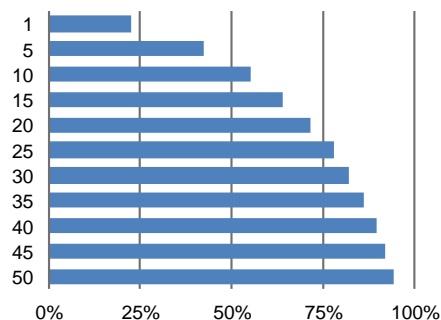


Quelle: Statistisches Bundesamt

Beitrag der Steuerpflichtigen zum
Einkommensteueraufkommen 2016

10

Obere .. % der Steuerpflichtigen (linke Skala)
bezahlen ... % des Aufkommens (unten), %



Quelle: BMF

So weisen OECD-Daten (Stand 2015) für die Besteuerung von Erträgen der Unternehmen Deutschland als Niedrigsteuerland aus (4,7% des Steueraufkommens bzw. 1,7% des BIP, hingegen USA oder Schweiz mit 8,3% und 2,2% des BIP bzw. 10,9% und 3%). Freilich sind die Daten verzerrt, weil sie die Steuern der in Deutschland besonders zahlreichen und bedeutsamen Personenunternehmen, die der Einkommensteuer unterliegen, nicht erfassen. Ebenso werden persönliche Einkommensteuern auf Dividendenerträge nicht erfasst. Rechnet man diese Steuern mit ein, ergeben sich Quoten von 23% des Steueraufkommens bzw. 5,2% des BIP. Werden dazu noch die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer addiert, erhöhen sich die Quoten auf knapp 28% bzw. 6,2% des BIP. Bezogen auf das (Brutto-) Unternehmens- und Vermögenseinkommen von rd. EUR 741 Mrd im Jahr 2016 beträgt die (durchschnittliche) Steuerbelastung 26,4%. (In den USA liegt die so errechnete Steuerbelastung von Kapitaleinkommen 2015 bei 23%.) Bezieht man in ähnlicher Weise das Lohnsteueraufkommen auf die Arbeitnehmerentgelte, errechnet sich eine Quote von 12,3%, wobei die Sozialabgaben allerdings nicht berücksichtigt sind. Mit Blick auf diese Daten wäre es wohl verfehlt, Deutschland als Niedrigsteuerland für Kapital- und Vermögenseinkommen zu bezeichnen.

Auch gemessen an der tariflichen Belastung von Kapitalgesellschaften befindet sich Deutschland international eher im Mittelfeld. Wichtige Wettbewerber, v.a. die USA, belasten die Gewinne indes stärker. Bestrebungen der Republikanischen Partei und der US-Regierung zielen bekanntlich aber darauf, dies zu ändern.

Umverteilung über Steuern sollte nicht überzogen werden

Steuerpolitik berührt Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung. Sie gehört deswegen zu den Kernthemen auch dieses Wahlkampfes – zumal die SPD ‚mehr Gerechtigkeit‘ als ihr Motto ausgerufen hat.

Bei der Besteuerung kommt das Postulat der Gerechtigkeit – zumindest nach traditionellem deutschem Verständnis – im Leistungsfähigkeitsprinzip zum Ausdruck. Demnach sollen starke Schultern mehr tragen als schwache. Diesem Prinzip trägt der progressive Tarif der Lohn- und Einkommensteuer Rechnung. Freilich lassen sich daraus keine Vorgaben für einen konkreten Tarifverlauf ableiten. Über die Höhe der Steuersätze muss die Politik entscheiden.

Freilich sollte die Politik bei der Tarifgestaltung den erwähnten trade-off zwischen dem verbreiteten Wunsch nach verstärkter Umverteilung⁶ und den oben erwähnten negativen Folgen überhöhter Steuersätze für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beachten. Das gilt umso mehr, als die Einkommensteuer in Deutschland wesentlich auch als Unternehmensteuer fungiert, nämlich im Fall der 2,55 Mio Einzelunternehmen und Personengesellschaften (Oktober 2016).

Zu beachten ist auch, dass in Deutschland mittels der Lohn- und Einkommensteuer bereits in erheblichem Maße Einkommen umverteilt wird. So leistet das oberste Viertel der Steuerpflichtigen gut drei Viertel (77,5%) der gesamten Steuerzahlungen. Dabei bezahlen alleine die oberen 10% mehr als die Hälfte (55,3%) des Gesamtaufkommens. Die gesamte untere Hälfte trägt hingegen nur 5,5% zum Aufkommen dieser Steuer bei.

Dem wird entgegengehalten, dass Haushalte mit mittleren und geringen Einkommen relativ stark durch Sozialversicherungsbeiträge und die Mehrwertsteuer belastet seien. Tatsächlich zeigen Berechnungen des RWI, dass das Steuer- und Abgabensystem insgesamt nicht progressiv ist. Demnach liegt die

⁶ Allerdings sinkt die Zustimmung deutlich, wenn diese abstrakte Präferenz im konkreten Fall zu einer höheren Abgabenlast führt.

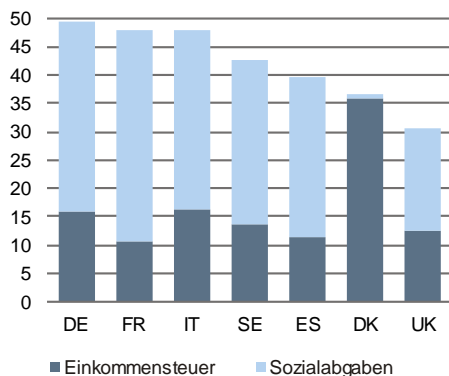


Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

Unterschiedlicher Mix von Steuern und Abgaben in der EU

11

Steuern bzw. Sozialabgaben in % der gesamten Arbeitskosten*, 2016, %



* Alleinstehende Durchschnittsverdiener

Quelle: OECD

Belastung des Bruttoeinkommens durch Steuern und Abgaben ab einem Einkommen von EUR 40.000 nahezu konstant bei 45%. Dies resultiert zum einen daraus, dass auf Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen keine Sozialversicherungsbeiträge entfallen. Zum anderen reflektiert dies den relativ geringeren Anteil des mit Mehrwertsteuer belegten Konsums an den Budgets der Haushalte mit höheren Einkommen.

Eine progressive Gestaltung der Sozialabgaben oder die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen wäre indes nicht sinnvoll. Die Abgaben begründen insbesondere bei der Rentenversicherung Anspruch auf zukünftige Leistungen, die dann ebenfalls finanziert werden müssten. Gefordert ist vielmehr eine weit-sichtige Sozialpolitik, die gerade auch im Interesse der Bezieher mittlerer und geringerer Arbeitseinkommen auf nachhaltige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ohne Überdrehen der Beitragsschraube zielt.⁷

Problematisch wäre auch eine von verschiedener Seite immer wieder vorgeschlagene stärkere Differenzierung der Mehrwertsteuer, etwa eine Absenkung des ermäßigten Satzes für Lebensmittel von derzeit 7% auf 5%.⁸ Eine (weitere) Differenzierung der Steuersätze verursachte nach aller Erfahrung Abgrenzungsprobleme und erheblichen Bürokratieaufwand. Zudem wäre eine solche Maßnahme nur bedingt zielgenau. Die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer würde dadurch zwar abgeschwächt, aber auch Bezieher hoher Einkommen profitierten vom niedrigen Satz.

Auch von einem verteilungspolitischen Blickwinkel her betrachtet, heißt die Kernaufgabe der Steuerpolitik: Entlastung mittlerer und geringerer Einkommen. Bedarf an zusätzlicher Besteuerung höherer Einkommen ist indes weder beim relativen noch beim internationalen Vergleich zu erkennen.

Einkommensteuer im Mittelpunkt des steuerpolitischen Wahlkampfes: Werben um Medianwähler und die eigene Klientel

Wie üblich ist die Steuerpolitik auch in diesem Jahr wichtiges Element im aktuellen Wahlkampf. Dabei setzen die Parteien primär bei der Lohn- und Einkommensteuer an, die das Gros der Wähler betrifft, um Angebote an ihre Zielgruppen zu unterbreiten. Insoweit bietet der politische Wettbewerb hier wenig Überraschendes. Entsprechend dem Medianwählertheorem treten vor allem die großen Parteien für eine Entlastung der Mittelschicht bzw. der Bezieher mittlerer Einkommen ein. Sowohl nach den Vorstellungen der CDU als auch der SPD soll der 42%-Spitzensatz der Einkommensteuer erst ab einem zu versteuernden Einkommen von EUR 60.000 greifen statt bislang 54.058. Zudem will die CDU/CSU auch die untere Progressionszone abflachen.⁹ Nach Angaben des bayerischen Finanzministeriums würde ein lediger Facharbeiter mit diesem Grenzeinkommen 2021 damit (und durch weitere Maßnahmen, s. unten) gegenüber 2018 um EUR 873 (bzw. rd. 6½% (eigene grobe Berechnung)) entlastet.

Die FDP zielt auf kräftige Steuerentlastungen zum Ausgleich der kalten Progression und zwecks besserer Leistungsanreize. Die Liberalen wollen den Tarif „nach rechts verschieben“, sodass der jeweils nächste Steuersatz erst bei einem höheren Einkommen greift. Zudem soll der steile Anstieg der Grenzsteuersätze im unteren und mittleren Bereich abgeflacht werden. Die Partei nennt hierzu aber weder angestrebte neue Steuersätze noch zugehörige neue Einkommensgrenzen.

⁷ S. Bräuninger, Dieter (2017). Parteien schreiben Zukunftsvorsorge zu klein. Deutsche Bank Research Deutschland-Monitor – Bundestagswahl 2017.

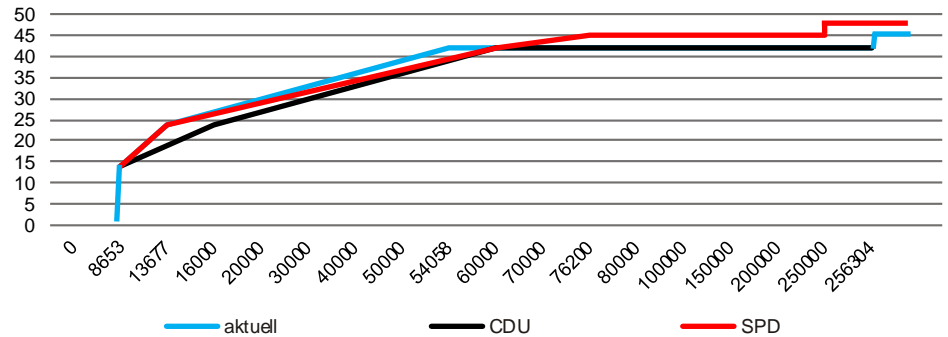
⁸ Zipfel, Frank (2009). Mehrwertsteuer, ermäßigter Satz und Befreiungen. Darf es ein bisschen mehr sein. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 462.

⁹ Presseberichten zufolge soll der begrenzende Steuersatz von 24% künftig erst bei EUR 16.625 greifen statt bislang EUR 13.769 (2018: EUR 13.996).



Vorschläge der großen Parteien für Anpassungen des Einkommensteuertarifs*
(Grenzsteuersätze der Lohn- u. Einkommensteuer**) 12

in % des zu versteuernden Einkommens, Stand 2017



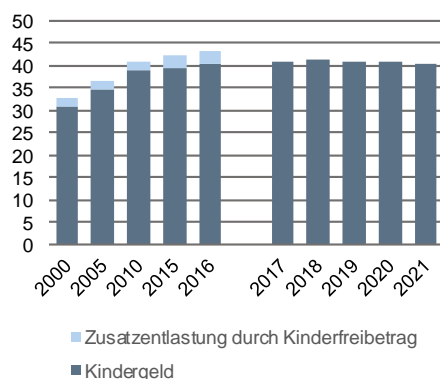
* Ohne Änderungen des Grundfreibetrages (CDU) ** Der Eingangsteuersatz von 14% greift ab Jahreseinkommen von EUR 8.821, der Satz von 24% ab EUR 13.769 u. Spitzensteuersatz (42%) ab EUR 54.058, die sog. Reichensteuer (45%) ab 25.6304

Quellen: BMF, Lohn-info.de

Grundsätzlich plädieren die Parteien des linken Spektrums für eine möglichst geringe Belastung der Personen mit geringerem Einkommen. Konservative und vor allem Liberale haben zudem auch Steuerzahler mit höherem Einkommen, insbesondere auch die Personenunternehmen, im Blick. Das zeigt sich insbesondere daran, dass die SPD, die Grünen und weit stärker noch die Linke die jeweils vorgeschlagene Absenkung des Steuertarifes bei unteren und mittleren Einkommen durch höhere Steuersätze in oberen Bereichen (teilweise) kompensieren wollen. Die SPD fordert eine Anhebung der beiden Spitzensteuersätze um 3%-Punkte und damit verbunden eine dritte Progressionszone.¹⁰ Angaben der FAZ (25.06.2017) zufolge würden damit Singles und (kinderlose) Eheleute bis zu einem Einkommen von EUR 102.000 bzw. 187.000 entlastet. Die Linke will den Satz der „Reichensteuer“ sogar von 45% auf 60% hochschrauben und darüber hinaus Einkommen von über EUR 1 Mio sogar mit 75% belasten. Die Grünen treten dafür ein, kleine und mittlere Einkommen durch einen höheren Grundfreibetrag zu entlasten und zur Gegenfinanzierung den Spitzensteuersatz oberhalb von EUR 100.000 (Singles) zu erhöhen.

Familienlastenausgleich im Rahmen der Einkommensteuer 13

EUR Mrd



* Ab 2017 gemäß Steuerschätzung, Daten zur Zusatzentlastung liegen hier nicht vor

Quelle: BMF

Familienbesteuerung: Abschied vom traditionellen Splittingmodell?

Neben den Beziehern kleiner und mittlerer Einkommen stehen die Familien im Fokus vieler Vorschläge. Dabei überschneiden sich die Zielgruppen: Alle relevanten Parteien wollen Kinder aus Familien mit geringerem und mittlerem Einkommen fördern. Bei Linken und Grünen und tendenziell auch bei der SPD beschränken sich die Verbesserungen aber auf die genannte Gruppe, während Familien mit höherem Einkommen bei der Kinderförderung zumindest perspektivisch schlechter gestellt würden.

Die CDU/CSU will den Kinderfreibetrag in zwei Schritten auf das Niveau des Erwachsenenfreibetrags anheben, d.h. nach derzeitigen Stand um rd. 20%, und das Kindergeld entsprechend erhöhen. Allerdings sagt die Partei nur den ersten Schritt, nämlich eine Kindergelderhöhung um EUR 25 (bzw. um 13%) und einen entsprechend höheren Freibetrag, für die nächste Legislaturperiode verbindlich

¹⁰ Linearer Anstieg von 42% auf 45% im Bereich zwischen EUR 60.000 und 76.200. Bei EUR 250.000 (bisher EUR 256.304) greift die „Reichensteuer“ mit sprunghaftem Anstieg des Grenzsteuersatzes auf 48% (bisher 45%).



Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

zu.¹¹ Die FDP will die kindesbezogenen Leistungen zu einem „Kindergeld 2.0“ zusammenfassen. Dieses soll aus einem einkommensunabhängigen Grundbetrag, einem einkommensabhängigen Betrag und Gutscheinen (etwa zur Finanzierung einer Mitgliedschaft im Sportverein oder einer Musikschule) bestehen.

Ähnliche Vorstellungen präsentieren die Grünen (für künftige Ehen bzw. Partnerschaften). Allerdings will diese Partei grundsätzlich alle Leistungen mit dem Einkommen der Eltern abschmelzen. Im Gegensatz zum derzeitigen steuerrechtlichen Verständnis, wonach Kinder die Leistungsfähigkeit der Eltern einschränken, wäre die Förderung der Kindererziehung damit prinzipiell einkommensunabhängig. Die SPD will speziell Familien und Alleinerziehende mit geringeren Einkommen u.a. durch einen Kinderbonus fördern. Eltern können den Bonus von EUR 150 pro Kind und Elternteil von der Steuerschuld absetzen.¹² Familien mit höherem Einkommen würden deswegen verglichen mit dem Status quo nicht von dem Bonus profitieren. Zudem erhalten Eheleute den Bonus nur, wenn sie auf den neuen Familientarif mit begrenzten Vorteilen durch das Ehegattensplitting umsteigen. Das neue Modell soll für künftig geschlossene Ehen gelten, wobei bestehende ein Wahlrecht erhalten sollen.

Nicht nur die SPD, sondern vor allem die Grünen und die Linke wollen das herkömmliche Ehegattensplitting verändern bzw. (perspektivisch) abschaffen. Dabei geht es den Parteien um die Beseitigung ihrer Meinung nach ungerechtfertigter Steuervorteile insbesondere kinderloser Ehen bzw. Lebenspartnerschaften mit nur einem gut verdienenden Erwerbstätigen sowie um stärkere Anreize für verheiratete Frauen (in Vollzeit) erwerbstätig zu sein. Da die SPD bei einer vollständigen Abschaffung verfassungsrechtliche Probleme sieht, schlägt sie eine Begrenzung der Splittingmöglichkeit, d.h. möglicher Einkommensübertragungen auf den Partner, auf EUR 20.000 vor.

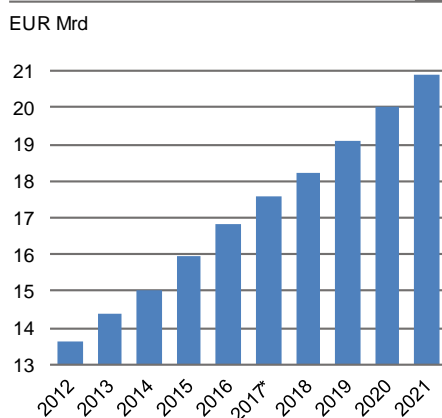
Unterschiedliche Zeitpfade für Ausstieg aus dem Solidaritätszuschlag

Die größeren Parteien mit Ausnahme der Linken, der Grünen und der AfD befürworten grundsätzlich die Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Besonders entschlossen zeigt sich die FDP, die den Zuschlag bis Ende 2019 abschaffen will. Die CDU/CSU will den Zuschlag „ab dem Jahr 2020 schrittweise schnellstmöglich abschaffen“. Wenn die Konservativen für 2020 und 2021 bei einem jährlichen Aufkommen von dann rd. EUR 21 Mrd. nur eine Gesamtentlastung von EUR 4 Mrd einplanen, wäre das freilich nur ein Trippelschritt. Die SPD strebt im ersten Schritt ebenfalls ab 2020 mit EUR 10 Mrd zwar ein höheres Entlastungsvolumen an. Sie plädiert aber dafür, den Solidaritätszuschlag zunächst nur für Einkommen unter EUR 52.000 abzuschaffen.

Abgeltungsteuer – zumindest auf dem Prüfstand

Gerechtigkeit und Fairness werden im Wahlkampf besonders groß geschrieben. Linke, Grüne und SPD leiten daraus die Forderung ab, die pauschale Abgeltungsteuer von 25% abzuschaffen und Kapitalerträge (Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne) wieder den individuellen Einkommenssteuersätzen zu unterwerfen. Aber auch die CDU/CSU plädiert grundsätzlich dafür. Dabei wird auch darauf verwiesen, dass sich das steuerliche Umfeld in der EU mit dem (ausgeweiteten) automatischen Informationsaustausch so verändert hat, dass

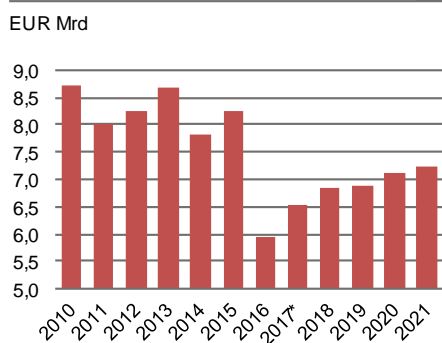
Aufkommen des Solidaritätszuschlags 14



* Ab 2017 gemäß Steuerschätzung vom Mai 2017

Quelle: BMF

Aufkommen der Abgeltungsteuer 15



* Ab 2017 gemäß Steuerschätzung vom Mai 2017

Quelle: BMF

¹¹ Den zweiten Schritt will die CDU/CSU „abhängig von der wirtschaftlichen Lage verwirklichen, aber spätestens in der darauffolgenden Legislaturperiode“.

¹² Personen, die keine oder nur geringe Einkommensteuer entrichten, wird der Bonus zusammen mit der Kinderzulage (max. EUR 170 pro Monat) durch das Finanzamt ausbezahlt.



Staat oder Private, Umverteilung oder Wachstum

eine bevorzugte Behandlung von Kapitalerträgen nicht mehr wirklich erforderlich sei. Allerdings soll eine Abschaffung der Abgeltungsteuer bei Kapitalerträgen, die schon steuerlich vorbelastet sind, beim Anleger nicht zu Nachteilen führen.

Diese Einschränkung weist auf die Problematik der Vorschläge hin. Drei Viertel des Aufkommens stammen von Dividenden, also bereits bei den Unternehmen besteuerten Erträgen. Steuersätzen oberhalb von 25% dürften hier enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sein. Zudem wäre die Rückverlagerung des Besteuerungsverfahrens hin zu den Finanzämtern erfahrungsgemäß mit erheblichen Bürokratiekosten verbunden, und zwar sowohl für die Behörden als auch für die Finanzdienstleister.

CDU/CSU und SPD haben zudem die Einführung einer Finanztransaktionsteuer in ihr Programm aufgenommen (auf europäischer Ebene ruht das Projekt nach einem grundsätzlichen Beschluss zur Einführung bei einer Gruppe von Mitgliedstaaten), wohingegen die FDP eine Finanztransaktionsteuer explizit ablehnt.

Unternehmensbesteuerung: für Forschungsförderung und gegen Steuervermeidung

Für die größeren Parteien mit Ausnahme der FDP ist die Unternehmensbesteuerung kein zentrales Thema. Lediglich wenige Aspekte finden sich in den Wahlprogrammen. Zum einen treten die Parteien weithin für verstärkte Forschungsförderung ein. Freilich fällt ein solches Plädoyer leichter als die Umsetzung. Dabei ist etwa zu klären, wie Forschungsausgaben abgegrenzt werden sollen. Das ist nicht trivial, zumal etwa der Anteil der Personalausgaben an den F&E-Ausgaben in relevanten Branchen sehr unterschiedlich ist. Zum anderen wollen verschiedene Parteien Abschreibungserleichterungen für kleine Unternehmen und für Start-ups. Zudem machen sich die Parteien für die Bekämpfung von Steuervermeidung durch Gewinntransfer ins Ausland stark. Dabei verweist die CDU/CSU auf das von Finanzminister Schäuble mit initiierte OECD/G20-Projekt „BEPS“ (Base Erosion and Profit Shifting). Im Rahmen der engeren Zusammenarbeit haben Deutschland und Frankreich jüngst angekündigt, bis Ende 2017 eine gemeinsame Position zum dazu vorliegenden Vorschlag der EU-Kommission zu erarbeiten, um die Steuerharmonisierung hier voranzutreiben.¹³ Derzeit liegt die effektive Steuerbelastung, die unterschiedliche steuerrechtliche Rahmenbedingungen teilweise berücksichtigt, in Frankreich fast 10 Prozentpunkte über dem vergleichbaren deutschen Satz (ZEW 2016).

Besonders die FDP plädiert für bessere steuerliche Rahmenbedingungen für Unternehmen. So sollen die Abschreibungsmöglichkeiten verbessert werden, insbesondere auch für digitale Anlagegüter. Weitere Schwerpunkte sind Verbesserungen für Start-ups und bei der Venture-Capital-Finanzierung.

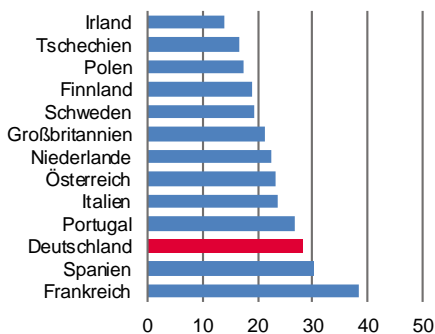
Gegensätzliche Positionen bei Vermögen- und Erbschaftsteuer

Hinsichtlich der Vermögen- und der Erbschaftsteuer wiederholen die Wahlprogramme lediglich bekannte Positionen. Eine Wiedereinführung Ersterer lehnen CDU/CSU und FDP ab. Für die Linke ist dies indes eine zentrale Forderung und die Grünen plädieren für „eine verfassungsfeste, ergiebige und umsetzbare Vermögenssteuer für Superreiche“. Ähnlich sind die Positionen bei der Erbschaftsteuer. CDU/CSU und FDP sprechen sich gegen Verschärfungen aus. SPD, Grüne und v.a. die Linke treten hingegen für Änderungen ein, die u.a. darauf zielen, große Erbschaften stärker zu belasten, ohne dass der Begriff „groß“ näher definiert wird.

Effektive durchschnittliche
Unternehmensteuerbelastung

16

in %, ausgewählte Länder, 2016

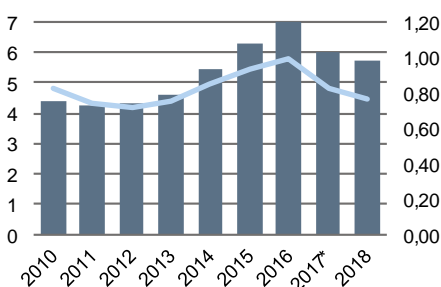


Quellen: ZEW, Deutsche Bank Research

Aufkommen der Erbschaftsteuer

17

EUR Mrd (linke Skala), % des Steueraufkommens
insgesamt (rechte Skala)



* Ab 2017 gemäß Steuerschätzung vom Mai 2017

Quelle: BMF

¹³ Deutsch-Französischer Ministerrat, 13. Juli 2017



Erhebliche Unterschiede bei der Gesamtentlastung

Unter dem Strich resultieren aus den Vorschlägen recht unterschiedliche Entlastungseffekte. Bei der SPD liegen diese im einstelligen Milliarden-Bereich. Die Partei betont zwar, Klein- und Mittelverdiener um insgesamt EUR 15 Mrd zu entlasten. Ein wesentlicher Teil dieses Betrags ergibt sich aber durch die geforderte Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. Dadurch würden die Arbeitnehmerhaushalte zwar um rd. EUR 6 Mrd entlastet, aber die Unternehmen müssten entsprechend höhere Beitragszahlungen leisten. Vor allem der gruppenspezifische Ausstieg aus dem Solidaritätszuschlag würde zu deutlicheren Mindereinnahmen (anfänglich EUR 5 Mrd p.a.) führen. Die Einkommensteuerreform selbst reduzierte das Aufkommen nur um wenige Milliarden. Die haushaltspolitischen Prioritäten der SPD liegen freilich auch bei gesteigerten Ausgaben für öffentliche Infrastrukturinvestitionen.

Die Vorschläge der Union summieren sich nach Parteiangaben auf rd. EUR 17 Mrd. plus EUR 2 Mrd. für Forschungsförderung der Unternehmen. Die CDU/CSU beschränkt sich wohl auf diesen Betrag, weil sie ebenfalls höhere Infrastrukturinvestition, aber auch einen Abbau der öffentlichen Verschuldung anstrebt.

Deutlich stärkere steuerpolitische Impulse will die FDP setzen, die aber auch grundsätzlich für eine engere Begrenzung der Staatstätigkeit plädiert. Die Liberalen halten ein Entlastungsvolumen von mindestens EUR 30 Mrd „für eine angemessene Zielgröße“. Das entspräche 3,7% (3,5%) des 2020 (2021) erwarteten Steueraufkommens.

Angesichts der guten Konjunktur und der relativ günstigen Lage des Staatshaushalts in Deutschland halten wir es für wahrscheinlich, dass – anders als nach früheren Wahlkämpfen (etwa 2005) – die in der neuen Legislaturperiode regierenden Koalitionsparteien ihre geplanten Steuererleichterungen auch weitgehend umsetzen werden.

Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

© Copyright 2017. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.