

AUFKOMMENSWIRKUNG EINER UMFASSENDEN STEUERREFORM IN 3 STUFEN

aktualisierte, vorläufige Fassung vom 22.08.2016

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Fabian Peters

Forschungszentrum Generationenverträge
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Bertholdstr. 17, 79098 Freiburg im Breisgau

1. Einleitung

Gegenstand der Untersuchung ist eine mögliche dreistufige Reform der Einkommensteuer, angelehnt an bzw. begleitend zu aktuell diskutierten Reformvorschlägen.¹ Angesichts kontinuierlich anwachsender Steueraufkommen und einer gleichzeitig steigenden Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge sollen insbesondere durchschnittliche Einkommensbezieher und Familien mit Kindern von der angeregten Steuerrechtsänderung profitieren. Kritisch werden v.a. die schnell steigenden Steuersätze bei unteren Einkommen gesehen. Zudem seien vom Spitzensteuersatz schon durchschnittliche Einkommen betroffen.² Zur Entlastung der Lohn- und Einkommensteuerzahler soll in einem ersten Schritt ab 2018 eine Anhebung des Werbungskostenpauschbetrags auf 2.000 Euro erfolgen. In der zweiten Stufe ist vorgesehen, den „Mittelstandsbauch“ des Einkommensteuertarifs ab 2019 abzuflachen. Zuletzt ist geplant, ab 2020 den Grund- und Kinderfreibetrag einheitlich auf 9.000 Euro zu erhöhen und gleichzeitig die Kindergeldsätze entsprechend zu steigern.³ Im Folgenden werden die Auswirkungen des Vorschlags auf das Steueraufkommen dargestellt. Auf Stufe 2 und Stufe 3 wird zudem je eine Alternative betrachtet. Dazu wird zunächst im zweiten Abschnitt das verwendete Simulationsmodell beschrieben. Abschnitt 3 widmet sich den drei einzelnen Stufen und den mit dem Simulationsmodell berechneten fiskalischen Auswirkungen. Im vierten Abschnitt werden die Ergebnisse zusammengefasst.

2. Simulationsmodell

Zur Berechnung der Steueraufkommensveränderung wird ein Mikrosimulationsmodell verwendet. Die Daten entstammen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Erhebungsjahr 2013. Dabei handelt es sich um eine amtliche Statistik, die alle 5 Jahre private Haushalte auf freiwilliger Basis befragt. Sie beinhaltet insbesondere Informationen zu Einkommenssituation und Konsumausgaben und zeichnet sich durch ihren großen Stichprobenumfang von über 52.000 Haushalten aus.⁴ Da sich Einnahmen und Ausgaben größtenteils direkt einem Haushaltsmitglied zuordnen lassen, kann die Modellierung auf Ebene des einzelnen Steuerpflichtigen erfolgen.

Das Simulationsmodell bildet den Status quo des Einkommensteuerrechts im Juni 2016 ab.⁵ Für jeden Steuerpflichtigen werden die individuellen Gesamteinkünfte bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben. Dabei wird von einer Lohnsteigerung zwischen 2013 und 2014 von 2,7%, zwischen 2014 und 2015 von 2,6% und zwischen 2015 und 2016 von 2,8% ausgegangen.⁶ Pauschal wird ein Renteneintrittsalter von 62 Jahren angenommen. Je nach Alter des Rentners liegt der zu versteuernde Rentenanteil im Jahr 2013 damit zwischen 50% und 66%.⁷ Unter Berücksichtigung der Vorschriften des Einkommensteuergesetz (EStG) wird aus den Einkünften das zu versteuernde Einkommen abgeleitet. Dabei können die folgenden Vereinfachungen zu geringen Verzerrungen der Ergebnisse führen. Dem Datensatz ist nicht zu entnehmen, ob zwei Haushaltsmitglieder miteinander verheiratet sind und ob sie einzeln oder zusammenveranlagt werden. Daher wird stets dann von einer Zusammenveranlagung zweier Personen gemäß § 26b EStG ausgegangen, wenn mind. zwei Personen in einem Haushalt leben und beide verheiratet sind. Die Berechnung der Einkommensteuer erfolgt in diesen Fällen gemäß des in § 32a V EStG geregelten Ehegattensplitting. Der Entlastungs-

¹ Vgl. z.B. MIT (2016), S. 1.

² Vgl. MIT (2016), S. 1.

³ Vgl. ebd., S. 2.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016) in: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Methoden/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html, zugegriffen am 29.07.2016.

⁵ Vgl. Einkommensteuergesetz (EStG).

⁶ Es werden jeweils die Nominallohnsteigerungen zwischen den 1. Quartalen betrachtet. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016b), S. 3.

⁷ Vgl. zur Berechnung des Besteuerungsanteils BMF (2015), S.6f.

beitrag für Alleinerziehende gemäß §24b EStG wird dann berücksichtigt, wenn ausschließlich ein Erwachsener mit Personen zusammenlebt, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht. Weiterhin werden in Zusammenhang mit Kindern stehende abzugsfähige Ausgaben wie bspw. Betreuungskosten stets dem Haupteinkommensbezieher in voller Höhe zugerechnet. Die letztlich zu entrichtende Einkommensteuer ergibt sich nach Anwendung der Steuertariffunktion des §32a EStG. Hinzu kommt der Solidaritätszuschlag i.H.v. 5,5% der Einkommensteuerschuld.⁸

Die auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen berechneten Steueraufkommen werden mit Hilfe eines der EVS zu Grunde liegenden Standard-Hochrechnungsfaktors extrapoliert. Um die tatsächliche Einkommensschichtung möglichst realitätskonform abzubilden, wird dieser Faktor im Hocheinkommensbereich angepasst.⁹ Als Referenz für die Transformation dient die Verteilung der Gesamteinkünfte auf die Steuerpflichtigen gemäß der aktuellen amtlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2012.¹⁰ Da neben einer korrekten Einkommensverteilung die Höhe der Kindergeldzahlungen für die Simulation maßgeblich sind, wird darauf geachtet, dass durch die Transformation keine Veränderung der absoluten Anzahl an Kindern entsteht, für die ein Transferanspruch besteht.

3. Reformvorschlag in drei Stufen

Der Reformvorschlag sieht eine dreistufige Veränderung des Einkommensteuerrechts vor, die beginnend 2018 in drei aufeinanderfolgenden Jahren in Kraft treten soll. Die einzelnen Maßnahmen der Stufen werden im Folgenden beschrieben und die mit dem Simulationsmodell errechnete Steueraufkommenswirkung dargestellt. Den Berechnungen wird stets der Veranlagungszeitraum 2016 zu Grunde gelegt.

3.1 Erhöhung des Werbungskostenpauschbetrags

Die erste Stufe des Reformvorschlags sieht eine Erhöhung des Werbungskostenpauschbetrags von 1.000 Euro auf 2.000 Euro vor. Werbungskosten verkürzen die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer bei nichtselbständig Tätigen in voller Höhe, mind. aber in Höhe des Pauschbetrags des § 9a EStG.¹¹ Durch eine Anhebung des Pauschbetrags würden folglich alle nichtselbständigen Arbeitnehmer profitieren, deren reale Werbungskosten geringer als 2.000 Euro sind. Dies führt im Vergleich zum Status quo zu Einkommensteuermindereinnahmen i.H.v. ca. 7,1 Mrd. Euro. Beim Solidaritätszuschlag sind Mindereinnahmen i.H.v. ca. 0,4 Mrd. Euro zu erwarten.

3.2 Abflachung des „Mittelstandsbauchs“

Da geringe Einkommen überdurchschnittlich vom starken Anstieg des Grenzsteuersatzes in den beiden linear-progressiven Zonen des Einkommensteuertarifs belastet werden, sieht der Reformvorschlag vor, diesen sogenannten „Mittelstandsbauch“ abzuflachen.

Derzeit liegt der nicht zu versteuernde Grundfreibetrag bei 8.652 Euro. In der ersten linear-progressiven Zone steigt der Grenzsteuersatz zwischen einem zu versteuernden Einkommen von 8.653 Euro und 13.669 Euro von 14% auf 24%. Wie Tabelle 1 zeigt, soll diese Zone fortan bei einem Grenzsteuersatz von 20% enden. Damit künftig weniger durchschnittliche Einkommen vom Spitzensteuersatz i.H.v. 42% betroffen sind, soll die zweite linear-progressive Zone fortan nicht mehr bei einem zu versteuernden Einkommen i.H.v. 53.665

⁸ Vgl. § 4 Solidaritätszuschlaggesetz (SolZG). Zu beachten ist, dass bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags unabhängig von der Auszahlung von Kindergeld stets der Kinderfreibetrag abgezogen werden kann. Vgl. § 3 IIa SolZG.

⁹ Dies ist insbesondere nötig, da der Datensatz keine monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 18 000 Euro und mehr beinhaltet. Vgl. ebd.

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a), S. 9.

¹¹ Vgl. § 9a EStG.

Euro sondern bei 60.000 Euro enden. Um zu verhindern, dass hohe Einkommen übermäßig von dieser Entlastung profitieren, soll die derzeitige erste Proportionalzone zwischen 53.666 Euro und 254.446 Euro zu einer dritten linear-progressiven Zone umgestaltet werden. Der Grenzsteuersatz soll künftig zwischen einem zu versteuerndem Einkommen von 60.001 Euro und 254.446 Euro linear von 42% auf 45% ansteigen.

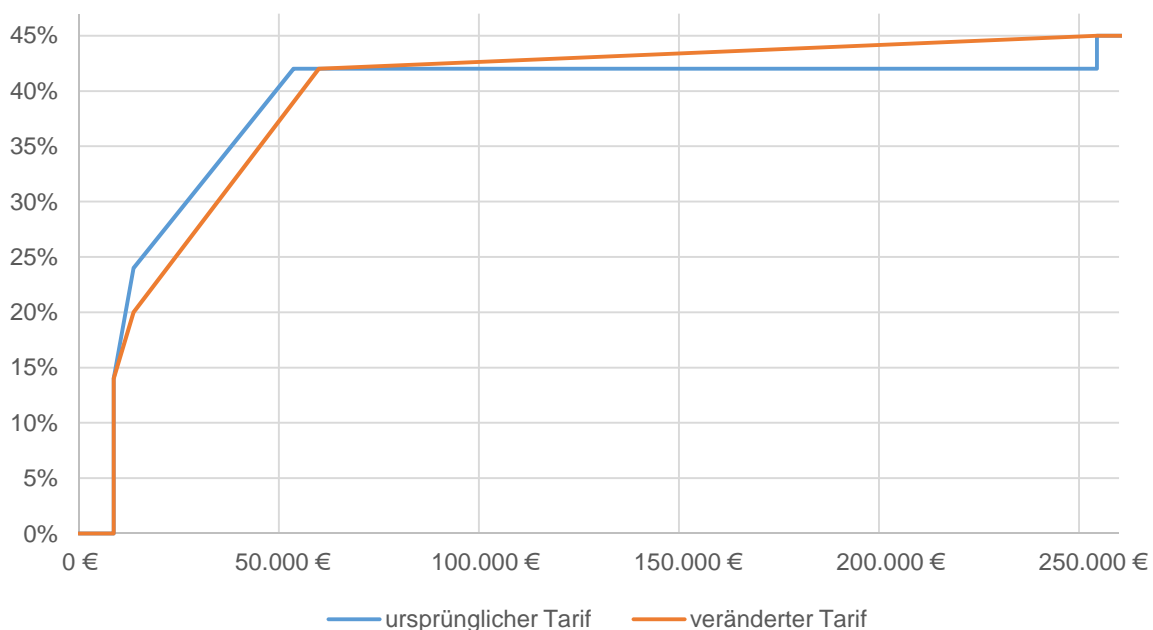
Tabelle 1 Eckdaten des ursprünglichen und veränderten ESt-Tarifs

	Ursprünglicher Tarif		Veränderter Tarif	
	Einkommen	Grenzsteuersatz	Einkommen	Grenzsteuersatz
Grundfreibetrag	8652,- €	0%	8652,- €	0%
Beginn 1. Zone	8653,- €	14%	8653,- €	14%
Ende 1. Zone	13669,- €	24%	13669,- €	20%
Ende 2. Zone	53.665,- €	42%	60.000,- €	42%
Ende 3. Zone	254.446,- €	42%	254.446,- €	45%
Obere Proportionalzone	254.447,- €	45%	254.447,- €	45%

Quelle: § 32a EStG, MIT (2016), eigene Darstellung.

Wie Abbildung 1 zeigt, werden dadurch alle zu versteuernden Einkommen zwischen 8.652 Euro und 60.000 Euro entlastet. Die maximale Steuerersparnis gegenüber dem ursprünglichen Tarif beträgt ca. 1.590 Euro. Der „Mittelstandsbauch“ des Tarifverlaufs wird so zwar nicht vollständig abgebaut, aber deutlich abgeflacht. Einkommen ab 60.001 Euro erfahren neben der Entlastung eine leicht höhere Grenzbelastung durch den Wegfall der bisherigen ersten Proportionalzone und der Einführung der dritten linear-progressiven Zone. Bei Betrachtung des Durchschnittssteuersatzes zeigt sich, dass eine tatsächlich stärkere Belastung gegenüber dem ursprünglichen Tarif erst bei einem zu versteuerndem Einkommen über 203.000 Euro auftritt. Die maximale Mehrbelastung erreichen zu versteuernde Einkommen ab 254.447 Euro. Sie liegt bei ca. 1.325 Euro.

Abbildung 1 Veränderung des Grenzsteuertarifverlaufs



Quelle: § 32a EStG, MIT (2016), eigene Berechnung.

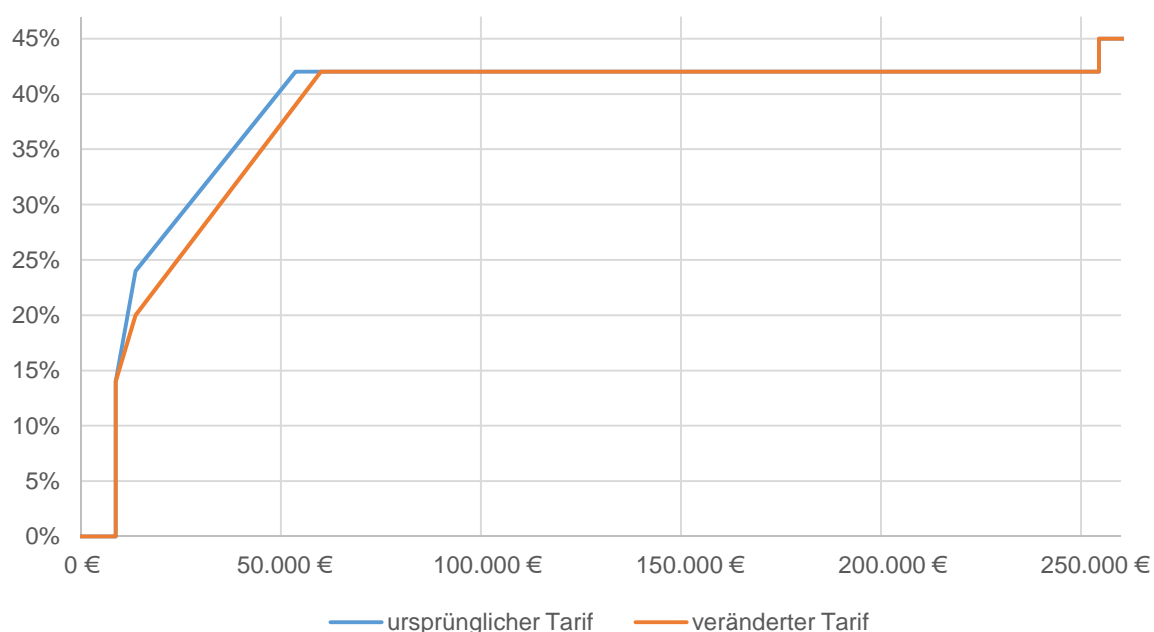
Die Veränderung des Tarifverlaufs führt zusammen mit der Anhebung des Werbungskostenpauschbetrag in Stufe 1 im Vergleich zum Status quo zu Einkommensteuermindereinnah-

men i.H.v. 30,3 Mrd. Euro und Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag i.H.v. 1,5 Mrd. Euro. Ohne Anhebung des Pauschbetrags ergeben sich in Stufe 2 Einkommensteuermindereinnahmen i.H.v. 23,8 Mrd. Euro und Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag i.H.v. 1,2 Mrd. Euro.

Alternative 2a: Verzicht auf eine dritte linear-progressive Zone

Alternativ wird nun auf eine Einführung der dritten linear-progressiven Zone zwischen 60.001 Euro und 254.446 Euro verzichtet und stattdessen ein konstanter Grenzsteuersatz i.H.v. 42% beibehalten.¹² Abbildung 2 zeigt, dass der veränderte Tarif nun stets unterhalb des ursprünglichen verläuft und dadurch tatsächlich alle Steuerpflichtigen besser gestellt sind. Die maximale Entlastung von ca. 1.590 Euro erreichen alle zu versteuernden Einkommen ab 60.000 Euro.

Abbildung 2 Veränderung des Grenzsteuertarifverlaufs ohne dritte progressiv-lineare Zone



Quelle: § 32a EStG, MIT (2016), eigene Berechnung.

Ein Verzicht auf die dritte linear-progressive Zone würde zu zusätzlichen Einkommensteuermindereinnahmen von 0,6 Mrd. Euro führen. Die Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag würden sich um 0,05 Mrd. Euro erhöhen. Insgesamt belaufen sich die Einkommensteuermindereinnahmen in Stufe 2a auf ca. 24,4 Mrd. Euro und die Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag auf 1,2 Mrd. Euro. Die Stufe 2a-Veränderung des Tarifverlaufs führt zusammen mit der Anhebung des Werbungskostenpauschbetrag in Stufe 1 im Vergleich zum Status quo zu Einkommensteuermindereinnahmen i.H.v. 30,8 Mrd. Euro und Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag i.H.v. 1,6 Mrd. Euro.

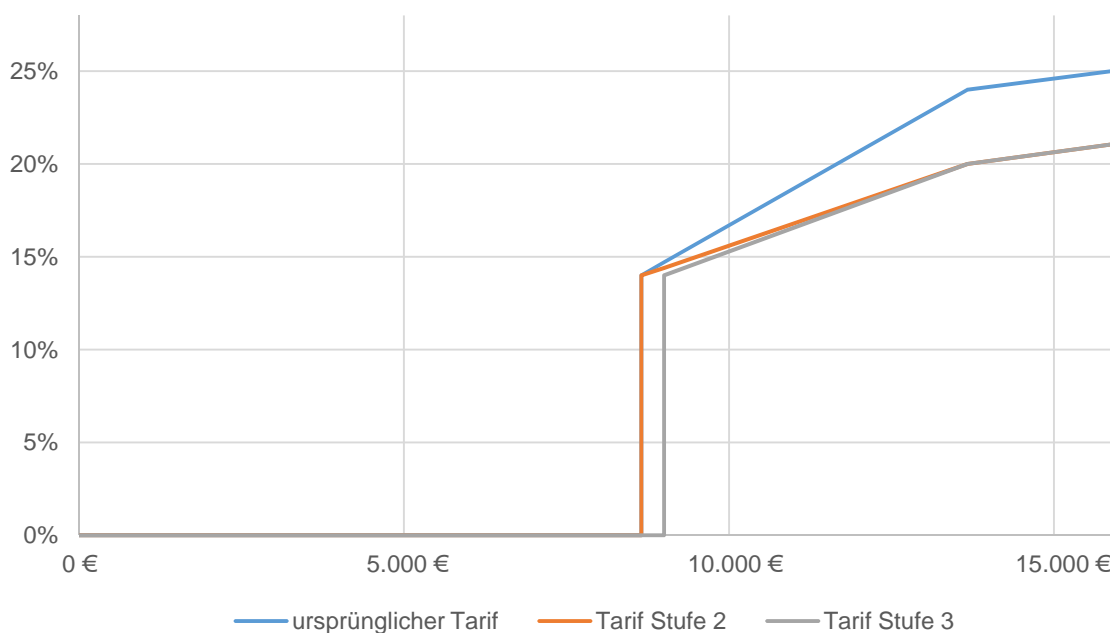
3.3 Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag sowie Kindergeld

Zuletzt soll der Grundfreibetrag des §32a I Nr. 1 EStG von 8.652 Euro auf 9.000 Euro angehoben werden. Die auf Stufe 2 des Reformvorschlags bereits veränderten Betragsgrenzen des §32a I Nr. 2-5 bleiben unverändert, sodass der Tarif zwischen 9.000 Euro und 13.669 Euro leicht gestaucht wird. Die daraus resultierende Veränderung des Grenzsteuertarifver-

¹² Diese veränderte Anpassung wird fortan als Stufe 2a bezeichnet.

laufs für zu versteuernde Einkommen bis 15.000 Euro illustriert Abbildung 3. Es wird ersichtlich, dass der neue Tarifverlauf stets unterhalb des Stufe 2-Tarifs verläuft. Alle Steuerpflichtigen werden folglich besser gestellt.

Abbildung 3 Grenzsteuertarifverlauf bei Anhebung des Grundfreibetrags



Quelle: § 32a EStG, MIT (2016), eigene Berechnung.

Die in Stufe 3 vorgeschlagenen Änderungen sehen daneben vor, die in § 32 VI EStG geregelten Kinderfreibeträge von derzeit insgesamt 7.248 Euro¹³ pro Kind auf 9.000 Euro anzuheben. Dies entspricht einer Erhöhung um 24%. So soll Kindern und Erwachsenen ein identisches Existenzminimum zugesprochen werden, das von der Einkommensteuer befreit ist. Dem Anstieg des Kinderfreibetrags entsprechend werden die in § 66 I EStG geregelten Kindergeldsätze ebenfalls um 24% angehoben. Es ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellten Beträge.

Tabelle 2 Erhöhung des Kindergelds um 24%

	derzeitiger Kindergeldbetrag	neuer Kindergeldbetrag
1. Kind	190,- Euro (pro Monat)	236,- Euro (pro Monat)
2. Kind	190,- Euro (pro Monat)	236,- Euro (pro Monat)
3. Kind	196,- Euro (pro Monat)	244,- Euro (pro Monat)
4. und jedes weitere Kind	221,- Euro (pro Monat)	275,- Euro (pro Monat)

Quelle: § 66 I EStG, eigene Berechnung.

Um im Datensatz zu ermitteln, wie viele Kinder im Haushalt leben, für die Kindergeldanspruch besteht, wird auf die Höhe des im Haushalt insgesamt eingegangenen Kindergelds zurückgegriffen. Mit den 2013 gültigen Kindergeldsätzen kann deren Anzahl bestimmt werden.¹⁴

¹³ Pro Elternteil können 2.304 Euro sächliches Existenzminimum und 1.320 Euro Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf geltend gemacht werden.

¹⁴ 2013 betrug das monatliche Kindergeld für das erste und zweite Kind jeweils 184 Euro, für das dritte Kind 190 Euro und für jedes weitere Kind jeweils 215 Euro. Vgl. § 66 I EStG i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2012 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist.

Der Familienlastenausgleich des § 31 EStG sieht eine automatische Günstigerprüfung vor, ob die Auszahlung von Kindergeld oder die Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen zu einer geringeren Belastung führt. Das Kindergeld wird in jedem Fall unterjährig an die kindergeldberechtigten Steuerpflichtigen ausgezahlt. Ist die Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen günstiger, wird das erhaltene Kindergeld der festgesetzten Einkommensteuerschuld hinzugerechnet. Tabelle 3 gibt einen Überblick, bei welchem zu versteuernden Einkommen (zvE) die Ansetzung des Freibetrags i.H.v. 7.248 Euro pro Kind günstiger ist als der Bezug von Kindergeld. Dabei ordnet das verwendete Mikrosimulationsmodell den Kinderfreibetrag stets dem Haupteinkommensbezieher des Haushalts zu.

Tabelle 3 Ergebnis Günstigerprüfung bei ursprünglichem Tarif, Kinderfreibetrag und -geld

Anzahl Kinder	Veranlagung	zvE
1 Kind	einzel (gem. §26a EStG)	33.902 €
1 Kind	zusammen (gem. §26b EStG)	64.179 €
2 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	37.526 €
2 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	67.803 €
3 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	41.884 €
3 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	72.896 €
4 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	48.171 €
4 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	81.845 €

Quelle: §32a EStG, eigene Berechnung.

Bei einer Anwendung des Stufe 3-Tarifverlaufs, einem Kinderfreibetrag i.H.v. 9.000 Euro pro Kind sowie einer Anhebung des Kindergelds um 24% würde die Günstigerprüfung zu dem in Tabelle 4 dargestellten Ergebnis führen. Es zeigt sich, dass die zu versteuernden Einkommen um ca. 25 % höher sein müssten, damit die Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen vorteilhaft gegenüber dem Bezug von Kindergeld ist. Die prozentual identische Erhöhung von Kinderfreibetrag und Kindergeld sowie die Anpassung des Grundfreibetrags auf 9.000 Euro würde ohne Tarifverlaufsänderung zu nahezu identischem Ergebnis der Günstigerprüfung führen. Da durch die Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ Einkommen unter 200.000 Euro zu geringeren Steuerzahlungen verpflichtet sind, erhöhen sich die Einkommensgrenzen, ab denen der Freibetrag vorteilhaft ist.

Tabelle 4 Ergebnis Günstigerprüfung bei Stufe 3-Tarif, erhöhtem Kinderfreibetrag und -geld

Anzahl Kinder	Veranlagung	zvE
1 Kind	einzel (gem. §26a EStG)	42.317 €
1 Kind	zusammen (gem. §26b EStG)	80.135 €
2 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	46.817 €
2 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	84.635 €
3 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	52.066 €
3 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	90.633 €
4 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	59.117 €
4 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	100.234 €

Quelle: eigene Berechnung.

Da es sich beim Kindergeld um einen vom Einkommen unabhängigen staatlichen Transfer handelt, profitieren alle Familien mit Kindern von der Erhöhung. Die Anhebung des Kinderfreibetrags hingegen begünstigt zusätzlich überdurchschnittlich hohe Einkommen. Eine vollständige Umsetzung der Maßnahmen aller drei Stufen würde zu Einkommensteuerminderungen gegenüber dem Status quo i.H.v. ca. 31,0 Mrd. Euro und Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag i.H.v. 1,8 Mrd. Euro führen. Dazu kommen 9,9 Mrd. Euro die für das erhöhte Kindergeld zu zahlen wären. Eine isolierte Umsetzung der Maßnahmen in Stufe 3 – also eine Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag auf 9.000 Euro sowie eine Anhebung

des Kindergelds um 24% - hätte ca. 4,7 Mrd. Euro weniger Einkommensteueraufkommen und ca. 0,5 Mrd. geringere Einnahmen beim Solidaritätszuschlag zur Folge. Die zusätzlichen Kindergeldausgaben lägen unverändert bei ca. 9,9 Mrd. Euro.

Alternative 3a: Unverändertes Existenzminimum

Alternativ soll nun der Grundfreibetrag des §32a I Nr.1 EStG unverändert bei 8.652 Euro bleiben. Um Kindern und Erwachsenen wie in Stufe 3 ein identisches Existenzminimum zuzusprechen wird der Kinderfreibetrag nun von 7.248 Euro um 19% auf 8.652 € angehoben. Eine entsprechende Anhebung des Kindergelds führt zu den in Tabelle 5 dargestellten neuen Beträgen.

Tabelle 5 Erhöhung des Kindergelds um 19%

	derzeitiger Kindergeldbetrag	neuer Kindergeldbetrag
1. Kind	190,- Euro (pro Monat)	226,- Euro (pro Monat)
2. Kind	190,- Euro (pro Monat)	226,- Euro (pro Monat)
3. Kind	196,- Euro (pro Monat)	233,- Euro (pro Monat)
4. und jedes weitere Kind	221,- Euro (pro Monat)	263,- Euro (pro Monat)

Quelle: § 66 I EStG, eigene Berechnung.

Bei unverändertem Grundfreibetrag und um 19% erhöhtem Kinderfreibetrag und –geld ergeben sich die in Tabelle 6 dargestellten Einkommensgrenzen bei der Günstigerprüfung. Da die Einkommensgrenzen in den einzelnen Fällen stets unter einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro (im Splittingtarif 120.000 Euro) liegen, ergeben sich zwischen Stufe 2 und Stufe 2a keine Unterschiede. Auch bei gleich bleibendem Existenzminimum erhöhen sich die Einkommensgrenzen deutlich gegenüber dem ursprünglichen Tarif aufgrund der Abflachung des „Mittelstandsbauchs“.

Tabelle 6 Ergebnis Günstigerprüfung bei Stufe 2 bzw. Stufe2a-Tarif

Anzahl Kinder	Veranlagung	zvE (Tarif 2)	zvE (Tarif 2a)
1 Kind	einzel (gem. §26a EStG)	41.889 €	41.889 €
1 Kind	zusammen (gem. §26b EStG)	79.451 €	79.451 €
2 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	46.215 €	46.215 €
2 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	83.777 €	83.777 €
3 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	51.222 €	51.222 €
3 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	89.466 €	89.466 €
4 Kinder	einzel (gem. §26a EStG)	58.080 €	58.080 €
4 Kinder	zusammen (gem. §26b EStG)	98.855 €	98.855 €

Quelle: eigene Berechnung.

Eine vollständige Umsetzung der Maßnahmen der Stufe 3a kombiniert mit Stufe 2a (Stufe 2) würde zu einem Rückgang der Einkommensteuermindereinnahmen gegenüber der Umsetzung von Stufe 1,2 und 3 von 2,6 Mrd. Euro (1,9 Mrd. Euro) führen. Insgesamt ergäben sich Steuermindereinnahmen i.H.v. ca. 31,0 Mrd. Euro (30,4 Mrd. Euro) und Mindereinnahmen beim Solidaritätszuschlag i.H.v. 1,8 Mrd. Euro (1,7 Mrd. Euro). Die zusätzlichen Kindergeldausgaben lägen bei ca. 8,0 Mrd. Euro. Bei einer isolierten Umsetzung der Maßnahmen in Stufe 3a – also eine Erhöhung des Kinderfreibetrags auf 8.652 Euro sowie die Anhebung des Kindergelds um 19% - hätte ca. 0,7 Mrd. Euro weniger Einkommensteueraufkommen und ca. 0,5 Mrd. Euro geringere Einnahmen beim Solidaritätszuschlag zur Folge. Die zusätzlichen Kindergeldausgaben lägen unverändert bei ca. 8,0 Mrd. Euro.

4. Ergebnis

Das Simulationsmodell führt für den Veranlagungszeitraum 2016 zu einem Einkommensteueraufkommen ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungsgewinne von 265 Mrd. Euro. Beim Solidaritätszuschlag ergeben sich 13,2 Mrd. Euro.¹⁵ Der Reformvorschlag hat insgesamt jährliche Entlastungen der Steuerpflichtigen von ca. 42,7 Mrd. Euro zur Folge. Das betrachtete Steueraufkommen sinkt um 15,4%. Auf Stufe 1 werden Entlastungen i.H.v. ca. 7,5 Mrd. Euro (-2,7%) erreicht. Nach Umsetzung von Stufe 2 belaufen sich die öffentlichen Mindereinnahmen auf jährlich ca. 31,8 Mrd. Euro (-11,4%).

Tabelle 7 Öffentliche Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben p.a.

Reformstufe	Mindereinnahmen		Mehrausgaben	INSGESAMT
	Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Kindergeld	
Stufe 1	7,1 Mrd. €	0,4 Mrd. €	0,- €	7,5 Mrd. €
Stufe 1 und 2	30,3 Mrd. €	1,5 Mrd. €	0,- €	31,8 Mrd. €
Stufe 1 und 2a	30,8 Mrd. €	1,6 Mrd. €	0,- €	32,4 Mrd. €
Stufe 1,2 und 3	31,0 Mrd. €	1,8 Mrd. €	9,9 Mrd. €	42,7 Mrd. €
Stufe 1,2 und 3a	30,4 Mrd. €	1,7 Mrd. €	7,8 Mrd. €	39,9 Mrd. €
Stufe 1,2a und 3a	31,0 Mrd. €	1,8 Mrd. €	7,8 Mrd. €	40,6 Mrd. €

Quelle: EVS 2013, fortgeschrieben auf 2016, eigene Berechnung.

Wie Tabelle 5 zeigt, wachsen die Einkommensteuermindereinnahmen von Stufe 2 zu Stufe 3 nur geringfügig an. Dies hängt zum einen mit dem Ergebnis der Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und Kindergeld zusammen. Die Tarifänderungen auf Stufe 2 führen dazu, dass eine Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags erst für deutlich höhere Einkommen als im ursprünglichen Tarif in Betracht kommt. Daneben machen sich bei Einkommen, die oberhalb der Einkommensgrenze liegen, die höheren Kindergeldsätze bemerkbar, da vom Steuervorteil zunächst das erhaltene Kindergeld abgezogen werden muss.

Tabelle 8 Öffentliche Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben bei isolierter Durchführung p.a.

Reformstufe	Mindereinnahmen		Mehrausgaben	INSGESAMT
	Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Kindergeld	
Stufe 1	7,1 Mrd. €	0,4 Mrd. €	0,- €	7,5 Mrd. €
Stufe 2	23,8 Mrd. €	1,2 Mrd. €	0,- €	25,0 Mrd. €
Stufe 2a	24,4 Mrd. €	1,2 Mrd. €	0,- €	25,6 Mrd. €
Stufe 3	4,7 Mrd. €	0,5 Mrd. €	9,9 Mrd. €	15,1 Mrd. €
Stufe 3a	0,3 Mrd. €	0,3 Mrd. €	7,8 Mrd. €	8,6 Mrd. €

Quelle: EVS 2013, fortgeschrieben auf 2016, eigene Berechnung.

Eine isolierte Durchführung der einzelnen Stufen würde wie in Tabelle 6 dargestellt bei Stufe 1 zu öffentlichen Mindereinnahmen i.H.v. 7,5 Mrd. Euro führen und bei Stufe 2 zu 25,0 Mrd. Euro. Eine alternative Durchführung von Stufe 2a würde zu leicht höheren Gesamtkosten führen. Die isolierte Umsetzung der Maßnahmen von Stufe 3 ergäbe öffentliche Mindereinnahmen i.H.v. 5,2 Mrd. Euro (vorwiegend zurückzuführen auf die Anhebung des Grundfreibetrags) und Mehrausgaben beim Kindergeld i.H.v. 9,9 Mrd. Euro. Würde stattdessen auf Stufe 3 das Existenzminimum unverändert bei 8.652 Euro verbleiben, wären die Gesamtausgaben deutlich niedriger. Bei einer kumulierten Anwendung von Stufe 1 und 2 gegenüber der isolierten Durchführung der beiden Stufen ergeben sich für die öffentliche Hand somit Ersparnisse i.H.v. 0,7 Mrd. Euro. Werden die Stufen 1,2 und 3 gemeinsam betrachtet sind es

¹⁵ Das kassenmäßige Einkommensteueraufkommen ohne Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungsgewinne lag 2015 bei 245 Mrd. Euro. Auf dieselbe Bemessungsgrundlage entfielen 14,2 Mrd. Euro Solidaritätszuschlag. Vgl. BMF (2016), S. 1 und 3.

– v.a. wegen der höheren Einkommensgrenze der Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und -geld - 4,9 Mrd. Euro.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2015). Besteuerung von Alterseinkünften. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016). Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften. Kalenderjahr 2015.

Einkommensteuergesetz (EStG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2016 (BGBl. I S. 310, 1248) geändert worden ist.

Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT) (2016). Einfacher. Leistungsfreundlicher. Familienfreundlicher. Für eine umfassende Steuerreform in 3 Stufen (vorläufige Fassung, noch nicht veröffentlicht).

Solidaritätszuschlaggesetz 1995 (SolZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 1730) geändert worden ist.

Statistisches Bundesamt (2016). Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Methoden/Einkommens_Verbrauchsstichprobe.html, zugegriffen am 29.07.2016.

Statistisches Bundesamt (2016a). Finanzen und Steuern. Lohn- und Einkommensteuer. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016b). 1. Quartal 2016: Hoher Anstieg des Reallohnindex setzt sich fort. Pressemitteilung vom 23. Juni 2016 – 215/16. Wiesbaden.