

Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian; Peichl, Andreas; Zamorski, Pascal

Research Report

Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland

ifo Forschungsberichte, No. 151

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian; Peichl, Andreas; Zamorski, Pascal (2024) : Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland, ifo Forschungsberichte, No. 151, ISBN 978-3-95942-145-4, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/341318>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland

*Florian Dorn, Clemens Fuest, Florian Neumeier,
Andreas Peichl, Pascal Zamorski*



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN Nr. 978-3-95942-145-4

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2024

Druck: Pinsker Druck und Medien GmbH, Mainburg

ifo Institut im Internet:
<https://www.ifo.de>

Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland

Autoren

Dr. Florian Dorn
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Dr. Florian Neumeier
Prof. Dr. Andreas Peichl
Pascal Zamorski

November 2024

ifo INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	I
Executive Summary.....	1
1 Einleitung	3
2 Entwicklung von Steuern und Abgaben in Deutschland	5
2.1 Entwicklung direkter und indirekter Steuern	5
2.2 Internationaler Vergleich der Steuer- und Abgabenlast.....	8
3 Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems	13
4 Schlussfolgerungen und Perspektiven.....	26
Literaturverzeichnis	28
Anhang	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland.....	6
Abbildung 2: Steuern und Sozialabgaben in Deutschland	6
Abbildung 3: Entwicklung von direkten und indirekten Steuern	7
Abbildung 4: Steuern auf Unternehmensgewinne.....	8
Abbildung 5: Unternehmenssteuern in den G7-Staaten - 2012 vs. 2023	9
Abbildung 6: Steuer- und Abgabenlast auf den Bruttolohn, Einzelperson mit Durchschnittslohn	10
Abbildung 7: Steuer- und Abgabenlast auf den Bruttolohn, Familie mit zwei Durchschnittslöhnen	10
Abbildung 8: Steuern auf Waren und Dienstleistungen – 2012 vs. 2020	11
Abbildung 9: Vermögensbezogene Steuern in Deutschland, EU, und OECD 2021.....	12

Executive Summary

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen sieht sich Deutschland mit strukturellen Schwächen konfrontiert, die das Wachstumspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes beeinträchtigen. Diese belasten nicht nur Unternehmen, sondern auch private Haushalte und verringern die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Forschungsbericht zentrale Handlungsfelder und zeigt mögliche Reformoptionen für das Steuer- und Abgabensystem auf. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, Investitionen anzuregen und eine faire Lastenverteilung sicherzustellen. Zugleich wird Wert auf eine aufkommensneutrale Umsetzung gelegt, um die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten.

Die deutsche Wirtschaft sieht sich derzeit mit verschiedenen Belastungsfaktoren konfrontiert: Hohe Energiekosten, eine komplexe und überbordende Bürokratie und eine im internationalen Vergleich hohe Steuer- und Abgabenlast belasten Unternehmen und private Haushalte. Die aktuelle Steuerstruktur, insbesondere die hohe Belastung von Einkommen und Unternehmensgewinnen, wirkt sich negativ auf Investitionen in den Standort sowie die Arbeits- und Leistungsanreize und somit das Arbeitsangebot aus. In Kombination mit den Herausforderungen des demographischen Wandels und dem zunehmenden globalen Wettbewerb wird eine Reform des Steuer- und Abgabensystems immer wichtiger, um Investitionen und Arbeit zu fördern und somit den Standort Deutschland zu stützen.

Der Bericht stellt heraus, dass eine Senkung der direkten Steuerlast – insbesondere bei Einkommens- und Unternehmenssteuern – ein wesentlicher Schritt zur Stärkung der Arbeits- und Investitionsbereitschaft ist. Beispielsweise wäre eine Reduzierung der Körperschaftssteuer zusammen mit erleichterten Abschreibungsregelungen denkbar, um Investitionen zu erhöhen. Eine solche Reform kann sogar langfristig aufkommensneutral für den Staatshaushalt wirken, wenn die Investitions- und Wachstumsimpulse hinreichend hohe Steuereinnahmen in der Zukunft hervorbringen. Eine schrittweise Senkung der Einkommenssteuertarifgrenzen im niedrigen und mittleren Einkommensbereich könnte die Grenzbelastung der Besteuerung von Arbeit reduzieren und zu mehr Arbeitsangebot führen. Auch eine spürbare Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags sowie des (Werbungskosten-) Pauschbetrags können in dieselbe Richtung wirken. Ebenso sollte die kalte Progression automatisch abgebaut werden. Eine mögliche Reform des Ehegattensplittings könnte ebenfalls zu mehr Beschäftigung, einer gerechteren Lastenverteilung und verbesserten Geschlechtergerechtigkeit beitragen.

Erheblicher Reformbedarf besteht beim deutschen Transfersystem, das in seiner aktuellen Form oft komplex und ineffizient ist. Das Transfersystem beeinflusst maßgeblich die Anreize zur Arbeitsaufnahme und die soziale Absicherung, insbesondere für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen. Die Wechselwirkungen zwischen Steuern und Transfers führen jedoch dazu,

dass sich für viele Haushalte Mehrarbeit bzw. das Aufsteigen zu höheren Einkommen kaum lohnen, da zusätzliche Arbeitseinkommen durch den Wegfall von Transferleistungen stark gemindert werden. Eine Bündelung aller Transferleistungen auf die wesentlichen Elemente mit niedrigeren Transferentzugsraten könnten diese Fehlanreize reduzieren und zu positiven Beschäftigungseffekten führen.

Eine mögliche Gegenfinanzierung für eine aufkommensneutrale Reform wäre durch eine moderate Anpassung indirekter Steuern, allen voran der Umsatzsteuer, denkbar. Diese Änderung würde weniger wachstumshemmend wirken und ihr regressive Wirkung könnte durch gezielte Entlastungen bei der Einkommenssteuer für niedrige Einkommen und bei Transferempfängern überkompensiert werden.

Im Bereich der Besteuerung von Vermögen könnte eine gezielte Anpassung der Erbschaftssteuer zu einer gerechteren Steuerstruktur beitragen, ohne die Investitionsbereitschaft zu gefährden. Statt einer pauschalen Nettovermögenssteuer, die oft als wachstumshemmend gilt, wären höhere Freibeträge und eine Vereinfachung der Erbschaftssteuer ratsamer. Eine moderate Anpassung bestehender Regelungen, etwa durch den Abbau von Sondervergünstigungen und das Einführen langfristiger Zahlungsfristen für Unternehmensnachfolgen, würde sicherstellen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten bleibt und Familienunternehmen weitergeführt werden.

Die vorgeschlagenen Reformelemente sind langfristig ausgerichtet und setzen auf Transparenz, Vereinfachung und Effizienz im Steuerrecht. Durch stärkere Digitalisierung und optimierte Compliance-Prozesse könnte zudem Bürokratie abgebaut und der Verwaltungsaufwand verringert werden. Deutschland würde auf diese Weise nicht nur an steuerlicher Attraktivität gewinnen, sondern auch seine Innovationskraft und Produktivität in einer globalisierten Welt stärken.

1 Einleitung

In einer Zeit weit reichender ökonomischer und politischer Veränderungen steht Deutschland vor großen Herausforderungen. Der Wohlstand in Deutschland und die Positionierung als attraktiver Wirtschaftsstandort sind davon abhängig, dass die Weichen richtig gestellt werden. **Die aktuelle wirtschaftliche Stagnation in Deutschland**, im Gegensatz zur erkennbaren Erholung und Wachstumsdynamik in anderen führenden Volkswirtschaften, markiert nicht nur ein konjunkturelles Tief, sondern **offenbart tieferliegende strukturelle Schwächen**. Diese umfassen, aber beschränken sich nicht auf, hohe Energiekosten, eine übermäßige Bürokratie und **eine im internationalen Vergleich hohe Steuer- und Abgabenlast, die sowohl Unternehmen als auch private Haushalte betrifft**.

Besonders problematisch ist die derzeitige Steuerstruktur, die durch eine Kombination aus direkten Steuern, Sozialversicherungsabgaben und Transfersystemen dazu beiträgt, die Arbeits- und Leistungsanreize für Teile der Erwerbsbevölkerung massiv zu beeinträchtigen. Vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung, eines sinkenden Arbeitsvolumens und eines zunehmenden Mangels an Fachkräften ist es von essenzieller Bedeutung für künftiges Wirtschaftswachstum, die vorhandenen Erwerbspotenziale besser zu nutzen und Anreize für Arbeit und Leistung zu schaffen, um den Standort Deutschland für Investitionen attraktiver zu gestalten.

Inmitten dieser Situation werden von verschiedenen Seiten **steuerpolitische Reformen gefordert, die sowohl auf Entlastungen abzielen als auch darauf, Leistungsanreize zu schaffen**. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit betont, die öffentlichen Ausgaben kritisch zu überprüfen. Hinzu kommt der Ruf nach neuen Investitionen in die Infrastruktur, Energieversorgung, Digitalisierung und Dekarbonisierung sowie höheren Verteidigungsausgaben, die gegen eine Verringerung der staatlichen Einnahmen sprechen und teils auch zu Forderungen nach Steuererhöhungen oder der Aussetzung der Schuldenbremse führen. Die Debatte über die Höhe und Verteilung der Steuerlast – insbesondere bei der Umsatz-, Einkommens- und Körperschaftsteuer sowie bei vermögensbezogenen Steuern – gewinnt vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage zunehmend an Bedeutung. Die Herausforderung einer umfassenden steuerpolitischen Reform besteht darin, einerseits Entlastungen für die Wirtschaft und private Haushalte zu schaffen und andererseits die Einnahmen der öffentlichen Haushalte im Auge zu behalten und dabei eine faire Lastenverteilung sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund zielt dieser Forschungsbericht darauf ab, **grundlegende Elemente für einen umfassenden Reformvorschlag** für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland zu diskutieren. **Der Fokus liegt auf einer Vereinfachung des Steuersystems, einer fairen Lastenverteilung und der Bereitstellung struktureller Impulse für mehr Wachstum, Leistung und Beschäftigung, unter Beibehaltung eines aufkommensneutralen Ansatzes, um zu gewährleisten, dass die öffentliche Hand ihren Aufgaben weiterhin uneingeschränkt nachkommen**

kann. Die Ausgaben- und Steuerpolitik sollte grundsätzlich langfristig orientiert sein. Durch die umfassende Betrachtung der Staatsausgaben und Steuereinnahmen sowie die Diskussion von Reformoptionen für einzelne Steuerarten strebt dieser Beitrag an, sowohl langfristig orientierte Lösungsansätze vorzustellen als auch kurzfristig realisierbare Maßnahmen aufzuzeigen, um die deutsche Wirtschaft auf einen Pfad nachhaltigen Wachstums und gestärkter internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu führen.

2 Entwicklung von Steuern und Abgaben in Deutschland

2.1 Entwicklung direkter und indirekter Steuern

Kritiker von Steuersenkungen führen ins Feld, es gebe viele Staatsausgaben und hohe Investitionsbedarfe die eher für höhere als geringere Staatseinnahmen sprechen. Befürworter von Steuersenkungen setzen dem entgegen, dass sich die Staatsausgaben in den vergangenen Jahren immer weiter ausweiteten und daher Steuersenkungen auch dazu dienen, nicht prioritäre Ausgaben einzudämmen. Vor dem Hintergrund dieser Debatte ist es in einem ersten Schritt interessant zu fragen, wie sich der Anteil des Staats an der gesamtwirtschaftlichen Leistung in den letzten Jahren tatsächlich entwickelt hat. Bei einem steigenden Anteil von Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung ist die Argumentation für Steuersenkungen überzeugender als in einer Situation, in der Steuer- und Ausgabenquoten für längere Zeit gefallen sind.

Abbildung 1 illustriert die Entwicklung der **Staatsausgaben** Deutschlands. Als Ausgangspunkt wird das Jahr 2012 gewählt, das erste Jahr, in dem Deutschland nach der Finanzkrise gesamtstaatlich ausgeglichene öffentliche Haushalte aufwies. Es zeigt sich, dass die Staatsausgaben in diesen Jahren zwar gestiegen sind, aber weitgehend parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Die öffentlichen Ausgaben lagen im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung bis zum Beginn der Covid-19-Pandemie stabil im Bereich 44-45%. Im ersten Pandemiejahr 2020 sind die Ausgaben jedoch stark angestiegen, während die Wirtschaft in eine Rezession stürzte. Seither verharret die Staatsausgabenquote, die die Höhe der Staatsausgaben gegenüber der Wirtschaftsleistung misst, auf einem höheren Niveau, obwohl die Covid-Pandemie überwunden ist. Auch im Jahr 2023 lagen die Staatsausgaben mit über 48% des BIP auf einem etwa 3,8 Prozentpunkte höheren Niveau als nach Ende der Finanzkrise im Jahr 2012. Dabei ist sicherlich zu berücksichtigen, dass der Energiepreisschock und der Bedarf höherer Verteidigungsausgaben in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine Deutschland schwer getroffen hat. Auch dieser Schock kann allerdings keinen dauerhaften Anstieg der Staatsquote rechtfertigen.

Während die Staatsausgabenquote also zuletzt zugenommen hat, lohnt sich ein Blick auf die Einnahmenseite. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der **Steuer- und Sozialabgabenquote** im gleichen Zeitraum 2012-2023. Die Abgabenquote hat bis 2021 zugenommen, allerdings nicht in dem gleichen Maße wie die Ausgabenseite. Jahr für Jahr sind folglich die Einnahmen des Staates sogar stärker als die Wirtschaft gewachsen. Erst in den vergangenen zwei Jahren ging die Quote wieder etwas zurück, liegt aber selbst mit diesem Rezessionseffekt, der zu geringeren Steuereinnahmen führte, noch über dem Niveau von 2012. Die Entwicklung der Steuern und der

Staatsausgaben zeigen, dass der öffentliche Sektor seit 2012 tatsächlich überproportional gewachsen ist. Zur Orientierung ist es interessant zu betrachten, welche Steuereinnahmen die sichtbare Ausweitung der staatlichen Ausgaben in den vergangenen Jahren ermöglichten.

Abbildung 1: Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland

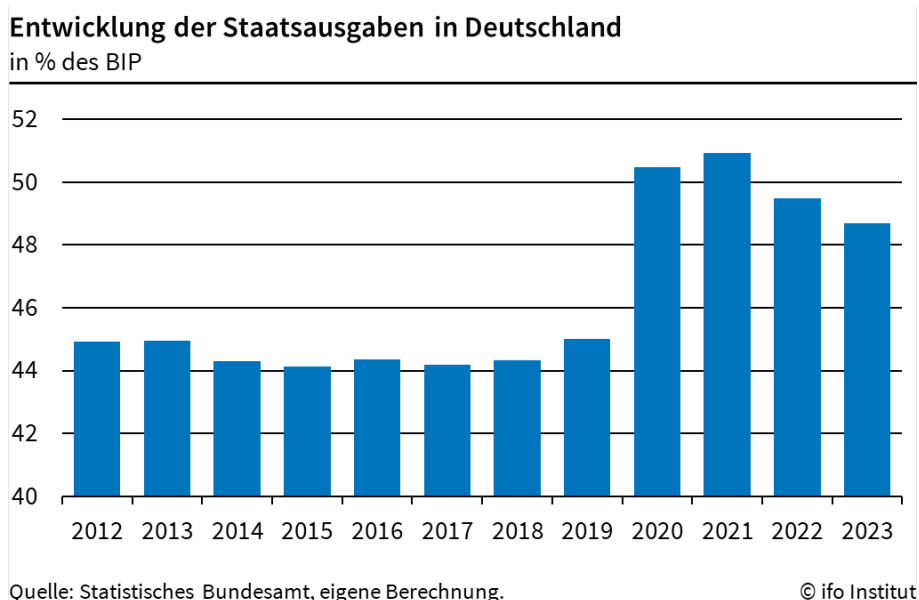
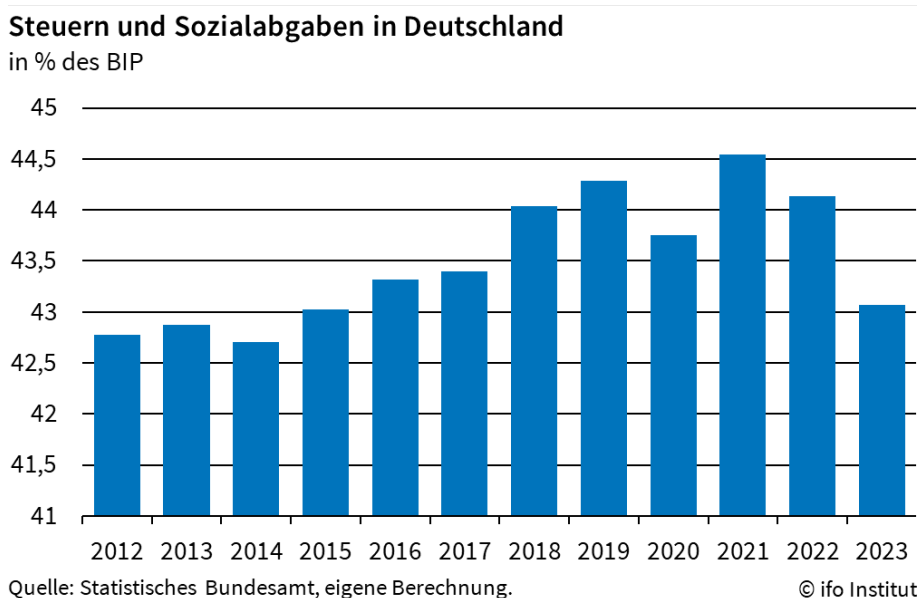


Abbildung 2: Steuern und Sozialabgaben in Deutschland



Bei der **Zusammensetzung des Steueraufkommens** zeigt sich, dass es in den vergangenen zehn Jahren eine Verschiebung weg von indirekten Steuern (u.a. Umsatz- und Tabaksteuer) hin zu direkten Steuern (v.a. persönliche Einkommenssteuer und Unternehmenssteuern) gegeben hat

(vgl. Abbildung 3). Das ist vor allem durch zwei Faktoren getrieben. Zum einen führte die kalte Progression zu einem stetigen Anstieg der Einkommensteuerlast bzw. einem überproportionalen Anstieg der Steuereinnahmen. Hier hat es zwischenzeitlich immer wieder Ausgleichsmaßnahmen gegeben, sie waren jedoch zu gering, um die Wirkung der kalten Progression vollständig zu neutralisieren (vgl. Dorn et al. 2017; Blömer et al. 2023). Zum anderen ist der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung in Deutschland seit 2012 gewachsen. Das führt zu einem wachsenden Anteil der Einkommensteuern am Steueraufkommen insgesamt, ohne dass die Steuerlast pro Steuerzahler notwendigerweise zunimmt. Gleichzeitig ist es in konjunkturell günstigen Zeiten natürlich, dass die Einnahmen aus Unternehmensgewinnen schneller steigen. Allerdings ist auch die Unternehmenssteuerlast im Schnitt gestiegen, da viele Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze erhöhten. Im Zeitraum 2012-2022 stieg der ungewichtete durchschnittliche Hebesatz von 393% auf 403% (Statistisches Bundesamt).

Abbildung 3: Entwicklung von direkten und indirekten Steuern

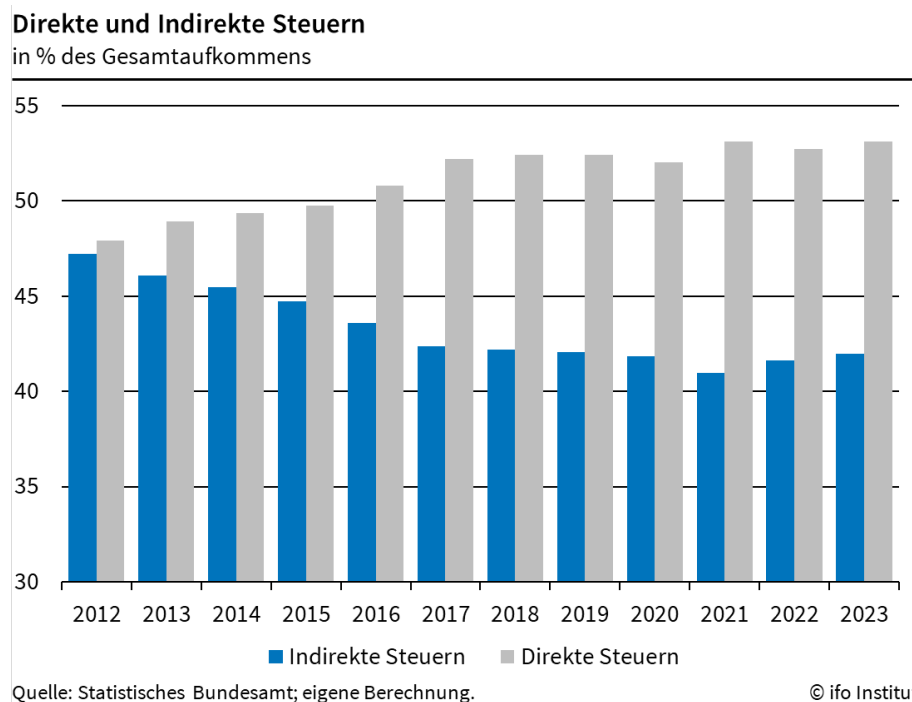
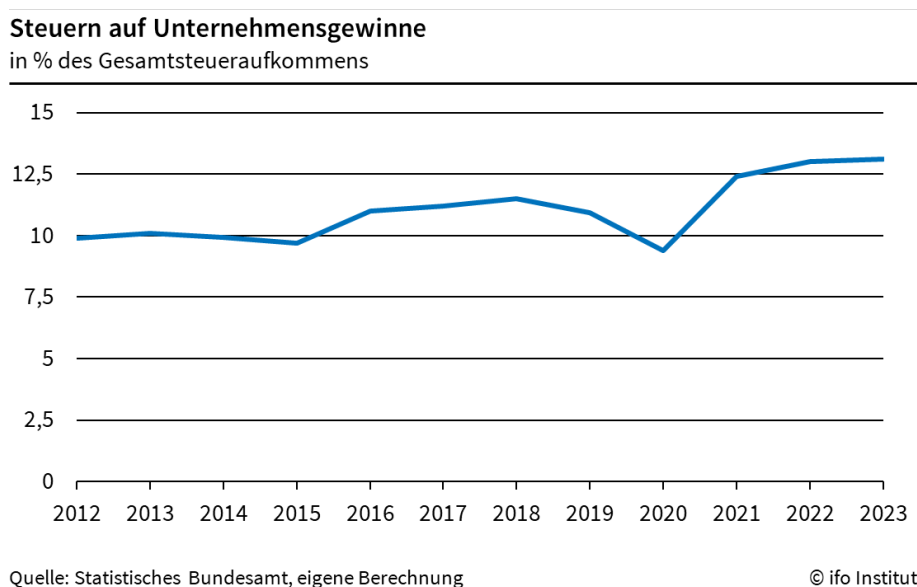


Abbildung 4 illustriert, wie der Beitrag der **Steuern auf Unternehmensgewinne** zum Gesamtsteueraufkommen seit 2012 gestiegen ist und das Aufkommen stärker vom Konjunkturzyklus abhängt als die Steuereinnahmen aus Einkommens- oder Umsatzsteuern. Entsprechend ist der Anteil der Gewinnsteuern am Gesamtsteueraufkommen im Krisenjahr 2020 zwar ebenfalls gesunken, aber seither auch wieder gestiegen. Im Jahr 2023 liegt der Anteil der Unternehmenssteuern am Gesamtsteueraufkommen um etwa 3 Prozentpunkte höher als nach der Finanzkrise im Jahr 2012.

Während das Steueraufkommen aus **direkten Steuern** seit Ende der Finanzkrise deutlich zugenommen hat, verlieren die **indirekten Steuern** hingegen an Bedeutung, was ihren Anteil am Gesamtsteueraufkommen angeht. Dies liegt vor allem daran, dass weniger Steuern durch Konsumsteuern (bspw. Tabaksteuern) eingenommen werden, wenn weniger davon konsumiert wird. Der Anteil der Umsatzsteuern am Gesamtsteueraufkommen, als bedeutendste indirekte Konsumbesteuerung, blieb hingegen im betrachteten Zeitraum weitgehend stabil. Abbildungen A1 und A2 im Anhang schlüsseln direkte und indirekte Steuereinnahmen nach den einzelnen Steuerarten auf.

Abbildung 4: Steuern auf Unternehmensgewinne



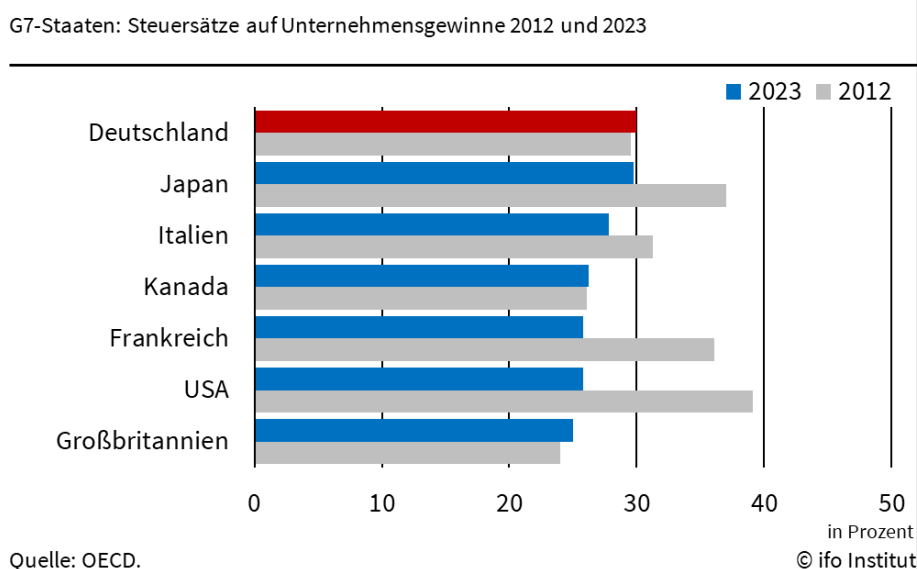
Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Staatsausgabenquote und die Quote der Einnahmen aus Steuern und Abgaben in den vergangenen Jahren gestiegen sind. Der überproportionale Anstieg der Steuereinnahmen ist insbesondere auf Einnahmen aus der direkten Besteuerung von Einkommen und Unternehmensgewinnen zurückzuführen, während die indirekte Besteuerung weniger zu den Staatseinnahmen beiträgt.

2.2 Internationaler Vergleich der Steuer- und Abgabenlast

Steuerreformen werden nicht nur vor dem Hintergrund von Steueraufkommen und verteilungspolitischen Überlegungen diskutiert, sondern müssen auch wegen des internationalen Steuerwettbewerbs betrachtet werden. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland bei der Besteuerung von Gewinnen von Kapitalgesellschaften im Jahr 2023 mit knapp 30% in der absoluten Spitzengruppe (BMF 2024a), während in vielen Ländern der EU Steuersätze rund um 20% oder

weniger angesetzt werden.¹ Wie Abbildung 5 zeigt, hat Deutschland heute sogar die höchste **Steuerlast auf die Gewinne von Unternehmen** im Kreise der G7-Staaten, während im Jahr 2012 Länder wie Japan, Italien, Frankreich oder die Vereinigten Staaten ihre Unternehmen noch stärker besteuerten. In den letzten Jahren haben die meisten großen Industrieländer die Unternehmenssteuern deutlich gesenkt, wie beispielsweise die USA mit der großen Steuerreform 2018. Eine schrittweise Senkung der Unternehmensbesteuerung in Deutschland könnte daher darauf abzielen, die Attraktivität Deutschlands als Standort für Investitionen und Arbeitsplätze zu steigern und Anreize zu mindern, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern.

Abbildung 5: Unternehmenssteuern in den G7-Staaten - 2012 vs. 2023



Abbildungen 6 und 7 zeigen zudem, dass auch die **Steuer- und Abgabenlast auf das gesamte Arbeitseinkommen** in Deutschland im internationalen Vergleich überproportional hoch ist. Beispielsweise ist Deutschland im internationalen Vergleich Spitzenreiter bei der durchschnittlichen Steuer- und Abgabenlast für Einzelpersonen mit einem Durchschnittseinkommen (Abbildung 6). Bei einer Familie mit zwei Kindern und zwei Durchschnittslöhnen weist nur Frankreich im internationalen Vergleich höhere Steuern und Sozialabgaben auf (Abbildung 7). Gerade bei Familien mit Doppelverdienern ist die steuerliche Belastung in Deutschland im internationalen Vergleich hoch, da dann die relativen Steuervorteile des Ehegattensplittings geringer ausfallen (vgl. Dolls et al. 2023).

¹ So fallen in Deutschland durchschnittlich etwa 29,9% Steuern auf Gewinne an, während beispielsweise Bulgarien (10,0%), Ungarn (10,8%) oder Irland (12,5%) die geringsten Steuern auf Unternehmensgewinne von Kapitalgesellschaften in der EU erheben und Deutschlands Nachbarländer Polen und Tschechien 19,0% im Jahr 2023 besteuern. Auch in der Schweiz (Zürich) fallen weniger als 20% als Steuern auf Unternehmensgewinne an (BMF 2024a). Deutschland bleibt auch dann in der Spitzengruppe der Steuerlast, wenn man die maximale Gesamtsteuerlast auf Unternehmensgewinne inkl. der Ausschüttung der Gewinne auf Anteilseignerebene berücksichtigt (BMF 2024a).

Abbildung 6: Steuer- und Abgabenlast auf die gesamten Arbeitskosten, Einzelperson mit Durchschnittslohn

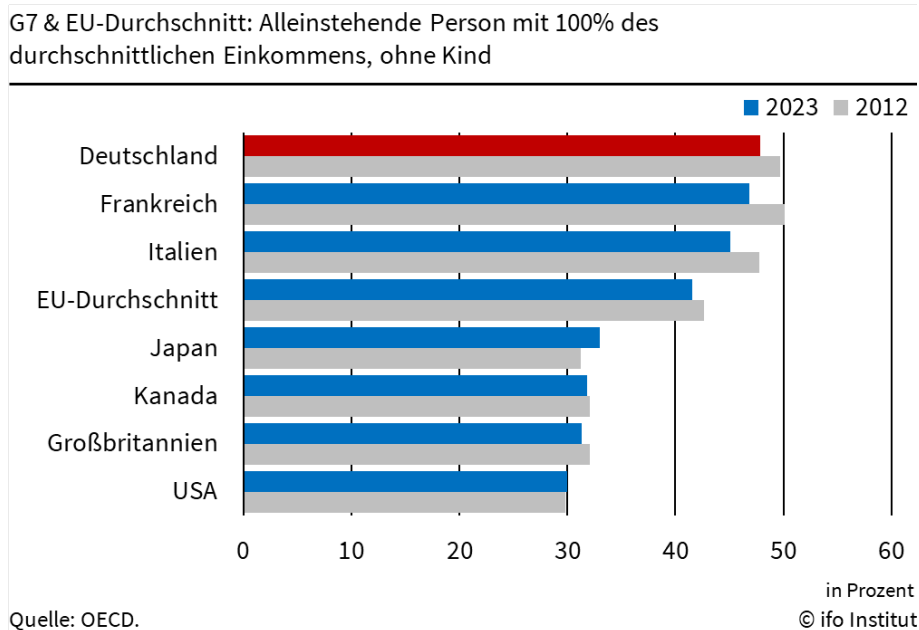
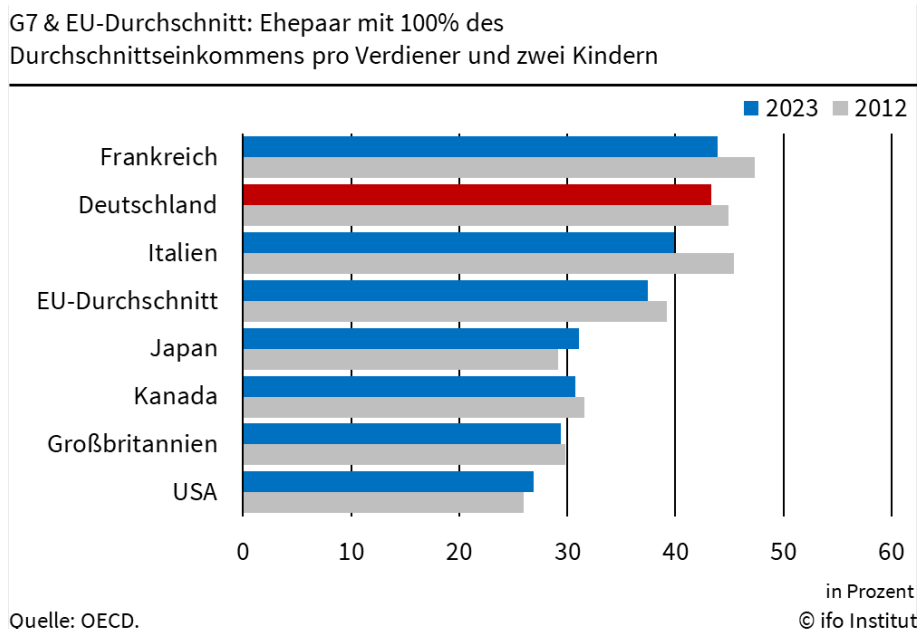


Abbildung 7: Steuer- und Abgabenlast auf die gesamten Arbeitskosten, Familie mit zwei Durchschnittslöhnen

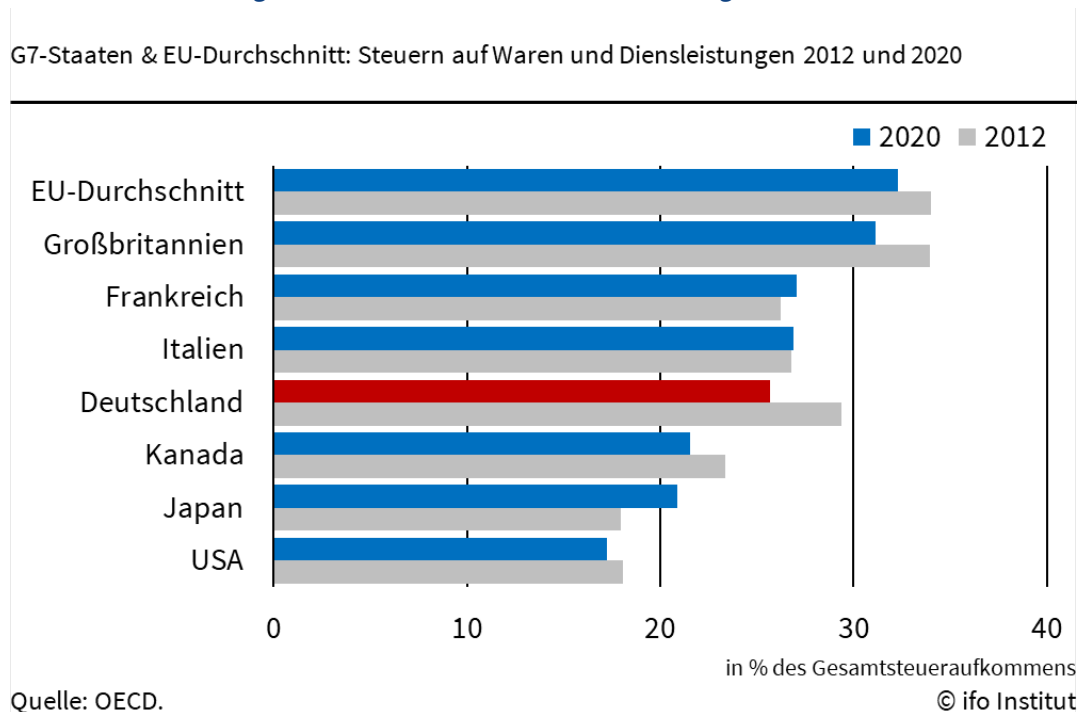


Zum einen wirken sich hohe Arbeitskosten auf den internationalen Standortwettbewerb aus, wenn beispielsweise aufgrund der Steuer- und Abgabenlast hohe Lohnkosten entstehen. Unter

Berücksichtigung der Arbeitgeberkosten steht Deutschland an der Spitze des Steuer- und Abgabenkeils im G7-Vergleich.² Die hohe effektive Grenzbelastung für Haushalte der Mittelschicht zusammen mit den geringen Leistungsanreizen bei niedrigen und mittleren Einkommen im Steuer- und Transfersystem werfen zum anderen die Frage auf, ob die Lasten in Deutschland fair verteilt sind (vgl. Dorn et al. 2023). Wenn Arbeit und Leistung sich in Deutschland nur begrenzt lohnen und aufgrund institutioneller Fehlanreize die vollen Arbeitskapazitäten nicht ausgeschöpft werden, könnte das andererseits auch die Zukunft und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft und des Wohlstands in Deutschland gefährden.

Während also die Belastung durch direkte Steuern auf Unternehmensgewinne und Einkommen in Deutschland im internationalen Vergleich hoch ist und diese Besteuerung einen zunehmenden Anteil am Gesamtsteueraufkommen liefern, befinden sich die **indirekten Steuern im Ländervergleich** eher im Mittelfeld. Abbildung 8 verdeutlicht, dass der Anteil am Steueraufkommen der durch Steuern auf Waren und Dienstleistungen eingebracht wird, in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern geringer ist. Dabei ist dieser Anteil zwischen 2012 und 2020 in Deutschland sogar um 3,7 Prozentpunkte gesunken. Vor dem Hintergrund des internationalen Steuerwettbewerbs deutet dieses Ergebnis darauf hin, dass es bei der Steuerbelastung auf Waren und Dienstleistungen in Deutschland noch eher Spielräume vorhanden wären, während Deutschland bei der direkten Steuerlast bereits zu den Hochsteuerländern gehört.

Abbildung 8: Steuern auf Waren und Dienstleistungen – 2012 vs. 2020

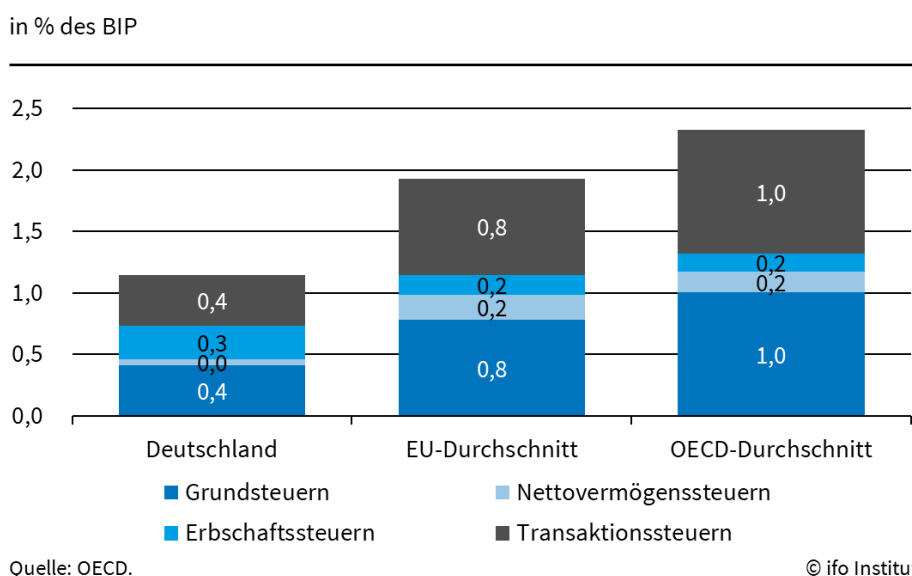


² Im internationalen Vergleich sind nur in Belgien der Steuer- und Abgabenkeil (inkl. der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) größer als in Deutschland (BMF 2024a).

Allerdings haben Verbrauchssteuern wie beispielsweise die Mehrwertsteuer eine tendenziell **regressive Wirkung**. Das heißt, mit zunehmenden Einkommen fällt ein geringerer Anteil des Einkommens für diese Steuer an. Daher trifft eine Erhöhung der Verbrauchssteuern relativ insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker, auch wenn man berücksichtigen muss, dass diese Steuern zusätzlich Konsum aus akkumuliertem Vermögen belasten, was eher besser gestellte Gruppen trifft.

Befürworter von Steuererhöhung bringen aus verteilungspolitischen Gründen oft eine höhere **Besteuerung der Vermögen** in die Diskussion ein. Kritiker von Vermögenssteuern führen hingegen an, dass diese negativ auf Investitionen und Leistungsanreize wirken und zu internationaler Kapitalflucht führen können. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Anteile verschiedener vermögensbezogener Steuerarten am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Vergleich zum EU- und OECD-Durchschnitt im Jahr 2021 - darunter Grundsteuern, Erbschaftssteuern, Nettovermögenssteuern und Transaktionssteuern. In Deutschland sind die vermögensbezogenen Steuern konstant leicht unter dem EU- und OECD-Durchschnitt. Der Unterschied entsteht insbesondere bei Grund- und Transaktionssteuern (z.B. auf Grunderwerb). Das Aufkommen aus diesen Steuern ist bezogen auf die Wirtschaftskraft in Deutschland weniger bedeutend als im Durchschnitt der Vergleichsländer. Einnahmen aus Erbschafts- und Nettovermögenssteuern spielen grundsätzlich eine weniger gewichtige Rolle in den EU- und OECD-Ländern. Während Deutschland keine Nettovermögenssteuern erhebt, liegen die Einnahmen aus der Erbschaftsbesteuerung gemessen an der Wirtschaftsleistung des Landes jedoch sogar geringfügig über dem Durchschnitt von EU und OECD. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen abhängig davon sind, wie hoch das Vermögen selbst im Vergleich zur Wirtschaftskraft ist. Auch hier gibt es international erhebliche Unterschiede. An diesen Unterschieden hat sich jedoch seit 2012 kaum etwas verändert, wie Abbildung A3 im Anhang verdeutlicht.

Abbildung 9: Vermögensbezogene Steuern in Deutschland, EU, und OECD 2021



3 Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems

Vor dem Hintergrund der strukturellen Wettbewerbsschwäche des deutschen Wirtschaftsstandorts zielt dieser Bericht darauf ab, grundlegende Elemente für einen umfassenden Reformvorschlag für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland aufzuzeigen, die strukturelle **Impulse für mehr Wachstum, Leistung und Beschäftigung** anstoßen können. Da die Steuer- und Ausgabenpolitik langfristig orientiert ist, sollte bei einer grundlegenden Steuerreform auch die **Vereinfachung des Steuersystems** sowie eine **faire Lastenverteilung** angestrebt werden. In Zeiten chronischer Wachstumsschwäche und knapper finanzieller Ressourcen einschließlich beschränkter Verschuldungsspielräume ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Reformen im Steuersystem gegenfinanziert werden müssen. Aus der Perspektive der erheblichen neuen Ausgabenbedarfe, beispielsweise im Bereich der Verteidigung oder der Infrastruktur, ist es wünschenswert, dass Reformen **aufkommensneutral** sind. Sofern das nicht gelingt, muss entschieden werden, wo Ausgaben gekürzt werden.

Um Wachstumsimpulse zu setzen, könnten politische Entscheidungsträger in Deutschland erwägen, die direkten Steuern wie die Einkommens- und Unternehmenssteuern zu reduzieren, um Arbeits- und Investitionsanreize zu fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu stärken. Verschiedene Studien haben gezeigt, wie eine grundlegende **Reform des Einkommensteuer- und Transfersystems** durch mehr Effizienz zu mehr Beschäftigung und Wachstum führen kann, ohne das Steueraufkommen zu reduzieren. Auch eine **Reduzierung der Unternehmensbesteuerung** sowie Investitionsanreize durch beschleunigte steuerliche Abschreibungen könnte zu Investitions- und Wachstumsimpulsen führen, die mittelfristig das entgangene Steueraufkommen wieder ausgleichen können. In den ersten Jahren nach der Steuersenkung ist jedoch mit geringeren Steuereinnahmen zu rechnen. Das könnte durch eine Anpassung bei den indirekten Steuern, die weniger verzerrend sind, ausgeglichen werden. Hier kann beispielsweise eine moderate (ggf. vorübergehende) Erhöhung der **Umsatzsteuern** einen ausgeglichenen Haushalt gewährleisten. Im internationalen Vergleich belegt Deutschland bei der direkten Besteuerung von Leistung (Einkommen und Gewinn) einen Spitzenplatz, jedoch nicht bei der indirekten Besteuerung des Konsums. Klar ist aber auch, dass aufgrund der bereits erläuterten regressiven Wirkung eine Besteuerung des Konsums insbesondere geringere Einkommen relativ gesehen stärker belastet. Wenn stattdessen jedoch die Einkommensteuerlast bei geringen und mittleren Einkommen im Einkommensteuertarif reduziert wird, ist eine höhere wirtschaftliche Aktivität mit positiven Beschäftigungseffekten möglich, ohne regressive Verteilungseffekte zu verursachen (vgl. Pestel und Sommer 2017). Eine Alternative zur Erhöhung der Umsatzsteuern wäre eine schrittweise Reduzierung der direkten Besteuerung über mehrere Jahre. Hierfür müssten jährlich haushaltspolitische Spielräume zur stufenweisen Steuerentlastung bei Einkommens- und Unternehmenssteuern genutzt werden. Diese steuerpolitische Maß-

nahme könnten schrittweise die Arbeits- und Investitionsanreize erhöhen, ohne dies durch andere Steuererhöhungen gegenfinanzieren zu müssen. Dies würde jedoch eine **Haushaltsdisziplin** auf der Ausgabenseite erfordern.

Manche bringen auch die Erhöhung von vermögensbezogenen Steuern ein, um mehr Ausgaben oder die Entlastung bei anderen Steuerarten gegenzufinanzieren. Eine Einführung von **Nettovermögensteuern** sollte indes unterbleiben, wenn Leistungs- und Investitionsanreize für eine positive Wirtschaftsentwicklung angestrebt werden. Nettovermögensteuern sind hochgradig wachstumsschädigend.³ Allerdings sollte erwogen werden, das System der **Erbschaftssteuer** zu vereinfachen, um insbesondere Ausnahmeregelungen und Vergünstigungen weitgehend abzubauen und Ungleichheiten in der Besteuerung von vererbtem Vermögen sowie ökonomische Verzerrungen zu reduzieren. Um mehr Effizienz, Einfachheit und Fairness zu erreichen, könnte eine umfassende Steuerreform die folgenden Elemente beinhalten:⁴

(1) Einkommensbesteuerung und Transfersystem:

Einkommenssteuer und Transfers

- Die **Einkommenssteuer sollte grundlegend reformiert werden**, um die Arbeits- und Leistungsanreize zu stärken. Die Wechselwirkung zwischen Steuern und Transfers im aktuellen Einkommenssteuer- und Transfersystem erzeugen diverse Fehlanreize, die die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit hemmen und dabei gleichzeitig die Mittelschicht stark belasten (vgl. Dolls et al. 2023; Dorn et al. 2023; Blömer et al. 2024a). Mit der Einführung des Bürgergeldes und der Transformation des Wohngeldes wurden einige Änderungen im deutschen Transfersystem vorgenommen und die Hinzuverdienstregelungen beim Bürgergeld leicht modifiziert. Die Reformen führten jedoch nicht zur Erhöhung der Erwerbsanreize. Vielmehr bleibt das komplexe Zusammenspiel der verschiedenen Sicherungssysteme vor allem für Haushalte mit Kindern bestehen, sodass sich in weiten Einkommensbereichen Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitausweitungen nur wenig auf das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken (Günther et al. 2023; Blömer et al. 2019). Dabei ist es essenziell, ungenutzte Potenziale auf dem Arbeitsmarkt besser auszuschöpfen, um dem zunehmenden Fachkräftemangel und der damit verbundenen wirtschaftlichen Stagnation entgegenzuwirken. Es bestehen Reformoptionen, die gleichzeitig die Armutsgefährdung senken, die Erwerbsanreize stärken und die öffentlichen Haushalte nicht belasten würden (vgl. Blömer et al. 2021).

³ In der Forschung wird diskutiert, dass Nettovermögensteuern den Vorteil haben, Anreize für eine möglichst produktive Verwendung vorhandenen Vermögens zu schaffen, während Einkommensteuern das nicht tun. Dem stehen allerdings Nachteile bei der Risikoallokation gegenüber. In dieser Debatte geht es außerdem darum, Einkommensteuern zu senken und durch Vermögensteuern zu ersetzen, nicht um zusätzliche Belastung durch Vermögensteuern, siehe dazu Guvenen et al. (2019).

⁴ Wir beschränken uns hier auf Reformen im Steuer- und Transfersystem im engeren Sinne und gehen nicht auf das System der Sozialversicherungen und Sozialversicherungsbeiträge ein, das ebenfalls reformbedürftig ist. Vergleiche zur Reformagenda auch Fuest und Peichl (2020).

- Um Arbeitsanreize zu stärken und eine faire Lastenverteilung sicherzustellen, kann etwa eine Anpassung der **Einkommenssteuertarifgrenzen** vorgenommen werden mit dem Ziel, Arbeitnehmer im niedrigen und mittleren Bereich der Lohnverteilung so zu entlasten, dass eine verringerte Grenzbelastung der Besteuerung zu mehr Arbeitsanreizen führt. Eine allgemeine **Abflachung des „Mittelstandsbauchs“** kann die Grenzbelastung bei mittleren Einkommen spürbar reduzieren, wäre aber trotz positiver Beschäftigungswirkungen mit höheren fiskalischen Kosten verbunden und daher eher schrittweise in einer Legislaturperiode umsetzbar, wenn die haushaltspolitischen Spielräume fest für die Steuerentlastung eingeplant würden (vgl. Beznoska et al. 2016; Dorn et al. 2016a; Dorn et al. 2017a; Pestel et al. 2016). Um alternativ früher zusätzlich Arbeits- und Leistungsanreize in allen Einkommensgruppen zu erhöhen, bietet sich eine **Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags** sowie eine **Erhöhung des (Werbungskosten-) Pauschbetrags** an (vgl. Blömer et al. 2021; Blömer et al. 2024b).
- Damit einhergehend kann die Transparenz des Einkommenssteuersystems erhöht werden, indem der **Solidaritätszuschlag für alle Steuerzahler vollständig abgeschafft** wird und mit einer gleichzeitigen Erhöhung des Spitzensteuersatzes einhergeht, sodass die Steuerbelastung für Spitzenverdiener konstant bleibt (vgl. Blömer et al., 2021). Eine moderate Erhöhung der Spitzensteuersätze um etwa 3 Prozentpunkte könnte beispielsweise den Abbau des „Soli“ sowie eine Erhöhung der Grundfreibeträge ausgleichen, so dass die Reform geringe und mittlere Einkommen entlastet und für Spitzeneinkommen aufkommensneutral wirkt (vgl. Blömer et al., 2021).
- Die Transparenz im Steuersystem würde auch durch die Einführung eines „**Tarifs auf Rändern**“ erhöht, der den **Effekt der kalten Progression** automatisch ausgleicht (vgl. Dorn et al. 2016b; Dorn et al. 2017b; Blömer et al. 2023). Durch diese Maßnahme würden Steuerzahler vor schleichenden (direkten) Steuererhöhungen geschützt, die durch Inflation und Einkommenszuwächse entstehen, ohne dass der Steuertarif formal oder wie bisher nur zeitverzögert und nur in Teilen angepasst wird.

Transfersystem

- **Transfers und Anrechnungsregeln im Niedrigeinkommensbereich** müssen so angepasst werden, dass sich die Arbeit bei niedrigen und mittleren Einkommen mehr lohnt. Im gegenwärtigen Steuer- und Transfersystem stecken Bürgergeldempfänger und Haushalte mit geringerem Einkommen in einer Niedrigeinkommensfalle, sodass sich die **Arbeitsaufnahme oder die Ausweitung der Arbeit** für viele in gewissen Konstellationen **kaum oder gar nicht lohnen**, wenn sie stattdessen alle Ihnen verfügbaren Transferleistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag beantragen können. Vielmehr stehen sie durch hohe Transferentzugsraten einer hohen Grenzbelastung beim nächsten hinzuverdienten Euro gegenüber, die zu geringen Arbeitsanreizen führen. Eine Reform des beste-

henden Systems wäre daher dringend geboten, um die unausgeschöpften Arbeitspotenziale zu mobilisieren und fiskalische Kosten zu reduzieren (vgl. Blömer und Peichl 2020a; Blömer et al. 2021; Peichl et al. 2023; Dorn et al. 2023; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2023; Blömer et al. 2024a).

- **Höhere Arbeitsanreize** können geschaffen werden, wenn die **Grenzbelastung bei der Arbeitsausdehnung verringert** wird und sich Arbeit damit mehr lohnt. Hierzu können verschiedene Ansätze verfolgt werden. Entweder durch eine Priorisierung und **Begrenzung des Zugangs zu Transferleistungen** oder Reduzierung ihres Leistungsumfangs. Die Einführung einer negativen Einkommensbesteuerung bei geringen Einkommen könnte zudem **Arbeit steuerlich subventionieren**, statt diese unabhängig von Arbeit mit Transfers zu unterstützen. Die steuerliche Subventionierung wäre je nach Umsetzung dann jedoch nicht mehr wie die Transferleistungen an die Bedarfsprüfung gebunden. Alternativ kann eine Reform die **Reduzierung der Transferentzugsraten** adressieren, was jedoch mit einem längeren Bezug von Transfers bis in mittlere Einkommensgruppen hinein verbunden sein würde.⁵ Eine konstante Transferentzugsrate, die in vielen Einkommensbereichen unter der des aktuellen Systems liegt, könnte die Armutsgefährdung reduzieren und die Erwerbsanreize in dem Ausmaß stärken, dass keine staatlichen Mehrausgaben erforderlich sind. Zwar könnten die Transferansprüche in einigen Einkommensbereichen steigen, was fiskalische Kosten verursachen würde. Gleichzeitig würde eine erhöhte Beschäftigung aber zu höheren Steuereinnahmen und einer Reduktion der Anzahl der Transferempfänger führen. Wenn die Erwerbstätigkeit stark genug steigt, kann die Reform für den Staat selbstfinanzierend sein. In jedem Fall gilt es zu prüfen, die anrechnungsfreie **Hinzuverdienstmöglichkeit bei Kleinstjobs** von bis zu 100 Euro pro Monat zu streichen, da sie eher Schwarzarbeit statt einer regulären Arbeitsaufnahme fördert. Ein vielversprechender Reformvorschlag für die Anpassung der Transferleistungen, der die genannten Reformelemente zusammenbringen könnte, ist die **Bündelung existenzsichernder Transferleistungen** wie Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag **in einer zusammengefassten Transferleistung**. Eine solche Reform kann die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessern und ungünstige Grenzbelastungen glätten, wodurch Transparenz geschaffen und die Arbeitsanreize erhöht würden (siehe beispielsweise Blömer et al. 2019b, 2023; Blömer und Peichl 2023; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

Familienbesteuerung

- Eine **Reform der Familienbesteuerung** kann weitere Impulse setzen, insbesondere wenn die sog. „**Zweitverdienerfalle**“ des aktuellen Ehegattensplittings beseitigt wird, bei der durch hohe marginale Steuer- und Abgabenbelastungen für Zweitverdiener

⁵ Denkbar wäre auch, den Transferentzug nach der Arbeitsaufnahme zu reduzieren und erst in Abhängigkeit von der Weiterbeschäftigung zu staffeln.

starke Anreize entstehen, nicht am Arbeitsmarkt zu partizipieren oder nur in Teilzeit zu arbeiten, selbst wenn die Kinderbetreuung dies erlauben würde (vgl. Blömer et al. 2021). Dies resultiert daraus, dass das Einkommen des Zweitverdieners vom ersten Euro an dem Grenzsteuersatz des Ehepaars unterliegt, was insbesondere bei hohen Einkommen der Erstverdiener problematisch ist (Blömer et al. 2021). Da Frauen häufig die Rolle des Zweitverdieners einnehmen, tragen diese steuerlichen Fehlanreize zur geringeren Beschäftigungs- und Partizipationsquote von Frauen bei und führen im Fall einer Scheidung zu einem dauerhaft niedrigeren Einkommenspotenzial (vgl. Peichl und Rainer 2021; Benoska et al., 2019; Foerster, 2022). Befürworter des Ehegattensplittings betonen hingegen oft, dass dies der steuerlichen Besserstellung von Ehen und Familien diene. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass einerseits auch Ehen ohne Kinder die Vorteile des Ehegattensplittings nutzen und andererseits Ehepartner mit gleichem Einkommen keine steuerlichen Vorteile beim Ehegattensplitting gegenüber einer Individualbesteuerung haben.

- In einer Reform der Familienbesteuerung könnten Familien steuerlich zielgenauer entlastet und mehr Arbeitsanreize für Zweitverdiener geschaffen werden. Beispielsweise könnte das Modell des Ehegattensplittings durch ein Modell mit **Realsplitting (mit übertragbarem Höchstbetrag) oder Ehezusatzfreibeträgen (bzw. Steuergutschrift)** ersetzt werden.⁶ Diese Alternativen erlauben entweder einen (begrenzten) Splittingvorteil oder modellieren einen Bonus für Verheiratete durch einen steuerlichen Zusatzfreibetrag, führen aber einerseits zu geringeren Grenzbelastungen für Zweitverdienende als das Ehegattensplitting, und andererseits wären alle Ehen steuerlich begünstigt, unabhängig von der Einkommensverteilung.⁷ Eine deutliche **Erhöhung der Kinderfreibeträge** könnte zudem die Reform ergänzen, wenn es darum gehen soll, insbesondere Familien mit Kindern statt Ehen ohne Kinder steuerlich mehr zu entlasten (vgl. Dorn et al. 2022). Alternativ wird in der politischen Debatte auch regelmäßig das Modell des Familiensplittings diskutiert, wie es bspw. in Frankreich umgesetzt wurde. Ein **Familiensplitting** berücksichtigt Kinder in der Splittingformel und entlastet somit Familien steuerlich stärker gegenüber kinderlosen Ehen. Zwar erhöht das Familiensplitting positive Beschäf-

⁶ Die Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung unterliegt verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht entschied 1957, dass Ehepaare gegenüber unverheirateten Paaren steuerlich nicht benachteiligt werden dürfen (BVerfG, 1957). Zudem ist eine reine Individualbesteuerung nicht zulässig, da mindestens das Existenzminimum beider Ehegatten beziehungsweise die Unterhaltsverpflichtungen steuerfrei bleiben müssen.

⁷ Insgesamt handelt es sich beim Realsplitting faktisch um eine Begrenzung des aktuellen Ehegattensplittings. Der Splittingvorteil wird dabei auf einen übertragbaren Höchstbetrag begrenzt (z.B. in Höhe der abzugsfähigen Unterhaltszahlungen), der als Einkommen auf den Ehepartner übertragen werden kann. Für Erstverdienende ergibt sich dadurch eine etwas höhere Belastung, die aber in einer geringeren Belastung für die Zweitverdienenden einer Ehe führt (Blömer et al., 2021). Dadurch würden die Steuereinnahmen steigen. Ein alternatives Modell ist die Einführung eines Ehezusatzfreibetrags oder einer Steuergutschrift, der für beide Ehepartner angesetzt wird. Bei der Steuergutschrift erhalten beide Paare eine Reduzierung der Steuerlast in Höhe der Gutschrift. Beim Ehezusatzfreibetrag wird der Freibetrag steuerlich für die Ehepartner (ungemindert oder Einkommensabhängig) freigestellt (vgl. Blömer und Peichl 2023; Bach et al. 2020; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023).

tigungseffekte bei Ehen mit Kindern, nicht aber bei kinderlosen Ehen aufgrund der Beibehaltung des Splittingtarifs bei Ehepartnern (vgl. Bergs et al. 2007; Steiner und Wrohlich 2008).

- Modellsimulationen zeigen, dass **verschiedene Reformoptionen in der Ehegatten- und Familienbesteuerung** nahezu aufkommensneutral **steuerliche Fehlanreize reduzieren**, die **Beschäftigung signifikant erhöhen**, einen Beitrag zur **Geschlechtergerechtigkeit** leisten und dabei die steuerliche Entlastung von Familien aufrechterhalten können (vgl. Blömer und Peichl 2023; Bach et al. 2020; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023). Beim Übergang vom Ehegattensplitting auf eine alternative Familienbesteuerung, bspw. mit Realsplitting (mit übertragbarem Höchstfreibetrag) oder Ehezusatzfreibeträgen, kann es auch für manche Bestandsehe zu Nachteilen führen. Da es Ehepartner gibt, die ihre Lebens- und Einkommensplanung gemeinschaftlich vor dem Hintergrund des bestehenden Steuersystems gestaltet haben, stellt sich die Frage nach einem **Bestands- und Vertrauensschutz**, indem bisherige Regelungen zur Ehegattenbesteuerung für Bestandsehe aufrechterhalten bleiben (vgl. Fuest 2021a). Denn manche Zweitverdiener können oder wollen – auch bei niedrigerer Grenzbelastung – **aufgrund in der Vergangenheit getroffener Entscheidungen** nun nicht ohne weiteres Erwerbsarbeit aufnehmen oder ausdehnen. In der politischen Umsetzung wären daher Stichtagsregelungen oder Übergangsfristen realistisch, was aber die erwarteten positiven Beschäftigungseffekte deutlich mindern bzw. erst in der längeren Frist realisieren würde.

Vergünstigungen bei Überstunden und Rentenaarbeit

- Um Mehrarbeit attraktiver zu machen, werden in der Diskussion auch Steuervergünstigungen für Überstunden ins Spiel gebracht. **Steuervergünstigungen für Überstunden sind jedoch nicht zielführend, um Arbeitsvolumen auszudehnen.** Während eine solche Regelung mit spürbaren Steuereinbußen für den Fiskus einhergehen könnten, ist nicht mit signifikanten Impulsen für Arbeit und Wachstum zu rechnen. Eine ähnliche Regelung in Frankreich im Jahr 2007 führte beispielweise überwiegend zu Mitnahmeeffekten (Cahuc und Carcillo, 2014). Einerseits kommen Personen in die Steuervergünstigung, die ohnehin schon mehr arbeiten. Damit entstehen fiskalische Kosten, ohne effektiv Arbeitsanreize und Produktivität zu erhöhen. Wenn dies zudem insbesondere Besserverdienende betrifft, kann sich mit der Maßnahme auch die Ungleichheit erhöhen. Alternativ könnten deswegen auch die Sozialabgaben bei Überstunden betrachtet werden, da davon insbesondere geringe und mittlere Einkommen profitieren würden. Andererseits ist fraglich, ob die Mitnahme der Überstunden zu mehr Effizienz führt, nicht zu mehr Bürokratie führt und welche Gruppen in Voll- oder Teilzeit überhaupt daran partizipieren können. Insgesamt erscheint diese Maßnahme wenig zielführend.

- Eine **Abgabentlastung für Erwerbsarbeit bei Personen im Renten- und Pensionsalter**, um insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels mehr Anreize zum länger arbeiten zu haben, kann hingegen zielführend sein. Um spezifisch auf die Anreize zur Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern abzielen und Mitnahmeeffekte bei Unternehmern und Freiberuflern zu reduzieren, könnte vor allem die Reduzierung in der Sozialabgabenlast oder ein begrenzter steuerlicher Freibetrag zielgenau sein. Gleichmaßen sollten auch für Beamte Wege ermöglicht werden, länger arbeiten zu können.

Private Immobilienveräußerungsgewinne

- Auch bei der Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Immobilien oder Flächen des Privatvermögens finden sich Ansatzpunkte für eine Reform, die zu mehr Effizienz und gleichmäßigerer Besteuerung führt. Im aktuellen System bleiben Gewinne aus dem Verkauf einer vermieteten Immobilie oder Flächen des Privatvermögens steuerfrei, wenn diese nach dem Erwerb mindestens zehn Jahre gehalten wurde (sog. Spekulationsfrist, § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG). Im Gegensatz zu Veräußerungsgewinnen bei Aktien und Wertpapieren, die der Abgeltungsteuer unterliegen. Diese Ungleichbehandlung sollte abgeschafft werden. **Veräußerungsgewinne von privaten Immobilien oder von Flächen des Privatvermögens** sollten unabhängig von der Haltedauer **steuerpflichtig** sein und den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zugerechnet werden. Die **Abschaffung der Haltedauer** sollte jedoch mit höheren Freibeträgen oder reduzierten Steuersätzen einhergehen, um einen Inflationsausgleich zu ermöglichen, und um eine progressive Steuerbelastung durch eine Verteilung der Einkünfte über mehrere Jahre abzumildern (vgl. Fuest et al., 2021).⁸

(2) Unternehmens- und Gewinnbesteuerung:

Unternehmenssteuern und Kommunalsteuerreform

- Deutschland ist Spitzenreiter bei der Unternehmensbesteuerung. Um potenziellen Risiken durch hohe Unternehmenssteuern im internationalen Standortwettbewerb benachteiligt zu werden und dadurch Einbußen bei Investitionen und unternehmerischen Aktivitäten zu erleiden, ist es naheliegend, eine **Reduzierung der Steuerlast für Unternehmen (bspw. um zunächst 5 Prozentpunkte bei der Körperschaftssteuer)** zu

⁸ Steuerreformen sollten für mehr Fairness sorgen und Ungleichheiten bei der Besteuerung abschaffen, Jedoch ist zu beachten, dass Steuererhöhungen im Immobiliensektor auch das Angebot an Wohnraum verringern könnten. Änderungen in diesem Bereich sind daher im Kontext der zunehmenden Wohnungsknappheit und der besonderen Belastung des Wohnens durch Grundsteuern und Grunderwerbsteuern zu sehen. Andererseits könnte die Abschaffung der Behaltfrist bei der Veräußerung von Flächen des Privatvermögens schneller neue Flächen für den Wohnbau zur Verfügung stellen, denn bei den zehn Jahren handelt es sich bisher um eine starre Grenze, die selbst im Erbfall und nach Ausweisung der privaten Flächen als Bauland gilt – eine Veräußerung vor Ende der Behaltfrist von zehn Jahren löst eine 100% Steuerpflicht aus, während die Veräußerung danach vollständig steuerfrei ist.

forcieren. Geringere Steuern würden den Investitionsstandort Deutschland wieder attraktiver machen. Um Investitionen, Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum zusätzlich anzuregen, wäre neben der Senkung von Unternehmenssteuern auch die **Ausweitung von beschleunigten Abschreibungsregeln** zielführend. Abschreibungserleichterungen haben dabei eine ähnliche Wirkung wie aktuell diskutierte Investitionsprämien mit dem Unterschied, dass letztere auch Unternehmen mit Verlusten belohnen. Geringere Unternehmenssteuern können sogar langfristig aufkommensneutral wirken, wenn die Investitions- und Wachstumsimpulse hinreichend hohe Steuereinnahmen in der Zukunft hervorbringen (Dorn et al. 2021). Kurzfristig wäre eine Reduzierung der Unternehmenssteuersätze mit Steueraufkommensrückgängen verbunden, für die im Haushalt in der Übergangsphase Spielräume geschaffen werden müssten. Auch beschleunigte Abschreibungen würden zu einem kurzfristigen Rückgang des Steueraufkommens führen. Sie stellen fiskalisch keinen permanenten Steueraufkommensausfall dar, sondern verlagern lediglich Steuerzahlungen in die Zukunft, was beim Staat natürlich Zinskosten verursacht. Wegen des Zins- und Liquiditätsvorteils für Unternehmen können verbesserte Abschreibungen einen Investitions- und Wachstumsimpuls bewirken (Dorn et al. 2021). Es sollte zudem über eine **Abschaffung der Einschränkungen bei der Verlustvorrechnung** für künftige Verluste nachgedacht werden, um Nachteile für riskante Investitionen zu beseitigen.

- Neben hohen Steuersätzen liegt eine große Schwäche des deutschen Unternehmenssteuersystems in seinen kommunalen Wechselwirkungen, da die deutschen Kommunen stark auf Einnahmen aus der Gewerbesteuer angewiesen sind. Diese Abhängigkeit birgt erhebliche Risiken. Wenn Kommunen, die von einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung betroffen sind, die Gewerbesteuer erhöhen, um ihre Haushalte zu stabilisieren, trifft dies gleichermaßen die Eigentümer lokaler Unternehmen sowie die Entwicklung der lokalen Arbeitseinkommen und Investitionen (vgl. Fuest et al. 2018; Link et al. 2022). Die erheblichen konjunkturellen Schwankungen von Unternehmensgewinnen führen zu einer Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen, die Gemeinden keine Planungssicherheit gewährleisten. Dann, wenn Kommunen in Krisen investieren sollten, fehlt ihnen das nötige Geld aus den Gewerbesteuern. Es entsteht die Gefahr eines Teufelskreises aus hoher Steuerlast und wirtschaftlicher Stagnation. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer grundlegenden **Reform der Kommunalfinanzen**.
- Befürworter einer Reform der Kommunalbesteuerung bringen oft die Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Integration in die Körperschaftssteuer ins Spiel. Diese Maßnahme hat einige Vorteile. Eine **Abschaffung der Gewerbesteuer** ist aus effizienz- und verteilungspolitischen Gründen sinnvoll. Die Gewerbesteuer wird zunächst mit viel Aufwand erhoben, um dann bei den Personengesellschaften zu einem erheblichen Teil wieder an die Steuerzahler erstattet zu werden. Beispielweise wäre nach Abschaffung der

Gewerbesteuer und mit einem neuen **Körperschaftsteuersatz von 25%** die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gewinnbesteuerung spürbar verbessert.

- Eine Reform muss aber auch die Finanzierung der Kommunen weiterhin sichern. Eine Reform könnte außerdem die Verbesserung bringen, die Kommunalfinanzen weniger abhängig von konjunkturellen Schwankungen zu machen, um den Kommunen ein stetigeres Steueraufkommen zu sichern. Gleichzeitig gilt es weiterhin ein Hebesatzrecht zu gewährleisten, das der kommunalen Finanzautonomie gerecht wird (Stiftung Marktwirtschaft, 2006).⁹ Der Verwaltungsaufwand der Festsetzung und Erhebung sollte dabei insgesamt möglichst geringgehalten werden. Konkret empfiehlt sich die Einführung eines Vier-Säulen-Modells zur Reform der kommunalen Steuern aus einer Kombination aus kommunaler Unternehmenssteuer (Säule I), Betriebslohnsteuer (Säule II), Bürgersteuer (Säule III), und Grundsteuer (Säule IV), vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2006).

Steuerprivilegien bei Immobilieninvestitionen

- Das deutsche Steuerrecht privilegiert Immobilieninvestitionen für bestimmte Investorentypen. Dies führt zu problematischen Effekten bei Effizienz und Verteilung, weil diese privilegierten Arten des Vermögensaufbaus für Privatpersonen bzw. Haushalte mit geringen Grenzsteuersätzen oder fehlender Kreditwürdigkeit nicht offenstehen und somit zu einer steuerlich geförderten Vermögensakkumulation und Anstieg von (Vermögens-)Ungleichheit führt, während der Immobilienerwerb mit mittleren Einkommen erschwert wird. **Existierende Steuerprivilegien für Immobiliengesellschaften** bei der Einkommen-, Gewerbe- und Grunderwerbsteuer sollten daher einer Prüfung unterzogen werden. Beispielsweise profitieren Objektgesellschaften von der erweiterten Kürzung des Gewerbeertrags und zahlen nur Körperschaftsteuer, nicht jedoch Gewerbesteuer. Immobiliengesellschaften profitieren dabei von einer Befreiungsvorschrift bei der Gewerbesteuer (§ 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG) die nur für Werkwohnungen gedacht war. Heute nutzen viele Immobiliengesellschaften diese Vorschrift, wodurch sie ihre Mieteinnahmen und Immobilienverkäufe ohne Gewerbesteuerbelastung einnehmen können und nur die gegenwärtige Körperschaftsteuer von 15% zahlen, was zu erheblichen steuerlichen Vorteilen für Immobiliengesellschaften oder vermögensverwaltenden Gesellschaften mit Immobilien führt (Fuest et al 2021). Mieteinnahmen einer vermögensverwaltenden GmbH werden daher beispielsweise nur mit der Körperschaftsteuer von 15% besteuert, während die Mieteinnahmen von Wohnungen im Privatbesitz dem i.d.R. deutlich höheren Grenzsteuersatz unterliegen. Vermögenden, die sich die Gründung einer Immobiliengesellschaft bzw. vermögensverwaltenden Gesellschaft leisten können, öffnet sich dadurch ein Steuersparmodell. Die Steuerersparnisse können damit direkt zur weiteren Vermögensakkumulation in Immobilien genutzt werden.

⁹ Das Grundgesetz garantiert durch die Staatsfundamentalnorm die gemeindliche Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), zu deren Kern die finanzielle Autonomie gehört. Deswegen ist eine einfache Abschaffung der Gemeindesteuerung rechtlich nicht ohne weiteres möglich (Stiftung Marktwirtschaft, 2006).

- Immobilien-AGs können zudem laufende und Sonderabschreibungen sowie Refinanzierungszinsen als Betriebsausgaben sowohl bei der Körperschaft- als auch bei der Gewerbesteuer abziehen, was ihre Steuerlast weiter mindert. Zudem können Holdinggesellschaften Anteile an Objektgesellschaften steuerlich begünstigt veräußern, wodurch nur fünf Prozent des Veräußerungsgewinns steuerpflichtig sind. Ökonomisch gesehen bietet diese Steuerpolitik mehr Anreize, um Vermögen in Immobilien zu investieren als in anderen Bereichen, wie z.B. innovative Unternehmensideen, was zu einem ökonomischen Ungleichgewicht führt und Investitionen in Innovation dämpfen kann. Die **Abschaffung dieser Steuervergünstigungen** würde das Steueraufkommen erhöhen, ohne die wirtschaftliche Entwicklung oder den Bau von Immobilien zu belasten (vgl. Fuest et al., 2021; Bach und Eichfelder, 2021). Mit der Integration der Gewerbesteuer in die Körperschaftssteuer und Festsetzung auf 25% wären somit künftig für Kapitalgesellschaften die Einnahmen aus Immobiliengewinnen und anderen Unternehmensgewinnen gleichermaßen besteuert. Damit hängen Investitionen von der erwarteten Profitabilität und nicht mehr vom Steuervorteil ab, was zu mehr Effizienz und Wachstumsimpulsen führt.
- Die Abschaffung weiterer Steuerprivilegien bei der Einkommen- und Gewerbesteuer für Immobilieninvestitionen kann zudem einen Beitrag zu einer gerechteren Steuerlastverteilung und zur Eindämmung der Preissteigerungen auf dem Immobilienmarkt leisten (vgl. Bach und Eichfelder, 2021). Um den Immobilienerwerb über alle Einkommensgruppen gleichermaßen steuerlich zu fördern, könnte stattdessen ein kumulierbarer Lebensfreibetrag bei der Grunderwerbssteuer erwogen werden. Überzeugender wäre allerdings eine **Abschaffung der Grunderwerbsteuer** und eine entsprechende **Erhöhung der jährlichen Grundsteuer**.

(3) Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung:

Wenn direkte Steuerlasten auf Einkommen und Unternehmensgewinne reduziert werden sollen, muss die Politik dafür im Haushalt Spielräume schaffen. Ein Weg ist, die Steuern schrittweise über mehrere Jahre verbindlich zu kürzen, wenn Mehreinnahmen im Staatshaushalt durch wirtschaftliches Wachstum generiert werden. Dies erfordert jedoch Haushaltsdisziplin auf der Ausgabenseite, da andere Ausgaben stattdessen nicht neu eingeführt oder erhöht werden könnten. In Zeiten geringen Wachstums wäre ein anderer, schnellerer Weg, die gegenwärtigen Staatsausgaben kritisch zu prüfen und konsumtive Ausgaben oder ineffiziente Subventionen zugunsten der vorgesehenen Steuerreform zu kürzen. Wenn keine Ausgaben gekürzt werden, müssten andere Einnahmen erzielt werden. Im Vergleich zur direkten Besteuerung wirken indirekte Steuern sowie Grundsteuern weniger verzerrend. Um die Effizienz und Wachstumsimpulse zu erhöhen, bieten sich indirekte Steuern daher an, diese zugunsten der Reduzierung direkter Besteuerung zu erhöhen, um das Steueraufkommen auszugleichen.

- Eine **Erhöhung der Umsatz- und Verbrauchssteuern** (bspw. um einen Prozentpunkt) kann auf Basis des gegenwärtigen Niveaus dann effizient sein, wenn stattdessen die direkte Einkommens- und Gewinnbesteuerung reduziert wird und die privaten Haushalte dafür mehr Einkommen zur Verfügung haben. Die Umsatzsteuer hat weniger negative Auswirkungen auf Investitionen und Beschäftigung und könnte somit das fiskalische Aufkommen ausgleichen, während sie gleichzeitig Impulse für Investitionen, Beschäftigung und Wachstum fördert (Dorn et al., 2021).
- **Indirekte Steuern wirken jedoch regressiv**, weshalb eine stärkere Besteuerung des Konsums insbesondere niedrige und mittlere Einkommen relativ zu hohen Einkommen stärker spüren. Dies verdeutlicht die klassische Abwägung zwischen Verteilungs- und Effizienzzielen in der Steuerpolitik. Die regressive Wirkung bedeutet, dass einkommensschwächere Haushalte einen größeren Teil ihres Einkommens für den Konsum als wohlhabendere Haushalte ausgeben. Die oben beschriebenen Reformelemente der Einkommensbesteuerung zielen jedoch insbesondere auf die Entlastung bei niedrigen und mittleren Einkommen ab, damit sich Arbeit in diesen Einkommensgruppen mehr lohnt. Durch die **Entlastung bei der direkten Besteuerung**, die zu mehr Einkommen und Arbeit führt, **könnte die Mehrbelastung beim Konsum überkompensiert werden** (vgl. Pestel und Sommer 2017). Die gesetzliche Anpassung der Grundsicherung (Bürgergeld) berücksichtigt zudem die Entwicklung der Verbraucherpreise, weshalb die Erhöhung der Konsumsteuern bereits für Bürgergeldempfänger, die von der Entlastung der direkten Besteuerung nicht profitieren, ausgeglichen würde.
- Grundsätzlich sollte zudem die Notwendigkeit **ermäßigter Steuersätze** bei der Umsatzsteuer überprüft und deutlich eingeschränkt werden.

(4) Vermögensbesteuerung:

Befürworter einer Erhöhung von Vermögens- und Erbschaftssteuern führen häufig an, dass diese einerseits zur Finanzierung von Staatsaufgaben herangezogen werden und wirtschaftliche Chancengleichheiten erhöhen könnten. Kritiker der vermögensbezogenen Steuern halten dem entgegen, dass die Besteuerung von Vermögen und Erbschaften so gestaltet sein muss, dass sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Investitionen und die Innovationskraft möglichst nicht beeinträchtigt. Ein reformiertes und vereinfachtes Erbschaftssteuersystem, das hohe Freibeträge für Erbschaften vorsieht und keine unnötigen Ausnahmen für bestimmte Vermögensarten schafft, kann helfen, diese Balance zu erreichen, ohne dass eine Vermögenssteuer nötig wäre. Das aktuelle System voller komplexer und starrer Sprungstellen und Ausnahmen, die zu ungleicher Besteuerung von Erbschaften führt, sollte reformiert werden.

- **Erbschaftsteuer grundlegend reformieren:** Die Erbschaftsbesteuerung sollte reformiert werden und darauf abzielen, die Steuerlast gerechter zu verteilen und gleichzeitig

die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Investitionen und Innovationskraft von Unternehmen nicht zu beeinträchtigen. Sie sollte **vereinfacht** werden, mit einem **einheitlichen, niedrigen Steuersatz** (z. B. 5 - 10 %) der jedoch für alle Vermögensarten gelten sollte. Die bestehenden Freibeträge in Abhängigkeit des Verwandtschaftsgrads könnten erhalten bleiben, um insbesondere kleinere Erbschaften nicht zu belasten und die Zahl der Steuerfälle zu begrenzen. Vergünstigungen und Ausnahmen für Betriebsvermögen und selbst genutzte Immobilien sollten abgebaut werden, da diese zu Ungleichheit bei Gleichvermögenden, ökonomischer Verzerrung, Inkonsistenzen und hohen administrativen Kosten führen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2012; Spengel et al. 2014). Teils entstehen durch die bestehenden Regelungen krasse Ungleichbehandlungen, die auch mit dem Argument des Schutzes von Arbeitsplätzen nicht zu rechtfertigen sind. Bedrohliche Liquiditätsprobleme und Bestandsgefährdung von Unternehmen könnten durch **großzügige (zinslose) Stundungsregelungen** abgefedert werden, indem die Steuer aus dem laufenden Gewinn bezahlt wird (vgl. Wissenschaftlichen Beirat beim BMF 2012), oder gar die Erbschaftssteuerlast über mehrere Jahre als Betriebsausgabe steuerlich abgeschrieben werden kann. Dieser Reformansatz würde dem Anreiz der Unternehmensfortführung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen gerecht. Eine solche Reform zielt auf eine fairere und effizientere Verteilung der Erbschaftssteuerlasten ab und wäre grundsätzlich auch aufkommensneutral möglich, wenn die Steuersätze und Freibeträge so angepasst würden, dass die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer im Gesamtvolumen unverändert bleiben.

- **Freibeträge der Erbschaftsbesteuerung könnten dynamisch „auf Rädern“** unter Berücksichtigung der Immobilien- bzw. Vermögenspreisinflation angepasst werden. Die aktuellen Freibeträge wurden seit 2008 nicht angepasst, was angesichts der gestiegenen Immobilienpreise und der Vermögensinflation zu intertemporalen Verzerrungen führt.
- Eine Reform der Erbschaftsteuer sollte auch die **Sonderbehandlung von Immobilienvermögen aufgeben**. Die Steuervergünstigung gemäß § 13a ErbStG privilegiert große Wohnungsgesellschaften gegenüber privaten Vermietern und kleinen Gesellschaften, was den Wettbewerb verzerrt (vgl. Fuest et al. 2021; Bach und Eichfelder 2021).
- **Nettovermögenssteuer nicht einführen:** Wenn Einkommen und Erbschaften richtig besteuert werden, dann bedarf es keiner weiteren Vermögensbesteuerung, die sehr hohe Erhebungskosten und ökonomische Verzerrungen durch Ausweichreaktionen (z.B. internationale Kapitalflucht) mit sich bringen würde (Fuest 2021b). International sind Nettovermögensteuern die Ausnahme, eine Einführung in Deutschland wäre ein Signal an Investoren, den Standort Deutschland zu verlassen. Ex-ante-Evaluierungen prognostizieren erhebliche negative Auswirkungen auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung sowie fiskalische Verluste aus anderen Steuerquellen, sodass eine Nettovermögensteuer das Steueraufkommen langfristig senken könnte. So würde eine Vermögenssteuer von einem Prozent den effektiven Durchschnittssteuersatz von Unternehmen

von aktuell etwa 30 Prozent deutlich auf 38 bis 65 Prozent erhöhen (Fuest 2021b). Besonders bei Unternehmen mit niedriger Profitabilität würde dies einer Verdopplung der Ertragsteuern nahekommen. Eine solch erhöhte Steuerlast für Unternehmen und privaten Investoren würde zu geringeren Investitionen und einer Kapitalflucht führen und die wirtschaftliche Dynamik weiter erheblich reduzieren.

4 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Deutschland hat eine im internationalen Vergleich hohe Steuer- und Abgabenlast, die auch zur strukturellen Schwäche des Wirtschaftsstandorts beiträgt. Zwar liegt Deutschland bei der indirekten Besteuerung des Konsums, also auf den Kauf von Waren und Dienstleistungen deutlich unter dem Durchschnitt der EU und Mittelfeld im G7-Vergleich. Aber insbesondere bei der direkten Abgabenlast von Arbeitseinkommen und der Besteuerung der Gewinne von Kapitalgesellschaften ist es ein Hochsteuerland und im Vergleich mit den anderen großen Industrieländern an der Spitze.

Die umfassende Betrachtung der Staatsausgaben und Steuereinnahmen sowie die Diskussion einzelner Steuerarten dieses Impulsartikels zeigen, wie mit langfristig orientierten und kurzfristig realisierbaren Elementen einer angebotsorientierten Steuerreform, einer Vereinfachung und Transparenz des Steuersystems, einer fairen Lastenverteilung sowie der Bereitstellung struktureller Impulse für mehr Wachstum, Leistung und Beschäftigung die Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft und Produktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland gestärkt werden kann. Gleichzeitig sollte dabei jedoch ein aufkommensneutraler Ansatz beibehalten werden, um zu gewährleisten, dass die öffentliche Hand weiterhin in der Lage ist, ein hohes Niveau an öffentlichen Leistungen bereitzustellen.

Die vorgestellten Elemente bieten einen Baukasten, um eine grundlegende Reform des Steuersystems zu erreichen. Diese Vorschläge umfassen verschiedene Maßnahmen, die steuerliche Entlastungen schaffen, Arbeitsanreize erhöhen und Ineffizienzen abbauen. Gleichzeitig können daraus entstehende Steuermindereinnahmen durch effizientere Steuereinnahmequellen ausgeglichen werden, was aufkommensneutrale Effizienzsteigerungen sicherstellt.

Als Beispiel kann eine vorgeschlagene stufenweise Senkung der Unternehmensbesteuerung betrachtet werden. Durch eine verbindliche schrittweise Reduzierung der Steuerlast der Unternehmen über mehrere Jahre, könnten kurzfristige Mindereinnahmen im Staatshaushalt besser eingeplant werden, während positive Investitions- und Beschäftigungsanreize für den Standort Deutschland sofort wirken können. Die verbleibenden Mindereinnahmen könnten entweder durch eine striktere Ausgabendisziplin oder durch eine leichte Erhöhung der Umsatzsteuer ausgeglichen werden. Diese Maßnahme hätte weniger negative Wirkungen auf Investitionen und Beschäftigung als beispielsweise eine Gegenfinanzierung durch höhere Einkommensteuern. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Wachstumsimpulse dank der Erleichterungen bei der Unternehmensbesteuerung die Steuereinnahmen selbst vollständig kompensieren können (vgl. Simulationsergebnisse, Dorn et al. 2021).

Auch weitere der genannten Steuerreformvorschläge können in ähnlicher Weise als Stellschrauben betrachtet werden. Beispielsweise wurden einerseits mehrere Reformoptionen bei der Einkommensbesteuerung aufgezeigt, die unmittelbar aufkommensneutral umsetzbar wären und zu

mehr Transparenz sowie mehr Effizienz und Beschäftigung führen würden. Andererseits führen Entlastungen bei der Einkommensbesteuerung von geringen und mittleren Einkommen bspw. durch Abflachen des Mittelstandsbauchs zwar zu höheren Arbeits- und Leistungsanreizen, aber auch zu höheren fiskalischen Kosten. Auch diese könnten durch eine stufenweise Einführung über eine Legislaturperiode und einer Ausgabendisziplin sowie einer Gegenfinanzierung durch höhere Umsatzsteuern finanziert werden. Zwar haben geringfügig höhere Umsatzsteuern eine regressive Wirkung, doch könnten gerade geringe und mittlere Einkommen bei der Entlastung im Einkommenssteuer- und Transfersystem überkompensiert werden. Letztlich ist es eine politische Entscheidung und Teil der klassischen Abwägung zwischen Verteilungs- und Effizienzzielen in der Steuerpolitik ob und inwieweit die vorgeschlagenen Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Abgabensystems umgesetzt werden sollen.

Neben einer effizienten Steuer- und Abgabenlastverteilung und angebotsorientierten Steuerpolitik sind der Abbau der hohen Bürokratielasten (vgl. Falck et al. 2024) sowie ein moderner Steuervollzug ebenfalls ein wichtiger Standortfaktor. Zur höheren Effizienz sollte ein weniger komplexes Steuerrecht angestrebt werden, das sich zugleich an einer realistischen Umsetzbarkeit orientiert und ressourcenschonender sowie nachweisärmer wird (vgl. BMF 2024b, 2024c). Zudem sollte ein moderner Steuervollzug entschieden vorangetrieben werden, der auf Digitalisierung und Nutzerfreundlichkeit setzt (inkl. klugen Verfahrens- und Anreizsystemen sowie Planungs- und Rechtssicherheit). Dieser kann dazu beitragen, die Steuerbefolgungskosten zu reduzieren und die Effizienz der Steuererhebung zu steigern. Die Einbindung technologischer Fortschritte und die Vereinfachung administrativer Prozesse können sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzverwaltung maßgeblich entlasten. Maßnahmen zur Reduktion von Dokumentations- und Erklärungspflichten sowie die Förderung einer kooperativen *Steuer-Compliance* sind daher zentrale Elemente, um ein flexibles und innovationsfreundliches Steuerrecht zu schaffen, das juristische und natürliche Personen dabei unterstützt, ihre Ressourcen effizient einzusetzen.

Literaturverzeichnis

Bach, S. und S. Eichfelder (2021). »Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen«, *DIW Wochenbericht*, 88(27), 463-470.

Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2020). »Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss«, *DIW Wochenbericht*, 41, 785-794.

Bergs, C., C. Fuest, A. Peichl und T. Schaefer (2007). »Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte«, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 58, 1-27.

Beznoska, M., C. Fuest und T. Schaefer (2016). »Wirkungen einer Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ im Einkommensteuertarif«, *Wirtschaftsdienst*, 96(9), 655-659.

Beznoska, M., T. Hentze, S. Kochskämper und M. Stockhausen (2019), »Die Besteuerung von Ehepaaren in Deutschland: Ökonomische Effekte verschiedener Reformvorschläge«, *IW-Analyse* 133, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Blömer, M., P. Brandt, F. Dorn, C. Fuest und A. Peichl (2021), »Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 37-49.

Blömer, M., F. Dorn und C. Fuest (2023). »Kalte Progression in Zeiten hoher Inflation: Wer trägt die Lasten?«, *ifo Schnelldienst* 76(2), 3-13.

Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2024a). »Lohnt" sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024«, *ifo Schnelldienst*, 77(01), 35-38.

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), »Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems«, *ifo Schnelldienst* 72(4), 34-43.

Blömer, M., M. Pannier und A. Peichl (2024b). »Die Wirkung von Freibeträgen und die Umwandlung in Steuergutschriften im deutschen Steuer- und Transfersystem«, *ifo Forschungsberichte* 143.

Blömer, M. und A. Peichl (2023). »Reformoptionen im deutschen Grundsicherungs- und Transfersystem sowie bei der Ehegattenbesteuerung«, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 04/2023, Wiesbaden.

BMF (2024a). »Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2023«, *BMF-Monatsbericht August 2024*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

– (2024b). »Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung: Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer«, *Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“*.

– (2024c). »Besteuerung der Unternehmen: Einfacher und Effizienter«, *Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmenssteuer“*.

BVerfG (1957), Steuersplitting, Beschluss 1 BvL 4/54, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 17. Januar

Cahuc, P. und S. Carcillo (2014). »The detaxation of overtime hours: lessons from the French experiment«, *Journal of Labor Economics*, 32(2), 361-400.

Dolls, M., F. Dorn, D. Gstrein und M. Lay (2023), »Die Lage der Mittelschicht im europäischen Vergleich«, in: M. Ferber (Hrsg.), *Gerechtigkeit für die Mitte? Die Verteilung der Steuer- und Abgabenglast in Deutschland und im EU-Vergleich*, ifo-Studie im Auftrag der Hanns-Seidel-Stiftung, ifo Institut, München, 70–98.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016a). »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten«, *ifo Forschungsberichte*, 77.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016b). »Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Forschungsberichte*, 76.

Dorn, F., C. Fuest, F. Häring, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2017a). »Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Reformoptionen zur Einkommensteuer und ihre fiskalischen Kosten«, *ifo Schnelldienst*, 70(09), 31.38.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b). »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression«, *ifo Schnelldienst*, 70(02), 51-58.

Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021). »Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell«, *ifo Schnelldienst*, 74(10), 03-11

Dorn, F., C. Fuest, L. Koch und F. Neumeier (2022). »Reform der Familienbesteuerung«, *Steuer und Wirtschaft*, 99(2), 119-128.

Dorn, F., D. Gstrein, F. Neumeier und A. Peichl (2023). »Die Mittelschicht in Deutschland: Zugehörigkeit, Entwicklung und Steuerlast«, *ifo Schnelldienst*, 76(08), 29-36.

Dorn, F. et al. (2023). »Gerechtigkeit für die Mitte? Die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast in Deutschland und im EU-Vergleich«, *ifo Studie im Auftrag der Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen*.

Falck, O., Y.M. Guo und C. Pfaffl (2024). »Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand«, *ifo Schnelldienst*, 77(11), 3-11.

Foerster, H. (2022). »Untying the Knot: How Child Support and Alimony Affect Couples' Decisions and Welfare« (No. 1043). Boston College Department of Economics.

Fuest, C. (2021a). »Vor- und Nachteile einer Reform des Ehegattensplittings.«, *ifo Standpunkt Nr. 227*.

– (2021b). »Zur Debatte über die Einführung einer Nettovermögensteuer in Deutschland.« München: *Stiftung Familienunternehmen*.

Fuest, C., J. Hey und C. Spengel (2021). »Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung«, *ifo Schnelldienst*, 74(12), 31-38.

Fuest, C. und A. Peichl. (2020). »Acht Elemente einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems«, *Wirtschaftsdienst*, 100(3), 162.165.

Günther, T., Miltner, S. und Schöb, R. (2023). »Ungelöste Probleme der Grundsicherung«. *ifo Schnelldienst*, 76(03), 41-47.

Guvenen, F., G. Kambourov, B. Kuruscu, S. Ocampo-Diaz und D. Chen (2019). »Use it or lose it: Efficiency gains from wealth taxation«, *NBER Working Paper*, Nr. 26284.

Pestel, N., R. Schnabel, S. Siegloch, E. Sommer und A. Spermann (2016). »Ist eine Glättung des Mittelstandsbauchs finanzierbar? Eine Mikrosimulationsstudie«, *IZA-Standpunkte*, 86.

Pestel, N. und E. Sommer (2017). »Shifting taxes from labor to consumption: more employment and more inequality?«, *Review of Income and Wealth*, 63(3), 542-563.

Peichl, A. und H. Rainer (2021). »Erwerbstätigenpotenzial besser ausschöpfen«, *ifo Schnelldienst*, 74 (7), 6–10

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023). *Jahresgutachten 2023-24*, Wiesbaden.

Spengel, C., Streif, F., Hey, J., Kirchdörfer, R., Seiler, C., Meister, M., und Welling, B. (2014). »Erb-schaftsteuern: Ist der Steuerbonus für Unternehmenserben gerechtfertigt?«, *ifo Schnelldienst*, 67(17), 5-21.

Steiner, V. und K. Wrohlich (2008). »Introducing family tax splitting in Germany: how would it affect the income distribution, work incentives and welfare?«, *Finanzarchiv*, 64(1), 115–142.

Stiftung Marktwirtschaft (2006). »Kommission Steuergesetzbuch: Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen«, Juli 2006.

IWF (2019). »Tax Pressures and Reforms Options«, Selected Issues, IMF Country Report No. 19/214. Washington, D.C.: International Monetary Fund, S. 25–47.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012). »Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer«; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

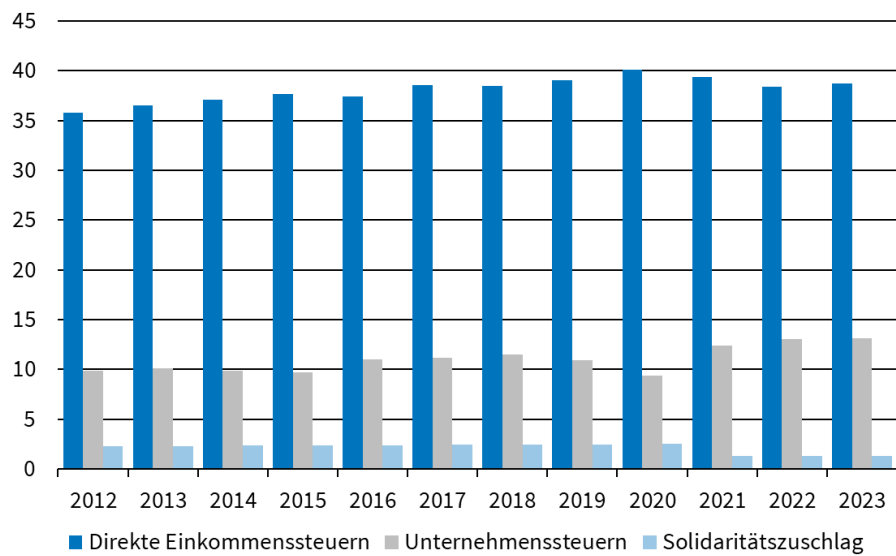
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023). »Reform der Grundsi-
cherung«; Stellungnahme 05/2023 des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Anhang

Abbildung A1: Direkte Steuern in Deutschland

Direkte Steuern

in % des Gesamtsteueraufkommens



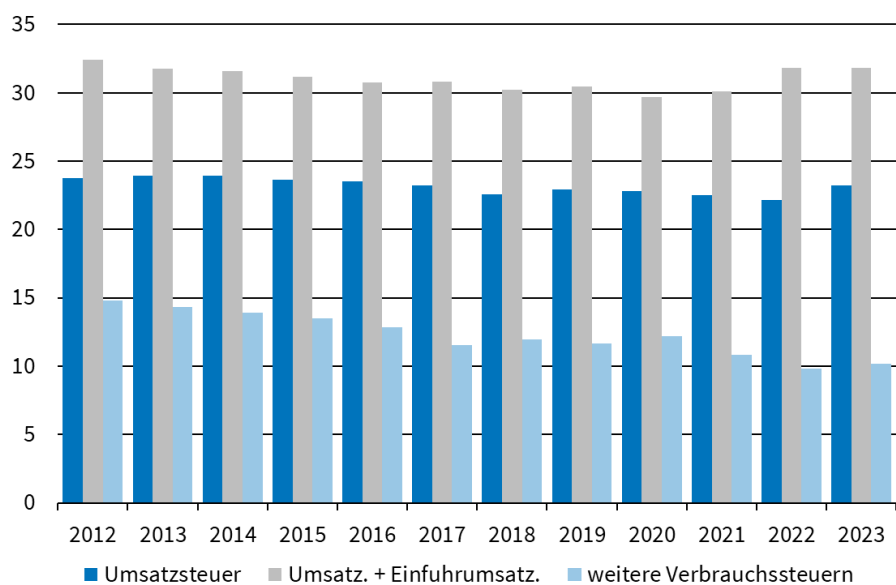
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung.

© ifo Institut

Abbildung A2: Indirekte Steuern in Deutschland

Indirekte Steuern

in % des Gesamtsteueraufkommens



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung.

© ifo Institut

Abbildung A3: Vermögensbezogene Steuern in Deutschland, EU, und OECD 2012

