

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG)¹

Anlass und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Die Bundesregierung möchte mit diesem Gesetzentwurf Korrekturen im Steuerrecht vornehmen, die übermäßige Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern bei gleichbleibender Leistungsfähigkeit vermeiden. Hierzu sieht die Bundesregierung neben einer Reihe weiterer Änderungen Anpassungen in folgenden Regelungsgebieten vor: Anhebungen des Grundfreibetrags im Einkommensteuertarif sowie des Kinderfreibetrags aufgrund steigender steuerfreier Existenzminima in den Jahren 2025 und 2026, Erhöhungen der übrigen Eckwerte im Einkommensteuertarif (mit Ausnahme der sogenannten Reichensteuer) in den Jahren 2025 und 2026 (Ausgleich der sogenannten kalten Progression), Anhebungen der Freigrenzen des Solidaritätszuschlags in den Jahren 2025 und 2026, Anhebungen des Kindergeldes in den Jahren 2025 und 2026 sowie die Überführung der Lohnsteuerklassen III und V in das Faktorverfahren mit Wirkung ab 2030.

Grundsätzliche Anmerkungen und Bewertung

Die Besteuerung von Verdiensten ist in vielerlei Hinsicht reformbedürftig – exemplarisch lässt sich das an drei Aspekten illustrieren:

Erstens fällt die Belastung für untere und mittlere Einkommen gegenwärtig strukturell zu hoch, für hohe Gehälter hingegen zu gering aus. Lasten bei der notwendigen Finanzierung der öffentlichen Haushalte sind damit schon auf Ebene dieser Steuerart unangemessen verteilt; für das gesamte Abgabensystem gilt dies erst recht.² Diese Schlagseite wird noch dadurch verstärkt, dass gerade die arbeitende Mitte und Familien im Zuge der wirtschaftlich schwierigen letzten Jahre mindestens relative, teilweise sogar absolute Wohlstandsverluste hinnehmen mussten.³ Nicht etwa Fortschreibungen, sondern strukturelle Korrekturen des hergebrachten Steuertarifs sind deshalb seit Langem überfällig.

Zweitens ist der Familienleistungsausgleich – bestehend aus steuerlichen Freibeträgen und dem mindestens gezahlten Kindergeld – insofern ähnlich schräg konstruiert, als Bezieher höherer Einkommen pro Kind erheblich mehr Steuern sparen, als die Einkommensmitte aus dem pauschalen Kindergeld erhält. Auf dem Weg zur geplanten Kindergrundsicherung sollte diese nicht zu rechtfertigende Lücke geschlossen werden, indem die Kindergeldhöhe entschlossen in Richtung des maximalen Kinderfreibetrags ertrags angehoben wird.

Drittens ist neben der Berechnung der endgültigen Einkommensteuerschuld nach Tarif auch die bisherige Ermittlung der Abschlagszahlungen im Rahmen des Lohnsteuerabzugs kritisch zu sehen. Das dafür herangezogene, technisch teils sehr grob gehaltene Steuerklassenmodell bewirkt

¹ Siehe BT-Drs. 20/12778 vom 09.09.2024.

² Siehe Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, DIW Wochenbericht Nr. 51+52.

³ Siehe Dullien, Sebastian/Rietzler, Katja/Tober, Silke (2024): Brutto- und Nettoeinkommen von Arbeitnehmendenhaushalten 2021–2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien, IMK Policy Brief Nr. 173.

insbesondere in der Kombination III/V starke Verzerrungen zwischen tatsächlicher Steuerschuld und Abschlägen sowie bei der Verteilung Letzterer. Oft haben Hinzuverdienende in Steuerklasse V – in der Regel Frauen – durch ihren überproportional hohen Lohnsteueranteil so den Eindruck, sie würden für ihren Verdienst mit hohen Steuersätzen bestraft, und verzichten in der Folge auf sozial- und steuerpflichtige Beschäftigung beziehungsweise auf deren Ausweitung. Auch wenn dies formal tatsächlich nicht zutrifft, weil sie „lediglich“ einen erhöhten Anteil der gemeinsamen Abschlagszahlung tragen, ist der problematische Fehlanreiz doch real. Hinzu kommt, dass nach dem Nettoprinzip berechnete Lohnersatzleistungen in Steuerklasse V besonders und oft unzureichend niedrig ausfallen, sodass auch insofern eine Reform mit stets gerechter Lastenverteilung geboten ist.

Während Freibetragsanhebungen im Zuge steigender Existenzminima zwingend sind (die Ermittlung Letzterer allerdings angepasst werden sollte) und die Überführung der Lohnsteuerklassen III und V in das exakte und gerechte Faktorverfahren überfällig ist, halten die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes den außerdem geplanten, allerdings nicht unbedingt zwingenden Ausgleich der „kalten Progression“ in der gegenwärtigen Lage nicht für den geeignetsten Ansatz und skizzieren ein abweichendes Modell zur zielgenauen und systematischen Entlastung der arbeitenden Bevölkerung. Dies gilt auch für den Familienleistungsausgleich, in dem die Lücke zwischen Freibetragserträgen und Kindergeld gerade nicht weiter aufgehen, sondern im Gegenteil zeitnah wirksam reduziert und perspektivisch ganz geschlossen werden sollte.

Zu ausgewählten Maßnahmen im Einzelnen

Anpassung des Einkommensteuertarifs

Regelungen

Vorgesehen ist, den Grundfreibetrag und grundsätzlich auch die weiteren Tarifeckwerte für die Jahre 2025 und 2026 – also dem zuletzt 2022 mit dem „Inflationsausgleichsgesetz“ fortgeführten Zweijahresturnus folgend – im Vorgriff auf die Ergebnisse des 15. Existenzminimumberichts und des 6. Steuerprogressionsberichts anhand der im Frühjahr geschätzten Konsumausgabenentwicklung für 2024 und 2025 um 2,5 bzw. 2,0 Prozent anzuheben. Damit soll das Existenzminimum wie vorgeschrieben weiterhin steuerfrei gestellt und die reale Belastungswirkung des Einkommensteuertarifs konstant gehalten werden. Es soll also auch in den Folgejahren nicht zu einer „kalten Progression“ kommen, die im progressiven Steuertarif entsteht, wenn dem bloßen Inflationsausgleich dienende Nominallohnsteigerungen den Durchschnittssteuersatz erhöhen und die reale Kaufkraft trotz eigentlich gleicher Leistungsfähigkeit sinkt. Diese Anpassungen – beim Grundfreibetrag etwa auf 12.084 Euro (2025) und weiter auf 12.336 (2026) – sind allerdings ausdrücklich nicht für den „Reichensteuersatz“ in Höhe von 45 Prozent vorgesehen, der auch absehbar ab 277.826 Euro greifen soll. Stark steigen soll hingegen die Freigrenze für den Solidaritätszuschlag, die seit 2021 etwa 90 Prozent der zuvor insofern Abgabepflichtigen davon befreien soll: In einem ersten Schritt soll diese Schwelle (an die sich eine Einschleifzone anschließt) nach dem Gesetzentwurf von 18.130 Euro um 10 Prozent auf 19.950 Euro, für 2026 dann um weitere 2 Prozent auf 20.350 Euro steigen.

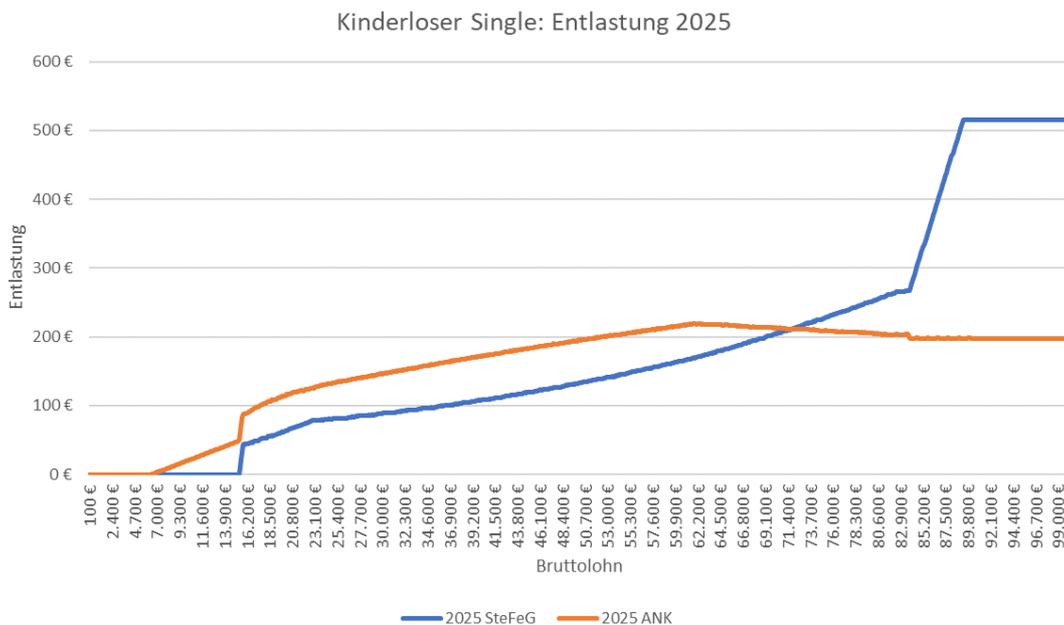
Bewertung

Regelmäßige Anpassungen des Grundfreibetrags sind zur zwingenden steuerlichen Freistellung des Existenzminimums erforderlich und insofern nicht zu beanstanden. Allerdings ist immer wieder zu betonen, dass die Ermittlung dieser Beträge auf den sozialhilferechtlichen Regelsätzen fußt, die wiederum anhand einer vielfach kritisierten Methodik bestimmt werden und letztlich nicht annähernd bedarfsdeckend sind.⁴ Aktualisierungen des Grundfreibetrags auf dieser Grundlage schreiben die Problematik also fort; tatsächlich müsste der Grundfreibetrag merklich höher ausfallen.

Ebenso sind regelmäßige prozentuale Fortschreibungen der sonstigen Tarifeckwerte grundsätzlich systematisch, um so den ungewollten Effekt „kalter Progression“ zu verhindern. Dabei ist allerdings

⁴ Siehe Becker, Irene/Held, Benjamin (2021): Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnungen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, herausgegeben von der Diakonie Deutschland.

zu bedenken, dass eine solche Maßnahme strukturkonservativ ist und die relativen Belastungswirkungen des hergebrachten Tarifs fortschreibt. Sie ist also nur dann geboten, wenn diese Effekte grundsätzlich als richtig und bewahrenswert gelten, und wenn der Ausgleich der „kalten Progression“ aktuell bestehende Verteilungsschiefen nicht noch verstärkt. Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes sind beide Voraussetzungen zurzeit allerdings nicht erfüllt: Zum einen ist der Einkommensteuertarif (und erst recht das Steuersystem insgesamt) nicht mehr hinreichend progressiv und verdient deshalb keine einfache Fortschreibung. Zum anderen zeigt die oben erwähnte Analyse des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), dass die arbeitende Mitte finanziell besonders stark unter den multiplen Krisen der vergangenen Jahre gelitten hat. Es ist deshalb geboten, gerade im unteren und mittleren Einkommensbereich systematische Entlastung zu verschaffen, wofür sich insbesondere eine ohnehin von den Koalitionspartnern in Aussicht gestellte Beitragssatzdämpfung in den Kranken- und Pflegeversicherungen anbietet. Die entsprechenden Effekte zeigen sich im folgenden Vergleich für 2025 (gegenüber 2024) zwischen Gesetzentwurf und unserem Vorschlag (analoge Anhebung des Grundfreibetrags, nicht aber der weiteren Eckwerte und der „Soli“-Freigrenze, dafür insgesamt 0,8 Punkte Beitragssatzreduktion in der gesetzlichen Krankenversicherung und sozialen Pflegeversicherung)⁵ am Beispiel eines kinderlosen Singles:⁶



Deutlich wird, dass das Modell der Arbeitnehmerkammer nominal – und diese Dimension ist in der gegenwärtigen krisengeprägten Lage entscheidend – erheblich gleichmäßiger entlasten würde, dabei auch den noch nicht steuerpflichtigen unteren Einkommensbereich erreicht und wiederum „Überentlastungen“ aufgrund einer starken Anhebung der Freigrenze für den Solidaritätszuschlag vermeidet. Wir regen an, entsprechende Änderungen in den weiteren Beratungen zu erwägen und die Gelegenheit außerdem zu nutzen, anstelle einer bloßen Fortschreibung zum Ausgleich der „kalten Progression“ eine für breite Schichten entlastende, insgesamt aber mindestens aufkommensneutrale Tarifreform umzusetzen.⁷

⁵ Für umfassendere Ausführungen zu angemessener Entlastung im kommenden Jahr siehe [Arbeitnehmerkammer Bremen 2024: Belastungen vermeiden? Unbedingt, aber zielgenau!](#)

⁶ Diese Betrachtung unterstellt volle Sozialversicherung auch oberhalb der Versicherungspflichtgrenze und berücksichtigt nicht die absehbare Anhebung der Bemessungsgrenzen, zumal Letztere keine diskretionäre Maßnahme darstellt und teils entstehende sprunghafte Zusatzbelastungen nicht einträten, wäre die Bemessungssystematik angemessener ausgestaltet.

⁷ Dafür wäre auch nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (siehe <https://www.dgb.de/geld/steuerkonzept/>) ausgesprochen gut geeignet.

Anpassung des Familienleistungsausgleichs

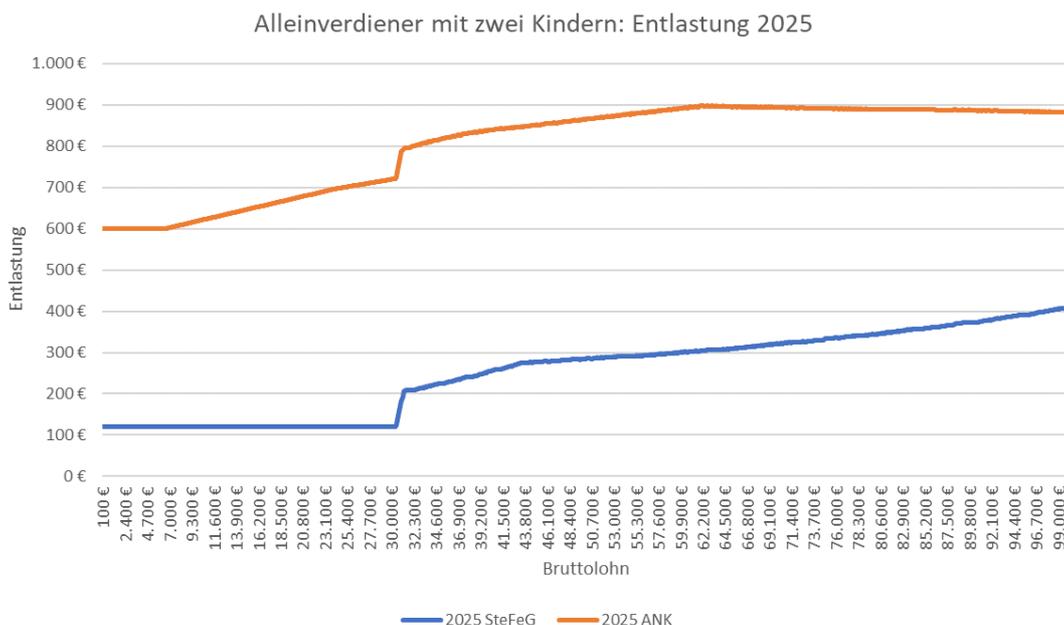
Regelungen

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Kinderfreibetrag pro Kind und Elternteil 2025 auf 3.336 Euro und 2026 weiter auf 3.414 Euro zu erhöhen, sodass sich insgesamt und unter Berücksichtigung des zunächst nicht weiter angepassten Teilfreibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf jährliche Freibeträge von 9.600 Euro bzw. 9.756 Euro ergeben. Gleichzeitig soll das Kindergeld 2025 um 5 Euro auf dann 255 Euro pro Monat und im Folgejahr um weitere 4 Euro auf 259 Euro angehoben werden.

Bewertung

Analog zum Grundfreibetrag gilt: Anhebungen der Kinderfreibeträge sind regelmäßig erforderlich und insofern nicht zu kritisieren, bedürfen allerdings einer besseren Fundierung. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass steuerliche „Kinderfreibetragserrträge“ (in Form geringerer Steuerlasten) für Gutverdienende und das pauschale Kindergeld für die Einkommensmitte erheblich divergieren. So würde für einen der „Reichensteuer“ und dem Solidaritätszuschlag unterfallenden Gutverdiener die Steuerentlastung qua Kinderfreibetrag im Jahr 2026 bei gegebenem Tarif 386 Euro pro Kind und Monat betragen, also etwa 150 Prozent des dann geltenden Kindergeldsatzes. Die Schere würde sich damit weiter öffnen, lag der entsprechende Wert doch 2023 noch bei 354 Euro, also „nur“ gut 140 Prozent des damaligen Kindergeldes in Höhe von 250 Euro.

Da von einer steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums letztlich nicht abgesehen werden kann, sollte zum einen dieser Freibetrag – vorgelagert also die zugrunde liegenden Regelsatzhöhen – nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes angemessener bestimmt werden. Zum anderen und damit erst für weite Kreise tatsächlich relevant sollte das Kindergeld zeitnah erheblich angehoben werden und perspektivisch auch dem Maximalertrag qua Freibetrag entsprechen, sodass der Familienleistungsausgleich stets in einheitlicher Höhe erfolgt. Dies ist nach unserer Interpretation des Koalitionsvertrags auch das Ziel der Regierung, das schließlich im Rahmen der geplanten Kindergrundsicherung erreicht werden soll. Unterstellt man in diesem Sinne eine deutliche Kindergelderhöhung auf 275 Euro pro Monat schon ab 2025, so würde sich in Kombination mit den sonstigen von uns angeregten Entlastungen bei einem Alleinverdiener mit zwei Kindern folgende Wirkung ergeben:



Auch hier zeigen sich nominal gleichmäßigere und durch das merklich höhere Kindergeld auch deutlich höhere Entlastungen im Vergleich zu den Wirkungen nach Gesetzentwurf, sodass die in der zitierten IMK-Studie ermittelten Kaufkraftlücken wirksam adressiert würden.

Anpassungen des Lohnsteuerklassensystems

Regelungen

Geplant ist, mit Wirkung ab 2030 die schon seit Jahren auf freiwilliger Basis verfügbare, bislang aber kaum gewählte Steuerklassenkombination „IV mit Faktor“ zum Obligatorium für jene Ehepaare zu machen, die bisher die Kombination III/V (bzw. III für Alleinverdiener) gewählt haben. Dafür soll das Bundeszentralamt für Steuern im Herbst 2029 automatisiert einen Faktor anhand der im Vorjahr für die Ehepartner übermittelten Lohnsteuerbescheinigungen berechnen, um auch ohne individuelle Informationsübermittlung möglichst akkurate und anteilig nach Bruttolohn zwischen den Partnern verteilte Lohnsteuerabzüge zu erreichen. Dieser Faktor soll den Arbeitgebern zum Abruf und Nutzung ab dem Jahresbeginn 2030 bereitgestellt und das Faktorverfahren dann auch in diesen Fällen angewandt werden. Das automatische Verfahren soll fortan ebenfalls genutzt werden, um Faktoren jährlich neu zu berechnen und anzuwenden. Insgesamt entfällt damit die Nutzung der Steuerklassen III und V, und auch Alleinverdiener unterliegen fortan dem Lohnsteuerabzug nach IV mit Faktor (wegen des Faktors aber mit vollständiger Abbildung des Splittingeffekts, sodass sich ihre Abschlagszahlung nicht ändert). Nimmt ein bisheriger „Nichtverdiener“ eine steuerpflichtige Tätigkeit auf, ist nach Gesetzentwurf zur Vermeidung eines deutlich zu geringen Steuerabzugs und entsprechender Nachzahlungen zunächst eine Einstufung beider Ehepartner in die Steuerklasse IV (ohne Faktor) vorzunehmen.

Bewertung

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen trotz der langen beabsichtigten Vorlaufzeit, dass das Lohnsteuerklassensystem nun tatsächlich einer längst überfälligen Reform unterzogen werden soll. Formal sind die Lohnsteuerklassen für das Haushaltseinkommen zwar weitgehend irrelevant, weil sie lediglich die unterjährigen Abschlagszahlungen der einzelnen Partner und nicht die endgültige gemeinsame Steuerschuld beeinflussen. Vielen Beschäftigten ist die Tatsache, dass sie mit diesen Abzügen eigentlich nur – wenn auch mitunter sehr schief verteilt – zur gemeinsamen Einkommensteuerzahlung „am Ende des Jahres“ beitragen, aber nicht hinreichend bewusst. Vielfach wird der monatliche Lohnsteuerabzug hingegen als ganz persönliche Besteuerung wahrgenommen und gilt insbesondere vielen Frauen mit Hinzuverdienst und Steuerklasse V wegen der dort sehr hohen relativen Steuerlast als „Bestrafung“ ihrer Erwerbstätigkeit und erst recht einer möglichen Ausweitung derselben. Entsprechend ist die Steuerklassenkombination III/V zwar nicht theoretisch, aber ganz praktisch eine erhebliche Hürde für substanzielle sozial- und steuerpflichtige Beschäftigung gerade von Frauen und steht damit dem Ziel stetig zunehmender Gleichstellung und geschlechtergerechter Teilhabe am Arbeitsmarkt fundamental entgegen.

Es ist deshalb richtig, diese Kombination mit oft sehr ungenauem und unter den Partnern ausgesprochen unangemessen verteiltem Steuerabzug durch ein Verfahren zu ersetzen, das die vorab entrichtete Lohnsteuer – eine weitgehend gleiche Relation der beiden Löhne auch im Folgejahr vorausgesetzt – sehr nah an die schlussendliche Einkommensteuerschuld heranführt und anteilig fair zwischen beiden Personen verteilt. Das dafür vorgesehene Verfahren ist nachvollziehbar und dürfte seine Aufgabe angemessen erfüllen; dies gilt auch für den Notfallmechanismus „IV ohne Faktor“ im Fall einer unterjährigen Arbeitsaufnahme bisheriger Nichtverdiener. Positiv ist außerdem zu bewerten, dass im Zuge der zukünftig anhand der Bruttorelation verteilten Nettolöhne – ein bisheriger „Klasse III“-Lohn fällt nicht mehr übermäßig hoch aus, ein „Klasse V“-Lohn nicht mehr unangemessen niedrig – auch danach bemessene Lohnersatzleistungen eine gerechte Höhe haben. Der in der Pandemiephase häufige Fall, dass beispielsweise das Kurzarbeitergeld einer in Steuerklasse V eingestuftten Beschäftigten noch einmal deutlich geringer ausfällt und praktisch nicht mehr einkommenssichernd wirken kann, würde damit zuverlässig vermieden.⁸

Sonstiges

Regelungen

⁸ Das ändert allerdings nichts an der eigentlich zu geringen allgemeinen Ersatzrate für derartige Leistungen.

Geplant ist, die Möglichkeit der befristeten degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens fortzuführen. Unter Bezugnahme auf die anhaltende Krisensituation soll diese aktuell bis 31. Dezember 2024 befristete Abschreibungsmöglichkeit nun bis einschließlich 2028 bestehen. Sie soll somit für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, die nach dem 31. Dezember 2024 und vor dem 1. Januar 2029 angeschafft oder hergestellt worden sind, mit einem Prozentsatz, der höchstens das Zweieinhalbfache des Prozentsatzes für die lineare Abschreibung beträgt, jedoch nicht mehr als 25 Prozent, in Anspruch genommen werden können. Damit sollen ebenfalls die Prozentsätze angehoben werden (aktuell: das Zweifache des Prozentsatzes für die lineare Abschreibung, jedoch nicht mehr als 20 Prozent).

Bewertung

Als vorübergehende und erneute konjunkturstützende Maßnahme ist eine solche Verlängerung der Option einer degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens nachvollziehbar und ein wichtiger wirtschaftspolitischer Baustein. Gleichwohl ist es aber entscheidend, dass diese nicht entfristet wird. Dies wäre mit hohen Steuermindereinnahmen verbunden – insbesondere für Kommunen, die laut Gesetzentwurf rund 40 Prozent der Steuerausfälle zu kompensieren haben – und würde dem eigentlichen Anliegen, Investitionen anzureizen und zu beschleunigen, zuwiderlaufen. Außerdem sollte in diesem Zusammenhang auch geprüft werden, ob durch eine Absenkung der Prozentsätze ein vergleichbarer Investitionsanreiz geschaffen werden kann, um die Haushaltslage der Bundesländer angemessen zu berücksichtigen.

Fazit

In den beleuchteten Regelungsbereichen enthält der Entwurf für ein „Steuerfortentwicklungsgesetz“ nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Arbeitskammer des Saarlandes mitunter positive, teils aber auch kritisch zu sehende Reformvorschläge.

Zu begrüßen ist zunächst, dass das Kindergeld in zwei Schritten weiter auf 259 Euro steigen soll, allerdings sind diese zu klein und können nicht mit den Anhebungen der Freibeträge mithalten. Auch die zwingenden Anhebungen des steuerlichen Grundfreibetrags ändern nichts daran, dass eigentlich ein größerer Einkommensbereich gänzlich steuerfrei gestellt werden müsste. Die Eckwertanpassungen zum Ausgleich kalter Progression wären im Lichte der Maßnahmen in den letzten Jahren zwar durchaus systematisch, würden den eigentlich unangemessenen, da zu wenig progressiven Tarif aber lediglich real fortführen und so eine Struktur konservieren, die längst grundsätzlich reformiert werden sollte. So ergeben sich zwar Entlastungen, allerdings fallen diese – durch eine stark angehobene „Soli“-Freigrenze noch verstärkt – nominal besonders stark zugunsten höherer Einkommensgruppen aus, obwohl verteilungspolitisch andere Resultate geboten wären.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes regen deshalb an, auf die Eckwertanhebungen zu verzichten und stattdessen mithilfe zusätzlicher Bundeszuschüsse Sozialversicherungsbeiträge zu dämpfen, was die arbeitende Mitte wirksamer entlasten würde. In einem weiteren Schritt sollte der Einkommensteuertarif zugunsten breiter Schichten, aber insgesamt aufkommensneutral angepasst werden, sodass starke Schultern wieder eine angemessenere Steuerlast tragen.

Positiv ist schließlich die geplante grundlegende Reform der Lohnsteuerklassen zu bewerten, durch die die unterjährigen Steuerabzüge endlich fair zwischen den Ehepartnern verteilt würden, womit eine erhebliche Hürde für die substanzielle Beschäftigung von Frauen beseitigt würde. Um Steuerausfälle durch unnötig hohe steuerliche Begünstigung zu verhindern, sollte in diesem Zuge noch erwogen werden, das Ehegattensplitting auf übliche Einkommensbereiche zu beschränken und darüber hinaus zu deckeln.

Oktober 2024

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
m.brosig@arbeitnehmerkammer.de

Kevin Rösch
Referent für Finanz- und Wirtschaftspolitik
k.roesch@arbeitnehmerkammer.de
