

Berlin, 30. Mai 2006

Stellungnahme des DIW Berlin zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Steueränderungsgesetzes 2007

Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 1. Juni 2006

Bearbeitet von Stefan Bach*

Abbau der Entfernungspauschale sinnvoll

Das DIW Berlin begrüßt den Abbau der Entfernungspauschale.¹ Zwar handelt es sich bei den Fahrtkosten zur Arbeit um „gemischt veranlasste“ Aufwendungen, bei denen grundsätzlich immer auch eine berufliche Veranlassung besteht. Insoweit erscheint eine explizite Verankerung des „Werkstorprinzips“ fragwürdig. Die Hälfte der Erwerbstätigen fährt aber weniger als 10 km zum Arbeitsplatz, drei Viertel weniger als 20 km.² Mit zunehmender Pendlerdistanz tritt die private Motivation in den Vordergrund, jedenfalls längerfristig, auch nach einem Wechsel des Arbeitsplatzes. Aus steuerpolitischer Perspektive ist es daher ausreichend, eine Mindestentfernung im Rahmen von Pauschbeträgen (wie z.B. dem Werbungskosten-Pauschbetrag für Arbeitseinkommen) zu berücksichtigen und auf einen individuellen Abzug von Fahrtkosten zu verzichten. Auch umwelt- und verkehrspolitische Ziele sprechen für einen Abbau der Pendlerpauschale, um Verkehrsströme und Zersiedelung nicht zu fördern. Aus arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischen Gründen sollten aber bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes Fahrtkosten über einen gewissen Zeitraum berücksichtigt werden können, ebenso wie die Kosten für eine doppelte Haushaltsführung.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Härtefallregelung, die Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer zunächst beizubehalten, erscheint angemessen. Damit wird Fernpendlern ein gewisser Bestandsschutz für die bestehende Wohn- und Arbeitsortwahl gewährt. Denkbar wäre aber eine zusätzliche Begrenzung auf eine maximale Entfernung, z.B. auf 60 km. Ferner sollte die Entfernungspauschale längerfristig weiter abgebaut werden.

¹ S. Bach: Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt. Wochenbericht des DIW Berlin 40/2003. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-40-2.html>

² J. Kloas, H. Kuhfeld: Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt. Wochenbericht des DIW Berlin 42/2003. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-42-1.html>

* Dr. Stefan Bach. DIW Berlin, Abteilung Staat. 14191 Berlin. sbach@diw.de

Senkung des Sparer-Freibetrages fragwürdig

Eine weitere Senkung des Sparer-Freibetrages erscheint uns als nicht angemessen. Dieser Freibetrag dient zum einen der Steuervereinfachung, da er die relativ aufwändige Veranlagung von Kapitaleinkünften bei vielen Kleinsparern vermeidet. Zum anderen fördert er die Eigenvorsorge der Bürger, wenn diese neben der (auch steuerlich geförderten) Altersvorsorge Geldvermögen bilden und damit bei längerer Erwerbslosigkeit oder Krankheit die sozialen Sicherungssysteme entlasten. Daher sollte die Steuerpolitik kleinere Kapitaleinkünfte schonen und den Sparerfreibetrag eher wieder ausdehnen – 1993 war er in einer Höhe von 3 070 Euro (6 000 DM) eingeführt worden, heute liegt er nur noch bei 1 370 Euro. Hohe Kapitaleinkünfte sollten dagegen effektiver steuerlich erfasst werden, wie dies die CDU Ende 2003 im Rahmen ihres grundlegenden Einkommensteuerreformkonzepts beschlossen hatte.³

Reichensteuer: Nur geringe Mehreinnahmen

Mit der sogenannten Reichensteuer will die große Koalition Spitzenverdienern einen signifikant höheren Beitrag zur Konsolidierung auferlegen. Nach der Gesetzesbegründung soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, „dass starke Schultern mehr tragen können als schwache“, wofür auch das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit spreche. Das ist ein legitimes Ziel, zumal bei den bisher beschlossenen oder geplanten Konsolidierungsbemühungen – v.a. Anhebung der Mehrwertsteuer, Kürzung der Pendlerpauschale – die kleinen und mittleren Einkommen relativ stärker betroffen sind als die Hocheinkommensbezieher.⁴

Dabei ist aber zu fragen, warum einerseits mit einem spürbaren Zuschlag von 3 %-Punkten auf den Spitzensteuersatz gearbeitet wird, der andererseits nur auf sehr wenige Spitzenverdiener sowie auf die Überschusseinkünfte beschränkt wird. Nach der letzten vorliegenden Einkommensteuerstatistik für 2001 hatten knapp 50 000 Steuerpflichtige zu versteuernde Einkünfte von mehr als 250 000 Euro (500 000 Euro bei Verheirateten) (Tabelle).

³ <http://www.cdu.de/doc/pdfc/120203-beschluss-pt-merz.pdf>

⁴ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des DIW Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 für den Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 4. Mai 2006 und den anhängenden Wochenbericht des DIW Berlin 47/2005.
http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/stellungnahmen/docs/StellungnahmeDIW_HBeglG2006.pdf

Tabelle

**Einkünfte, zu versteuerndes Einkommen und festzusetzende Einkommensteuer 2001
nach Größenklassen des zu versteuernden Einkommens**

| Zu versteuerndes Einkommen (ZvE) ¹⁾ von ... bis unter ... Euro | Summe der Einkünfte | Anteil Einkünfte aus | | | Zu versteuerndes Einkommen | Festzusetzende Einkommensteuer | | Nachrichtlich: Steuerpflichtige | | |
|---|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------------|---------|---------------------------------|---------|--|
| | | Gewinn ²⁾ | Nicht-selbst. Arbeit | sonst. ³⁾ | | Mrd. Euro | % insg. | 1 000 | % insg. | |
| | | % Summe der Einkünfte | | | | | | | | |
| Nach der Grundtabelle Besteuerte | | | | | | | | | | |
| bis unter 25 567 | 137,6 | 6,0 | 87,9 | 6,1 | 106,5 | 14,4 | 23,7 | 9 791 | 73,3 | |
| 25 567 - 51 133 | 113,1 | 6,9 | 91,2 | 1,9 | 101,5 | 24,0 | 39,5 | 3 006 | 22,5 | |
| 51 133 - 81 808 | 26,9 | 16,9 | 78,9 | 4,2 | 24,8 | 8,1 | 13,3 | 402 | 3,0 | |
| 81 808 - 122 724 | 9,8 | 33,3 | 58,6 | 8,2 | 9,2 | 3,4 | 5,7 | 94 | 0,7 | |
| 122 724 - 245 423 | 8,8 | 45,1 | 41,8 | 13,0 | 8,3 | 3,4 | 5,6 | 51 | 0,4 | |
| 245 423 oder mehr | 17,9 | 57,4 | 16,7 | 25,8 | 17,4 | 7,5 | 12,3 | 23 | 0,2 | |
| Insgesamt | 314,2 | 12,1 | 82,1 | 5,8 | 267,7 | 60,7 | 100,0 | 13 366 | 100,0 | |
| Nach der Splittingtabelle Besteuerte (Verheiratete) | | | | | | | | | | |
| <i>(Hälfte des gemeinsamen ZvE)</i> | | | | | | | | | | |
| bis unter 25 567 | 326,0 | 6,4 | 89,5 | 4,1 | 260,3 | 33,2 | 28,6 | 10 737 | 77,8 | |
| 25 567 - 51 133 | 192,8 | 11,2 | 87,7 | 1,2 | 169,4 | 40,5 | 34,9 | 2 565 | 18,6 | |
| 51 133 - 81 808 | 44,1 | 29,1 | 66,9 | 4,0 | 39,8 | 13,1 | 11,3 | 320 | 2,3 | |
| 81 808 - 122 724 | 20,9 | 41,7 | 50,9 | 7,5 | 19,2 | 7,3 | 6,3 | 98 | 0,7 | |
| 122 724 - 245 423 | 20,5 | 46,0 | 41,2 | 12,7 | 19,3 | 7,9 | 6,8 | 59 | 0,4 | |
| 245 423 oder mehr | 33,7 | 54,7 | 22,0 | 23,3 | 32,7 | 14,1 | 12,1 | 25 | 0,2 | |
| Insgesamt | 637,9 | 14,4 | 81,0 | 4,6 | 540,7 | 116,1 | 100,0 | 13 804 | 100,0 | |
| Insgesamt | | | | | | | | | | |
| <i>(Verheiratete: Hälfte des gemeins. ZvE)</i> | | | | | | | | | | |
| bis unter 25 567 | 463,5 | 6,3 | 89,0 | 4,7 | 366,8 | 47,6 | 26,9 | 20 528 | 75,6 | |
| 25 567 - 51 133 | 306,0 | 9,6 | 89,0 | 1,4 | 270,9 | 64,5 | 36,5 | 5 571 | 20,5 | |
| 51 133 - 81 808 | 71,0 | 24,5 | 71,5 | 4,1 | 64,6 | 21,2 | 12,0 | 722 | 2,7 | |
| 81 808 - 122 724 | 30,7 | 39,0 | 53,3 | 7,7 | 28,4 | 10,7 | 6,1 | 192 | 0,7 | |
| 122 724 - 245 423 | 29,3 | 45,8 | 41,4 | 12,8 | 27,6 | 11,3 | 6,4 | 109 | 0,4 | |
| 245 423 oder mehr | 51,6 | 55,6 | 20,2 | 24,2 | 50,0 | 21,5 | 12,2 | 48 | 0,2 | |
| Insgesamt | 952,1 | 13,6 | 81,4 | 5,0 | 808,3 | 176,8 | 100,0 | 27 171 | 100,0 | |

1) Klassengrenzen nach veröffentlichten Tabellen.- 2) Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit.- 3) Einkünfte aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung, sonstige Einkünfte.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001.

Deren Einkünfte bestehen zum Großteil aus Gewinn- und Kapitaleinkünften.⁵ Die Gewinneinkünfte sollen zunächst 2007 vollständig und auch längerfristig im Zuge der Unternehmensteuerreform 2008 weitgehend vom Reichsteuerzuschlag ausgeschlossen bleiben. Für die Kapitaleinkünfte wird eine Abgeltungsteuer diskutiert.⁶ Dann bleiben nur noch die Managergehälter als Besteuerungsgrundlage.

Das für den Reichensteuerzuschlag geschätzte zusätzliche Steueraufkommen fällt mit 250 Mill. Euro (nach Finanztableau Gesetzentwurf) kaum ins Gewicht. Manager, die maßgeblich

⁵ Vgl. dazu auch die Analyse für die 90er Jahre in S. Bach, G. Corneo, V. Steiner: Top Incomes and Top Taxes in Germany. DIW Berlin Discussion Papers 532/2005.

<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp532.pdf>

⁶ Handelsblatt vom 24.5.2006, S. 6.

über den Einsatz der wirtschaftlichen Ressourcen in ihren Unternehmen entscheiden, haben gewisse Spielräume, der Steuerbelastung auszuweichen, wie dies auch aus der Diskussion über die Duale Einkommensteuer bekannt ist,⁷ oder die Steuerbelastung auf die Eigentümer oder die übrigen Arbeitnehmer abzuwälzen. Insoweit bestehen Aufkommensrisiken und es ist fraglich, dass die Manager die Steuererhöhung in vollem Umfang tragen.

Die Senkung des Spitzensteuersatzes auf 42 % wurde vor allem mit Blick auf die Steuerentlastung der Kapitalgesellschaften begründet. Angesichts der anstehenden Senkung der Unternehmensteuersätze und der fortschreitenden Schedulisierung bzw. Dualisierung der Einkommensteuer gilt diese Begründung zumal. Zunehmende Verzerrungen zwischen den verschiedenen steuerlichen Einkunftsarten oder Finanzierungsformen sprechen längerfristig eher für eine Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer.

Man kann aber auch argumentieren: Wenn die große Koalition schon aus Gründen der politischen Kohäsion solche Risiken beim Spitzensteuersatz eingeht, dann sollte es sich wenigstens fiskalisch lohnen. Statt den Zuschlag nur für sehr hohe Einkünfte vorzusehen, könnte man mit niedrigeren Zuschlägen bereits für deutlich geringere Einkünfte einsetzen, was das Aufkommen beträchtlich steigern dürfte.

Sonstiges

Wir begrüßen die übrigen vorgeschlagenen Maßnahmen. Sie dienen dazu, Subventionen und Steuervergünstigungen zu beseitigen, die nicht mehr sinnvoll sind.

⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer.
http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/press/dit_gesamt.pdf