

Stellungnahme zur Sitzung des Finanzausschusses am 1. Juni 2006

Zum Gesetzentwurf für ein Steueränderungsgesetz 2007
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Prof. Dr. Thiess Büttner und Rüdiger Parsche
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München

1. Der Entwurf enthält eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Steuerbemessungsgrundlage im Bereich der Einkommensteuer verbreitert werden soll. Zudem ist eine Steuererhöhung für hohe Einkommen vorgesehen. Darüber hinaus sind eine Reduktion von Transfers im Rahmen des Kindergelds sowie weitere Regelungen im Bereich der internationalen Besteuerung vorgesehen.

2. In der Begründung wird vor allem auf die Konsolidierungserfordernisse hingewiesen. Diese Zielsetzung ist angesichts der schwierigen Haushaltslage beim Bund und bei den Gebietskörperschaften zu begrüßen. Allerdings dient dieser Zielsetzung zum Teil bereits die im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetz 2006 beschlossene Erhöhung der Umsatzsteuer. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist indessen auch angezeigt, um Mittel für eine Senkung der tariflichen Steuerbelastung zu finanzieren. Eine solche ist allerdings nicht vorgesehen. Vielmehr beinhaltet die beschlossene Regelung eine partielle Erhöhung des Einkommensteuersatzes.

3. Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer um 3 Prozentpunkte ist kritisch zu beurteilen. Die verschärfte Progression bei den hohen Einkommen ist angesichts einer fortschreitenden weltwirtschaftlichen Integration und einem Abbau von Mobilitätsrestriktionen in Europa finanzpolitisch verfehlt und verteilungspolitisch zweifelhaft.

Im Hinblick auf die Finanzpolitik ist auf die hohe Elastizität der steuerlichen Bemessungsgrundlage gerade im Bereich der hohen Einkommen zu verweisen (siehe, z.B., Gruber und

Saez, 2002, im *Journal of Public Economics*). Mit anderen Worten, bei einer Erhöhung des Spitzensteuersatzes ist von massiven Ausweichreaktionen der Steuerzahler insbesondere im Kontext der internationalen Steuerkonkurrenz auszugehen. Der Entwurf trägt zwar der Steuerkonkurrenz insoweit Rechnung, als die besonders sensitiven Gewinneinkünfte ausgenommen werden. Inwieweit die unterschiedliche Behandlung der Einkunftsarten im bestehenden Steuerrecht Bestand haben kann, ist eine juristische Frage, zu der wir uns nicht äußern wollen. Dass diese Unterscheidung indessen in der Praxis ohne weiteres umgesetzt werden kann, darf bezweifelt werden. Die unter anderem vom Sachverständigenrat vorgeschlagene duale Einkommensteuer, die ja ebenfalls auf eine unterschiedliche Besteuerung der Einkunftsarten zielt, beinhaltet explizit Vorkehrungen gegen eine steuerlich induzierte Umklassifizierung der Einkunftsarten. Derartige Anpassungen sind in erheblichem Umfang in den skandinavischen Ländern beobachtet worden. Vorkehrungen sind im Entwurf allerdings nicht vorgesehen. Insoweit als eine Umklassifizierung nur begrenzt möglich ist, dürfte der Vorstoß zu höheren Steuersätzen bei hohem Einkommen indessen noch zu weiteren Ausweichreaktionen führen. Die hohe Mobilität, insbesondere in Europa, begünstigt steuerliche Wohnsitzverlagerungen, und die im nationalen Steuerrecht noch vorhandenen Vorkehrungen gegen allzu leichte steuerliche Verlagerungen geraten zunehmend in Konflikt mit der Rechtsprechung des EUGH. Bei den Spitzeneinkommen dürfte sich die erhöhte Steuerbelastung auf die Standortwahl für Konzerne ungünstig auswirken, wovon weitere adverse Effekte auf die Steuerbasis ausgehen. Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass der Versuch der zusätzlichen Besteuerung die Steuerbasis schädigt. Die vorgelegte Quantifizierung geht unter Berücksichtigung der Ausnahme der Gewinneinkommen von einem Einnahmeanstieg von 300 Mio. Euro aus. Angesichts einer generell hohen Elastizität der Bemessungsgrundlage im Bezug auf den Spitzensteuersatz und der Problematik der Abgrenzung der Einkunftsarten in der Praxis halten wir einen Aufkommenseffekt von 0 Euro für mindestens ebenso wahrscheinlich. Neben den Aufkommenseffekten ist im Rahmen einer finanzpolitischen Kosten–Nutzen–Betrachtung zudem zu berücksichtigen, dass die in der Öffentlichkeit mit offensiver Haltung vorgetragene Maßnahme eine Signalwirkung entfaltet, dass Deutschland den vor Jahren eingeschlagenen Weg zu niedrigen Steuersätzen aufgibt.

Hierdurch wird der durch die bislang niedrigere Besteuerung erkaufte Vertrauensvorschuss entwertet.

Verteilungspolitisch ist die Maßnahme zweifelhaft, weil der Versuch der erhöhten Besteuerung hoher Einkommen aufgrund der zu erwartenden Ausweichreaktionen gerade dazu führt, dass die Schere zwischen dem im Steuerrecht vorgesehenen Beitrag der hohen Einkommen und den tatsächlich geleisteten Beiträgen sich weiter öffnen wird. Dies mag in einer oberflächlichen Diskussion übergangen werden. Mittelfristig wird die sinkende Beteiligung der hohen Einkommen an der Finanzierung des Staates aber bei den Bürgern den Eindruck eines ungerechten Steuersystems vertiefen.

4. Die vorgesehenen Beschränkungen in der Berücksichtigung von Aufwendungen bei der Ermittlung der Einkommensteuer sind eher als sinnvolle Maßnahmen im Rahmen einer Konsolidierungsstrategie zu beurteilen. Dies gilt für die Abschaffung der Absetzbarkeit der Aufwendungen für häusliche Arbeitszimmer, die nicht den Mittelpunkt der beruflichen und betrieblichen Tätigkeit bilden, und für die Beschränkung des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrags auf Kinder unter 25 Jahren mit den getroffenen Übergangsregelungen. Auch die Änderungen bei der Absetzbarkeit der Aufwendungen für Fahrten zwischen der Wohnung und der Betriebsstätte erscheinen finanzpolitisch geeignet, Beiträge zur Konsolidierung zu erwirtschaften. Der Wegfall der steuerlichen Absetzbarkeit bei den geringeren Distanzen führt im Spannungsverhältnis zwischen den Kernstädten und dem Umland mittelfristig zu einer Reduktion des Anreizes zur Suburbanisierung. Auch umwelt- und verkehrspolitisch sind damit Vorteile verbunden. Problematisch ist indessen die Reduktion des Anreizes zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Hier hätte es sich ggf. angeboten, eine Befristung vorzusehen, in dem Sinne, dass auch die Wegekosten für kürzere Distanzen für eine Übergangszeit von ein bis zwei Jahren absetzbar sind.