



**SACHVERSTÄNDIGENRAT**  
*zur Begutachtung der  
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

---

Auszug aus dem Jahresgutachten 2011/12

## **Reformbedarf bei der Einkommensteuer**

(Textziffern 342 bis 363)

---

## IV. Reformbedarf bei der Einkommensteuer

**342.** Die steuerpolitischen Debatten im vergangenen Jahr waren vor allem durch die Frage dominiert, inwiefern es noch in dieser Legislaturperiode gelingen könnte, die Bürger steuerlich zu entlasten. Im Vordergrund steht eine Reform des Einkommensteuertarifs, während wesentliche Fortschritte zur Steuervereinfachung, etwa durch eine umfassende Gemeindefinanzreform, bei der die Gewerbesteuer und der Einkommensteueranteil der Kommunen durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden, nicht erzielt wurden. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung legte die Europäische Kommission im März dieses Jahres einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vor. Nicht zuletzt aufgrund der in Deutschland erwarteten Mindereinnahmen, die eine solche GKKB verursachen würde, schreitet die Prüfung des Richtlinienentwurfs nur langsam voran. Entscheidungsreif dürfte die GKKB daher im kommenden Jahr noch nicht sein. Steuerpolitisch bleibt somit die Reform des Einkommensteuertarifs im Zentrum der Debatte.

**343.** Im Mittelpunkt der Diskussionen über eine Reform des Einkommensteuertarifs stehen die sogenannte „**Kalte Progression**“ und der „**Mittelstandsbauch**“. Während die Kalte Progression ein steuersystematisches Problem darstellt, das bereinigt werden sollte, kann eine Aussage mit dieser Eindeutigkeit hinsichtlich des „Mittelstandsbauchs“ nicht formuliert werden. Bei der Kalten Progression handelt es sich um „verdeckte Steuererhöhungen“, die zwar nicht in jedem Fall unbeabsichtigt oder ungerechtfertigt sein müssen; sie sollten dann allerdings transparent vorgenommen werden. Fiskalisch wäre die Abschaffung der Kalten Progression durch einen Abbau von Steuervergünstigungen mit gewissen Anstrengungen finanzierbar. Genau dies kann aber für den „Mittelstandsbauch“ nicht festgestellt werden. Je nach Tarifoption träten entweder negative Verteilungseffekte oder Mindereinnahmen im zweistelligen Milliardenbereich ein. Es ist kaum anzunehmen, dass ein unpopulärer Abbau von Steuervergünstigungen in diesem Ausmaß angesichts der zwingenden Einbindung der Opposition politisch durchsetzbar wäre.

### 1. Kalte Progression

#### **Haben die Tarifreformen der letzten Jahrzehnte die Kalte Progression ausgeglichen?**

**344.** Bei der Kalten Progression handelt es sich um die zusätzliche Belastung des Realeinkommens, die bei Inflation durch unveränderte Steuersätze und Tarifgrenzen entsteht. Langfristig würde so die Steuerbelastung aller Steuerpflichtigen immer weiter ansteigen; immer höhere Anteile des Bruttoinlandsprodukts würden als Steuern in die Verfügungsgewalt des Staates wechseln. Häufig wird gefordert, dass der Tarif jährlich mehr oder weniger automatisch angepasst werden sollte (Boss et al., 2008). Diese Forderungen bedeuten nicht die Rückführung der Staatsquote, sondern würden diese konstant halten. Die Steuereinnahmen würden auch bei einem „**Tarif auf Rädern**“ noch mit dem Wirtschaftswachstum ansteigen. Der Staat könnte seine Aufgaben daher in unverändertem Umfang wahrnehmen.

**345.** Unklar ist die theoretisch ideale Behandlung von Reallohnsteigerungen. Hier sind zwei alternative **Definitionen** für die Kalte Progression gebräuchlich (Bach und Steiner, 2009; Boss et al., 2008):

1. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch ausschließlich auf die **Inflation** zurückzuführende Einkommenssteigerungen. Dieser Definition folgend führten steigende Realeinkommen selbst bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif zu höheren Steuerlasten. Insgesamt stiege langfristig die Steuerquote.
2. Ein Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch gesamtwirtschaftliche Einkommenserhöhungen, also durch den **Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf**. Hiernach führten steigende Einkommen bei einem um die Kalte Progression bereinigten Tarif nur in dem Ausmaß zu höheren Steuerlasten, in dem sie diesen Zuwachs überstiegen. Insgesamt bliebe die Steuerquote langfristig konstant.

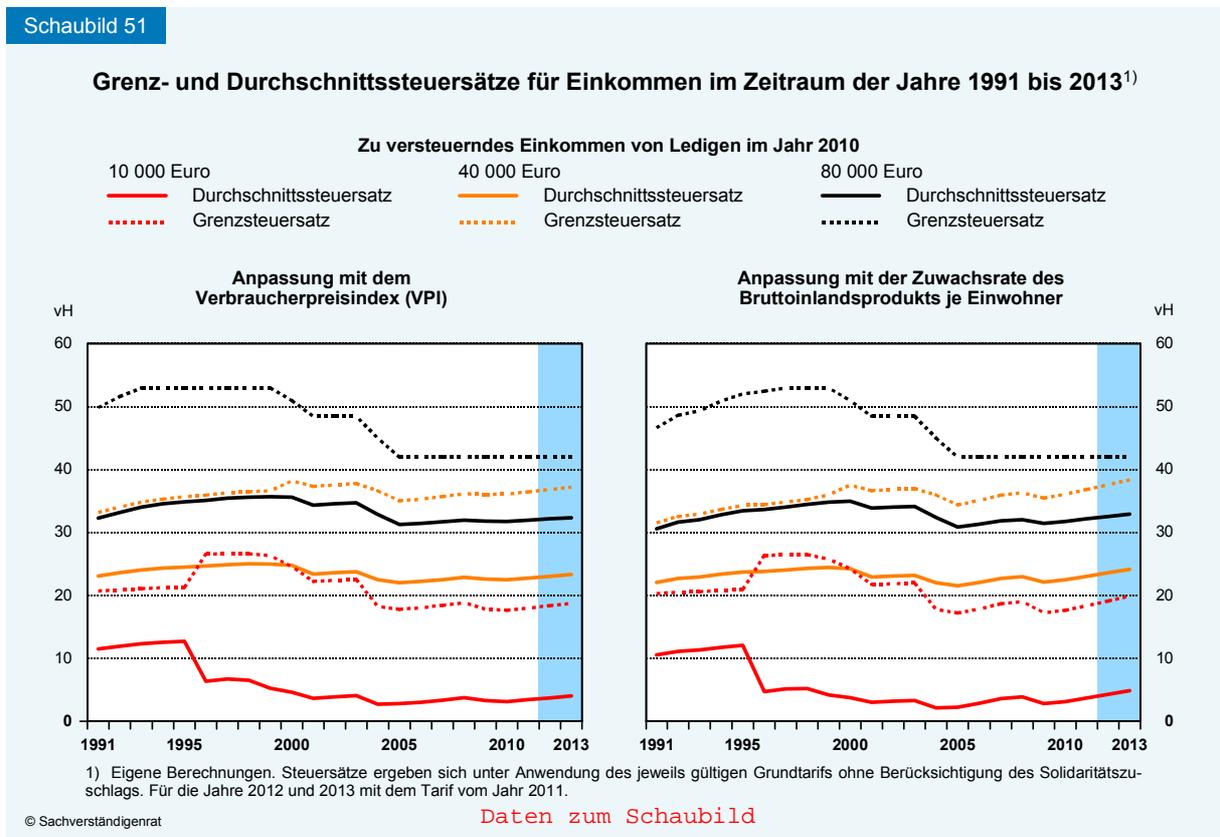
Für beide Definitionen gibt es gute Argumente. Ein Automatismus lässt sich allerdings nur überzeugend begründen, wenn die erste Definition gewählt wird. Denn nur hierbei geht es um reale Nettoeinkommensverluste bei gleichbleibendem Realeinkommen. Eine Anpassung des Tarifs gemäß der zweiten Definition zielt hingegen auf die langfristige Begrenzung der Steuerquote. Angesichts struktureller Defizite der öffentlichen Haushalte ist sie gleichbedeutend damit, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dann zwangsläufig an anderer Stelle vorgenommen wird. Es handelt sich damit letztlich um eine Entscheidung, die politisch getroffen werden muss. In der langen Frist spricht zwar sehr viel dafür, einen stetigen **Zuwachs der Steuerquote** zu vermeiden. Dies kann allerdings in größeren zeitlichen Abständen korrigiert werden.

**346.** Zunächst stellt sich die Frage, ob die Kalte Progression durch **Tarifreformen der Vergangenheit** ausgeglichen wurde. Um das Verhältnis von Tarifreformen und Kalter Progression zu klären, werden daher exemplarisch drei Steuerpflichtige (ledig, keine Kinder mit einem zu versteuernden Einkommen von 10 000 Euro, 40 000 Euro oder 80 000 Euro) betrachtet. Die angenommenen Einkommensbeträge gelten jeweils für das Jahr 2010, die Rückschreibung wird – korrespondierend zur ersten Definition – mit dem Verbraucherpreisindex vorgenommen oder alternativ – korrespondierend zur zweiten Definition – mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner. Die Einkommensbeträge sind so gewählt, dass sie den gesamten Tarifbereich abbilden. Ein Betrag von 10 000 Euro liegt in der Nähe des Existenzminimums und verdeutlicht daher die Belastung relativ kleiner steuerpflichtiger Einkommen. Der mittlere Wert liegt in der Größenordnung eines durchschnittlich verdienenden Vollzeitbeschäftigten, für den oberen gilt, dass er nahe dem Spitzensteuersatz (ohne Reichensteuer) liegt. Die Belastungen von zusammen veranlagten Verheirateten entsprechen den Steuersätzen auf die Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens. Insofern können die Ergebnisse auch für Ehepaare mit gemeinsamen Einkommen in Höhe von 20 000 Euro, 80 000 Euro oder 160 000 Euro verstanden werden.

Nicht berücksichtigt sind der **Solidaritätszuschlag** und die Veränderungen bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge zu den **Sozialversicherungen**, die beispielsweise mit dem „Alterseinkünftegesetz“ und dem „Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung“ erheblich ausgeweitet wurde.

**347.** Wäre die Kalte Progression nicht ausgeglichen worden, dann müsste langfristig ein **Aufwärtstrend** bei den Grenz- und Durchschnittssteuersätzen zu beobachten sein. Dies kann in Anlehnung an die erste Definition **nicht festgestellt** werden (Schaubild 51). Eine erhebliche Verschärfung der „Mittelstandsbauch-Problematik“ ist ebenfalls nicht zu erkennen. Während die Grenzsteuerbelastungen tendenziell leicht angestiegen sind, sind die Durchschnittssteuerbelastungen eher gesunken.

Schaubild 51



Bei der zweiten Definition sind Erhöhungen der Grenzsteuerbelastung bei mittleren Einkommen, jedoch eine in etwa konstante Durchschnittsteuerbelastung zu erkennen. Eine in etwa konstante Durchschnittsteuerbelastung bei allerdings deutlich gesunkenem Grenzsteuersatz gilt für hohe Einkommen. Bei geringen Einkommen ist hingegen im Jahr 1996 ein erheblicher Rückgang bei den Durchschnittssteuersätzen infolge des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums festzustellen; im Gegenzug stieg zunächst die Grenzbelastung, die daraufhin jedoch wieder in die Nähe ihres ursprünglichen Niveaus zurückgeführt wurde (Schaubild 51). Die Durchschnittssteuersätze sind seit dem Jahr 1996 in etwa auf gleichem Niveau geblieben.

**348.** Gut zu erkennen ist bei beiden Varianten, wie die diskretionären Eingriffe in den Steuertarif in den letzten zehn Jahren zu einer Art Wellenbewegung führten. In den Jahren 2002 bis 2005 wurde die Einkommensteuerbelastung zunächst zurückgeführt, gefolgt von einer Konsolidierungsphase bis zum Jahr 2009. Krisenbedingt wurden dann wieder Steuersenkungen umgesetzt. Der Rückgang wäre noch deutlich ausgeprägter, wenn die erweiterte Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge mit eingerechnet würde, die zu Beginn des Jahres 2010 in Kraft trat. Der Gesetzgeber hat offensichtlich die **diskretionären Tarifeingriffe** in der vergangenen Dekade zur Verstärkung einer antizyklischen Haushaltspolitik genutzt. In den Jahren 2011 bis 2013 wird die Belastung bei Fortschreibung des derzeitigen Tarifs wieder ansteigen und sich – verglichen mit den Vorjahren – auf ein relativ hohes Niveau zubewegen. Korrekturen der Kalten Progression zum Jahr 2013, wie sie die Koalition anstrebt, können daher durchaus als sinnvoll angesehen werden. Die erforderliche Verbesserung des strukturellen Defizits muss dann allerdings über andere Maßnahmen vorgenommen werden.

### **Ist die Kalte Progression kurzfristig ein Problem?**

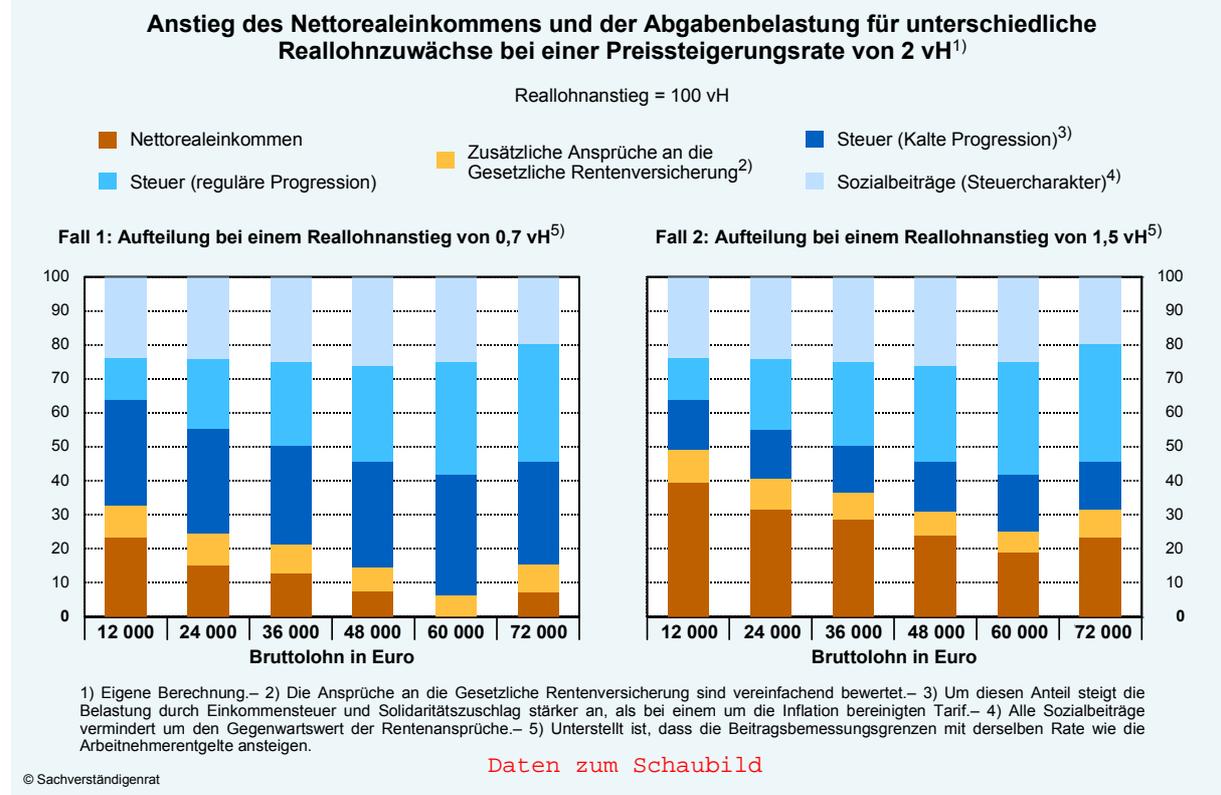
**349.** Über mehrere Jahre hinweg gesehen, stellt die Kalte Progression im Prinzip kein Problem dar, wenn der Gesetzgeber wie in den vergangenen Jahren diskretionär den Tarif anpasst. In einer kurzfristigen Betrachtung können allerdings weitere Probleme bestehen. Denn wenn der Tarif über mehrere Jahre bei relativ hohen Preissteigerungen konstant gehalten wird, kommt es zu einem hohen **Entzug an zusätzlicher Kaufkraft** bei den Steuerzahlern. Die Steigerung des für den privaten Konsum wichtigen Nettoeinkommens kann dann nicht mit dem Lohnwachstum mithalten. Dies kann antizyklisch wirken und somit zur Konjunkturstabilisierung beitragen. Wenn schwaches Wachstum aber mit hohen Inflationsraten einhergeht, dann sind die Wirkungen nicht mit dem Argument der Konjunkturstabilisierung zu rechtfertigen. Vorzuziehen wären in diesem Zusammenhang diskretionäre und damit zielgenaue Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung. Insoweit ist die Kalte Progression tatsächlich ein Problem.

**350.** Die in den Preissteigerungen begründeten Zusatzbelastungen können **beachtliche Reallohnzuwächse erforderlich** machen, um zumindest die private Kaufkraft der Steuerpflichtigen zu erhalten. Das Problem wird dadurch verschärft, dass durch die Sozialbeiträge und die Einkommensteuer in Deutschland für nahezu alle Einkommensbereiche eine hohe Grenzbelastung existiert. Unterstellt man Preissteigerungsraten von 2 vH, so werden insbesondere Steuerpflichtige, die mit ihrem Einkommen nahe der ersten Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 42 vH liegen, erheblich belastet. Reallohnzuwächse von beispielsweise 0,7 vH – Zuwachs des Arbeitnehmerentgelts (Bruttolohn zuzüglich Sozialbeiträge des Arbeitgebers) – werden bei diesen quasi vollständig durch die Abgaben aufgezehrt (Schaubild 52 links, Seite 210). Diese Zuwachsrate liegt dabei sogar noch oberhalb der der Bruttolöhne und -gehälter der vergangenen Jahre.

Die absoluten Nettoeinkommensverluste durch die Kalte Progression sind allerdings weitgehend unabhängig von der Zuwachsrate des Reallohns, sodass die relativen Nettoeinkommenszuwächse bei Reallohnsteigerungen von beispielsweise 1,5 vH höher ausfallen. Aber auch hier kommen teilweise nur knapp 20 vH des Einkommensanstiegs bei den Arbeitnehmern an

(Schaubild 52, rechts). Eine Zuwachsrate in dieser Höhe wäre unter der Annahme einer anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung realistisch.

Schaubild 52



**351.** Die Berücksichtigung einer an dieser Stelle vereinfachend vorgenommenen Bewertung der **zusätzlichen gesetzlichen Rentenansprüche**, die infolge höherer geleisteter Beiträge entstehen, ändert das Bild nur wenig. Durch die Koppelung der Rentenhöhe an die Lohnsteigerungen besteht eine Art Inflationsschutz, sodass es zu keiner zusätzlichen Belastung durch Preissteigerungen kommen sollte. Die zusätzlichen Beiträge begründen daher einen realen Zuwachs an Rentenansprüchen. Angenommen ist hier, dass diese von den Arbeitnehmern zunächst nur mit 80 vH der geleisteten Beiträge bewertet werden, weil die Renditen der Gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere wegen des Nachhaltigkeitsfaktors – in Zukunft unterhalb des Marktniveaus liegen dürften.

Zudem wird berücksichtigt, dass die Rentenzahlungen in Zukunft stärker der Steuer unterliegen werden, sodass sich der Wertansatz nochmals um den Steuersatz in der Rentenbezugsphase reduziert. Letzterer wurde auf 80 vH des jeweils in den Beispielrechnungen gültigen Grenzsteuersatzes gesetzt. Der positive Effekt des Steuerabzugs der Rentenversicherungsbeiträge ist bei der Berechnung der Steuer bereits mindernd berücksichtigt und ist daher nicht nochmals an dieser Stelle zu erfassen. Diese vereinfachende Vorgehensweise ist in jedem Fall der Alternative vorzuziehen, die Rentenversicherungsbeiträge als vollständige Belastung zu behandeln. Im Einzelfall werden die Gegenwartswerte der Rentenbeiträge allerdings deutlich von den hier dargestellten abweichen. Um dies zu berücksichtigen, wäre eine Vielzahl von Fallunterscheidungen nach Alter, Lebens- und Einkommenserwartungen erforderlich. Wegen

dieser Schwierigkeiten wird auf die Bewertung der ebenfalls von den Beitragszahlungen abhängigen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung abgesehen.

**352.** Die Ergebnisse liefern einen Erklärungsbeitrag dafür, dass der private Konsum sich im derzeitigen Aufschwung nur sehr verhalten entwickelt, während die Lohnsteuereinnahmen teils zweistellige Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr aufweisen. Ähnlich positiv verläuft die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungen.

### **Beseitigung der Kalten Progression in Zeiten der Haushaltssanierung?**

**353.** Die Kosten der Beseitigung der Zusatzbelastung durch inflationsbedingte Einkommenszuwächse wurden in der Literatur vielfach abgeschätzt. In Deutschland gilt die Faustregel, dass die Einführung eines inflationsindexierten Einkommensteuertarifs derzeit jährliche **Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 3 Mrd Euro** verursachen würde.

Dies kann man sich anhand folgender pauschaler Berechnung verdeutlichen. Eine Erhöhung der Löhne um 1 vH führte in den letzten Jahren zu einem durchschnittlichen Anstieg des Lohnsteueraufkommens in einer Höhe zwischen 1,8 vH und gut 1,9 vH (Boss et al., 2008). Nach Schätzungen des Sachverständigenrates auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 dürfte die Elastizität der Einkommensteuer mit 1,7 geringfügig niedriger liegen. Bei einem angenommenen Anstieg des Preisniveaus von 2 vH und Einkommenssteigerungen von 3 vH erhöhte sich damit das Steueraufkommen um rund 5,1 vH. Würde nur der Reallohnzuwachs in Höhe von 1 vH zusätzlich belastet, stiege das Aufkommen in konstanten Preisen um den Wert der Elastizität also um 1,7 vH. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate sind dies 3,7 vH [ $1,017 \cdot 1,02 \approx 1,037$ ]. Bei einem derzeitigen gesamten Einkommensteueraufkommen (vor Abzug des Kindergelds, vermindert um das Aufkommen der abgeltend besteuerten Einkommen, erhöht um den anteiligen Solidaritätszuschlag) von etwa 205 Mrd Euro ergeben sich steuerliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 2,9 Mrd Euro [ $(5,1 \text{ vH} - 3,7 \text{ vH}) \cdot 205 \approx 2,9$ ].

**354.** Diese Steuerausfälle treten jedoch **nur bei kurzfristiger Betrachtung** auf, langfristig ist anzunehmen, dass eine Bereinigung um die Kalte Progression wie in der Vergangenheit durch Einkommensteuertarifreformen stattfindet. Die kurzfristigen Effekte werden damit jedoch nur bedingt behoben. Es macht nämlich einen Unterschied, ob regelmäßig und in kurzen Zeitabständen von vielleicht ein oder zwei Jahren Tarifkorrekturen vorgenommen werden, oder ob der Tarif teilweise über fünf Jahre unverändert bleibt. Die Tarifkorrekturen müssten dabei nicht vollständig automatisch vorgenommen werden. Wichtiger erscheint, dass sich der Gesetzgeber verpflichtet, diese in kurzen Zeitabständen ernsthaft in Erwägung zu ziehen und als Regelfall und nicht als Ausnahme anzusehen. Beispielsweise wären bei der mittelfristigen Finanzplanung die Tarifkorrekturen im Vorhinein einzuplanen. Für Zwecke der Haushaltskonsolidierung bliebe eine Beibehaltung des Tarifs wie jede andere Steuererhöhung möglich. Entsprechendes wäre dann in Übereinkunft zwischen Deutschem Bundestag und Bundesrat zu regeln.

**355.** Die aktuellen **Konsolidierungsanforderungen** würden durch die Beseitigung der Kalten Progression allerdings nicht unwesentlich erhöht, sodass eine Gegenfinanzierung notwendig erscheint. Die Rückkehr zum im „Zukunftspaket“ festgelegten Konsolidierungspfad würde bereits Spielräume in vergleichbarer Größenordnung eröffnen. Die Kosten der nicht gegenfinanzierten Energiewende, hierbei insbesondere die noch nicht endgültig aufgegebene Steuervergünstigung für energetische Sanierung, würden das Defizit ebenfalls um mehrere Milliarden erhöhen. Die aktuelle Lage ist für einen Umstieg auf eine systematische Beseitigung der Kalten Progression gleichwohl als geeignet anzusehen.

**356.** Zweifel an der Finanzierbarkeit eines „Tarifs auf Rädern“ sind auch angesichts weiterer ungenutzter Einsparmöglichkeiten nicht zu begründen. Die Bundesregierung müsste jedoch den versprochenen **Abbau von Ausnahmen und Steuervergünstigungen** vorantreiben. Bislang hat sie allerdings eher das Gegenteil gemacht (Umsatzsteuerermäßigung für das Gaststättengewerbe, Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, Förderung der energetischen Gebäudesanierung). Ökonomisch gibt es kaum Argumente für die positiven Wirkungen dieser Steuervergünstigungen. Selbst wenn Subventionen erforderlich wären, sind sie gerechter und zielgenauer außerhalb des Einkommensteuerrechts untergebracht.

**357.** Konkrete Steuervergünstigungen, deren Abbau Milliardenbeträge einbringen könnten, gibt es reichlich. Der Bundesrechnungshof hat beispielsweise die neu geschaffene **Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen** untersucht und stellt erhebliche Mitnahmeeffekte fest. Er empfiehlt die Abschaffung dieser Steuervergünstigung. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, im kommenden Jahr eine Evaluation des § 35a EStG durchzuführen. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob damit die hauptsächliche Zielsetzung, die Schwarzarbeit in Deutschland zu bekämpfen, tatsächlich erreicht wird. Gelingt dies nicht in einem Ausmaß, das die aufgrund von Mitnahmeeffekten entstehenden Steuerausfälle rechtfertigt, sollte die Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen und Handwerkerleistungen gestrichen werden.

**358.** Dass die **pauschalierte Dienstwagenbesteuerung** in vielen Fällen zu einer deutlich zu geringen Steuerschuld führt, ist ebenso bekannt (Diekmann et al., 2011). An dieser Stelle stieße eine Reform wohl auch nicht auf die Ablehnung der Opposition. Zu Gute halten muss man der derzeitigen Regelung, dass sie wenig deklaratorischen Aufwand für die Regelung eines verhältnismäßig komplexen Sachverhalts verursacht. Wie so oft gehen mit einer hohen Pauschalierung aber umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten einher und die Abweichungen zu einer theoretisch idealen, einzelfallgerechten Besteuerung sind teils erheblich. Da die derzeitige gesetzliche Regelung auch die alternative Besteuerung nach tatsächlichen Kilometersätzen und Fahrtenbuch erlaubt, ist davon auszugehen, dass von der pauschalierten Besteuerung überwiegend diejenigen Gebrauch machen, die anderenfalls höhere Steuern zu entrichten hätten. Insgesamt werden Steuerlasten von der Gruppe der Dienstwagennutzer auf die Gruppe der Nicht-Dienstwagennutzer überwältigt. Die höchste ungerechtfertigte Steuerersparnis erzielen dabei die Steuerpflichtigen mit den höchsten Steuersätzen, deshalb sind auch die Verteilungswirkungen kritisch einzustufen. Der derzeitige Zustand ist somit unbefriedigend. Denkbar erscheint unter Beibehaltung einer Pauschalierung zumindest die Jahreskilometerleistung

des Dienstwagens bei der Berechnung mit einzubeziehen. Im Zweifel sollte die private Nutzung eines Dienstwagens eher zu hoch als zu niedrig pauschal besteuert werden, da erstens kein Zwang zu einer privaten Nutzung besteht und zweitens Fahrtenbücher geführt werden können.

**359.** Als nächstes wäre an die ausgesprochen unpopuläre und politisch schwer durchsetzbare Abschaffung der **Steuerfreiheit der Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit** zu denken (JG 2003 Ziffern 497 ff.). Die Verteilungswirkungen sind bei dieser Regelung keinesfalls eindeutig. Besonders augenfällig geworden ist dies, als Fußballprofis einen hohen Anteil ihrer Bezüge als Zuschläge für Sonntagsarbeit deklariert haben. Diesem wurde dann aber durch eine Begrenzung des maximal zugrundezulegenden Stundenlohns auf 50 Euro Einhalt geboten. Gegen eine leistungsgerechte Entlohnung der nachts arbeitenden Krankenschwester spricht eine Abschaffung der Steuerfreiheit keineswegs. Deren Abgabenbelastung entfällt sowieso nur zu einem geringen Teil auf die Einkommensteuer. Tatsächlich werden beachtliche Vorteile eher von Krankenhausärzten als Krankenschwestern erzielt. Es ist Aufgabe der Tarifparteien, eine entsprechende Entlohnung durchzusetzen.

**360.** Immer wieder diskutiert – allerdings noch nicht zufriedenstellend geregelt – sind die **Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte**. Es lassen sich sowohl Fälle finden, in denen ein Steuerabzug gerechtfertigt wäre, als auch solche, in denen es sich um eine nicht begründete Subvention handelt. Entscheidend ist die Intention des Steuerpflichtigen. Liegt der Wohnort überwiegend aus privaten Gründen weit vom Arbeitsort entfernt, so dürfte man keinen Steuerabzug zulassen. Lässt sich hingegen der Wohnort aus anderen Gründen nicht näher an den Arbeitsort verlegen, wäre der Abzug gerechtfertigt. Derartige Probleme kennt das Steuerrecht zur Genüge. Der Abzug wird in Fällen, in denen nicht eindeutig zwischen privaten oder beruflichen Motiven unterschieden werden kann, in aller Regel versagt, so beispielsweise bei den Ausgaben für repräsentative Kleidung eines höheren Angestellten.

Auch die ökologischen Anreize der derzeitigen Regel sprechen für eine Abschaffung. Hinsichtlich der Entscheidung, ob der Wohnort nah am Arbeitsort (hohe Mietkosten, geringe Fahrtkosten) oder weiter entfernt (geringe Mietkosten, hohe Fahrtkosten) gewählt werden soll, bestehen steuerliche Anreize Pendlerdistanzen in Kauf zu nehmen, da der Fiskus sich nur an diesen beteiligt (Kronberger Kreis, 2008). Allenfalls für Ehepartner ließe sich ein Abzug der Fahrtkosten für die Entfernung zwischen den beiden Arbeitsorten begründen, denn diese ließen sich durch die Wohnortwahl nicht zwingend vermeiden (JG 2008 Ziffer 323).

## 2. Der „Mittelstandsbauch“

**361.** Als „Mittelstandsbauch“ wird der steilere Tarifverlauf in der ersten Progressionszone beim Grenzsteuersatzverlauf des derzeitigen Einkommensteuertarifs bezeichnet (Schaubild 53, Seite 215). Vermutet wird hierbei, dass dieser mittlere Einkommen übermäßig belastet. Der Einkommensteuertarifverlauf basiert zentral auf Gerechtigkeitsvorstellungen. Wissenschaftlich sind Aussagen über den „richtigen“ Tarifverlauf daher nur sehr eingeschränkt möglich. Jedoch können Verteilungs- und Anreizeffekte des „Mittelstandsbauchs“ betrachtet werden. Hierfür muss zunächst ein **Referenztarif** ohne „Mittelstandsbauch“ definiert werden.

Denkbar ist erstens, dass der derzeitige Tarifverlauf zur Generierung von Steueraufkommen besteht, also vor allem fiskalischen Zwecken dient, zweitens dass er der aufkommensneutralen und daher überwiegend optischen Absenkung des Eingangsteuersatzes dient oder drittens dass er eine isolierte Belastung mittlerer Einkommen herbeiführen soll. Korrespondierend gibt es drei mögliche Referenztarife, wobei Veränderungen des Spitzensteuersatzes und des Grundfreibetrags nicht in Betracht gezogen werden, da diese nicht mit dem „Mittelstandsbauch“ in Verbindung stehen:

- Option 1: Bei unveränderten Einkommensgrenzen, Eingangs- und Spitzensteuersätzen führt eine Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ (Schaubild 53, blaue Linie) zu erheblichen Mindereinnahmen von etwa 27 Mrd Euro.
- Option 2: Eine aufkommensneutrale Erhöhung des Eingangsteuersatzes unter Beibehaltung der Einkommensgrenzen und des Spitzensteuersatzes (Schaubild 53, rote Linie) hat definitionsgemäß keine Mindereinnahmen.
- Option 3: Eine Beibehaltung der Steuersätze und eine Verringerung der Einkommensgrenze des Spitzensteuersatzes von 42 vH, um die Entlastung auf mittlere Einkommen zu beschränken (Schaubild 53, grüne Linie), ist mit Steuermindereinnahmen von etwa 12 Mrd Euro verbunden.

Für die Anreizeffekte sind die Grenzsteuersätze relevant. Fraglich ist, ob eine höhere Grenzbelastung im unteren oder im oberen Einkommensbereich schädlicher ist. In jedem Fall ist bei keinem der Tarifverläufe mit allzu starken Veränderungen zu rechnen, da sie sich weitgehend ähneln.

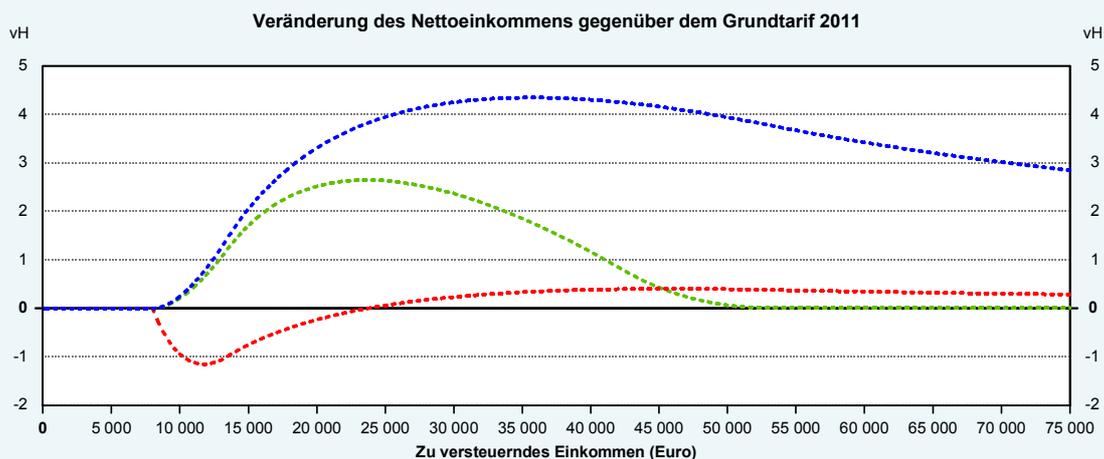
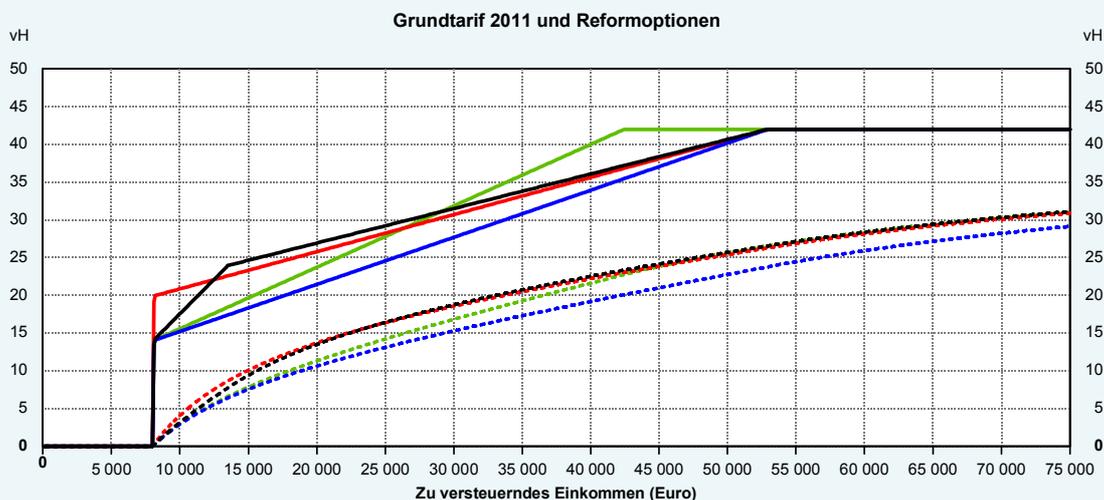
**362.** Ob eine Einkommensschicht durch einen Tarifverlauf be- oder entlastet wird, ist nicht unmittelbar aus dem Verlauf der Grenzsteuersätze ersichtlich. Dies kann durch eine Betrachtung der **Verteilungswirkungen** der Tarifoptionen geklärt werden. Diese sind hier als relative Veränderungen des Nettoeinkommens angegeben (Schaubild 53, unten). Bei den Optionen 1 und 3 ist ein „Mittelstandsbauch“ gut zu erkennen, seine Abschaffung würde ein um mehrere Prozent erhöhtes Nettoeinkommen für mittlere Einkommen bedeuten. Bei der Option 2 kann dies hingegen nicht festgestellt werden. Hier kommt es stattdessen zu einer geringfügigen Umverteilung von unten nach oben. Sie besitzt somit negative Verteilungseigenschaften. Politisch erscheint die damit verbundene Erhöhung des Eingangsteuersatzes auf 19,9 vH kaum durchsetzbar.

Eine Entlastung niedriger bis mittlerer Einkommen kann zielgenau durch Option 3 erreicht werden. Bei dieser Option besteht der Nachteil, dass der Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 42 400 Euro greifen müsste. Allerdings wäre niemand gegenüber heute schlechter gestellt. Die Steuerausfälle beliefen sich auf gut 12 Mrd Euro. Option 1 entlastet mittlere und hohe Einkommen. Sie führt daher zu deutlich höheren Steuerausfällen von rund 27 Mrd Euro, sodass sie kaum gegenfinanziert werden könnte. Eine klare Empfehlung für eine der Optionen kann somit nicht gegeben werden. Option 1 scheidet derzeit aus, weil sie nicht mit den Konsolidierungsanforderungen der Schuldenregel vereinbar wäre.

Schaubild 53

Reformoptionen bei der Einkommensteuer und ihre Auswirkungen<sup>1)</sup>

|                           |                                |                                |                                |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Grundtarif 2011:          | Reformoption 1 <sup>2)</sup> : | Reformoption 2 <sup>3)</sup> : | Reformoption 3 <sup>4)</sup> : |
| — Grenzsteuersatz         | — Grenzsteuersatz              | — Grenzsteuersatz              | — Grenzsteuersatz              |
| ⋯ Durchschnittssteuersatz | ⋯ Durchschnittssteuersatz      | ⋯ Durchschnittssteuersatz      | ⋯ Durchschnittssteuersatz      |



1) Eigene Berechnung. Ohne Solidaritätszuschlag.– 2) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit starker Entlastung der Steuerpflichtigen.– 3) Aufkommensneutrale Beseitigung der Kalten Progression durch Anhebung des Eingangsteuersatzes.– 4) Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ mit ausschließlicher Entlastung niedriger und mittlerer Einkommen durch Absenken der Einkommensschwelle für den Spitzeneinkommenssteuersatz.

[Daten zum Schaubild](#)

© Sachverständigenrat

Für Option 3 muss dies vermutlich ebenso gelten. Option 2 besitzt eigentlich keine Vorteile, außer dass der Grenzsteuersatzverlauf keinen „Knick“ mehr aufwies.

**363.** Angesichts der Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten ist die Beseitigung des „Mittelstandsbauchs“ derzeit nicht realistisch. Wünschenswert wäre aber sicherlich eine Korrektur der Kalten Progression, bei der eine Absenkung der Grenz- und Durchschnittssteuersätze durch einen Abbau von Steuervergünstigungen gegenfinanziert wird. Reformbemühungen müssten dann nicht auf die Beseitigung der Kalten Progression beschränkt bleiben, wenn dieser Abbau umfassend wäre. Vordringlich ist jedoch, den **Abbau der Kalten Progression** in regelmäßigen Abständen im Einkommensteuerrecht festzuschreiben. Dies würde auf Dauer den politischen Auseinandersetzungen um Entlastungen bei der Einkommensteuer einige Schärfe nehmen und somit zu einem rationalen Steuersystem beitragen.

## Literatur

- AG Haushaltsanalyse (2008) *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen - Saarland - Schleswig-Holstein. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Kommissionsdrucksache 102 neu.
- Bach, S. und V. Steiner (2009) *Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen*, Wochenbericht des DIW 37/2009, 624-633.
- Benz, T. und C. Hagist (2010) *Der Rücklagenbedarf der Versorgungsausgaben in Baden-Württemberg - Projektion und Reformoptionen*, Forschungszentrum Generationenverträge, Diskussionsbeitrag Nr. 42 - März 2010.
- Benz, T. und B. Raffelhüschen (2011) *Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2009) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V., Forschungszentrum Generationenverträge.
- (2010a) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Bremen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.
- (2010b) *Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen*, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Forschungszentrum Generationenverträge.
- Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008) *Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9, 102-124.
- Bundesministerium der Finanzen (2010) *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, Berlin.
- Bundesregierung (2009) *Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2011) *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung*, Monatsbericht Oktober 2011, Frankfurt am Main, 15-40.
- Diekmann, L., E. Gerhards, S. Klinski, B. Meyer, S. Schmidt und M. Thöne (2011) *Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland*, FiFo-Berichte, Nr. 13, Köln: FiFo.
- Dietz, O. (2008) *Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte*, Wirtschaft und Statistik (10/2008), 862-866.
- Heinemann, F., L. P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009) *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, M. und H. Seitz (2008) *Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich*, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, 38, Berlin: DFG, 53-92.
- Junkernheinrich, M. (2005) *Finanzwirksamkeit von Grenzgängern – Das Beispiel deutscher Pendler aus Frankreich ins Saarland*, Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, 259-274.
- Kastrop, C., G. Meister-Scheufelen, M. Sudhof (2010) *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz: Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen*, Bwv - Berliner Wissenschafts-Verlag.

- Kronberger Kreis (2008) *Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale*, Argument Nr. 102, Berlin.
- PricewaterhouseCoopers (2011) *Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes*, Saarbrücken.
- Reimer, E. (2011) *Rechtliche Begrenzungen kommunaler Haushaltsdefizite*, Darstellung im Auftrag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Sierck, G. M. und M. Pöhl (2006) *Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz - Einsetzung eines „Sparkommissars“?*, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, Nr. WD3-249/06.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005) *Haushaltskrisen im Bundesstaat, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2008) *Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?* Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, Dezember 2008.
- Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (2007) *Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen*, Sachstandsbericht an die Finanzministerkonferenz, Berlin.