

Clemens Fuest

Folgen sichtbar machen: Grundlinien einer steuerpolitischen Politikberatung

Die Bewertung von Steuerpolitik erfolgt in der Regel aus verschiedenen Blickwinkeln. Betrachtet werden die Auswirkungen von Steueränderungen auf die Finanzierung staatlichen Handelns, die Effekte auf wirtschaftliche Größen wie Beschäftigung und Wachstum; ebenso bedeutsam sind Verteilungseffekte, und Steuerregeln sollten nach Möglichkeit nicht zu komplex sein. Steuerpolitische Ziele aber stehen bisweilen in einem Spannungsverhältnis. Beispielsweise kann die Vereinfachung des Steuersystems erfordern, dass weniger Rücksicht auf die unterschiedlichen persönlichen Verhältnisse der Steuerzahler genommen wird. Was kann politische Beratung hier leisten? Anhand des Tankrabatts, der kalten Progression und der Finanzierung steigender Staatsausgaben wird deutlich: Steuerpolitische Politikberatung sollte weniger die eine oder andere Steueridee empfehlen, sondern verdeutlichen, welche Konsequenzen mit welchen Handlungsoptionen verbunden sind.

Die Steuerpolitik gehört zu den besonders umstrittenen und wirtschaftlich bedeutsamen Politikbereichen. Es geht um die finanziellen Grundlagen staatlichen Handelns, um teils erhebliche Belastungen für die Steuerpflichtigen, um Fragen der Lastenverteilung und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung. Außerdem prallen konträre ökonomische Interessen aufeinander. Diejenigen, die von einer Expansion des Staatshaushalts profitieren – beispielsweise die Empfänger von Subventionen oder Sozialleistungen – stehen den Steuerzahlern gegenüber, die am meisten beitragen müssen. Derzeit kommt hinzu, dass die Energieversorgung durch Kriege gestört wird und die Verschlechterung der Sicherheitslage in Europa Deutschland zwingt, massiv aufzurüsten. Zugleich belastet der demografische Wandel die sozialen Sicherungssysteme und schwächt die Wachstumskräfte. Das wirft die Frage auf, wie die Solidität der Staatsfinanzen erhalten werden kann.

Welche Rolle spielt Politikberatung in diesem Umfeld? Zunächst ist zu betonen, dass wissenschaftliche Politikberatung sich nicht allein an politische Entscheidungsträger richtet, sondern an die Gesellschaft insgesamt, also an die Regierenden, die Opposition und die Öffentlichkeit sowie die breite Bevölkerung, insbesondere die Wählerin-

nen und Wähler. Wissenschaftliche und obendrein staatlich finanzierte Politikberatung hat darüber hinaus in der Regel den Anspruch, die gesamtwirtschaftliche Perspektive in den Mittelpunkt zu stellen, statt spezifische Gruppen bzw. deren Interessenvertretungen – beispielsweise Gewerkschaften, Arbeitgeber oder Branchenverbände – zu beraten, wie sie ihre spezifischen Interessen durchsetzen können.

Wie kann man diesem Anspruch gerecht werden bei einem Thema wie der Steuerpolitik, bei dem Interessengegensätze eine so zentrale Rolle spielen? Das wirft die Frage nach Kriterien für aus gesamtwirtschaftlicher Sicht „gute“ Steuerpolitik auf. In steuerpolitischen Debatten stehen in der Regel vier Kriterien für die Bewertung steuerlicher Änderungen im Mittelpunkt. *Erstens* sollten Steuerreformen die Finanzierbarkeit staatlichen Handelns nicht gefährden. Das heißt nicht, dass das Steueraufkommen nicht gesenkt werden darf. Wenn es sinkt, müssen die Folgen für die öffentlichen Haushalte allerdings bedacht werden. Die Steuersenkung muss gegenfinanziert werden, beispielsweise durch Ausgaben senkungen. *Zweitens* beeinflussen Steuern Beschäftigung, Investi-

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

tionen, Konsum und andere Größen von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Die Folgen einer Steuerreform für diese Größen sind ein wichtiges Bewertungskriterium. *Drittens* haben Steuern Verteilungseffekte. Diese Verteilungseffekte werden meistens unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit betrachtet. Darüber, was Steuergerechtigkeit bedeutet, gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen, aber der grundsätzliche Gedanke, dass die Steuerlastverteilung gerecht sein soll, wird weithin geteilt. *Viertens* wird immer wieder gefordert, das Steuersystem zu vereinfachen. Komplexität belastet Steuerzahler und Finanzämter mit administrativem Aufwand, reduziert Transparenz und Akzeptanz des Steuersystems und ermöglicht unerwünschte Steuervermeidung. Diese vier Kriterien stehen zueinander teilweise in einem Spannungsverhältnis. Beispielsweise kann Vereinfachung des Steuersystems erfordern, dass weniger Rücksicht auf Unterschiede in den persönlichen Verhältnissen der Steuerzahler genommen wird. Hier und in vielen anderen Bereichen der Steuerpolitik entstehen Abwägungsprobleme.

Steuerwirkungsanalyse und steuerpolitische Empfehlungen am Beispiel des Tankrabatts

Eine zentrale Aufgabe wissenschaftlicher Beratung der Steuerpolitik besteht darin, die Wirkung unterschiedlicher Steuern zu analysieren und verständlich zu machen. Ein Beispiel dafür ist die Debatte über den so genannten Tankrabatt, also die temporäre Senkung der Mineralölsteuer in Reaktion auf Energiekrisen. In den letzten Jahren hat die deutsche Steuerpolitik dieses Instrument zweimal eingesetzt. Der erste Fall war die Mineralölsteuersenkung um 14 Cent auf Diesel und um 29,6 Cent auf Benzin vom 1. Juni bis zum 31. August 2022 – eine Reaktion auf die Energieverknappung in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine. Der zweite Fall war die Mineralölsteuersenkung in Reaktion auf den Iran-Krieg und die Schließung der Straße von Hormus, mit einer Laufzeit vom 1. Mai bis zum 30. Juni 2026.

In der Debatte über dieses Thema galt es, zwei Fragen zu unterscheiden. Die eine ist die grundsätzliche Frage, ob es sinnvoll ist, den Tankrabatt einzuführen. Hier geht es teilweise um normative Fragen wie die Effizienzwirkungen einer solche Steuersenkung oder die Frage, ob es wünschenswert ist, wenn der Teil der Bevölkerung, der Autos mit Verbrennungsmotor fährt, auf Kosten derjenigen entlastet wird, die sich anders fortbewegen. Die zweite Frage fokussiert auf den Aspekt der Überwälzung und damit auf Steuerwirkungen im engeren Sinne: Wird die Steuersenkung an die Benzinkunden weitergereicht oder bleiben die Preise unverändert, so dass die Steuersenkung in die Taschen der Mineralölkonzerne fließt. Kritiker der Mineralölsteuersenkung haben verschiedentlich be-

hauptet, die Steuersenkung würde nicht weitergegeben. Empirische Analysen ergaben, dass der größte Teil der Steuersenkung tatsächlich an die Kunden weitergegeben wurde, und zwar in beiden Fällen (Fuest et al., 2022; ifo Institut, 2026). Diese Ergebnisse beruhen auf Vergleichen der Benzinpreisentwicklung zwischen Deutschland und Frankreich. Diese Vergleiche bieten sich an, da sich die Benzinpreise in Frankreich in den relevanten Zeiträumen ohne einen Tankrabatt weitgehend parallel zu jenen in Deutschland bewegten.

Die Diagnose, dass der Tankrabatt größtenteils weitergereicht wurde, war nicht umstritten. Natürlich folgte daraus nicht, dass der Rabatt insgesamt als eine sinnvolle Maßnahme anzusehen sei. Beispielsweise beruht der Kritikpunkt, dass sinkende Preise die Nachfrage nach einem knapper gewordenen Gut steigern, auf der Prämisse, dass der Tankrabatt die Preise tatsächlich senkt. Immerhin erlauben die Ergebnisse zur Überwälzung aber eine sachgerechtere Diskussion darüber, wie der Tankrabatt zu bewerten ist und ob er beispielsweise verlängert werden sollte oder nicht. Dazu kann wissenschaftliche Politik- und Gesellschaftsberatung in diesem Fall einen Beitrag leisten.

Konzeptionelle Fragen: Wie hoch ist die kalte Progression?

Das Problem der kalten Progression ist zwar kein Krisenthema, bietet aber ein Beispiel dafür, wie steuerpolitische Politikberatung auf der konzeptionellen Ebene hilfreich sein kann. Dabei geht es um die Frage, was sinnvollerweise als kalte Progression betrachtet werden sollte und wie sie folglich gemessen werden sollte. Da es zu den Grundlinien der Steuerpolitik gehört, den Steuerpflichtigen durch Anpassungen bei der Einkommensteuer regelmäßig einen Ausgleich für die kalte Progression zu gewähren, ist die Definition dessen, was kalte Progression ist, wichtig, denn davon hängt ab, um welchen Betrag die Steuerzahler entlastet werden.

Das Bundesfinanzministerium verwendet eine auf den ersten Blick plausible, aber letztlich zu enge Definition der kalten Progression. Auf der Homepage des Ministeriums (BMF, 2022) wird sie anhand des folgenden Beispiels einer fiktiven Steuerzahlerin namens Anna erläutert:

„Was ist Progression? Steigt das Einkommen, dann steigt der Steuersatz mit – ein kleines Stück mit jedem zusätzlich verdienten Euro. So trägt jede und jeder nach seinen Möglichkeiten zum Gemeinwohl bei. Das nennt man Steuerprogression.“

Anna hat mehr im Portemonnaie und zahlt auch etwas mehr Steuern. Wird beim Einkaufen mal etwas teurer,

dann macht Anna das nicht so viel aus. Doch was, wenn plötzlich alles teurer wird?

Was ist kalte Progression? Steigen ganz allgemein die Preise, nennt man das Inflation. Obwohl Anna mehr Geld verdient, wird ihr Gehaltsplus zum Teil oder sogar ganz von der Inflation ‚aufgefressen‘. Anna kann sich nicht mehr leisten, zahlt wegen der Progression aber mehr Steuern. Das nennt man auch ‚kalte Progression‘.“

Hier wird kalte Progression allein als Resultat der Interaktion von Inflation und Progression definiert. Das ist problematisch, denn kalte Progression entsteht auch ohne Inflation. Man nehme an, die Inflation sei null und das reale Wirtschaftswachstum betrage 2 %. Wenn die Einkommen ebenfalls um 2 % pro Jahr steigen, nimmt der Anteil der Steuern an der gesamten Wirtschaftsleistung bei einem progressiven Steuersystem immer mehr zu.

Das Bundesfinanzministerium argumentiert, steigende reale Einkommen würden mehr steuerliche Leistungsfähigkeit bedeuten, daher sei ein höherer Steuersatz gerechtfertigt. Das ist jedoch ein Denkfehler. Die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist eine Norm für die Verteilung einer gegebenen Steuerlast unter den Steuerzahlern. Diese Norm verlangt nicht, dass der Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Leistung bei wachsendem Wohlstand steigen soll. Eine Politik, die nur inflationsbedingte kalte Progression ausgleicht, nimmt in Kauf, dass der Staat sich auf Kosten des privaten Sektors immer mehr ausbreitet und einen wachsenden Anteil an der Wirtschaftsleistung in Form von Steuern beansprucht. Eine solche Ausdehnung der Steuerlast sollte, wenn sie gewünscht wird, vom Parlament explizit beschlossen werden, aber kein Resultat automatischer Steuererhöhungen sein.

Dem könnte man entgegenhalten, dass die tatsächliche Steuerquote in Deutschland seit Jahrzehnten bei rund 23 % liegt und keinen steigenden Trend aufweist. Das ändert aber nichts daran, dass das von der Bundesregierung verwendete Konzept zur Messung der kalten Progression in Richtung einer steigenden Steuerquote verzerrt ist. Es sind andere Steuersenkungen, die dafür gesorgt haben, dass die Steuerquote stabil bleibt. Diese Zusammenhänge offenzulegen, ist eine typische Aufgabe steuerpolitischer Beratung.

Wachstums- und Verteilungseffekte abwägen: Wie soll man steigende Staatsausgaben finanzieren?

Ein deutlich komplexeres Beispiel für Politikberatung in Besteuerungsfragen betrifft die Frage, wie das Steuersys-

tem reformiert werden sollte, wenn die Staatsausgaben signifikant erhöht werden. Ein Beispiel für eine derartige Lage bietet die aktuelle Ausweitung der Verteidigungsausgaben in Deutschland. Zwar wird dieser Anstieg vorerst vollständig über eine höhere Neuverschuldung finanziert. Es besteht aber weitreichende Einigkeit darüber, dass Schuldenfinanzierung keine Dauerlösung sein kann. Sicherlich ist es naheliegend zu fordern, Ausgaben umzuschichten, um zumindest einen Teil der zusätzlichen Rüstungsausgaben zu finanzieren. Allerdings besteht auch in anderen Bereichen erheblicher Druck, Staatsausgaben eher auszudehnen. Dazu gehört insbesondere der Bereich der alterungsbedingten Staatsausgaben, darunter Ausgaben für Renten, Pensionen, Gesundheitsleistungen und Pflege. Daraus folgt nicht, dass Steuererhöhungen zwingend sind. Aber es wird angenommen, die Entscheidung für Steuererhöhungen sei gefallen.

In der Debatte darüber, welche Steuern erhöht werden sollen, prallen ideologische Vorstellungen und handfeste ökonomische Interessengegensätze aufeinander. Auf der einen Seite stehen Forderungen nach „Reichensteuern“, die mit dem Argument begründet werden, die Belastung der Besserverdienenden und der Besitzer großer Vermögen sei gerecht. Dazu gehören Erhöhungen des Spitzensatzes der Einkommensteuer, der Erbschaftsteuer oder der Unternehmenssteuern, oder auch die Forderung nach der Einführung von Nettovermögensteuern. Auf der anderen Seite stehen Forderungen, Steuern dort zu erhöhen, wo sie möglichst geringe negative Wachstumseffekte verursachen, um zu verhindern, dass durch sinkendes Wachstum die Steuereinnahmen noch mehr einbrechen. Was kann wissenschaftliche Politikberatung zu einer solchen Debatte beitragen?

Zum einen geht es darum, die Wirkungen unterschiedlicher Steuern auf die Lastenverteilung und das Wirtschaftswachstum zu bestimmen. In öffentlichen Debatten darüber überlagern sich meistens konjunkturelle und strukturelle Argumente. So wird gegen eine Belastung niedriger und mittlerer Einkommen angeführt, diese Gruppen würden mit ihrer Konsumnachfrage stärker auf Fluktuationen ihres laufenden Einkommens reagieren als Haushalte mit höheren Einkommen, die Einkommensschwankungen eher durch Anpassungen ihrer Ersparnisse auffangen. Das Problem dieses Arguments besteht darin, dass eine dauerhafte Erhöhung der Steuerlast etwas anderes ist als eine konjunkturbedingte Einkommensschwankung. Erstere führt auch bei Haushalten mit höheren Einkommen zu einer Einschränkung der Konsumnachfrage. Hinzu kommt, dass bei Wachstumseffekten nicht nur die konjunkturelle, sondern auch die längerfristige, strukturelle Perspektive beachtet werden muss. Aus dieser Perspektive gilt es zu vermeiden, dass Steuererhö-

hungen Anreize verzerren und Arbeits- und Investitionsbereitschaft untergraben.

Kritiker der Erhöhung von Unternehmenssteuern betonen häufig, dass Investitionen stark auf Steueränderungen reagieren, während Befürworter derartige Ausweichreaktionen eher herunterspielen. Empirische Messungen dieser Effekte sind in der Tat herausfordernd. Die OECD kam im Jahr 2008 in einer einflussreichen Studie zu dem Ergebnis, dass man Steuern nach ihren Wachstumswirkungen reihen kann (Johansson et al., 2008). Demnach sind Unternehmensgewinnsteuern am schädlichsten für Wirtschaftswachstum, es folgen Einkommensteuern, dann Konsumsteuern wie etwa die Umsatzsteuer, am wenigsten schädlich sind Grundsteuern. Dieses Resultat ist allerdings nicht unumstritten; spätere Studien haben das Ergebnis teils gestützt, teils aber auch in Zweifel gezogen (Xing, 2012).

Aber selbst wenn man das Ergebnis akzeptiert, dass Unternehmenssteuern oder Einkommensteuern das Wirtschaftswachstum stärker beeinträchtigen als beispielsweise Umsatzsteuern, folgt daraus noch nicht zwingend, dass man höhere Staatsausgaben mit der Umsatzsteuer finanzieren sollte, denn die Verteilungswirkungen sind unterschiedlich. Es ist durchaus denkbar, dass im politischen Prozess zwischen Wachstums- und Verteilungswirkungen abgewogen wird und der Gesetzgeber zu dem Ergebnis kommt, dass es sich lohnt, auf Wachstum zu verzichten, um Verteilungsziele zu erreichen. Der Beitrag der Politikberatung kann dann darin liegen, Informationen darüber bereitzustellen, auf wie viel Wachstum man verzichten muss, wenn man aus distributiven Gründen eine eher wachstumsschädliche Steuer wählt.

Ein Beispiel dafür bietet die Studie von Dorn et al. (2021), die auf der Basis eines Simulationsmodells zu dem Ergebnis kommen, dass die Beschaffung eines zusätzlichen Euros an Steuergeld über eine höhere Körperschaftsteuer das Bruttoinlandsprodukt um 2,79€ senkt, eine Finanzierung über die Umsatzsteuer hingegen weniger als 1€ Wirtschaftsleistung „kostet“. Daraus folgt ebenfalls nicht, dass man notwendigerweise zur Umsatzsteuer greifen sollte. Wenn man die mit der Umsatzsteuer verbundenen Verteilungseffekte deutlich negativer gewichtet als jene der Körperschaftsteuererhöhung, kann man sich durchaus dafür entscheiden, in Kauf zu nehmen, dass die Körperschaftsteuer höhere gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste verursacht. Eine Politik hingegen, die Wirtschaftswachstum priorisiert, wird die Umsatzsteuererhöhung wählen. Aufgabe steuerpolitischer Politikberatung ist es weniger, die eine oder die andere Steuer zu empfehlen, sondern zu verdeutlichen, welche Konsequenzen mit diesen beiden Handlungsoptionen verbunden sind.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2022, 29. August). #Finanzisch: Was ist kalte Progression. Textfassung des Videos.
- Dorn, F., Fuest, C., Neumeier, F. & Stimmelmayer, M. (2021). Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell. *ifo Schnelldienst*, 10/2021, 3–11.
- Fuest, C., Neumeier, F. & Stöhlker, D. (2022). Der Tankrabatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23, 74–80.
- Ifo Institut. (2026). *Tankrabatt-Tracker*.
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. & Vartia, L. (2008). Taxation and Economic Growth. *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 620. OECD Publishing.
- Xing, J. (2012). Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence? *Economics Letters*, 117, 379–382.

Title: Highlighting the consequences: Key principles of tax policy advice

Abstract: Tax policy is generally evaluated from various perspectives: the impact of tax changes on the funding of government activities; effects on economic indicators such as employment and growth; and distributional consequences—all while aiming to avoid excessive complexity in tax rules. However, tax policy objectives can sometimes conflict with one another. For instance, simplifying the tax system might require paying less heed to taxpayers' varying personal circumstances. What role can policy advice play here? Examples such as the fuel tax rebate, "bracket creep" (fiscal drag), and the financing of rising government expenditure illustrate that policy advice in this area should not focus on recommending specific tax proposals, but rather on clarifying the consequences associated with various courses of action.