

✉ Universität Bremen · IAW – Postfach 33 04 40 · 28334 Bremen

An die Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestags

**Frau Dr. Birgit Reinemund, MdB**

Platz der Republik 1

**11011 B e r l i n**



**iaw**  
Institut Arbeit und Wirtschaft  
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

**Forschungsleiter  
„Finanzwissenschaft und  
Finanzpolitik“**

Prof. Dr.  
**Rudolf Hickel**  
FB Wirtschaftswissenschaft

Universitätsallee 22 (Seekamp-Gelände)  
28359 Bremen

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 17.03.12

Telefon +49 (0)421 218 – 3278/3281  
Fax +49 (0)421 218 - 26 80  
eMail [hickel@uni-bremen.de](mailto:hickel@uni-bremen.de)  
www [www.iaw.uni-bremen.de](http://www.iaw.uni-bremen.de)  
Handy: 01715301125

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 19.3.2012 in Berlin zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:**

**„Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ – sowie die Unterrichtung über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimumbereich – Drs. 17/5550)**

**1. Allgemeine Hinweise**

Der Gesetzentwurf sieht eine Abschwächung der „kalten Progression“ („heimliche Progression“) innerhalb des derzeit geltenden Einkommensteuertarifs vor. Mit dieser angestrebten Teilreform des Einkommensteuertarifs soll der Grundfreibetrag in zwei Schritten um 4,4% erhöht und der unveränderte Tarifverlauf entsprechend verschoben werden. Der Vorschlag bettet sich in den unveränderten Eingangsteuersatz und Spitzsteuersatz ein. Damit wird Verlauf der Zone linearer Progression zwischen dem Eingangsteuersatz und dem normalen Spitzensteuersatz, innerhalb der der Grenzsteuersatz konstant steigt, nicht verändert. Der Knick durch den zuerst schneller ansteigenden und dann langsamer ansteigenden Grenzsteuersatz (der sog. Waigel-Buckel) innerhalb der linearen Progressionszone bleibt erhalten.

Das dadurch geplante, erstmals im Kassenjahr 2015 die 6 Mrd. € überschrittene Entlastungsvolumen wird in der Begründung des Gesetzes mit Bezug auf den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November 2011 systembedingt aus den Steuerermehreinnahmen, die ausschließlich infolge der Inflationsraten für 2013 und 2014 ansteigen, abgeleitet. Diese ohne Reform eintretende Steuer mehrbelastung, die allein durch den Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage im Zuge der Geldentwertung entstehen würde, soll durch die Erhöhung des Grundfreibetrags in zwei Stufen und der dann einsetzenden Anpassung des Tarifverlaufs um insgesamt 4,4% vermieden werden.

## 2. Die Maßnahmen im Überblick:

- Der Grundfreibetrag, bis zu dem alle Einkommensteuerzahler keine Einkommensteuer entrichten, wird in zwei Schritten von derzeit 8004 € (Angabe im Folgenden für Alleinstehende, bei Verheirateten verdoppeln sich die Beträge, Grund- und Splittingtabelle) ab dem 1.1.2013 um 126 € und ab dem 1.1.2014 um 224 € erhöht. Damit steigt der Grundfreibetrag um 4,4% auf 8 354 €.

Die angestrebte Höhe des Grundfreibetrags orientiert sich auch an den Ergebnissen des „achten Existenzminimumberichts“. Verfassungsrechtlich muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass diese Zone der Nullbesteuerung im Prinzip nicht unter dem Existenzminimum liegt.

- Die Anhebung des Grundfreibetrags um insgesamt 4,4% führt zu einer Anpassung des Beginns der Eingangs- und Spitzenbesteuerung bei unveränderten Steuersätzen. Würde der Tarifverlauf bezogen auf diese Eckwerte für die Bemessungsgrundlage nicht entsprechend (nach rechts) verschoben, so müsste der Eingangsteuersatz steigen. Bei gleichbleibendem Eingangs- und Spitzensteuersatz verschiebt sich die Grenzsteuerkurve nach rechts.

Die Eckwerte des Tarifverlaufs bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Alleinstehenden (doppelter Betrag bei Verheirateten) verändern sich wie folgt:

- Eingangsteuersatz mit 14% bei 8 355 € (derzeit 8 004 €),
- untere Progressionszone (Anstieg von 14% auf 24%) von 8 355 € bis 14 062 € (derzeit 8 005 € bis 13 469 €),
- obere Progressionszone (Anstieg von 24% auf 42%) von 14 063 € bis 55 208 € (derzeit ab 13 470 € bis 52 882 €),
- 42% von 55 209 € bis 249 999 €,
- 45 % ab 250 000 €.

Der Gesetzentwurf sieht eine konsekutive Verschiebung des Einkommensteuertarif zur Vermeidung einer zusätzlichen Belastung durch die Geldentwertung in zwei Schritten vor. Dagegen steht der Vorschlag, einer Anpassungsautomatik. Bei einem „**Tarif auf Rädern**“ wird die Entwicklung der Eckwerte an den prognostizierten Inflationsindex gekoppelt. Steigt die Geldentwertung um 2%, so erhöht sich der Grundfreibetrag im Ausmaß dieser Inflationsrate und der Tarifverlauf verschiebt sich entsprechend.

### 3. Abbau der heimlichen Progression und Verteilungswirkung

Der Progressionsverlauf zwischen dem Eingangs- und Spitzensteuersatz führt dazu, dass bei steigendem, zu versteuerndem Einkommen die steuerliche Belastung wächst: Der „lineare Progressionsverlauf“ erfasst den konstanten Anstieg der Grenzsteuersätze innerhalb der derzeit geltenden beiden Zonen. Mit dem Zuwachs des zu versteuernden Einkommens um eine Einheit nimmt der Steuersatz auf die zusätzlich zu versteuernde Einheit (Grenzsteuersatz) konstant zu. Ein Beispiel: Das Bruttoeinkommen beträgt 30.000 €. Die Steuerlast liegt im Jahr bei 600 € und monatlich bei 50 €. Steigt der Lohn um 2%, also um 600 €, dann kommt es zu einer steuerlichen Mehrbelastung von jährlich 160 € (monatlich 13 €). Der Nettolohn nimmt gegenüber dem Bruttolohnzuwachs von 2% nur um 1,6% zu. Die Besteuerung bezieht sich auf das Nominaleinkommen. Im Ausmaß der Inflationsrate wächst dieses und damit auch die Grenzsteuerbelastung. Insoweit profitiert der Staat mit dem Steuertarifverlauf an der Inflation. Die Etikettierung „heimliche“ oder „kalte“ Progression besagt: Ohne dass der Steuertarif gesetzlich geändert wird, profitiert der Staat über den Tarifverlauf in der linear progressiven Zone automatisch von der Einkommenserhöhung. Das führt dazu, dass bei einem Anstieg der volkswirtschaftlichen Lohnsumme um 1% das Aufkommen der Lohnsteuer dem Fiskus mehr als 1,8% einbringt.

Oftmals wird die Zone der linearen Progression als „Mittelstandsbauch“ bezeichnet. Diese Etikettierung trifft nicht zu. Denn der stärkste Belastungsanstieg spielt sich derzeit zwischen dem Eingangsteuersatz von 14% und dem schnellen Anstieg des Grenzsteuersatzes auf 24% bei einem zu versteuernden Einkommen bis derzeit 13 469 € ab. Danach flacht der Anstieg bis zum Beginn des Spitzensteuersatzes ab. Die relativ am stärksten Belasteten sind die untersten Lohnsteuerzahler. Von einem Mittelstandsbauch kann nicht die Rede sein.

Zur Bewertung der Verteilungswirkungen des geplanten Abbaus der heimlichen Progression ist das bei der Einkommensteuer geltende Prinzip der Grundentlastung wichtig. Auch der Spitzenverdiener profitiert vom Grundfreibetrag sowie von den beiden Zonen der linearen Progression. Wird also der Grundfreibetrag erhöht, so führt das auch zu Entlastungen beim Spitzenverdiener. Würde der der „Reichensteuer“ unterliegende Einkommensbezieher für sein gesamtes Einkommen mit dem Steuersatz 45% belastet, also die Grundentlastung abgeschafft, müsste er derzeit auf das Jahr bezogen 15 803 € (Alleinstehend) mehr an den Fiskus abführen. Von der vorgeschlagenen Erhöhung des Grundfreibetrags ab 2014 auf 16 031 €. Profitiert der Reichensteuerpflichtige.

Damit ist die absolute Verteilungswirkung dieses Abbaus der kalten Progression eindeutig: Die Entlastung ist bei den unteren Lohnsteuerzahlern extrem gering. Den Spitzenverdienern wird in absoluten Beträgen der größte Vorteil eingeräumt. Im ersten Jahr der Entlastung 2013 springen bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 10.000 € jährlich 19 € heraus. Das sind monatlich 1,58 € an zusätzlichem Nettoeinkommen. Ab einem steuerrelevanten Jahreseinkommen von 54 000 € liegt der Steuervorteil konstant bei 116 € (monatlich knapp 10 €). Beispielsrechnungen zum Abbau der kalten Progression in zwei Schritten belegen die unterschiedliche Verteilung der Entlastungen: Eine Familie mit zwei Kindern, in der die Mutter halbtags arbeitet und der Mann nach einer Gehaltserhöhung von 2 % jetzt 61 200 € verdient, wird am Ende auf das Jahr bezogen um 307 € an Steuern entlastet. Die alleinerziehende Mutter mit einem jährlichen Bruttoarbeitslohn von 40 000 € zahlt 197 € weniger; das sind monatlich 16,41 €. Immerhin kommt der maßgeblich Alleinverdienende mit einem Jahreseinkommen von 90 000 € auf eine monatliche Entlastung um 42,16 €

Auf die unteren Lohnsteuerzahler bezogen fällt die absolute monatliche Entlastung sehr gering aus. In den oberen Einkommensgruppen werden absolut deutlich weniger Steuern bezahlt. Im Verhältnis zum Gesamteinkommen wird dadurch jedoch keine nachhaltige Veränderung des Ausgabenverhaltens ausgelöst. Die vergleichsweise geringen Entlastungen pro Person summiert sich über alle Nutznießer hinweg zu Steuerverlusten im Umfang von über 6 Mrd. €.

#### **4. Gesamtwirtschaftliche Wirkung: Programmierte Einnahmeherausfälle**

Der Abbau der heimlichen Progression wird oftmals mit der Behauptung gerechtfertigt: Durch die Entlastung der zu versteuernden Einkommen würde – unter der Annahme einer unveränderten Sparquote - der private Konsum ausgeweitet werden. Das dadurch indizierte Wirtschaftswachstum führe am Ende zu höheren Steuereinnahmen. Je höher dieser wachstumsinduzierte Steuerimpuls ausfällt, umso niedriger wären die Einnahmenverluste des öffentlichen Sektors gegenüber der ursprünglichen Steuersenkungsmaßnahme. Die hier beschriebenen Verteilungswirkungen vor allem im Zuge der Bagatellentlastung bei den unteren Lohnsteuerzahlern zeigen, dass mit einer entsprechenden „Gegenfinanzierung“ nicht zu rechnen ist. Bei den Lohnsteuerzahlern sind im Durchschnitt die Entlastungen pro Monat viel zu gering. Die oberen Einkommensbezieher werden die Entlastungen kaum zur Ausweitung ihres Konsums einsetzen. Da die Einkommensteuer gleichermaßen mit 42,5% dem Bund und den Ländern sowie mit 15% den Kommunen zufließt, belaufen sie unter der realistischen Annahme einer zu vernachlässigenden „Gegenfinanzierung“ nach Angaben des Bundesfinanzministeriums die Steuerausfälle im Kassenjahr 2015 beim Bund auf 4,034 Mrd. € und bei den Ländern und Kommunen auf 2,21 Mrd. €.

Zur Verarbeitung gesamten Steuerausfälle mit über 6 Mrd. € stehen drei, miteinander kombinierbare Optionen zur Verfügung: Kürzung der Staatsausgaben, Erhöhung von Steuern an anderer Stelle, Erhöhung der öffentlichen Kreditaufnahme. Auch wegen des Drucks durch Schuldenbremse ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass es zu umfangreichen Ausgabenkürzungen kommt. Dadurch würde zum einen die binnenwirtschaftliche Nachfrage um ein Vielfaches reduziert. Zum anderen müssten die auf soziale Infrastruktur und soziale Dienstleistungen angewiesenen Bürgerinnen und Bürger mit Einschränkungen rechnen. Das Wenige, was die unteren Lohnsteuerzahler durch die Steuerentlastung erhalten, führt zu Kürzungen wichtiger öffentlicher Leistungen der Gebietskörperschaften.

Deshalb ist dieser Entwurf zum Abbau der „heimlichen Progression“ gesamtwirtschaftlich, sozial und fiskalisch nicht zu verantworten.

### **5. Mittelfristiges Reformprojekt: Abbau der heimlichen Progression innerhalb einer grundlegenden Reform des Einkommensteuertarifs**

Der Abbau der kalten Progression im derzeitigen Einkommensteuertarif, die systemimmanent zu einer durch die Inflation angetriebenen Mehrbelastung vor allem der unteren Lohnsteuerzahler führt, ist unbestreitbar eine zentrale Aufgabe. Eine Reform, die sich nur auf die Erhöhung des Grundfreibetrags konzentriert, marginalisiert jedoch die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform. Vielmehr wird eine grundlegende Reform des gesamten Einkommensteuertarifs nach den Prinzipien der ökonomischen Leistungsfähigkeit („ability to pay“) und der Rückkehr zur synthetischen Besteuerung aller Einkunftsarten behindert. Diese Reform sollte zügig auf den Weg gebracht werden. Dazu liegen brauchbare Vorschläge der Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag vor. Die Elemente sind: der durch eine Inflationsindexierung automatisch anzupassende Grundfreibetrag mit einer entsprechenden Verschiebung des Tarifverlaufs („Tarif auf rollenden Rädern“), vom derzeitigen Eingangsteuersatz bis zum Spitzensteuersatz eine durchgängige lineare Progression (Abbau des „Waigel-Buckels“), deutliche Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf mindestens 49% sowie der spätere Beginn der Besteuerung mit dem Spitzensteuersatz (obere Proportionalzone) ab frühestens 80 000 € (Alleinstehend).

Da die effektive Steuerlast nicht nur durch den Tarif, sondern auch durch das zu versteuernde Einkommen bestimmt wird, müssen die Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlage zu reduzieren, rational überprüft werden. Während für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Abzugstatbestände klar definiert sind (Werbungskosten, Sonderausgaben, außergewöhnlich Ausgaben), haben die Bezieher hoher Einkommen vor allem aus unterschiedlichen Einkunftsarten, viele Möglichkeiten, mit Steuerprivilegien die Bemessungsgrundlage zu gestalten.