

**Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu dem  
Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau  
der kalten Progression“ – Drucksache 17/8683 –**

Lehrstuhl für Öffentliches  
Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor  
Dr. Joachim Wieland

15. März 2012  
Jw/le

**sowie zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
„Bericht über die Höhe des steuerfreizustellenden Existenzminimums von  
Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012“  
(Achter Existenzminimumbericht – Drs. 17/5550)  
am Montag, den 19. März 2012  
im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages**

**I.**

Der Gesetzentwurf zielt darauf, Steuerbelastungen durch eine Korrektur des Einkommensteuertarifs entgegenzuwirken, die als Folge des progressiv ausgestalteten Tarifs über den Effekt der sogenannten „kalten Progression“ entstehen. Das Gesetz würde im Jahr 2013 zu Steuermindereinnahmen von 1,945 Milliarden Euro, 2014 von 5,670 Milliarden Euro, 2015 von 6,255 Milliarden Euro, 2016 von 6,410 Milliarden Euro und 2017 von 6,575 Milliarden Euro führen. Länder und Gemeinden würden 2013 685 Millionen Euro, 2014 1,905 Milliarden Euro, 2015 2,221 Milliarden Euro, 2016 2,307 Milliarden Euro und 2017 2,397 Milliarden Euro Mindereinnahmen hinnehmen müssen. Das steuerfrei zu stellende Existenzminimum würde in zwei Schritten zum 1. Januar 2013 auf 8.130 Euro und zum 1. Januar 2014 auf 8.354 Euro steigen. Damit würde sich der Grundfreibetrag um insgesamt 350 Euro erhöhen. Der Tarifverlauf im Einkommensteuerrecht soll im Bereich der Progressionszonen im gleichen prozentualen Ausmaß angepasst werden. Ab der 18. Legislaturperiode soll eine regelmäßige Überprüfung der Wirkung der „kalten Progression“ im Tarifverlauf stattfinden.

Nach der Gesetzesbegründung liegt der Erhöhung des Grundfreibetrages „eine Abschätzung für die Jahre 2013 und 2014 analog zur Berechnungsmethode in den Existenzminimumberichten“ zugrunde. Die nach den Ergebnissen des zuletzt vorgelegten Existenzminimumberichts vom 30. Mai 2011 im Jahr 2012 noch vorhandene geringe Überdeckung beim Grundfreibetrag soll nach der

setzesbegründung die Entwicklung der für das Steuerrecht maßgeblichen Komponenten des sozialhilferechtlichen Mindestsachbedarfs 2013 und 2014 insgesamt nicht abdecken können. Eine Anhebung des Grundfreibetrags soll daher verfassungsrechtlich geboten sein. Dadurch werde garantiert, dass ein Erwerbseinkommen in Höhe des Existenzminimums steuerfrei bleibe. Im Zusammenhang mit der Anhebung des Grundfreibetrags erfolge auch eine Tarifierhöhung. Ohne Anpassung des Tarifverlaufs komme es durch die alleinige Anhebung des Grundfreibetrags bei konstantem Eingangsteuersatz zu einer nicht gewollten Stauchung des Tarifs innerhalb der ersten Progressionszone und damit zu einem Anstieg der Progression. Die prozentuale Anhebung des Grundfreibetrags von 4,4 % im Jahr 2014 solle auf den Tarifverlauf insgesamt übertragen werden.

Insbesondere mit Blick auf den Vorrang der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte handele es sich nicht um eine umfassende Steuerreform. Der Gesetzentwurf räumt ein, dass die geplante Regelung zu progressionsbedingten Entlastungsbeträgen führen würde. So werde ein alleinstehender Arbeitnehmer mit einem Jahresbruttoarbeitslohn von 30.000 Euro jährlich etwa 150 Euro weniger Steuern zahlen müssen als nach geltendem Recht. Ein Arbeitnehmer mit einem doppelt so hohen Jahresbruttoarbeitslohn von 60.000 Euro werde 2014 um etwa 374 Euro einkommensteuerlich entlastet werden. Bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 55.000 Euro ab 2014 komme es zu einer tariflichen Entlastung von absolut rund 380 Euro im Jahr.

BT-Drs. 17/8683, S. 7 f.

## II.

Der Gesetzentwurf missachtet den verfassungsrechtlich gebotenen Vorrang der Haushaltskonsolidierung. Er wiederholt den aus der Vergangenheit bekannten haushaltspolitischen Fehler, in Zeiten einer guten konjunkturellen Entwicklung mit steigenden Steuereinnahmen durch Steuerentlastungen auf für die Haushaltskonsolidierung dringend benötigte Einnahmen des Staates zu verzichten. Weder die Anhebung des Grundfreibetrages noch die Senkung des Einkommensteuertarifs lässt sich verfassungsrechtlich rechtfertigen.

Der Achte Existenzminimumbericht der Bundesregierung vom 30. Mai 2011 ist zu dem Ergebnis gekommen, dass der steuerliche Freibetrag für Alleinstehende 2012 klar über dem sächlichen Existenzminimum und für Ehepaare weit über dem sächlichen Existenzminimum liegt. Er hat zu Recht festgestellt: „Höhere steuerliche Freibeträge sind im Wege politischer Entscheidung möglich.“

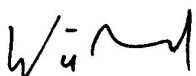
BT-Drs. 17/5550, S. 7.

Der Gesetzgeber würde sowohl den sich aus dem Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden als auch den ab der nächsten Legislaturperiode geplan-

ten Vorgaben entsprechen, wenn er im Abstand von zwei Jahren zur Veröffentlichung des Achten Existenzminimumberichts im Mai 2013 erneut überprüfte, ob die einkommensteuerrechtlichen Freibeträge das sächliche Existenzminimum der Steuerpflichtigen abdecken. Für eine vorgezogene Erhöhung der Freibeträge, die sich nicht auf die Ermittlungen eines neuen Existenzminimumberichts stützt und deshalb keine belastbare Grundlage hat, besteht aus verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Sicht kein Anlass. Vielmehr handelt es sich bei der Erhöhung der Grundfreibeträge um eine politische Entscheidung, die sich nicht auf einen Existenzminimumbericht zu stützen vermag.

Diese politische Entscheidung belastet Bund, Länder und Kommunen mit 6 Milliarden Euro im Jahr und gefährdet so das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Solange ein großer Teil der Länder erheblichen Schwierigkeiten hat, dieses Ziel bis 2019 zu erreichen, wie es von der Verfassung des Bundes vorgegeben ist, und solange die deutschen Kommunen Kassenkredite von über 40 Milliarden Euro tilgen müssen, steht die geplante Steuerentlastung aus politischen Gründen im Widerspruch zu den Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse.

Das gilt erst recht für die Absenkung des Tarifs der Einkommensteuer. Der Gesetzgeber kann sich insoweit nicht auf verfassungsrechtliche Vorgaben berufen und versucht das auch in der Gesetzesbegründung nicht. Es handelt sich vielmehr um eine rein politische Entscheidung. Diese kann auch nicht etwa mit dem Argument gerechtfertigt werden, die steuerliche Belastung sei vom Gesetzgeber nicht gewollt. Als der Gesetzgeber das geltende Einkommensteuerrecht beschlossen hat, ist er von dem Rechtsgrundsatz Euro gleich Euro ausgegangen. Darauf basiert die gesamte deutsche Rechtsordnung. Das ändert nichts daran, dass es dem Gesetzgeber freisteht, aus politischen Gründen mit Blick auf die Inflation Steuersätze zu senken, solange die Vorgaben der sogenannten Schuldenbremse dadurch nicht gefährdet werden. Diese Voraussetzung ist jedoch gegenwärtig nicht erfüllt. Der Gesetzgeber sollte deshalb auf die geplanten Steuersenkungen verzichten und entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Haushaltskonsolidierung Vorrang einräumen.



Prof. Dr. Wieland