



**UNIVERSITÄT  
BAYREUTH**

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,  
Arbeitsrecht, Steuerrecht und Sozialrecht  
Forschungsstelle für dt. und internationales  
Unternehmensteuer- und Kapitalanlage-recht

**Prof. Dr. jur. habil. Karl-Georg Loritz**  
Steuerberater

Telefon: 0921 / 55 - 6341  
Telefax: 0921 / 55 - 6342

Universität Bayreuth ■ D-95440 Bayreuth

Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss  
Frau Vorsitzende Dr. Birgit Reinemund, MdB  
Platz der Republik 1

19.03.2012

11011 Berlin

PER E-MAIL: [finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“- Drucksache 17/8683 - sowie zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung „Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimum-Bericht)“, Drs. 17/5550**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Dr. Reinemund,  
sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum obigen Gesetzentwurf darf ich mich bedanken und hiermit meine Stellungnahme übersenden.

### **A) Begründung des Reformziels**

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 17/8683, S. 7 f.) steht das Reformziel im Einklang mit der Einhaltung der Schuldenbremse. Es gehe darum, die sog. kalte Progression abzubauen. Das Gesetz, so heißt es im Entwurf, stelle sicher, „dass Bürgerinnen und Bürger in den Jahren 2013 und 2014 von den Wirkungen der kalten Progression entlastet werden“.

Das ist zutreffend. Eine Haushaltskonsolidierung kann angesichts der vorhandenen Fakten nur gelingen, wenn die Wirtschaft wächst und steuerliche Mehreinnahmen nicht durch eine immer noch höhere Belastung der Bürger erreicht werden, sondern

durch ein zusätzliches, sich in Einkommen der Bürger niederschlagendes Wachstum. Dazu bedarf es des Abbaus steuerlicher Hemmnisse.

Die Begründung zeigt, dass der Gesetzentwurf auf sorgfältigen, differenzierten Überlegungen der Bundesregierung bezüglich der Entlastungswirkungen im Einzelfall aufbaut. Die Bundesregierung bringt in der Begründung zum Gesetzentwurf klare Beispielfälle, wonach ein alleinstehender Arbeitnehmer mit einem Jahresbruttoarbeitslohn von 30.000,-- Euro aufgrund der Tarifänderung 2014 jährlich etwa 150 Euro weniger an Steuern zahlen muss als nach geltendem Recht und damit um 3,4 % seiner bisherigen Steuerzahllast entlastet wird. Ein Arbeitnehmer mit einem doppelt so hohen Jahresbruttoarbeitslohn von 60.000,-- Euro werde in 2014 im Vergleich zur geltenden Rechtslage um nur 2,5 % entlastet. Wie dargestellt wird, hat dies zur Konsequenz, dass sich dieser Unterschied bei den verheirateten Arbeitnehmern, namentlich bei solchen mit Kindern, verstärkt und hier prozentual die unteren Einkommensgruppen im Vergleich zu den höheren noch deutlich stärker entlastet werden.

Wie die Begründung ebenfalls aussagt, bleibt es dabei, dass Bürger mit hohem Einkommen wie schon bisher um ein Vielfaches mehr als die unteren Einkommensgruppen zum Steueraufkommen beitragen. Hohe Einkommen werden beim vorliegenden Gesetzesvorhaben prozentual weniger entlastet. Da sie in Deutschland sehr stark belastet sind, muss selbstverständlich in absoluten Zahlen betrachtet die Wirkung des Ausgleichs der sog. kalten Progression, der nunmehr vorgenommen werden soll, bei steigender Steuerbelastung für mittlere Einkommen bis zum Erreichen der oberen Proportionalzone von 42 % in nominalen Beträgen höher sein. Ausweislich der Begründung kommt es bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 55.000,-- Euro ab 2014 nur zu einer tariflichen Entlastung in Höhe von 380 Euro im Jahr, die für höhere Einkommen nicht mehr zunimmt.

Das Steuerrecht und Änderungen des Steuerrechts haben namentlich im Bereich der Einkommensteuer, die alle verdienenden Bürger trifft, deren zu versteuerndes Einkommen den Grundfreibetrag überschreitet, neben ihrer wirtschaftspolitischen bekanntlich auch eine erhebliche allgemeinpoltische Bedeutung. Durch ein Gesetzesvorhaben wie das vorliegende zeigen die politisch Verantwortlichen, zuvörderst die Bundesregierung und die sie im Bundestag tragenden Parteien, dass sich der Staat trotz des unstreitigen Zieles der Haushaltskonsolidierung über die Frage der für Bürger tragbaren Abgabenbelastung auch in einer Situation Gedanken macht, in der solche Entlastungen politisch nicht einfach durchsetzbar sind. Die politisch Verantwortlichen zeigen hier in dem sensiblen Bereich des Steuerrechts gerade denen, die diesen Staat mit ihren Einkommensteuerzahlungen finanziell maßgeblich mittragen, dass der Staat nicht unreflektiert und gewissermaßen „heimlich“ von der Inflation profitieren, sondern den Strom aus der inflationsbedingt sprudelnden Steuerquelle gezielt im Interesse der Bürger drosseln will. Eine solche laufende Überprüfung gerade des Steuertarifs ist politisch ein wichtiges Zeichen, ungeachtet aller Details, die, darüber muss man sich im Klaren sein, vom größten Teil der Bevölkerung angesichts der Kompliziertheit des Steuerrechts, nicht verstanden werden.

## **B) Das Problem der inflationsbedingten sog. heimlichen Steuererhöhungen bei einem linear-progressiven Steuertarif**

In der wissenschaftlichen und praktischen Diskussion gibt es zahlreiche Abhandlungen zum Steuertarif aus neuerer Zeit (siehe statt aller nur Dziadkowski, BB 1996, 1193; Esser, DStR 2009, 821, jeweils mit Darstellung des historischen Tarifverlaufs

und der Tarifänderungen der Nachkriegszeit). Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es eine Anmaßung, die Behauptung aufzustellen, ein bestimmter Tarif sei „der Richtige“ oder gar „der Beste“. Bekanntlich hat das Steuerrecht neben der Einnahmeerzielungsfunktion zahlreiche andere Funktionen wie die Lenkungsfunktion und die auch sozialpolitische Verteilungsfunktion, so dass zwangsläufig die Art und der Verlauf eines Tarifes immer auch in großem Umfang von politischen Zielvorstellungen und Zielsetzungen abhängig sind. Dabei darf nicht vergessen werden, dass ein noch so guter und ausgewogener Tarif zu Friktionen, Verzerrungen und Ungerechtigkeiten bis hin zur Verfassungswidrigkeit führen kann, wenn die Bemessungsgrundlage bei den jeweiligen Steuerpflichtigen nach sachlich-inhaltlich unzutreffenden Regelungen und Maßstäben festgesetzt wird.

Der deutsche Gesetzgeber hat bei aller Kritik, die am deutschen Einkommensteuerrecht insbesondere in den letzten Jahrzehnten geäußert wurde, im Bereich des Tarifs klare Fortschritte erzielt. Der heutige linear-progressive Tarif ist früheren, in einer progressiv nach oben verlaufenden Kurve ansteigenden Tarifen deutlich vorzuziehen. Auch der heute vorhandene unterschiedlich steile Anstieg ist freilich nicht gut, ließe sich, wollte man nicht erhebliche Steuerausfälle in Kauf nehmen, jedoch nur durch eine grundlegende Tarifreform vermeiden. Schon die Historie der Bundesrepublik Deutschland, in der der Tarif über 20 Mal gesenkt und wenige Male erhöht wurde, zeigt, dass der Gesetzgeber zu allen Zeiten um die richtig erscheinende Tarifstruktur gerungen hat. Dieses Ringen wird und darf nie aufhören. Schon die verfassungsrechtlich vorgegebene Freistellung des Existenzminimums von Einkommensteuerbelastungen führt zu einer turnusmäßigen Überprüfung der Höhe des Grundfreibetrages. Würde sich der Gesetzgeber darauf beschränken, lediglich die Beträge des Existenzminimums zu erhöhen und für Einkommen, die dieses Minimum überschreiten, dann den linear-progressiven Tarifbereich unverändert beginnen zu lassen, so käme es ohne Absenkung des Spitzensteuersatzes (von 42 %) zu einer Stauchung des Tarifverlaufes mit einem immer steileren Anstieg und steigenden Grenzsteuersätzen.

Zu Recht wird deshalb auch der Betrag, ab dem der Spitzensteuersatz von 42 % beginnt, erhöht.

Vermeiden ließe sich das Problem der inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhung bzw. der kalten Steuerprogression theoretisch durch einen nominal gleich hohen linearen Tarif ohne Stufen an dessen Beginn. Ein derartiger stufenloser Tarif wäre aber wegen des zu großen Belastungssprungs zu Beginn des Tarifs wohl nicht verfassungsgemäß. Zudem hat Deutschland die meines Erachtens nicht sinnvolle Diskussion über einen durchgehend gleich hohen Tarif („flat tax“, der dann auch durch einen Stufentarif am Tarifbeginn ergänzt werden müsste) seit dem auch finanzpolitisch (wegen der sogar durch Kahlschlag bei den Werbungskosten, Betriebsausgaben und privat veranlassten Abzügen nicht kompensierbaren enormen Steuerausfälle) irrationalen Vorschlag Prof. Kirchhoffs hinter sich. Selbst dieses Modell, wie jedes andere auch, entlastete den Gesetzgeber aber nicht davon, in angemessenen Zeitabständen die Höhe der Grundfreibeträge zu überprüfen und falls der Tarif mit Stufen beginnt, die Frage zu entscheiden, ab welchem zu versteuerndem Einkommen die einzelnen Eingangsstufen einsetzen sollten.

Die heimlichen Steuererhöhungen sind also ein unvermeidliches Phänomen. Dieses könnte man mittels eines sog. Tarifs auf Rädern zwar gleichsam automatisch kompensieren, indem der Tarif mit der Inflationsrate verändert wird. Wegen der erforder-

lichen Rechtssicherheit müsste dennoch der Gesetzgeber definitiv den genauen Tarif, also vor allem die Tarifformel und den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen. Zudem bedarf es ohnehin der, wie erwähnt, erforderlichen Überprüfung des Grundfreibetrages. Wichtiger als die Frage, ob es politisch opportun ist, eine „automatische“ inflationsorientierte Tarifierhöhung zu schaffen, ist der Konsens der politischen Parteien im Deutschen Bundestag dahingehend, das Phänomen der kalten Progression, wenn es auftritt, rechtzeitig zu korrigieren und dies ohne es zum Gegenstand „politischer Kompensationsgeschäfte“ zu machen. Das demonstriert, dass der Staat nicht von der Inflation profitieren will, sondern alles daran setzt, diese insbesondere auch im Interesse der gering und weniger gut verdienenden Bürger zu vermeiden bzw. zu bekämpfen. Nur so haben bzw. behalten die Bürger das Vertrauen in den Staat als Steuergesetzgeber und in seine politisch Verantwortlichen.

### **C) Das Ausmaß der Korrektur**

Es ist eine politische Entscheidung, in welchem Ausmaß der Gesetzgeber darauf verzichtet, für die Zukunft Steuermehreinnahmen zu erhalten, die Bürger nur deshalb zu bezahlen haben, weil ihre Einkommensteuerbelastung inflationsbedingt gestiegen ist, ohne dass sich dadurch auch die Kaufkraft ihres Einkommens entsprechend erhöht hätte. Bei der politischen Entscheidung dieser Frage ist die Entwicklung der Löhne gerade im Bereich der Tariflöhne in den letzten Jahren zu beachten. Deutschland hat seine Wettbewerbsfähigkeit unter anderem auch deswegen in verschiedenen Branchen zurück gewonnen und in anderen Branchen jedenfalls nicht noch weiter verschlechtert, weil es zu maßvollen Lohnerhöhungen kam, die aber in manchen Jahren die Inflationsrate nicht erreicht haben. Müssen die Steuerpflichtigen hinnehmen, dass ihre Löhne und Gehälter mit der Inflationsrate nicht Schritt halten, dann ist es aus deren Sicht besonders schmerzlich und unerwünscht, wenn die Steuerlast überproportional ansteigt und damit der Teil, den sie bräuchten, um den bisherigen Lebensstandard zu erhalten, zusätzlich durch die Steuerlast dezimiert wird. Werden heimliche Steuererhöhungen nicht vermieden, dann erschwert dies auch Tarifverhandlungen, weil Tarifparteien auch auf die Nettolöhne, also auf die Beträge achten, die nach möglichen und geforderten Tariflohnerhöhungen den einzelnen Arbeitnehmern verbleiben. Auch von daher kann kein Zweifel bestehen, dass sich das Problem der sog. heimlichen Steuererhöhungen derzeit stellt.

Ob in späteren Jahren nach 2013 und 2014, ein neuerlicher Bedarf nach Tarifänderungen entsteht, kann heute nicht mit ausreichender Sicherheit gesagt werden; denn weder wissen wir, wie sich das Existenzminimum entwickeln wird noch wissen wir, wie sich die Preissteigerungen darstellen werden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß also überhaupt „heimliche Steuererhöhungen“ eintreten werden. Es ist schon aus diesen Gründen nicht empfehlenswert, gewissermaßen auf „Verdacht“ schon heute den Tarif über das Jahr 2014 hinaus (nur) im Hinblick auf heimliche Steuererhöhungen festzulegen.

Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies: In den letzten Jahren mussten manche Lohn- und Gehaltsempfänger (wegen relativ niedriger Lohnerhöhungen) und ebenso viele Selbständige und Unternehmer (wegen des in Teilen der Wirtschaft erhöhten Wettbewerbsdrucks und auch wegen des aufgrund der Finanzkrise schwierigeren Marktumfeldes) einen Rückgang ihrer Realeinkommen hinnehmen. Wenn es zu einem „Aufholen“ kommt, sollte der Staat darauf bedacht sein, dass er in dem ihm möglichen Umfang den Bürgern möglichst hohe Teile ihres zusätzlich erzielten Ein-

kommens belässt und aus der Inflation idealerweise keinen steuerlichen Nutzen zieht.

Die in dem Gesetzentwurf dargestellten konkreten Zahlenbeispiele bezüglich der Entlastungswirkung und weitere Beispiele illustrieren das bereits erwähnte und bei einem linear-progressiven Tarif unvermeidbare Phänomen: Die Entlastung wird, wenn man ansonsten den Tarifverlauf beibehält, mit steigendem Einkommen prozentual entsprechend geringer und diese prozentuale Differenz ist durchaus beachtlich. Dies zeigt, dass man gegen die geplante Tarifänderung keineswegs einwenden kann, sie entlaste die Bezieher niedriger Einkommen, verglichen mit den Beziehern höherer Einkommen, zu schwach. Wer eine solche Behauptung aufstellt, verkennt bewusst oder unbewusst die Funktionsweise und die Wirkungen eines progressiven Steuertarifs. Vielmehr muss man – auch wenn das derzeit politisch nicht opportun erscheint – fragen, ob nicht umgekehrt auch eine stärkere Entlastung der Bezieher höherer Einkommen erforderlich wäre. Schließlich haben die höheren und hohen Einkommen weitaus mehr als die Hälfte der Einkommensteuerlast zu tragen, was zu einer unverkennbaren Leistungsfeindlichkeit des Steuerrechts führt.

#### **D) Reformbedarf für die Zukunft**

Es sei erlaubt, auch wenn dies nicht Gegenstand des vorliegenden Steuerpaketes ist, in wenigen Sätzen darauf hinzuweisen, dass insbesondere im Tarifbereich grundlegender Diskussions- und Reformbedarf im Bereich der oberen Proportionalzonen besteht und zwar nicht primär im Interesse der Bezieher hoher und höherer Einkommen, sondern aus einer gesamtstaatlichen und volkswirtschaftlichen Verantwortlichkeit heraus. Die Bundesrepublik Deutschland hat es geschafft, durch die Reform der Unternehmensteuer und die Einführung einer Steuer auf Kapitalerträge mit Abgeltungswirkung mit einem linearen Steuersatz von 25 % im Bereich der europäischen Länder von einem der schlechtesten Plätze auf einen mittleren Platz zu kommen. Dies hat positive Wirkungen gezeigt. Von den Repräsentanten ernst zu nehmender Unternehmen in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft wird heute – ungeachtet, der Reformbedürftigkeit einzelner Steuerfragen wie z.B. der Zinsschranke und der Gruppenbesteuerung – ihre grundsätzliche Zufriedenheit mit der Steuerbelastung für thesaurierte Gewinne bekannt. Im Bereich der Belastung mit Einkommensteuer, also der Besteuerung der Einzelunternehmer als natürliche Personen und der Personengeschafter – die den größten Teil der Arbeitsplätze in Deutschland zur Verfügung stellen – besteht dagegen meines Erachtens nach wie vor grundlegender Reformbedarf. Hier steht die Bundesrepublik im internationalen Vergleich bezüglich der Steuerbelastung nach wie vor zu schlecht. Zu viele Besserverdienende verlassen wegen der abschreckend hohen Spitzensteuersätze das Land oder verlagern, wenn sie flexible Einkünfte haben, Betriebsstätten und damit Einkunftsquellen gesetzeskonform in andere Länder. Deutschland hätte aufgrund seiner politischen Stabilität, seiner Infrastruktur und der Tatsache, dass es sich in Bezug auf die persönlichen Lebensumstände der Menschen um eines der attraktivsten Länder der Welt handelt, alle Chancen, den Zuzug vieler kreativer Menschen und Unternehmen und damit von Arbeitsplätzen ins Land zu erreichen. Es ist schade, dass die Frage, wie das erreicht werden kann, derzeit nicht offen gestellt und diskutiert wird. Ein einfacher Weg wäre, den großen Schritt zu tun und die Spitzensteuersätze mittelfristig deutlich, am besten unter die „magische Grenze“ von 40 % zu senken.

Das mag nicht im „europäischen Trend“ liegen und von kurzfristig Denkenden als derzeit sozialpolitisch nicht vertretbar erachtet werden. Tatsache ist, dass im Wett-

bewerb um „die besten Köpfe“ die innovativsten Unternehmen und die Kapitalströme Deutschland mit relativ wenigen Änderungen im Steuerrecht gerade bei den hohen Einkommen einen so interessanten Platz belegen könnte, dass Steuerausfälle durch eine Vermehrung der „Steuerquellen“ rasch überkompensiert würden. Auch andere Kompensationsmöglichkeiten z.B. in Form einer grundlegenden Änderung der Tarifstruktur, bei der nicht jede Entlastung im „unteren Bereich“ zu flächendeckenden Steuersenkungen für alle Steuerpflichtigen führt, sind längst bekannt. Man muss nur den Mut haben, die Grundsatzfrage zu diskutieren: Wollen wir an überholten politisch motivierten „Hochsteuersätzen“ festhalten oder sollten wir nicht besser Vorreiter in Europa und in anderen Industrieländern für einen Steuertarif werden, der auf „abschreckend hohe“ Spitzensteuersätze verzichtet, zumal mit ihm keine (hohen) Steuerausfälle einhergehen müssten.

Univ.-Prof. Dr. Karl-Georg Loritz