



[NVL e.V. ✉ 13465 Berlin Oranienburger Chaussee 51](mailto:info@nvl.de)

Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, 16. März 2012

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

## **Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression (BT-Drs. 17/8683)**

### **- Stellungnahme -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und die Zusendung des Gesetzentwurfs, zu dem wir nachfolgend gern Stellung nehmen. Die Einladung nimmt der NVL wahr.

#### **1. Allgemeine Einschätzung**

Der Effekt der sogenannten „kalten Progression“ - das Wirksamwerden einer höheren Steuerbelastung, ohne dass sich die Leistungsfähigkeit erhöht - ist unstrittig. Steigt das Einkommen genau in Höhe der allgemeinen Lebenshaltungskosten, bleibt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unverändert. Dennoch erhöht sich die Steuerbelastung sowohl absolut als auch relativ aufgrund des progressiven Steuertarifs. Insoweit ist es erforderlich, regelmäßig den Steuertarif anzupassen, um einer schleichenden Steuererhöhung entgegenzuwirken. Anderenfalls würden zu einem fernerem Zeitpunkt nahezu alle Steuerpflichtigen den Spitzensteuersatz zahlen. Das wäre neben der hohen Steuerbelastung auch ein Systemwechsel vom progressiven Steuertarif zur Flat - Tax.

Der NVL begrüßt das Beibehalten des linear - progressiven Steuertarifs und grundsätzlich die Tarifverschiebung zum Abbau der beschriebenen, nicht leistungsbedingten Progressionswirkung. Der NVL begrüßt ebenfalls, dass zukünftig im Zweijahresrhythmus eine Überprüfung des Tarifverlaufs im Hinblick auf die Wirkung der kalten Progression vorgesehen ist.

## **2. Volkswirtschaftliche Bewertung und Bezug zu weiteren Steueränderungen**

Die vorgeschlagene Tarifverschiebung führt (vom Gesetz beabsichtigt) zur Verringerung der Steuereinnahmen in Höhe von rund 6 Milliarden Euro pro Jahr. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren tatsächlichen und in diesem Jahr kalkulierten höheren Steuereinnahmen ist diese Maßnahme sachgerecht, um einer kontinuierlichen Mehrbelastung aller Steuerzahler und Spielraum zur Zunahme der Staatsquote entgegenzuwirken.

Erhebliche Risiken und Unsicherheiten im Hinblick auf künftige Steuereinnahmen und Staatsausgaben sind jedoch zu beachten. Sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch die Anforderungen an Deutschland insbesondere im Rahmen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der Währungsunion sind nicht hinreichend kalkulierbar, um zukünftige Finanzierungslücken im Staatshaushalt auszuschließen. Aus der Erfahrung vergangener Jahre ist bekannt, dass in einem solchen Fall – oft als „alternativlos“ bezeichnet – einzelne Abzugsbeträge gekürzt oder gestrichen werden (Vgl. Steueränderungsgesetz 2007). Aus diesem Grund erwarten wir eine politische Aussage, dass in Fällen zwingender Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen diese nicht durch Eingriffe in das Nettoprinzip in Form von Streichung von Abzugsbeträgen, sondern durch Tarifänderungen erfolgen. Heutige Tarifabsenkungen dürfen keinesfalls dazu führen, dass nachfolgend durch Kürzung und Streichung von Abzugsbeträgen höhere Steuern für Einzelne und damit eine Verteilungsänderung der Steuerbelastung entstehen.

## **3. Konkrete Ausgestaltung**

### **Grundfreibetrag**

Der Grundfreibetrag wird innerhalb von zwei Jahren um 350 Euro angehoben. Hinsichtlich des Vorgehens bewertet der NVL positiv, dass eine Anpassung im Voraus erfolgt, sodass bei erwartungsgemäßem Verlauf der Lebenshaltungskosten eine verfassungsgemäße Steuerfreistellung des Existenzminimums sicher gestellt ist. Zu den Beträgen ist jedoch festzustellen, dass im Achten Existenzminimumbericht für das Jahr 2012 ein Betrag von 7.896 Euro (Alleinstehende) ausgewiesen wird. Der steuerliche Betrag in Höhe von 8.004 Euro über-

schreitet diesen um 108 Euro bzw. 1,4 Prozent. Bei Ehegatten (Splittingtarif) beträgt die Abweichung 2.737 Euro bzw. 20 Prozent. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung des geltenden Grundfreibetrags um 4,4 Prozent stützt sich nicht auf einen neueren Existenzminimumbericht, sondern wird laut Gesetzesbegründung analog der Berechnungsmethode des Existenzminimumberichts abgeschätzt, ohne dass der Begründung nähere Angaben zu entnehmen sind. Eine möglichst zielgenaue Berechnung ist aus unserer Sicht jedoch erforderlich, sowohl um einerseits einen verfassungswidrig zu geringen Grundfreibetrag unterhalb des Existenzminimums zu vermeiden als auch andererseits eine zu hohe Freistellung. Letztere wäre zwar wünschenswert, der aktuellen Situation jedoch nicht angemessen.

Die Anhebung des Grundfreibetrags hat auch eine Folgewirkung bei Anwendung der Vorschriften § 1 Absatz 3 und § 1a EStG zur optionalen Veranlagung von Personen ohne Wohnsitz in Deutschland. Diese Folge ist in der Gesetzesbegründung nicht ausgewiesen.

### **Tarifverlauf**

Die einheitliche lineare Verschiebung des Steuertarifs in Richtung höherer Einkommen lässt die bisherige Belastungsverteilung unverändert und wird vom NVL begrüßt. Sehr positiv bewertet der Verband, dass die Verschiebung bei der letzten Proportionalzone nicht vorgenommen, sondern die Eingangsstufe verringert wird. Diese weitergehende Änderung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Weitere Tarifänderungen sollten folgende Ziele verfolgen:

- Abflachung des starken Anstiegs des Steuertarifs in der ersten Progressionszone. Beginnend vom Grundfreibetrag steigt der Grenzsteuersatz innerhalb von nur rund 5.500 Euro Einkommen um fast 10 Prozent und viermal so stark wie anschließend in der zweiten Progressionszone;
- Streckung des Tarifverlaufs insgesamt und Einbeziehen des Spitzensteuersatzes in den linear progressiven Tarifverlauf. Es trägt zu mehr Steuergerechtigkeit bei, wenn die Anhebung des Grenz- bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes über eine größere Einkommensspanne verteilt wird.

Die im zweiten Punkt genannte Streckung ist ebenfalls aus Gründen der „kalten Progression“ erforderlich. Bei Verschiebung der Progressionszonen hin zu höheren Einkommen verringert sich in Bezug auf das Einkommen der Einkommensanteil, innerhalb dessen der Steuersatz vom Eingangsbetrag auf den Höchstbetrag steigt (relative Betrachtung).

## **4. Fehlende Änderungen**

### **Unterstützung an unterhaltsberechtigte Personen**

Mit dem Gesetzesvorschlag erfolgt keine Änderung beim Abzugsbetrag für Unterhalt nach § 33a EStG, so dass ab 2013 eine Spreizung des Betrags zum Grundfreibetrag auftritt. Verfassungsrechtlich ist jedoch auch bei Unterhaltsverpflichtung eine Steuerfreistellung in Höhe des Existenzminimums geboten. Nach der Gesetzesbegründung ist bereits heute ein höheres zu verschonendes steuerliches Existenzminimum absehbar. Insoweit ist ebenfalls eine Anhebung des Höchstbetrags beim § 33a Absatz 1 EStG geboten. Der NVL schlägt vor, in die Vorschrift - ebenso wie beim § 1 Absatz 3 EStG – den unmittelbaren Bezug zum Grundfreibetrag in § 32a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 vorzunehmen.

In Bezug auf Familien mit Kindern kritisiert der Neue Verband der Lohnsteuerhilfevereine, dass für den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum von Kindern keine Prüfung und Anhebung erfolgt. Nach dem Achten Existenzminimumbericht überschreitet der bisherige steuerliche Freibetrag das Existenzminimum in geringerem Umfang als bei Erwachsenen! Hinzu kommt, dass die Berechnung eine gewichtete Durchschnittsmethode nach dem Lebensalter zugrunde legt. Bezogen auf ältere Kinder ergibt sich ein höherer Betrag für das sächliche Existenzminimum. Insoweit sollten Tarifänderungen, die allen Steuerpflichtigen zugute kommen, nicht isoliert, sondern im Gesamtkontext mit Änderungen beim Familienleistungsausgleich erfolgen!

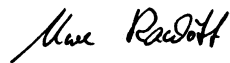
### **Wirkung der kalten Progression bei weiteren steuerlichen Beträgen**

Der eingangs beschriebene Effekt einer Steuererhöhung, die nicht auf höhere steuerliche Leistungsfähigkeit fußt, kommt nicht nur beim Tarif, sondern auch bei weiteren steuerrechtlichen Beträgen zum Tragen. Deshalb ist auch bei diesen eine regelmäßige Überprüfung und Anhebung geboten. Dies betrifft Pauschalen und Höchstbeträge wie für behinderte Menschen, Kilometersätze bei Auswärtstätigkeit oder der Betrag für geringwertige Wirtschaftsgüter. In diesen Fällen können zwar höhere Beträge geltend gemacht werden. Der durch die Pauschalen gewollte Vereinfachungseffekt nimmt jedoch ab, wenn die üblichen tatsächlichen Beträge steigen, ohne dass die steuerlichen Beträge dem folgen.

Eine Anpassung von Beträgen an allgemein steigende Kosten und Preise ist jedoch insbesondere bei abgeltenden Pauschalen, Freibeträgen und bei Höchstbeträgen geboten. Pauschalen wie beispielsweise für beruflich veranlassten Verpflegungsmehraufwand oder Fahr-

ten zur regelmäßigen Arbeitsstätte (Entfernungspauschale<sup>1</sup>) werden stark entwertet, wenn sie über Jahre oder sogar Jahrzehnte unverändert bleiben. Die beschriebene, nicht leistungsbezogene steuerliche Höherbelastung betrifft in diesen Fällen überwiegend Erwerbsaufwendungen von Steuerpflichtigen und somit diejenigen, die maßgeblich zum wirtschaftlichen Erfolg des Landes beitragen. Deshalb ist in dieser Hinsicht eine Anpassung in besonderem Maße geboten.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Rauhöft  
Geschäftsführer

---

<sup>1</sup> Außer bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel – in diesem Fall gelten die Ausführungen des vorhergehenden Absatzes