



## **Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am 19. März 2012 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ – Drucksache 17/8683.**

### Zusammenfassung

- (1) Der Gesetzentwurf würde *Teilaspekte des deutschen Einkommensteuertarifs* verändern. Er beabsichtigt damit eine zwar durchaus durchdachte, aber eben nur punktuelle Veränderung des Einkommensteuersystems. Er lässt daher zentrale Fragen einer optimalen Steuerpolitik unbeantwortet. Optimale Steuerpolitik hingegen tariert *Anreiz- und Verteilungswirkungen des Gesamtsteuersystems* aus, die aus dem Zusammenspiel von Bruttoeinkommensverteilung, Breite der Steuerbemessungsgrundlage und der Anwendung des Steuertarifs auf das zu versteuernde Einkommen entstehen.
- (2) Das erklärte Ziel des Gesetzentwurfs, nämlich die sog. „Kalte Progression“ abzubauen, würde nur unvollständig erreicht. Darüber hinaus würde sich der Gesetzgeber bei einer Umsetzung des Entwurfs der Möglichkeit begeben, das vorhandene Entlastungspotenzial im Rahmen einer großen Steuerreform gezielt zur Erhöhung der Anreize zur Einkommenserzielung (insbesondere zur Schaffung von Arbeitsanreizen) und zur Reduktion der wachsenden Einkommensungleichheit einzusetzen.
- (3) Eine Berücksichtigung der Inflation im Steuertarif ist – aus verfassungsrechtlichen Gründen – nur beim Grundfreibetrag geboten. Ansonsten sollte auf die Umsetzung der Maßnahmen im Gesetzentwurf verzichtet werden. Stattdessen sollte eine größere Einkommensteuerreform mit Wirkung zum 1. Januar 2014 vorbereitet werden.

### Der Gesetzentwurf: unvollständige Berücksichtigung der Inflation bei einem Teil des Steuertarifs

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Einkommensbereiche, ab denen die aktuellen Grenzsteuersätze gelten, schrittweise nach rechts zu verschieben. Dies soll den Grundfreibetrag, die erste Progressionszone, die zweite Progressionszone sowie die erste Proportionalzone betreffen. Die zweite Proportionalzone („Reichensteuer“) soll unverändert bleiben. Der Gesamtbetrag der Rechtsverschiebung (ab 1.1.2014) orientiert sich mit jeweils ca. 4,4 Prozent nur zum Teil an den Inflationsraten seit der letzten Einkommensteuerreform von 2010. Die erwartete Inflationsrate im Zeitraum Beginn 2010 bis Ende 2013 ist deutlich höher. Sie ist im Übrigen auch unabhängig von der Einkommensposition und dem Haushaltstyp.



Insofern wird nicht durchgehend und nicht vollständig, „dem Effekt entgegengewirkt, dass der Staat zulasten der Steuerpflichtigen inflationsbedingte Mehreinnahmen erhält“ (Gesetzentwurf). Das Ziel, die Kaufkraft der Einkommen über die Einkommensverteilung hinweg zu erhalten, wird durch den Gesetzentwurf nicht erreicht.

## Optimale Steuerpolitik über die Zeit: Anreiz- und Verteilungswirkungen des Gesamtsteuersystems in größeren Abständen überprüfen

Gerne wird für das Phänomen der kalten Progression als „heimliche“ Steuererhöhung bezeichnet, die somit überraschend und ungeplant sei. Dies ist nicht der Fall. Bei historisch geringen und kaum schwankenden Inflationsraten in Deutschland ist sowohl für den Staat als auch für die Haushalte die von Jahr zu Jahr steigende Steuerbelastung durch das progressive Steuersystem planbar. Ausfluss dieses Bewusstseins ist der in regelmäßigen Abständen steigende Druck, größere Steuerreformen anzugehen.

Historisch jedenfalls hat es in Deutschland zahlreiche weitgehend erfolgreiche Einkommensteuerreformen mit zum Teil erheblichen Steuerentlastungen gegeben. Hierzu gehören in der jüngeren Vergangenheit die Steuerreform 2000, deren letzte Stufe 2005 in Kraft trat (u.a. mit der wichtigen Senkung des Eingangssteuersatzes auf 15 Prozent) sowie die Unternehmensteuerreform 2008. Der Sachverständigenrat hat daher auch in seinem Jahresgutachten 2011/2012 inflationsbereinigt keine allgemeine Tendenz zu einer Erhöhung der Grenz- und Durchschnittsteuerbelastung in Deutschland seit 1991 gefunden [siehe Sachverständigenrat (2011)].

*Es empfiehlt sich, den historischen Weg fortzusetzen, keine Indexierung des Einkommensteuertarifs in Deutschland vorzunehmen, sondern in regelmäßigen Abständen größere Steuerreformen zu unternehmen. Zu Beginn einer jeden Legislaturperiode kann das Einkommensteuersystem im Lichte der Entwicklung der Einkommensverteilung, der effektiven Progressivität des Gesamtsteuersystems und der Abgabenbelastung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung neu justiert werden. Natürlich müssen dabei Werturteile gefällt und Abwägungen zwischen überwiegend konfligierenden Zielen der Steuerpolitik getroffen werden – beispielsweise die Abwägung zwischen Anreizen zur Einkommenserzielung und dem Ziel der Verringerung der Einkommensungleichheit durch das Einkommensteuersystem. In diesem steuerpolitischen Zielkatalog spielt der Abbau der kalten Progression keine wichtige Rolle, er ist kein Ziel der Steuerpolitik per se. Noch deutlicher ausgedrückt: es ist kein sinnvolles Ziel der Steuerpolitik, unabhängig von makroökonomischen und anderen Entwicklungen, die Kaufkraft der Haushalte über die Zeit unverändert zu lassen.*

Im Übrigen ist anzumerken, dass die im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf geführten Progressionsdiskussion zu kurz greift. Verteilungswirkungen des Steuersystems hin zur Nettoeinkommensverteilung können nur aus dem Zusammenspiel aus Bruttoeinkommensverteilung, Abzugsmöglichkeiten (beim



Übergang von der Summe der Einkünfte zum zu versteuernden Einkommen, ZVE) und der Anwendung des Steuertarifs auf das ZVE verstanden werden [siehe Rath (2012) für eine empirische Analyse für Deutschland]. Bei veränderter Bruttoeinkommensverteilung wirkt der gleiche Steuertarif unterschiedlich progressiv. Insofern ist der in der Gesetzesbegründung verwendete Begriff der nicht „gewollten Belastung“ durch Inflation aus finanzwissenschaftlicher Sicht problematisch. Er misst *Progression des Steuertarifs*, nicht aber den viel relevanteren Begriff der *Progressivität des Einkommensteuersystems*.

*Zusammenfassend:* Der Gesetzentwurf ist zur Erreichung steuerpolitischer Ziele weder geeignet noch erforderlich. Im Gegenteil würde sich der Gesetzgeber bei einer Umsetzung des Entwurfs der Möglichkeit berauben, das vorhandene Entlastungspotenzial im Rahmen einer großen Steuerreform gezielt einzusetzen.

## Entlastung der Geringverdiener zur Setzung stärkerer Arbeitsanreize besser außerhalb einer Steuertarifreform implementieren

Ein möglicherweise wichtiger Aspekt des Gesetzentwurfes besteht in der überproportionalen Entlastung einkommensschwacher Haushalte mit dem Ziel, Arbeitsanreize zu setzen. Insgesamt sollen laut Gesetzesbegründung aber nur etwa 6 Mrd. Euro jährlich an Entlastungsvolumen zum Tragen kommen. Die inflationsbedingten Mehreinnahmen belaufen sich aber laut Boss (2011) für das Jahr 2014 im Vergleich zu 2010 auf 16 Mrd. Euro jährlich. Der Gesetzentwurf kann damit alleine wegen des geringen Entlastungsvolumens kaum Arbeitsanreizeffekte auslösen. Insbesondere im unteren Einkommensbereich (in der ersten Progressionszone) sind die Grenz- und Durchschnittsteuersätze ohnehin relativ gering, so dass Arbeitsangebotseffekte kaum zu erwarten sind.

Stünde ein höheres Entlastungsvolumen zur Verfügung und hätte man das Ziel, spezifisch im unteren Einkommensbereich Arbeitsanreize zu setzen, so würden sich zur Zielerreichung nicht eine Änderung des Einkommensteuertarifs, sondern eine Reform des Abgabensystems und eine Reform der Besteuerung des Ehegattensplittings anbieten. So könnten gezielt Anreize zur Partizipation am Arbeitsmarkt insbesondere für Zweitverdiener gesetzt werden.

*Zusammenfassend:* Der Gesetzentwurf ist nicht geeignet, geringe Einkommen im Hinblick auf das Setzen von Arbeitsanreizen nennenswert zu entlasten. Hierzu wäre eine Systemoptimierung im Hinblick auf das Zusammenspiel aus Einkommensteuer, Mehrwertsteuer und (Sozial-) Abgabenbelastung vorzunehmen. Das Thema ist steuerpolitisch bedeutsam, da dieser Einkommensbereich durch die Hartz-Reformen gestärkt wurde. Viele vorher nicht Beschäftigte sind heute Geringverdiener und arbeiten nur Teilzeit.

## Ausblick und Empfehlung: Große Steuerreform 2014 ist anzustreben

Anstatt punktuelle, isolierte Aspekte des Steuertarifs zu thematisieren, sollte mehr über Steuersystemdesign diskutiert werden, idealerweise zu Beginn einer jeden Legislaturperiode. Als Ergebnis kann das Steuersystem im Lichte der



Entwicklung der Einkommensungleichheit, des Arbeitsmarktes und anderer wichtiger, insbesondere auch internationaler und gesamtwirtschaftlicher Aspekte sinnvoll angepasst werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift insofern zu kurz. Meine Empfehlung ist, auf die Gesetzesänderung in wesentlichen Zügen zu verzichten und einen etwas umfassenderen Ansatz des Steuersystemdesigns vorzunehmen. Lediglich der Grundfreibetrag sollte aus verfassungsrechtlichen Gründen jährlich automatisch an die Preissteigerungen bei den unteren Einkommen angepasst werden.

Das deutsche Einkommensteuersystem ist seit 2010 im Wesentlichen unverändert geblieben. Es wäre heute Zeit, einen umfassenden Reformvorschlag zu erarbeiten, der 2014 in Kraft treten kann.

## Literatur

Boss, Alfred (2011), Heimliche Steuererhöhungen vermeiden! Kiel Policy Brief Nr. 41, Institut für Weltwirtschaft Kiel.

Rath, Silke (2012), Taxation and Income Distribution: Analysis of Income Tax and Value Added Tax - Evidence for Germany, Dissertation, Universität Mainz.

Sachverständigenrat (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/2012. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.