



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zum Abbau  
der kalten Progression“ –  
Drucksache 17/8683**

Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss  
des Deutschen Bundestages am 19. März 2012



# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

## Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;  
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,  
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;  
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: [rwi@rwi-essen.de](mailto:rwi@rwi-essen.de)

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ – Drucksache 17/8683**

Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss  
des Deutschen Bundestages am 19. März 2012

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck and Dr. Tanja Kasten

## Abbau der kalten Progression ist ökonomisch sinnvoll

Ungeachtet der engen budgetären Spielräume stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die „heimlichen“ Steuererhöhungen verhindert werden können, die sich beim derzeitigen Einkommensteuertarif daraus ergeben, dass Steuerpflichtige schon bei Lohnsteigerungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, in Tarifbereiche mit höheren Grenzsteuersätzen rutschen („kalte Progression“). Die Einkommensteuerbelastung der Steuerpflichtigen nimmt im beschriebenen Fall zu, obwohl ihre reale Steuerbemessungsgrundlage unverändert bleibt. Eine Erhöhung der Steuerbelastung lässt sich damit nicht mit der Zunahme der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit rechtfertigen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ beschlossen hat, dem Effekt entgegenzuwirken, dass der Staat zulasten der Steuerpflichtigen inflationsbedingte Mehreinnahmen erhält. Mit dem Gesetzentwurf soll verhindert werden, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen.

Der Gesetzentwurf sieht zum einen vor, den steuerlichen Grundfreibetrag in zwei Schritten zu erhöhen, und zwar zum 1. Januar 2013 auf 8 130 € und zum 1. Januar 2014 auf 8 354 €, insgesamt also um 350 € bzw. um 4,4%. Diese Anhebung ist verfassungsrechtlich geboten, denn sie garantiert, dass Erwerbseinkommen in Höhe des Existenzminimums steuerfrei bleiben. Zum anderen sollen die anderen Eckwerte des Einkommenstarifs – mit Ausnahme des Eingangseinkommens für die zweite Proportionalstufe („Reichensteuer“) – ebenfalls in zwei Schritten um insgesamt 4,4% erhöht werden. Durch die Anhebung des Grundfreibetrags und die Rechtsverschiebung aller Tarifabschnitte wird sichergestellt, dass die von 2010 bis 2012 entstandenen Steuer Mehrbelastungen aus der kalten Progression ausgeglichen werden.

Ab der kommenden Legislaturperiode soll zudem im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlich gebotenen Überprüfung des steuerlichen Existenzminimums alle zwei Jahre ermittelt werden, ob und in welchem Maße eine Korrektur der kalten Progression erforderlich ist. Eine automatische Anpassung („Tarif auf Rädern“), bei dem die Steuertarifstufen, die Grundfreibeträge und die persönlichen Freibeträge Jahr für Jahr inflationsbedingt angepasst werden, wird damit zwar nicht umgesetzt, das Risiko einer Haushaltskonsolidierung durch heimliche Steuererhöhungen aber deutlich verringert. Das Vorhaben ist deshalb zu begrüßen.

## Haushaltskonsolidierung ist für Bund und Länder ohne heimliche Steuererhöhungen möglich

Die mit dem geplanten Abbau der kalten Progression verbundenen Mindereinnahmen belaufen sich nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen auf 1,95 Mrd. € im Jahr 2013 und auf 5,67 Mrd. € im Jahr 2014. Auch ohne diese Einnahmen wird das Steueraufkommen nach der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen im Jahr 2014 um knapp 100 Mrd. € höher ausfallen als im Jahr 2010 (Gebhardt 2011). Auf Einkommensteuereinnahmen, die allein aus der kalten Progression entstehen, sollte der Staat somit verzichten können.

Damit der Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression wie geplant ab 2013 in Kraft treten kann, benötigt die Bundesregierung die Zustimmung des Bundesrates. Der Gesetzentwurf erhielt in der ersten Beratung im Bundesrat indes noch nicht die mehrheitliche Unterstützung der Länder. Die von SPD und Grünen geführten Länder argumentierten, dass es derzeit keine budgetären Spielräume gäbe und die geplanten Steuerentlastungen der notwendigen Haushaltskonsolidierung widersprächen. Tatsächlich müssen bis auf Sachsen und Bayern alle Länder noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um ihre strukturellen Defizite bis zum Ende des Jahrzehnts abzubauen. Insbesondere für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die seit 2011 Konsolidierungshilfen in Form von Bundesergänzungszuweisungen erhalten

und die als Voraussetzung für die Auszahlung dieser Hilfen nachweisen müssen, dass sie ihre Defizite wie vereinbart abbauen, würden diese Mindereinnahmen den geplanten Abbau der strukturellen Defizite erschweren.

Allerdings ist es aus ökonomischer Sicht kaum akzeptabel, dass die Bundesregierung oder auch die Landesregierungen die Konsolidierung ihrer Haushalte mit Steuereinnahmen erreichen wollen, die der eigentlichen Intention des Leistungsfähigkeitsprinzips der Besteuerung widersprechen. Zudem würden mit einer solchen Vorgehensweise letztlich auch Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen hervorgerufen, deren Auswirkungen nur schwer kausal der progressiven Besteuerung der allein inflationsbedingt höheren Einkommen zuzuordnen sind. Solche Reaktionen existieren aber und sie vermindern auch dann zukünftige Einnahmen aus der Einkommensteuer, wenn diese in keiner Statistik angeführt werden (können).

### **Relative „Steuerentlastung“ ist bei niedrigen Einkommen höher**

Ausschlaggebend für die Festlegung auf konkrete Maßnahmen zur Änderung des Einkommensteuertarifs ist zunächst einmal die Überlegung, was durch die Änderung erreicht werden soll. In dem hier zu bewertenden Gesetzentwurf wird das Ziel eindeutig formuliert: Verhindert werden soll, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen. Wenn dies für alle Steuerpflichtigen gelten soll, muss neben der Anhebung des Grundfreibetrags auch der gesamte Tarif entsprechend der Preissteigerungsraten angepasst werden. Wenn mit beiden Maßnahmen ein Anstieg der Steuerbelastung verhindert wird, folgen daraus – bei einem progressiven Steuertarif zwangsweise – bei zunehmendem (zu versteuerndem) Einkommen höhere absolute „Entlastungsbeträge“. Relativ gesehen, also gemessen an der Einkommensteuerzahlung im Status quo, werden die Einkommensteuerpflichtigen mit einem niedrigen (zu versteuernden) Einkommen stärker „entlastet“. Eine ausführliche Erläuterung dieser Wirkungsmechanismen und eine mikrodatengestützte Quantifizierung der Entlastung durch unterschiedliche Tarifmodifikationen sowie entsprechende Analysen für eine Modifikation des Solidaritätszuschlags im Rahmen der Einkommensteuer finden sich in einer aktuell vom RWI veröffentlichten Studie (RWI 2012).

Gebhardt, H. (2011), Eröffnen die erwarteten Steuermehreinnahmen budgetäre Spielräume für Steuersenkungen? *Wirtschaftsdienst* 91 (12): 843-848.

RWI (2012), Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und Modifikation des Solidaritätszuschlags. Projektbericht, Essen. ([www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de); Neuerscheinungen).