

Stellungnahme zur Anhörung des Bundestages am 19. März 2012

Die Bundesregierung beschreibt das Ziel ihres Gesetzentwurfs zum Abbau der kalten Progression wie folgt: „... zu verhindern, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen.“ Dies soll durch eine prozentual einheitliche Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte der Einkommensteuer erreicht werden.

Grundsätzliches: Eine wiederkehrende Rechtsverschiebung des Steuertarifs, um den Inflationseffekt zu neutralisieren, ist geboten. Wenn dies versäumt wird, wird die Belastung der Bürger durch die Einkommensteuer willkürlich hoch. Ein gutes Beispiel ist die in der Vergangenheit unzureichende Anpassung des Einkommensniveaus, ab dem der Spitzensteuersatz zu entrichten ist. Im Jahr 1958 musste man in der BRD etwa das 23fache des BIP pro Kopf verdienen, um den Spitzensteuersatz zu unterliegen; 2005 reichte schon aus, gut das Doppelte des BIP pro Kopf zu verdienen. So mussten Mittelschichthaushalte 2005 den gleichen Grenzsteuersatz wie Bankiers und Industriemagnaten zahlen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine regelmäßige Überprüfung der Wirkung der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus vor. Diese Anforderung ist ein schwacher Zug. Das Phänomen der kalten Pro-

gression ist eine an sich triviale Erscheinung, die ohne eine sich wiederholende Inanspruchnahme der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers und der politisch interessierten Öffentlichkeit geregelt werden kann. Benötigt wird lediglich eine automatische Indexierung des Tarifs sowie der pauschalen Abzugs- und Freibeträge auf die Inflationsrate des Vorjahres. Mit einer automatischen Indexierung arbeiten bereits einige Steuersysteme von OECD Ländern. Für Deutschland wäre eine solche Indexierung ein Schritt in Richtung Steuervereinfachung: diese fängt mit der Verlangsamung des Rhythmus an, mit dem neue Steuergesetze produziert werden.

Wirksamkeit: Die entworfene Rechtsverschiebung des Steuertarifs ist eine sinnvolle, aber nicht hinreichende Maßnahme zum Abbau der kalten Progression. Die Rechtsverschiebung der Eckwerte des Steuertarifs beträgt nach Gesetzentwurf 1,6 % in 2013 und 4,4 % in 2014. Dies reicht aber nicht aus, um das Ziel des Gesetzes zu erreichen. Gemäß der Gesetzesbegründung wirkt die kalte Progression seit Anfang des Jahres 2011. Der zu erwartende allgemeine Preisanstieg zwischen 2011 und 2013 ist aber

höher als 1,6 % und der zu erwartende allgemeine Preisanstieg zwischen 2011 und 2014 ist höher als 4,4 %.¹ Daher wird das Gesetz nicht verhindern, „...dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen.“ Erforderlich wäre eine Erhöhung aller Tarifeckwerte um wenigstens 3 % in 2013 und 5 % in 2014. Ebenfalls müssten die pauschalen Abzugs- und Freibeträge sowie nominal definierte Obergrenzen der Inflation entsprechend angepasst werden. Dieser Umstand wird in dem Gesetzentwurf völlig außer Acht gelassen.

Angemessenheit: Die Ausschaltung der kalten Progression dient der Stabilisierung der Durchschnittsteuersätze. Wird die kalte Progression ausgeschaltet, bleibt die reale steuerliche Belastung der Bruttoeinkommen über die Zeit hinweg konstant. Werden also die im Steuertarif impliziert definierten Durchschnittsteuersätze für optimal gehalten, so ist es folgerichtig, dass der Gesetzgeber sich als Ziel setzt, die kalte Progression auszuschalten. Dass die gegenwärtigen Durchschnittsteuersätze optimal sind, ist aber eine äußerst fragliche Prämisse.

Die Struktur der Durchschnittsteuersätze bestimmt den Progressionsgrad der Besteuerung. Die Steuerprogression existiert, um eine Einkommens-

¹ So betrug die Preissteigerung zwischen Januar 2011 und Januar 2012 bereits 2,1%, siehe Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Fachserie 17 Reihe 7, Februar 2012.

verteilung herbeizuführen, die gleichmäßiger als die Einkommensverteilung ist, die aus dem Marktgeschehen resultiert. Je ungleichmäßiger das Marktergebnis, desto höher der optimale Progressionsgrad.

In den letzten fünfzehn Jahren hat sich in Deutschland die Verteilung der Markteinkommen erheblich verändert. Die bedeutendste Veränderung für die Steuerpolitik war die Zunahme der Einkommenskonzentration. Um diese Zunahme zu veranschaulichen, kann man das Bruttoeinkommen der Haushalte an der Spitze der Einkommenspyramide in Relation zum Bruttoeinkommen des statistisch typischen Haushalts setzen und das Verhältnis der beiden in unterschiedlichen Jahren betrachten. Ein Beispiel kann man aus der folgenden Tabelle entnehmen.

Tabelle 1: Durchschnittliches Bruttoeinkommen an der Spitze der Einkommensverteilung in Relation zum Medianeinkommen; alle in Deutschland lebenden Privathaushalte.

	1995	2005
Durchschnittseinkommen Top 10% / Median	4,0	4,7
Durchschnittseinkommen Top 1% / Median	10,9	14,2
Durchschnittseinkommen Top 0,1% / Median	40,5	60,3

Quelle: Table A3 in Bach, S., Corneo, G. und Steiner, V., Effective Taxation of Top Incomes in Germany, FU Berlin, 2012.

Der Anstieg der Einkommenskonzentration liefert einen starken Hinweis dafür, dass die optimalen Durchschnittsteuersätze für die sehr hohen Ein-

kommen im Zeitverlauf nicht konstant geblieben, sondern gestiegen sind. Der Gesetzentwurf lässt erkennen, dass die Bundesregierung selbst an die Optimalität der gegenwärtigen Durchschnittsteuersätze nicht glaubt und sich der Problematik der zunehmenden Einkommenskonzentration bewusst ist. Ansonsten würde es sich nicht erklären, warum von der einheitlichen prozentualen Anhebung der Tarifeckwerte das Eingangseinkommen für die zweite Proportionalzone ausgenommen wird.

Entschließt sich der Gesetzgeber, den Steuertarif anzupassen, so sollte die Anpassung nicht nur dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus, sondern auch der Zunahme der Einkommenskonzentration Rechnung tragen. Das Aufhalten der Einkommenskonzentration erfordert höhere Steuersätze auf die sehr hohen Einkommen. Die benötigte Erhöhung geht deutlich über die implizite Erhöhung hinaus, die aus der kalten Progression resultiert, da der Effekt der kalten Progression in der oberen Proportionalzone geringfügig ist.

Bei einer erhöhten Besteuerung sehr hoher Einkommen sind die Ausweichreaktionen der Steuerzahler zu berücksichtigen. In unserer Studie „Optimal Top Marginal Tax Rates under Income Splitting for Couples“ haben S. Bach, V. Steiner und ich Schätzungen des optimalen Spitzensteuersatzes für Deutschland durchgeführt. Die Ergebnisse suggerieren, dass der optimale Spitzensteuersatz deutlich über fünfzig Prozent liegt und ab einem Einkommen von rund 350.000 Euro (700.000 Euro für Verheiratete) zu entrichten ist.

Im Vergleich zum Gesetzentwurf der Bundesregierung existiert also folgende überlegene Option: Im Bereich der sehr hohen Einkommen werden

die Durchschnittsteuersätze erhöht; durch eine umfangreichere Indexierung wird die kalte Progression für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung wirklich ausgeschaltet; die stärkere Belastung der sehr hohen Einkommen wird so austariert, dass der von der Regierung vorgegebene finanziellen Spielraum eingehalten wird.

Fazit: Der Gesetzentwurf reicht nicht aus, um die heimlichen Steuererhöhungen durch die kalte Progression, zu neutralisieren. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste die prozentuale Rechtsverschiebung des Steuertarifs höher ausfallen und die Abzugsbeträge müssten ebenfalls angehoben werden. Die damit einhergehenden Mindereinnahmen könnten durch eine höhere Besteuerung der sehr hohen Einkommen gegenfinanziert werden. Im Ergebnis würde der Gesetzgeber nicht nur die kalte Progression für die überwiegende Mehrheit der Steuerzahler ausschalten, sondern auch der zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft entgegenwirken.