



AUSGABE 160
November 2014

ANALYSEN & ARGUMENTE

Einkommensteuer ohne kalte Progression

EIN DISKUSSIONSBEITRAG ZU IHRER KONKRETEN UMSETZUNG
UND DEN FOLGEN FÜR FISKUS UND STEUERZAHLER

Thilo Schaefer (ext.)

Die kalte Progression beschreibt eine Steuererhöhung, die nicht auf höhere Leistungsfähigkeit, sondern auf inflationsbedingt höheres Einkommen zurückgeht. Insofern belastet sie den Steuerzahler über Gebühr. Sie kann verhindert werden, indem der Einkommensteuertarif an die Entwicklung der Inflation angepasst wird. In der vorliegenden Studie werden die finanziellen Folgen einer solchen Anpassung für Fiskus und Steuerzahler berechnet. Unterstellt man eine Inflation von einem Prozent p.a., so würde der Staat bei einer solchen Anpassung im gesamten Zeitraum 2015 bis 2018 auf kumuliert 15 Milliarden Euro geringere Einnahmen gegenüber der aktuellen Finanzplanung zurückgreifen können. Aber über die Festlegung des Jahres, ab dem mit dem Abbau begonnen wird oder über die Häufigkeit der Tarifierfassung kann der Gesetzgeber auch künftig die fiskalischen Folgen gestalten und den Haushaltsausgleich weiterhin ermöglichen. Die Steuerzahler – Arbeitnehmer und Unternehmen – profitieren von einem Abbau der kalten Progression mit einer geringen Entlastung.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Matthias Schäfer
Leiter Team Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 15
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-073-9



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | ZUSAMMENFASSENDE EINORDNUNG

3 | 1. WIE LÄSST SICH DIE KALTE PROGRESSION ABBAUEN?

5 | 2. FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN DER KALTEN PROGRESSION

8 | 3. VERTEILUNGSWIRKUNGEN UND KONKRETE FÄLLE

Tabellenverzeichnis

▪ Tabelle 2-1: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 1,5 Prozent Inflation	6
▪ Tabelle 2-2: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 2 Prozent Inflation	7
▪ Tabelle 2-3: Tarifanpassung nur in 2016 und 2018 bei 2 Prozent Inflation	7
▪ Tabelle 2-4: Fiskalische Auswirkungen mit Referenzjahr 2015 und 2 Prozent Inflation	7
▪ Tabelle 2-5: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 1 Prozent Inflation	8
▪ Tabelle 3-1: Parameter des Einkommensteuertarifs	8
▪ Tabelle 3-2: Durchschnittsverdiener in der Metall- oder Elektroindustrie (Single)	9
▪ Tabelle 3-3: Alleinverdiener in der Metall- oder Elektroindustrie (verheiratet, 2 Kinder)	9
▪ Tabelle 3-4: Doppelverdiener (Akademikerin voll und Meister halb, 1 Kind)	9
▪ Tabelle 3-5: Metallarbeiter Tarifgebiet Ost (Alleinerziehend)	10

Abbildungsverzeichnis

▪ Abbildung 1-1: Wachstum von Bruttolöhnen und Lohnsteuer	4
▪ Abbildung 1-2: Anpassung des Grundfreibetrags in 2013 und 2014	4
▪ Abbildung 2-1: Fiskalischer Effekt zum Vorjahr und zum Referenzjahr	6
▪ Abbildung 3-1: Belastung durch die kalte Progression relativ zum Einkommen	8
▪ Abbildung 3-2: Absolute Mehrbelastung durch die kalte Progression	9

DER AUTOR

Dr. Thilo Schaefer,
Leiter Forschungsstelle Mikrodaten, Institut der deutschen Wirtschaft Köln



ZUSAMMENFASSENDE EINORDNUNG

Die kalte Progression beschreibt eine Steuererhöhung, die nicht auf höhere Leistungsfähigkeit, sondern allein auf inflationsbedingt höheres Einkommen zurückgeht. Sie widerspricht daher der Systematik der Einkommensbesteuerung nach der tatsächlichen Leistungsfähigkeit und berührt damit auch eine ordnungspolitische Grundsatzfrage im Verhältnis zwischen Bürger und Staat.

Der Abbau der kalten Progression kann dadurch erfolgen, dass der Einkommensteuertarif an die Entwicklung der Inflation angepasst wird. Davon profitieren alle Einkommenssteuerzahler, Arbeitnehmer wie Unternehmer, denn ihnen verbleibt ein höheres Nettoeinkommen. Gleichzeitig führt dies aber zu geringeren Steuernehmereinnahmen des Fiskus, die sich sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder und Kommunen auswirken.

In der vorliegenden Studie werden die finanziellen Folgen eines Abbaus der kalten Progression für Fiskus und Steuerzahler berechnet. Unterstellt man eine Inflation von einem Prozent p.a., so würden sich die Mehreinnahmen des Fiskus im Zeitraum 2015 bis 2018 aufgrund der kalten Progression auf kumuliert 15 Milliarden Euro belaufen. Aus Sicht des Steuerzahlers wird ein Abbau der Kalten Progression zunächst keine umfangreiche Nettoeinkommenserhöhung mit sich bringen. Im Laufe einer Legislaturperiode vergrößert sich der Betrag jedoch mit jedem Jahr. Für einen Durchschnittsverdiener bedeutet dies am Ende von vier Jahren kumuliert rund 450 Euro mehr.

Politisch hat der Gesetzgeber bei einem Einstieg in den Abbau der kalten Progression weiterhin die Möglichkeit, die Ziele eines ausgeglichenen Haushalts und einer soliden Finanzpolitik zu erreichen. So könnte er unter bestimmten Voraussetzungen auf Haushaltsnotlagen (z. B. zur Finanzierung unvorhergesehener Ereignisse) durch eine Aussetzung der Anpassung des Tarifverlaufs reagieren. Oder er könnte über die Festlegung des Jahres, ab dem mit dem Abbau begonnen wird oder über die Häufigkeit der Tarifanpassung die Höhe der fiskalischen Folgen aus dem Abbau der kalten Progression gestalten. Beginnt man erst am Ende der aktuellen Legislaturperiode, so würde es allein darum gehen, in den Haushaltsjahren nach Auslaufen der aktuell gültigen mittelfristigen Finanzplanung im Jahr 2019 nicht mehr mit den Einnahmen aus der kalten Progression zu kalkulieren.

*Matthias Schäfer,
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

1. WIE LÄSST SICH DIE KALTE PROGRESSION ABBAUEN?

Was ist die „kalte Progression“?

Der bundesdeutsche Steuertarif sieht über einen breiten Einkommensbereich mit dem Einkommen steigende Steuersätze vor. Dieser sogenannte linear-progressive Tarifverlauf führt dazu, dass bei einer Einkommenssteigerung beispielsweise aufgrund einer Lohnerhöhung der Steuersatz, der auf das zusätzliche Einkommen zu entrichten ist, zunimmt (sogenannter Grenzsteuersatz). Da im Einkommensteuergesetz die Grenzen der Progressionszonen, also der Einkommensbereiche, in denen der Tarif mit einer festgelegten Steigung zunimmt, mit nominalen Werten festgelegt sind, führt höheres Einkommen automatisch zu einer höheren Besteuerung. Eine Anpassung der nominalen Tarifgrenzwerte erfordert eine Gesetzesänderung. Insofern führt zurzeit auch eine Einkommensanpassung, die allein die Preissteigerung ausgleicht, dazu, dass das zusätzliche Einkommen mit einem höheren Grenzsteuersatz belastet wird. Auf das höhere Gesamteinkommen ist damit auch ein höherer Durchschnittssteuersatz zu bezahlen. Dadurch erleidet der Steuerzahler einen realen Kaufkraftverlust. Diesen Effekt einer durch die Inflation bedingten Steuererhöhung bezeichnet man als kalte Progression.

Wie wird dieser Effekt begründet?

Der progressive Einkommensteuertarif begründet sich mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit. Wer ein höheres Einkommen erzielt, ist leistungsfähiger als ein Steuerpflichtiger mit niedrigem Einkommen und kann deshalb einen größeren Teil seines Einkommens als Steuerzahlung leisten. Bei Betrachtung der Einkommensentwicklung des Steuerpflichtigen in zeitlicher Perspektive ist eine höhere Besteuerung angemessen, wenn sich dessen Leistungsfähigkeit – ausgedrückt in einem höheren Verdienst – gesteigert hat. Eine reale wirtschaftliche Leistungssteigerung ergibt sich allerdings erst nach Abzug der Preissteigerung. Dies wird im Einkommensteuertarif jedoch nicht berücksichtigt. Bei einer Lohnsteigerung, die über den Ausgleich der Inflation hinausgeht, ist dann ein Teil der höheren Steuerlast auf die kalte Progression zurückzuführen. Der andere Teil der gestiegenen Steuerschuld ist – ganz im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips – der höheren Leistungsfähigkeit geschuldet. Ein progressiver Steuertarif ohne kalte Progression würde also nur bei einem realen Einkommenszuwachs auch zu einer höheren relativen Steuerbelastung führen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei Lohnsteigerungen, die geringer als der Preisanstieg ausfallen, der Durchschnittssteuersatz sogar sinken müsste.¹



Wie lässt sich das Volumen der kalten Progression beziffern?

Damit der deutsche Einkommensteuertarif keine rein inflationsbedingten Steuererhöhungen hervorruft, müssen alle Tarifgrenzen jährlich mit demselben Faktor angepasst werden, um den die Preise steigen. Durch den Vergleich eines solchen Referenztarifs ohne kalte Progression mit dem bestehenden Tarif mit festen nominalen Tarifgrenzen lässt sich der Effekt der kalten Progression näherungsweise abbilden. Dies bleibt insofern ungenau, weil das deutsche Einkommensteuerrecht eine Vielzahl weiterer nominaler Größen kennt, die den Effekt entweder verstärken oder aber ihm entgegen wirken. Da hier keine detaillierte Diskussion über die Inflationsabhängigkeit einzelner Frei- und Abzugsbeträge wie den Arbeitnehmer- oder Sonderausgabenpauschbetrag geführt werden soll, beschränkt sich die folgende Analyse auf die Tariffunktion.

Wie ist mit den fiskalischen Folgen eines Abbaus der kalten Progression umzugehen?

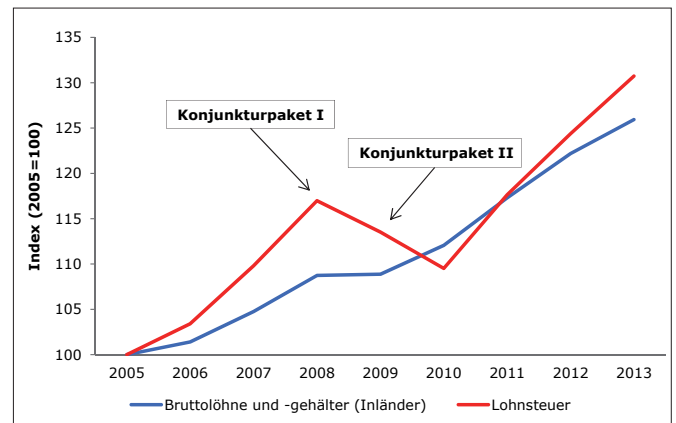
Der oben skizzierte Referenztarif stellt gleichzeitig eine mögliche Lösung des Problems der kalten Progression dar: Werden die Tarifgrenzen regelmäßig angepasst, entstehen Steuererhöhungen nur noch durch reale Einkommenszuwächse und zusätzliche Beschäftigung. Die Zunahme der Steuereinnahmen würde dann zwar geringer ausfallen als in den bisherigen Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften, dennoch könnte der Fiskus auch dann noch zunehmende Steuereinnahmen verbuchen. Politisch wäre zu ein Stichtag/Jahr festzulegen, ab dem nicht mehr mit den rein inflationsbedingten Steuererhöhungen kalkuliert werden kann, und die mittelfristige Finanzplanung müsste entsprechend angepasst werden.

Behält man hingegen die bestehende Praxis bei, dann wachsen die Einkommensteuereinnahmen auch künftig schneller als die Einkommen, was nur durch ein diskretionäres Eingreifen des Gesetzgebers und dann auch nur für die Zukunft Berücksichtigung finden könnte.

Die bestehende Praxis soll anhand der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter zwischen 2005 und 2013 veranschaulicht werden. Von 2005 bis einschließlich 2008 blieben die Tarifgrenzen unverändert; lediglich die Reichensteuer wurde 2007 eingeführt. 2009 und 2010 wurden im Rahmen der Konjunkturpakete alle Tarifgrenzen jeweils deutlich angehoben. Seit 2010 gelten wiederum unveränderte Tarifgrenzen; lediglich der Grundfreibetrag wurde 2013 und 2014 leicht erhöht. Dementsprechend ist der Anteil der Lohnsteuer an den Bruttolöhnen in den Jahren 2005 bis 2008 und 2010 bis 2013 ohne Anpassung der Tarifgrenzen immer angestiegen (s. Abbildung 1-1).

Abbildung 1-1: Wachstum von Bruttolöhnen und Lohnsteuer

Inländerkonzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)

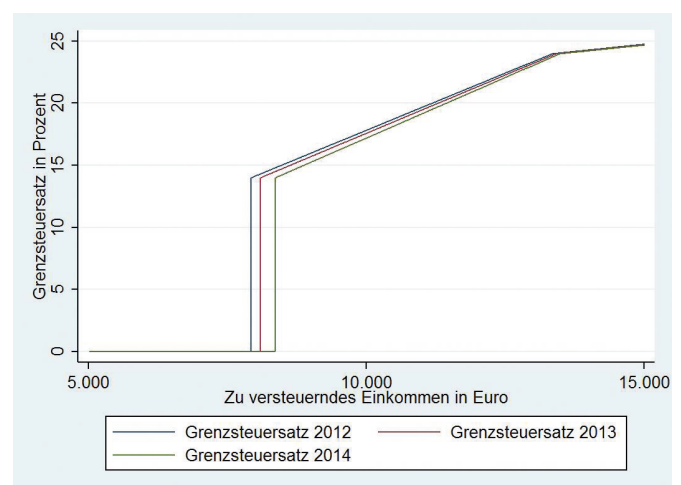


Quelle: Statistisches Bundesamt

In den Jahren 2013 und 2014 wurde der Grundfreibetrag jeweils angehoben, alle anderen Tarifgrenzen jedoch nicht angepasst. Die Grundfreibetragsänderung war aufgrund der verfassungsnotwendigen Freistellung des Existenzminimums erforderlich geworden. Da aber ausschließlich der Grundfreibetrag, also das Einkommen, ab dem die Besteuerung beginnt, erhöht worden ist, hat die Progression in der ersten Tarifzone sogar noch zugenommen; der Grenzsteuersatz steigt nun steiler an. Im Eingangsbereich des Tarifs bei kleinen Einkommen hat sich damit das Problem der kalten Progression noch verschärft (s. Abbildung 1-2).

Abbildung 1-2: Anpassung des Grundfreibetrags in 2013 und 2014

Einkommensteuertarifverlauf (Grenzsteuersatz in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung; Bundesfinanzministerium



Die Effekte der kalten Progression wurden bisher durch unregelmäßige diskretionäre Eingriffe des Gesetzgebers in den Einkommensteuertarif abgemildert. Bemerkenswert ist aber, dass in den Phasen ohne diskretionären Eingriff die Belastung durch die kalte Progression immer weiter anwächst und jährlich kumulativ steigt. Die Mehreinnahmen werden dauerhaft von den Gebietskörperschaften verbucht, bis es zur Anpassung der Tarifgrenzen kommt. Diesen Mechanismus würde ein Reformvorschlag, der stetig die Effekte der kalten Progression abmildert, umkehren. Damit wäre der Gesetzgeber weiterhin in der Lage, bei entsprechender politischer Opportunität inflationsbedingte Mehreinnahmen zu erzielen. Er müsste dann aber eine entsprechende Anpassung des Tarifverlaufs beschließen und könnte sich nicht mehr auf den Effekt automatischer Steuernehreinnahmen allein durch die kalte Progression stützen.

Würde ab einem politisch festzulegenden Zeitpunkt ein inflationsbereinigter Tarif gesetzlich festgelegt, dann wären konsequenterweise die bisherigen inflationsbedingten Mehreinnahmen nicht mehr Gegenstand der Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Wie beschrieben hätte der Gesetzgeber aber weiterhin das Recht, in besonderen Haushaltsnotlagen durch einen entsprechenden Beschluss die Anpassung der Tarifgrenzen auszusetzen. Die entsprechenden Ausnahmetatbestände könnten sich an den Regelungen für die Schuldenbremse orientieren, also beispielsweise bei einer Naturkatastrophe.

2. FISKALISCHE AUSWIRKUNGEN DER KALTEN PROGRESSION

Wie lässt sich die kalte Progression qualitativ betrachten?

Die fiskalischen Auswirkungen der kalten Progression, also der Betrag, der dem Staat durch die kalte Progression zufließt, lassen sich in unterschiedlicher Perspektive betrachten. Zum einen kann die Belastung zum jeweiligen Vorjahr betrachtet und ein jährlicher Betrag beziffert werden. Zum anderen kann das Volumen der kalten Progression auch mit Blick auf ein (politisch festzusetzendes) Referenzjahr beziffert werden. Bei dieser Betrachtung lässt sich das Volumen der kalten Progression in einem bestimmten Jahr bezogen auf das Referenzjahr genauso bestimmen wie das bis zu diesem Jahr kumulativ insgesamt aufgewachsene Volumen. Denn nur im ersten Jahr nach dem Referenzjahr entsprechen sich jährliches und kumulatives Volumen. Es gibt also drei mögliche Betrachtungen:

A 1) Vergleich mit dem Vorjahr

Die fiskalische Auswirkung der kalten Progression lässt sich zum jeweiligen Vorjahr bestimmen und hängt dabei von der Höhe der Inflationsrate ab. Das Vorjahr bildet damit das jeweilige Referenzjahr.

B 1) Vergleich mit einem Referenzjahr

Häufig bleibt der Tarifverlauf wie zuletzt über mehrere Jahre unverändert. Dann ist es sinnvoll, das Volumen der kalten Progression in einem Jahr bezogen auf das Jahr der letzten Tarifanpassung zu bemessen. Dementsprechend wird das Betrachtungsjahr im Unterschied zu Betrachtung A) mit einem weiter zurückliegenden Referenzjahr verglichen. Der fiskalische Effekt vergrößert sich damit in jedem Jahr um den Vorjahres- und einen Zinseszinsseffekt.

B 2) Kumulierter Effekt seit dem Referenzjahr

Der in B 1) beschriebene Vergleich mit dem Referenzjahr drückt lediglich den Effekt der kalten Progression in diesem einen betrachteten Jahr aus. Um jedoch die tatsächliche Belastung der Steuerzahler durch die kalte Progression über einen Zeitraum aufzuzeigen, müssen die in jedem Jahr im Vergleich zum Referenzjahr ermittelten Effekte addiert werden.

Abbildung 2-1 veranschaulicht den Unterschied zwischen dem Vorjahresvergleich und dem Vergleich mit einem Referenzjahr. Um die Gesamtbelastung über einen Zeitraum zu ermitteln, müssen die Wirkungen zum Referenzjahr aufsummiert werden. B 2 in t3 ergibt sich also aus der Summe von B 1 in t1, t2 und t3.

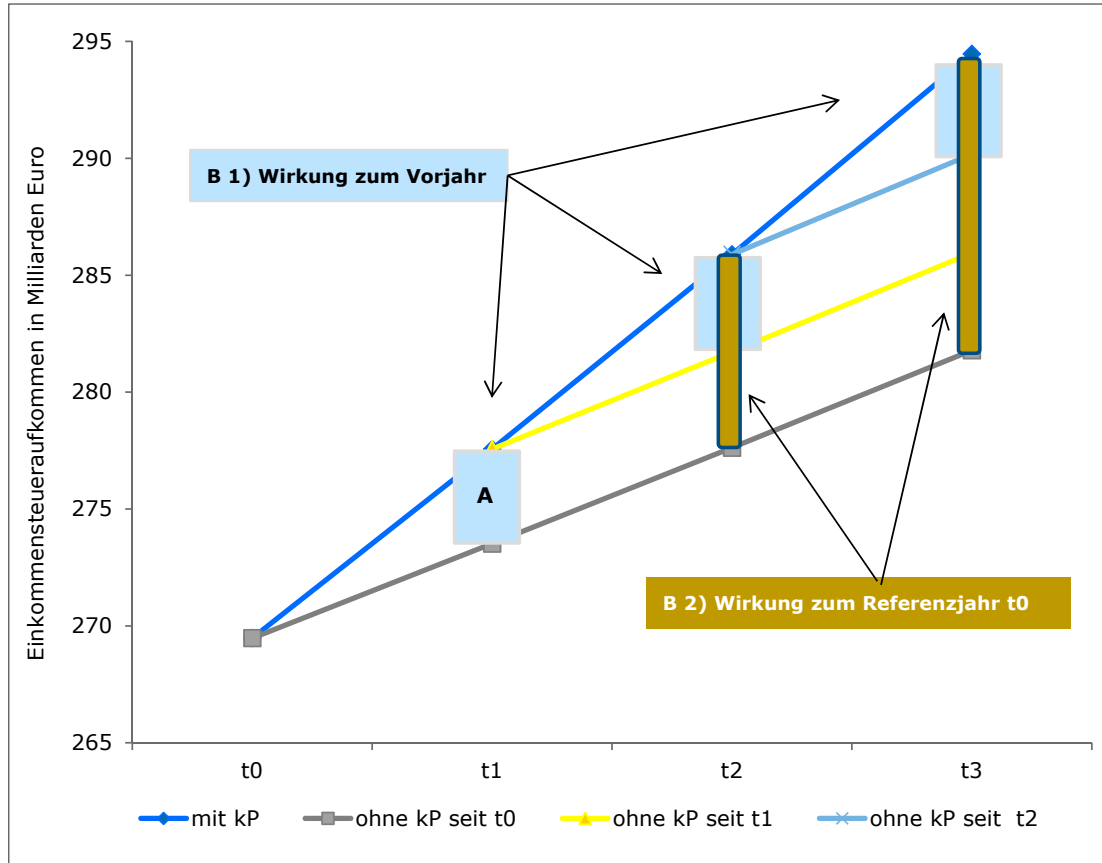
Wie ist die kalte Progression quantitativ zu beziffern?

Die Bestimmung des fiskalischen Umfangs der kalten Progression hängt im Wesentlichen ab (1) von der Höhe der Inflation, (2) von der Einkommensentwicklung und (3) vom Referenzjahr, auf das die kalte Progression bezogen wird. Da es sich um eine in die Zukunft gerichtete Vorausschau handelt, dürfen die ermittelten Werte nicht als Prognose-, sondern bestenfalls als Schätzwerte interpretiert werden. Das zugrundeliegende Simulationsmodell beruht zudem auf einer Fortschreibung der Einkommensteuerstatistik aus dem Veranlagungsjahr 2007. Bei der Fortschreibung werden Veränderungen der Erwerbspersonen- und Einkünftestruktur sowie Rechtsänderungen berücksichtigt. Dabei orientiert sich das Modell bis zum Status quo im Jahr 2014 an bereits vorhandenen Aggregatwerten und hinsichtlich der darüber hinausgehenden Fortschreibung an Hochrechnungsfaktoren in Anlehnung an den Arbeitskreis Steuerschätzung.²



Abbildung 2-1: Fiskalischer Effekt zum Vorjahr und zum Referenzjahr

Kumulative Wirkung der kalten Progression bei mehrjähriger Betrachtung (stilisierte Werte)



Quelle: Eigene Darstellung; KP: kalte Progression

Für die Bezifferung der Beträge in den folgenden Tabellen wird bei dieser Hochrechnung der Einfachheit halber für alle über das Jahr 2014 hinausgehenden Fortschreibungsjahre ein einheitlicher Fortschreibungsfaktor von 2 Prozent gewählt, der auf alle Einkunftsarten (Löhne, Kapitalerträge, Unternehmereinkommen...) und variable Beträge angewendet wird, nicht zuletzt auf die Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung und den steuerlichen Grundfreibetrag.

Was die konkrete Schätzung des Volumens der kalten Progression anbelangt, so liegen der Simulation verschiedene Inflationsraten zugrunde. Dadurch wird deutlich, wie sich ein unterschiedlich starker Preisanstieg auf die fiskalischen Effekte auswirkt.

Tabelle 2-1 zeigt die fiskalischen Effekte der kalten Progression bei einer jährlichen Inflationsrate von 1,5 Prozent ab 2014, das hier als Referenzjahr gesetzt wird. Im Vorjahresvergleich steigt die rein inflationsbedingte Mehrbelastung aufgrund des Zinseszinsseffekts über die Jahre leicht an.

Tabelle 2-1: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 1,5 Prozent Inflation

Inflationsbedingte Steuermehreinnahmen in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	2018
Vergleich zum Vorjahr	2,2	2,3	2,4	2,4
Vergleich zu 2014	2,2	4,6	7,1	9,8
Kumuliert seit 2014	2,2	6,8	14,0	23,8

Quelle: Eigene Simulationsrechnungen

Im Vergleich zum Referenzjahr, seit dem der Einkommensteuertarif unverändert gilt, nehmen die jährlichen Mehrbelastungen zu. Ferner entsteht eine Art Zinseszinsseffekt. Wenn die gesamte auf die kalte Progression zurückzuführende Mehrbelastung über den Zeitraum 2014 bis 2018 zusammengerechnet wird, beläuft sich der Gesamteffekt der kalten Progression auf 23,8 Milliarden Euro. Aus Sicht des Steuerzahlers ist dies also die Summe der Steuerzahlungen, die bei unveränderten Tarifgrenzen nur aufgrund eines Ausgleichs der Preissteigerung zu leisten sind. Aus Sicht des



Fiskus bezeichnet dieser Wert die Summe an Steuermehereinnahmen, die er der kalten Progression und nicht der höheren steuerlichen Leistungsfähigkeit zu verdanken hat.

Gleichzeitig ist das der Betrag, auf den der Staat zwischen 2014 und 2018 bei einer Anpassung der Tarifgrenzen zum Abbau der kalten Progression gegenüber seiner derzeitigen Finanzplanung verzichten müsste, wenn der Tarifverlauf automatisch angepasst werden würde.

Tabelle 2-2: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 2 Prozent Inflation

Inflationsbedingte Steuermehereinnahmen in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	2018
Vergleich zum Vorjahr	3,0	3,0	3,1	3,2
Vergleich zu 2014	3,0	6,1	9,5	13,0
Kumuliert seit 2014	3,0	9,1	18,6	31,6

Quelle: Eigene Simulationsrechnungen

Steigen die Preise schneller und wachsen jährlich um 2 Prozent, erhöhen sich die Werte entsprechend. Im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr ist die kalte Progression dann für Steuermehereinnahmen von gut 3 Milliarden Euro verantwortlich. Über den ganzen Zeitraum von 2014 bis 2018 kumuliert macht der Effekt dann mehr als 31 Milliarden Euro aus (s. Tabelle 2-2). Angesichts der derzeit niedrigeren Preissteigerung ist die inflationsbedingte Steuermehereinnahme weniger gravierend. Aus staatlicher Sicht wäre ein Einstieg in den Abbau der kalten Progression auch mit einem geringeren Einnahmeverzicht verbunden (s. unten Tabelle 2-5).

Gleichermaßen denkbar ist auch eine Reformlösung, die den maximalen Betrag der kalten Progression zwischen Staat und Steuerzahler aufteilt und die Steuermindereinnahmen durch inflationsabhängige Tarifanpassungen reduziert. Konkret könnte dies dadurch geschehen, dass keine jährliche Anhebung der Tarifgrenzen erfolgt, sondern (beispielsweise) nur jedes zweite Jahr. Dann würden sich Steuerzahler und Staat die fiskalischen Auswirkungen „teilen“ (s. Tabelle 2-3).

Passt der Gesetzgeber die Tarifgrenzen nur in 2016 und 2018 im Hinblick auf das Referenzjahr 2014 an, kommt es aus Sicht des Steuerzahlers nur 2015 und 2017 zu einer Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression. Da in diesen Jahren keine Anhebung der Tarifgrenzen erfolgt, streicht der Fiskus die inflationsbedingten Steuereinnahmen in diesen beiden Jahren voll ein. In 2016 und 2018 würde er jedoch die Tarifgrenzen jeweils um die Preissteigerung der vorangegangenen beiden Jahre anpassen und damit auf die Mehereinnahmen, die bislang der Steuerzahler aufgebracht

Tabelle 2-3: Tarifanpassung nur in 2016 und 2018 bei 2 Prozent Inflation

Inflationsbedingte Steuermehereinnahmen in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	2018
Vergleich zum Vorjahr	3,0	-	3,1	-
Vergleich zu 2014	3,0	-	9,5	-
Kumulierte Belastung des Steuerzahlers	3,0	3,0	12,5	12,5
Verzicht auf Mehereinnahmen aus Fiskus-Sicht (kumuliert)	-	6,1	6,1	19,1

Quelle: Eigene Simulationsrechnungen

hat, verzichten. Die kumulierte Belastung des Steuerzahlers im Zeitraum 2014 bis 2018 würde bei 2 Prozent Inflation auf 12,5 Milliarden Euro sinken. Diese verbleiben als inflationsbedingte Steuermehereinnahmen beim Staat. Aufgrund der zweimaligen Tarifanpassung würde der Fiskus jedoch im Vergleich zum Ausbleiben der Anpassung der Tarifgrenzen auf 19,1 Milliarden Euro Mehereinnahmen verzichten. Das Gesamtvolumen von 31,6 Milliarden Euro (siehe Tabelle 2-3) würde entsprechend verteilt.

Weiteren Spielraum für die Höhe des Volumens der kalten Progression bietet auch die Wahl des Referenzjahres, auf das die Tarifverlaufsanpassung bezogen wird (siehe Tabelle 2-4).

Tabelle 2-4: Fiskalische Auswirkungen mit Referenzjahr 2015 und 2 Prozent Inflation

Inflationsbedingte Steuermehereinnahmen in Milliarden Euro

	2016	2017	2018
Vergleich zum Vorjahr	3,0	3,1	3,2
Vergleich zu 2015	3,0	6,3	9,7
Kumuliert seit 2015	3,0	9,4	19,1

Quelle: Eigene Simulationsrechnungen

So würden sich die Steuermehereinnahmen im Zeitraum von 2016 bis 2018 auf einen Gesamtbetrag von 19,1 Milliarden Euro kumulieren, wenn das Referenzjahr 2015 (statt 2014) und 2 Prozent jährliche Inflation zugrunde gelegt werden (s. Tabelle 2-4). Würde der Gesetzgeber also ab 2016 jährlich die Tarifgrenzen anheben, aber nur die Preissteigerung ab 2015 berücksichtigen, käme es bis einschließlich 2018 zu den gleichen Mindereinnahmen gegenüber einem nicht-inflationsbereinigten Tarif wie bei einer zweimaligen Tarifanpassung in 2016 und 2018, wenn sie die Preissteigerung seit 2014 berücksichtigt.



Hier entstehen Spielräume für eine politische Kompromisslösung beim Abbau der kalten Progression, die die fiskalischen Folgen für den Staatshaushalt berücksichtigt.

Tabelle 2-5: Fiskalische Auswirkungen der kalten Progression bei 1 Prozent Inflation

Inflationsbedingte Steuermehreinnahmen in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	2018
Vergleich zum Vorjahr	1,5	1,5	1,6	1,6
Vergleich zu 2014	1,5	3,0	4,7	6,4
Kumuliert seit 2014	1,5	4,5	9,2	15,6

Quelle: Eigene Simulationsrechnungen

Angesichts der aktuell sehr niedrigen Preissteigerung ist denkbar, dass auch in den nächsten Jahren die Inflation bei gerade einmal einem Prozent verharret. In diesem Fall würden die fiskalischen Effekte mit kumulierten 15,6 Milliarden Euro geringer ausfallen (s. Tabelle 2-5).³

3. VERTEILUNGSWIRKUNGEN UND KONKRETE FÄLLE

Im vorherigen Abschnitt wurde erörtert, welche gesamt-fiskalischen Folgen aus einer Abmilderung der kalten Progression je nach Reformmodell zu erwarten sind. In diesem Abschnitt sollen die individuellen Folgen eines Abbaumodells der kalten Progression für den Steuerzahler je nach Höhe seines Einkommens betrachtet werden. Dabei ist zunächst der Einkommensteuertarifverlauf in den Blick zu nehmen.

Tabelle 3-1: Parameter des Einkommensteuertarifs

Tarifgrenzen in Euro und Grenzsteuersätze in Prozent (Stand 2014)

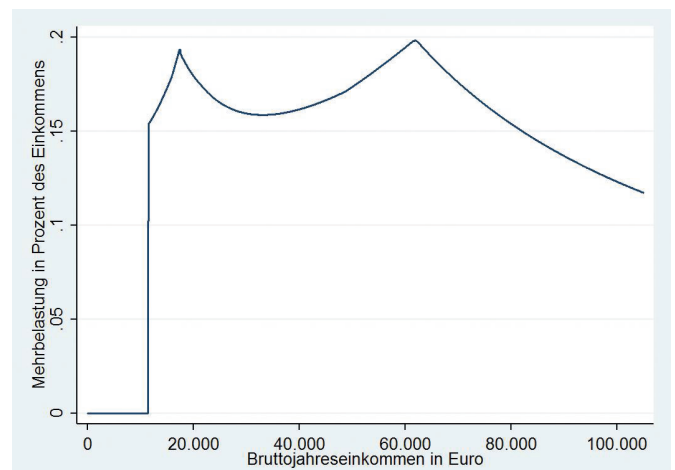
	Zu versteuerndes Einkommen von ... bis ...		Grenzsteuersatz
Grundfreibetrag	0 Euro	8.354 Euro	0 Prozent
1. Progressionszone	8.355 Euro	13.469 Euro	14 - 23,97 Prozent
2. Progressionszone	13.470 Euro	52.881 Euro	23,97 - 42 Prozent
1. Proportionalzone	52.882 Euro	250.730 Euro	42 Prozent
2. Proportionalzone	250.731 Euro		45 Prozent

Quelle: Bundesfinanzministerium

Die *relative* Belastung durch die kalte Progression ist an den Endpunkten der beiden Progressionszonen am höchsten (s. Abbildung 3-1). Dadurch geht für Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen ein relativ größerer Teil ihres Einkommens auf das Konto der kalten Progression als bei Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen. Im Umkehrschluss profitieren demnach Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen stärker von einem inflationsbereinigten Tarif.

Abbildung 3-1: Belastung durch die kalte Progression relativ zum Einkommen

Vergleich des inflationsbereinigten mit dem unveränderten Tarifverlauf bei 1,5 Prozent Inflation gegenüber dem Vorjahr (2014)



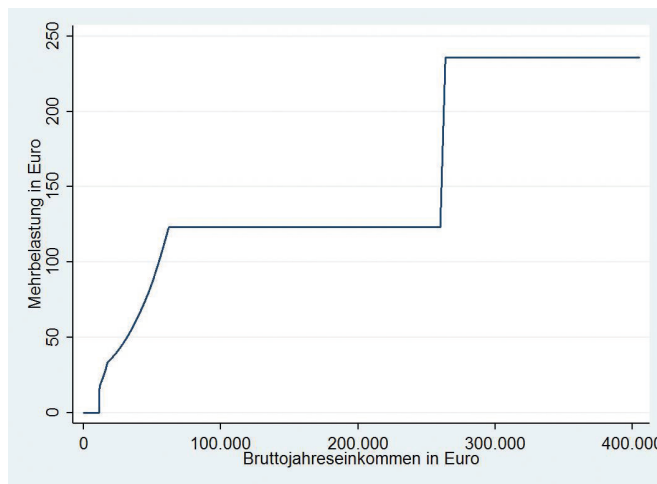
Quelle: Eigene Berechnung



Die absolute Belastung durch die kalte Progression steigt im Bereich der Progressionszonen des Einkommensteuertarifs an. Im Bereich des Spitzen- und Reichensteuersatzes ist die Belastung in Euro konstant. Erst die Sprungstelle im Tarif bei Beginn des Reichensteuersatzes (ab 250.730 Euro) sorgt für einen sprunghaften Anstieg der Belastung, die so auch bei einem Stufentarif gegeben wäre (s. Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2: Absolute Mehrbelastung durch die kalte Progression

Vergleich des inflationsbereinigten mit dem unveränderten Tarifverlauf bei 1,5 Prozent Inflation gegenüber dem Vorjahr (2014)



Quelle: Eigene Berechnung

Bei Betrachtung der absoluten Werte wird gleichzeitig deutlich, dass die Belastung durch die kalte Progression in einem Jahr bei den unteren Einkommen noch keine hohen Beträge verursacht. Bei einem Bruttojahreslohn von 36.000 Euro sind es etwa 60 Euro im Jahr, also 5 Euro im Monat. Bei Erreichen des Spitzensteuersatzes beträgt die Belastung durch die kalte Progression in einem Jahr knapp 130 Euro, was im Monat etwas mehr als 10 Euro ausmacht. Da die Belastung aber jedes Jahr ansteigt und ohne Anpassung über einen Zeitraum kumuliert, erreicht die rein inflationsbedingte Steuer Mehrbelastung einen beträchtlichen Umfang. Dies wird in der folgenden Betrachtung einiger Beispielfälle deutlich.

Tabelle 3-2: Durchschnittsverdiener in der Metall- oder Elektroindustrie (Single)

Euro pro Jahr; unterstellte Inflation: 1,5 Prozent; Einzelveranlagung

Jahr	2015	2016	2017	2018
Jahresbruttoverdienst	53.738	54.813	55.909	57.027
KP zum Referenzjahr 2014	101	208	318	430
KP kumuliert seit 2014	101	309	627	1.057

Quelle: Eigene Berechnung; KP: kalte Progression

Für einen unverheirateten Durchschnittsverdiener in der Metall- oder Elektroindustrie macht die kalte Progression im Jahr bezogen auf das Vorjahr mehr als 100 Euro aus. Bezogen auf das Referenzjahr 2014, in dem der Einkommensteuertarif letztmalig – wenn auch nur beim Grundfreibetrag – angepasst wurde, sind über einen Zeitraum von vier Jahren mehr als 1000 Euro Steuerzahlung nur auf die Preissteigerung zurückzuführen (s. Tabelle 3-2).

Tabelle 3-3: Alleinverdiener in der Metall- oder Elektroindustrie (verheiratet, 2 Kinder)

Euro pro Jahr; unterstellte Inflation: 1,5 Prozent; Zusammenveranlagung

Jahr	2015	2016	2017	2018
Jahresbruttoverdienst	53.738	54.813	55.909	57.027
KP zum Referenzjahr 2014	93	191	290	390
KP kumuliert seit 2014	93	284	574	965

Quelle: Eigene Berechnung; KP: kalte Progression

Im Fall der Tabelle 3-3 ist der Durchschnittsverdiener verheiratet und hat 2 Kinder; der Ehepartner hat keine eigenen Einkünfte. Der Effekt der kalten Progression fällt aufgrund des Ehegattensplittings etwas geringer aus.

Tabelle 3-4: Doppelverdiener (Akademiker/in voll und Meister halb, 1 Kind)

Euro pro Jahr; unterstellte Inflation: 1,5 Prozent; Zusammenveranlagung

Jahr	2015	2016	2017	2018
Jahresbruttoverdienst	87.206	88.951	90.730	92.544
KP zum Referenzjahr 2014	137	283	430	584
KP kumuliert seit 2014	137	420	850	1.435

Quelle: Eigene Berechnung; KP: kalte Progression



Tabelle 3-4 zeigt den Fall eines Doppelverdienerpaares mit einer vollen Akademiker- und einer halben Meisterstelle. Bleibt der Tarif aus 2014 unverändert bis 2018 bestehen, macht der Effekt der kalten Progression gegenüber 2014 schon fast 600 Euro aus. Zusammengerechnet belaufen sich die inflationsbedingten Steuerzahlungen auf 1.435 Euro in vier Jahren.

Tabelle 3-5: Metallarbeiter Tarifgebiet Ost (Alleinerziehend)

Euro pro Jahr; unterstellte Inflation: 1,5 Prozent; Einzelveranlagung

Jahr	2015	2016	2017	2018
Jahresbruttoverdienst	27.068	27.610	28.162	28.725
KP zum Referenzjahr 2014	43	90	136	184
KP kumuliert seit 2014	43	133	270	453

Quelle: Eigene Berechnung; KP: kalte Progression

Bei einem alleinerziehenden Metallarbeiter im Tarifgebiet Ost macht die kalte Progression zwar einen absolut geringeren Betrag aus, gemessen am Bruttoeinkommen ist die Belastung jedoch etwas stärker. Er zahlt in 2015 gegenüber dem Vorjahr 43 Euro mehr Steuern nur für den Teil seiner Gehaltserhöhung, die die Preissteigerung ausgleicht. In vier Jahren beläuft sich seine gesamte inflationsbedingte Mehrbelastung auf gut 450 Euro (s. Tabelle 3-5).

FAZIT

1. Mit jedem Jahr, in dem der Einkommensteuertarif unverändert bleibt, wächst die Belastung der Steuerpflichtigen durch die kalte Progression an. Seit der letztmaligen Anpassung der Tarifgrenzen im Jahr 2010 (in den Jahren 2013 und 2014 wurde lediglich der Grundfreibetrag angepasst) beläuft sich ihr Volumen kumulativ auf etwa 24 Milliarden Euro. In den kommenden vier Jahren beträgt das Volumen bei einer Inflation von unterstellt einem Prozent kumuliert ca. 15 Mrd. Euro.
2. Eine künftige Berücksichtigung der kalten Progression im Einkommensteuertarifverlauf würde demgegenüber den Steuerzahlern höhere Nettoeinkommen, mehr Kaufkraft, für die Verbraucher höhere Konsum- und die Unternehmer größere Investitionsspielräume eröffnen. Obwohl die jährliche Entlastung für einen Durchschnittsverdiener auf den ersten Blick gering erscheint, so ist die Kumulation der kalten Progression allein im Verlauf einer Legislaturperiode erheblich.

3. Die fiskalischen Folgen für den Staat hängen von der Festlegung des Referenzjahres ab, das dem Einstieg in den Abbau der kalten Progression zugrunde gelegt wird. Sie richten sich dann nach der Höhe der Inflation und der Stetigkeit der Tarifanpassung. Hier entstehen ausreichend Spielräume für Politik und Gesetzgeber, um die fiskalischen Folgen so zu bemessen, dass die Konsolidierung des Staatshaushaltes trotz Abbau der kalten Progression realistisch bleibt. Wird das Referenzjahr bspw. gegen Ende der laufenden Legislaturperiode im Jahr 2017 gewählt, so sind die fiskalischen Folgen allein in der mittelfristigen Finanzplanung von Bund und Ländern ab dem Jahr 2018 abzubilden. Und selbst unter Berücksichtigung eines Abbaus der kalten Progression wird der Staat auch dann mit jährlich steigenden Steuereinnahmen rechnen können.
4. Das Primat des Gesetzgebers wird auch insofern gewahrt, als dass er jederzeit darüber entscheiden kann, die Anpassung des Einkommensteuertarifverlaufs zum Abbau der kalten Progression auszusetzen und damit höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Aber der Gesetzgeber würde dann, wie bei der Steuergesetzgebung im Jahressteuergesetz üblich, die Einkommensbesteuerung konkret verabschieden und sich nicht auf die automatisch steuererhöhende Wirkung der kalten Progression verlassen.

- 1| Ausführlich dazu Hechtner, *StuW 2/2014 mit weiteren Literaturhinweisen*.
- 2| Ausführlichere Erklärung zum methodischen Vorgehen und weitere Literaturhinweise in Schaefer (2013)
- 3| *Käme es gar zu Deflation, müssen in der Logik zur Abschaffung der kalten Progression konsequenterweise die Tarifgrenzen nach links verschoben werden. Da dann bereits bei einem nominal unveränderten Lohn der Reallohn steigt, würde im Ergebnis ein höherer Steuersatz fällig.*



Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.

Jetzt QR-Code scannen und Betrag eingeben.