

Abbau der kalten Progression:

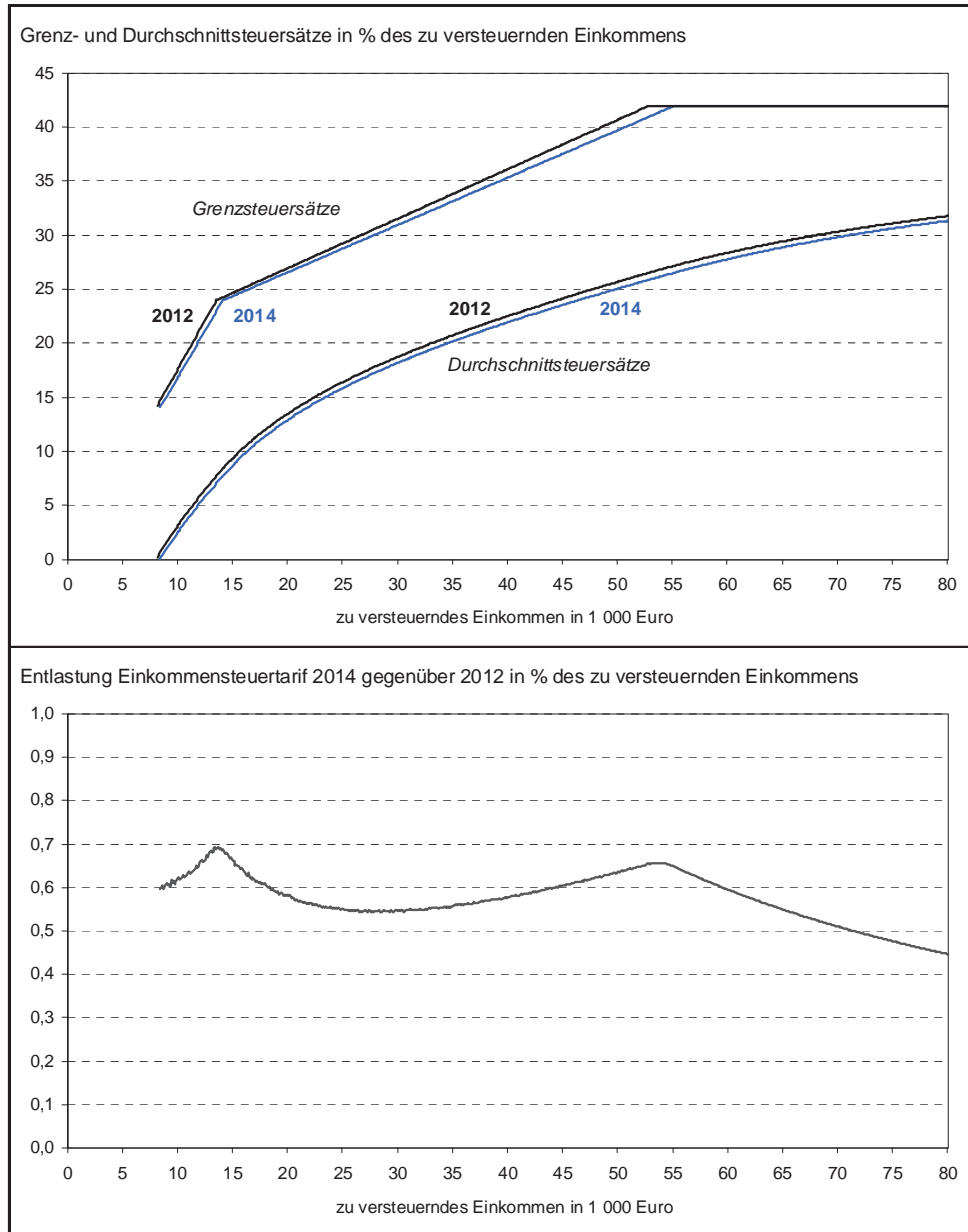
Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“, Drucksache 17/8683, am 19. März 2012

Zusammenfassung: Die Bundesregierung plant eine Anpassung des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2013 und 2014, mit der die Wirkungen der kalten Progression ausgeglichen werden sollen. Diese entsteht vor allem durch den schnellen Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich. Die kalte Progression führt zu 1,6 Mrd. Euro jährlichen Mehreinnahmen je Prozentpunkt nominalem Einkommenswachstum. Die progressionsbedingten Mehreinnahmen sind allerdings in der Vergangenheit im Rahmen von Steuerreformen zurückgegeben worden. Daher gibt es keine Notwendigkeit für eine automatische jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation oder an die nominale Einkommensentwicklung. Eine regelmäßige Überprüfung der Wirkungen der kalten Progression ist aber zu begrüßen. Anpassungen bei der Einkommensteuerbelastung sollten auch im Hinblick auf weitere steuer- und finanzpolitische Ziele diskutiert werden. Tarifliche Entlastungen sollten stärker im unteren Einkommensbereich konzentriert werden, indem man den „Mittelstandsbauch“ abbaut. Beim Spitzensteuersatz gibt es dagegen Spielraum nach oben. Ferner sollte das Ehegattensplitting eingeschränkt werden.

Unter „kalter Progression“ versteht man den überproportionalen Zuwachs des Einkommensteueraufkommens bei nominalen Einkommenszuwächsen. Dieser Effekt entsteht vor allem durch den steilen Anstieg der Tarifprogression im unteren und mittleren Einkommensbereich, der bei steigenden Einkommen zu stark steigenden Durchschnittssteuersätzen führt (Abbildung 1). Der Grundfreibetrag, weitere Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens (Werbungskosten, Sonderausgaben) sowie Abzüge von der Steuerschuld verstärken diesen Effekt. Dadurch steigen die Steuerbelastungen deutlich stärker als die zugrundeliegenden Bruttoeinkommen. Dies gilt auch für Einkommenszuwächse, die nur die Inflationsrate ausgleichen. Dieser Effekt höherer Steuerbelastungen bei konstanten oder sogar sinkenden Realeinkommen ist zumeist mit der kalten Progression im engeren Sinne gemeint. Aber auch reale Einkommenszuwächse führen zu höheren Durchschnittssteuerbelastungen und somit zu einem steigenden Steueraufkommen.

Abbildung 1
Einkommensteuertarife 2012 und 2014 (Gesetzesentwurf)



Der Einkommensteuertarif ist seit 2010 nicht mehr verändert worden. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression will die Bundesregierung progressionsbedingte Mehrbelastungen bei der Einkommensteuer in den Jahren 2013 und 2014 beseitigen.¹ Dazu sollen der Grundfreibetrag sowie die Einkommensgrenzen der Tarifzonen in Höhe der für diese Jahre geschätzten Inflationsrate von 4,4 Prozent angehoben werden (Abbildung 1). Für diese Reform werden jährliche Steuermindereinnahmen in Höhe von 6 Mrd. Euro ge-

¹ Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression. Deutscher Bundestag, [Drucksache 17/8683](#).

schätzt. Ab der kommenden Legislaturperiode plant die Bundesregierung eine Überprüfung der Wirkung der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus.

Kurzfristig erhebliche Wirkungen der kalten Progression

Simulationsanalysen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken zeigen erhebliche Aufkommenseffekte der Einkommensteuerprogression bei nominalen Einkommenszuwächsen.² Durch den starken Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuersätze im unteren und mittleren Bereich des Einkommensteuertarifs, in dem die meisten Steuerpflichtigen angesiedelt sind und aus dem ein Großteil des Aufkommens resultiert, ergibt sich eine Aufkommenselastizität bezogen auf die zugrunde liegenden Bruttoeinkommen in Höhe von 1,7. Dies bedeutet, steigen die Bruttoeinkommen um 1 Prozent, steigt das Einkommensteueraufkommen um 1,7 Prozent. Davon entfallen 0,7 Prozentpunkte auf die kalte Progression. Veranschlagt man das Einkommensteueraufkommen, das der Tarifprogression unterliegt, für das Jahr 2013 auf 225 Mrd. Euro, so entstehen je Prozentpunkt nominales Einkommenswachstum progressionsbedingte Mehreinnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro. Dies gilt für Einkommenszuwächse, die lediglich die Inflation ausgleichen, aber auch für reale Einkommenssteigerungen. Demnach führen 4,4 Prozent höhere Einkommen, die von der Bundesregierung als Inflationskomponente bis zum Jahr 2014 zugrunde gelegt werden, zu einem progressionsbedingten Mehraufkommen in Höhe von 6,9 Mrd. Euro. Da ein kleinerer Teil diese Mehraufkommens auf die indirekte Progression durch Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen ist, die nicht angepasst werden sollen, sind die Aufkommensschätzungen der Bundesregierung plausibel.

Die Bundesregierung plant eine durchgängige Bereinigung des Einkommensteuertarifs, indem sie den Grundfreibetrag sowie die Einkommensgrenzen der Tarifzonen in den Jahren 2013 und 2014 um insgesamt 4,4 Prozent anheben will. Da der Eingangssteuersatz sowie die Grenzbelastungen an den Grenzen der Tarifzonen des linear-progressiven Tarifverlaufs konstant gehalten werden, ergibt sich eine Rechtsverschiebung der Tariffunktion (Abbildung 1). Die Steigungskoeffizienten der Grenzsteuersatztarife werden entsprechend um 1/1,044 reduziert. Dadurch ist gewährleistet, dass nach der Reform bei einem um 4,4 Prozent höheren Einkommen die gleiche Durchschnittssteuerbelastung wie vor der Reform bei konstantem Einkommen entsteht. Die vertikale Belastungsdifferenzierung des Einkommensteuertarifs hinsichtlich der relativen Einkommensverteilung bleibt also unverändert. Lediglich die

² Alfred Boss, Achim Boss, Thomas Boss: Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse? [Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9 \(2008\)](#); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: [Jahresgutachten 2011/12](#), Tz. 344 ff.; Peter Gottfried, Daniela Witczak: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft. [IAW-Kurzbericht 1/2008](#); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI): Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und Modifikation des Solidaritätszuschlags. [rwi Projektbericht Dezember 2011](#).

Tarifgrenze für den „Reichensteuersatz“ wird leicht zurückgenommen von bisher 250 731 Euro auf 250 000 Euro, so dass ab diesem Einkommen eine geringfügige Steuererhöhung entsteht.

Die kalte Progression belastet Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen stärker als Steuerpflichtige mit höheren Einkommen. Die Reform führt im unteren und mittleren Einkommensbereich zu Entlastungen in Größenordnungen von 0,6 Prozent des zu versteuernden Einkommens (Abbildung 1). Mit Erreichen des ersten Spitzensteuersatzes in Höhe von 42 Prozent, der ab einem zu versteuernden Einkommen von 53 000 Euro einsetzt, reduziert sich der Effekt der kalten Progression und damit die Entlastungswirkung der Reform sukzessive, da die Grenzbelastungen ab diesem Einkommen nicht mehr steigen und somit die Durchschnittssteuerbelastungen nur noch langsam zunehmen. Geringe Mehrbelastungen ergeben sich ab dem Einsetzen des Reichensteuersatzes (hier nicht dargestellt).

Kalte Progression regelmäßig durch Steuerreformen beseitigt

Die erheblichen Effekte der kalten Progression würden bei unverändertem Steuerrecht schon über wenige Jahre zu einem spürbaren Anstieg des Einkommensteueraufkommens in Relation zu den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensgrößen führen. Tatsächlich hat sich aber der Anteil des Einkommensteueraufkommens am Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder am Volkseinkommen seit Mitte der siebziger Jahre recht konstant entwickelt (Abbildung 2). D.h. durch die regelmäßigen und größeren Steuerreformen wurden progressionsbedingte Mehreinnahmen wieder zurückgegeben. Phasen relativer Konstanz des Einkommensteuerrechts, etwa Mitte bis Ende der 80er Jahre, Ende der 90er Jahre oder von 2005 bis 2008 wechselten sich ab mit größeren oder schrittweisen Entlastungen, etwa 1990, 1996, 2001 bis 2005 oder 2008/09. Überlagert wurde die Entwicklung des Steueraufkommens durch die Konjunkturzyklen, die sich vor allem bei den Unternehmens- und Kapitaleinkommen auswirken.

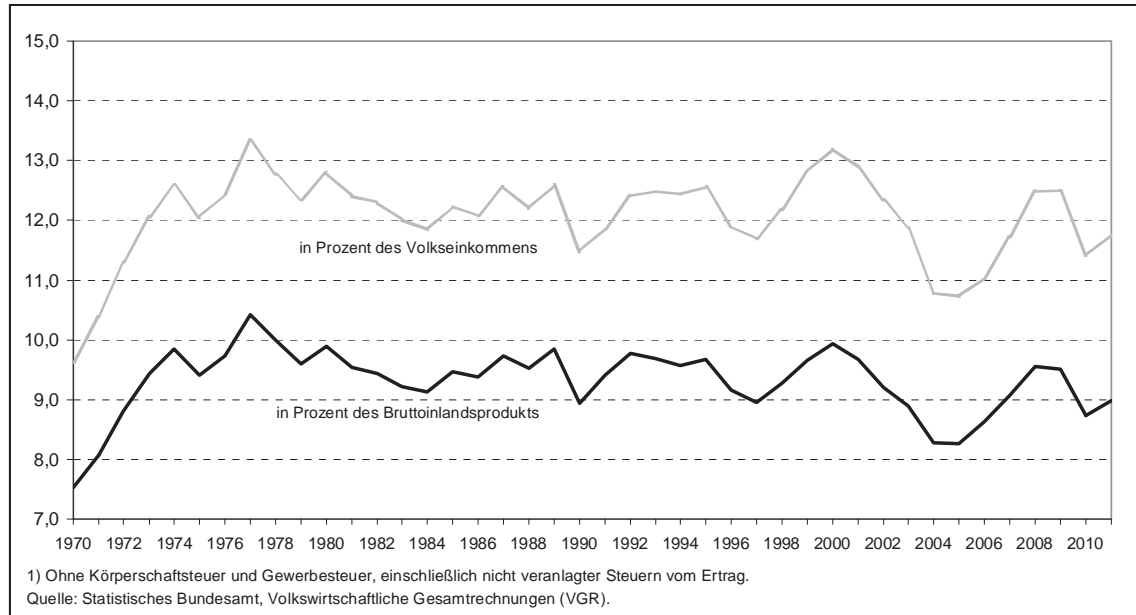
Allerdings haben sich in den Strukturen der Einkommensteuerbelastungen über die Jahre deutliche Änderungen ergeben, etwa in der Verteilung nach Einkommenskomponenten oder nach der Einkommenshöhe. Diese wurden sowohl durch Änderungen beim Steuerrecht als auch durch unterschiedliche Entwicklungen bei den Einkommenskomponenten ausgelöst. So gibt es Hinweise darauf, dass die durchschnittlichen Belastungen der Arbeitseinkommen seit Anfang der 90er Jahre leicht gestiegen sind, während die Belastungen der Unternehmens- und Kapitaleinkommen leicht rückläufig waren.³ Letzteres hing in den 90er Jahren mit dem Einfluss von Steuervergünstigungen zusammen. Seit Ende der 90er Jahre wurden die Spit-

³ Stefan Bach, Hermann Buslei: The Impact of Losses on Income Tax Revenue and Implicit Tax Rates of Different Income Sources: Evidence from Microsimulation Using Tax Statistics for Germany. [DIW Berlin Discussion Papers 950](#), 2009; European Commission (2011): [Taxation trends in the European Union. 2011 edition](#).

zensteuersätze sukzessive gesenkt, was zu einer Entlastung von Top-Verdienern geführt hat.⁴ Die Einführung der Reichensteuer ab 2007 hat diese Entwicklung wieder teilweise umgekehrt. Ferner wurden im Rahmen von Steuerreformen die Abzugsmöglichkeiten der Steuerpflichtigen erweitert, etwa bei den Vorsorgeaufwendungen oder beim Kinderfreibetrag.

Abbildung 2

Einkommensteueraufkommen¹⁾ in Relation zu Bruttoinlandsprodukt und Volkseinkommen



Kalte Progression erhöht haushaltspolitische Flexibilität

An der kalten Progression wird häufig kritisiert, dass sie zu heimlichen Steuererhöhungen führt, die vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich beschlossen wurden. Dies ist mittelfristig durchaus zutreffend. Kurzfristig bedeutet die kalte Progression aber einen größeren Spielraum für die Haushaltspolitik, zumal sie auch eine antizyklische Komponente aufweist.

Im Hinblick auf die Aufkommenselastizität des gesamten Steueraufkommens muss man berücksichtigen, dass es bei den indirekten Steuern teilweise gegenläufige Effekte gibt. Eine „kalte Regression“ entsteht bei den Sonderverbrauchssteuern auf Energie, Tabak, Alkoholika, Kraftfahrzeuge etc., die zusammen genommen etwa 3 Prozent des BIP ausmachen. Hier werden zumeist Mengensteuersätze angewendet, die nur unregelmäßig an die nominale Einkommensentwicklung angepasst werden. Daher ist die Aufkommensentwicklung dieser Sonderverbrauchssteuern zumeist schwächer als das nominale Wachstum. Dies belastet vor allem die Einnahmenentwicklung des Bundeshaushalts. Die Mehrwertsteuer als aufkommensstärkste indirekte Steuer läuft dagegen weitgehend im Gleichschritt mit den Sozialproduktgrößen. Allerdings haben Sondereffekte bei den Besteuerungsgrundlagen sowie eine

⁴ Stefan Bach, Giacomo Corneo, Viktor Steiner: Effective taxation of top incomes in Germany. [FU Berlin Discussion Paper Economics 2011/18](#).

latente Konsumschwäche in den letzten 10 Jahren zu einer zeitweise schwächeren Aufkommensentwicklung geführt.

Eine kalte Regression mit umgekehrten Vorzeichen ergibt sich bei Sozialtransfers, die nicht automatisch an die nominale Einkommensentwicklung angepasst werden. Dies trifft etwa auf das Kinder- und Elterngeld oder die BAFöG-Leistungen zu, die insgesamt etwa 2 Prozent des BIP ausmachen. Diese Ausgaben verändern sich kurzfristig nicht, sofern sich bei Zahl und Struktur der Leistungsempfänger keine größeren Änderungen ergeben, und entlasten damit die öffentlichen Haushalte.

Für diese Sonderverbrauchssteuern oder Sozialtransfers könnten ebenfalls regelmäßige Überprüfungen der Steuer- und Leistungssätze vorgesehen werden.

Breitere steuer- und finanzpolitische Ziele berücksichtigen

Insgesamt gibt es keine zwingende Notwendigkeit für eine automatische jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation oder an die nominale Einkommensentwicklung („Tarif auf Rädern“). Dies gilt zumindest bei moderaten Einkommenszuwächsen und Inflationsraten, wie sie in Deutschland in den letzten 10 Jahren zu beobachten waren. Dies kann sich allerdings in den kommenden Jahren anders darstellen, wenn im Zuge einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung und zunehmender Knappheit auf den Faktormärkten die Einkommen wieder stärker steigen und die Inflationsraten im Zuge der lockeren Geldpolitik anziehen. Ferner muss die Steuerpolitik die verfassungsrechtliche Vorgabe beachten, den Grundfreibetrag entsprechend der voraussichtlichen Entwicklung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums anzuheben, woraus sich in den nächsten Jahren ein Anpassungsbedarf ergibt.⁵

Daher ist der Vorschlag der Bundesregierung zu begrüßen, eine Überprüfung der Wirkungen der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus vorzunehmen. Eine Anpassung sollte sich nicht nur auf den Grundfreibetrag und den Einkommensteuertarif beziehen, sondern auch die übrigen Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens sowie die Abzüge von der Steuerschuld berücksichtigen.

Anpassungen bei der Einkommensteuerbelastung sollten im Hinblick auf weitere steuer- und finanzpolitische Ziele diskutiert und begründet werden. Die von der Bundesregierung vorgesehenen 6 Mrd. Euro für die Steuerentlastung erscheinen grundsätzlich kompatibel mit den mittelfristigen Konsolidierungsnotwendigkeiten der Schuldenbremse, da sich die strukturellen Defizite inzwischen deutlich zurückgebildet haben. Risiken auf der Ausgabenseite, nicht zuletzt im Zuge der Schuldenkrise oder im Hinblick auf steigende Personalkosten, könnten hier aber für ehrgeizigere Ziele sprechen. Dies spricht nicht gegen eine Einkommens- oder Infla-

⁵ Vgl. dazu auch die Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., sowie den aktuellen Existenzminimumbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, [Drucksache 17/5550](#).

tionsbereinigung des Einkommensteuertarifs, sondern für eine breitere Diskussion von Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen.

Eine durchgängige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die nominale Einkommensentwicklung, wie sie die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression vorlegt, ist dann sinnvoll, wenn man die vertikale Belastungsdifferenzierung des bestehenden Einkommensteuertarifs für richtig hält. Tatsächlich gibt es beim Einkommenssteuertarif aber weitere Herausforderungen. So ist vor allem der schnelle Anstieg der Steuersätze bei den unteren und mittleren Einkommen aber durchaus fragwürdig im Hinblick auf die Steuerlastverteilung sowie auf die damit verbundenen Anreiz- und Arbeitsmarktwirkungen.⁶

Statt den Steuertarif gleichmäßig um die nominale Einkommensentwicklung zu bereinigen, könnte man die Entlastungen stärker im unteren Einkommensbereich konzentrieren, indem man den „Mittelstandsbauch“ abbaut. Dabei entstehen allerdings schnell erhebliche Mindereinnahmen.⁷ Um hier zu höheren Entlastungen zu kommen, könnte man im Bereich der höheren Einkommen die Steuersätze moderat anheben, indem man den Reichensteuersatz anhebt, bei niedrigeren Einkommen einsetzen lässt oder auch den Anstieg der Grenzsteuersätze über die derzeitigen 42 Prozent verlängert.⁸ Hierzu gibt es einen gewissen Spielraum, da die besonders gestaltungs- und hinterziehungsanfälligen Unternehmens- und Kapitaleinkünfte nicht mehr von diesen Spitzensteuersätzen getroffen werden.

Eine fragwürdige Tarifvorschrift ist das „Ehegattensplitting“, das zu erheblichen Steuerentlastungen bei nicht vorhandenen oder geringen steuerpflichtigen Einkünften eines Ehepartners führt und als ein Grund für die relativ niedrige Erwerbsbeteiligung von verheirateten Frauen in Deutschland gilt.⁹ Mehreinnahmen aus einer Begrenzung des Splittingvorteils könnten ebenfalls dazu verwendet werden, die Einkommensteuersätze im unteren und mittleren Einkommensbereich zu senken.

⁶ Vgl. dazu Peter Haan, Viktor Steiner: Distributional Effects of the German Tax Reform 2000 – A Behavioral Microsimulation Analysis. Schmolters Jahrbuch. Journal of Applied Social Science Studies 125 (2005).

⁷ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Tz. 361.; RWI, a.a.O.

⁸ Stefan Bach und Peter Haan: Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben. [DIW Wochenbericht Nr. 46.2011](#).

⁹ Stefan Bach, Johannes Geyer, Peter Haan, Katharina Wrohlich: Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. [DIW Wochenbericht Nr. 41.2011](#).