

Philipp Breidenbach, Roland Döhrn, Tanja Kasten*

Der Weg ist frei: mehr Steuergerechtigkeit durch nachhaltigen Abbau der kalten Progression

Der Abbau der kalten Progression wird aktuell wieder diskutiert. An einigen Eckwerten des Einkommensteuertarifs lässt sich zeigen, dass die tatsächliche Entwicklung deutlich von den zum Ausgleich der Inflation erforderlichen Tarifänderungen abweicht. Die Autoren berechnen die Mindereinnahmen bei Einführung eines Tarifs auf Rädern und bei Anhebung des Grundfreibetrags. In einer Verteilungsanalyse zeigen sie, dass die Entlastungseffekte hoch sind – absolut für hohe Einkommen, relativ für niedrige Einkommen.

Der Abbau der kalten Progression ist aktuell wieder zu einem Thema in der öffentlichen und politischen Diskussion geworden. Noch zu Beginn dieses Jahres hatte es gar nicht danach ausgesehen. Erst in der vergangenen Legislaturperiode war ein Gesetzentwurf der schwarz-gelben Koalition zum Abbau der kalten Progression am Widerstand der Länder im Bundesrat gescheitert;¹ der Koalitionsvertrag der Großen Koalition sah folglich überhaupt keine Maßnahmen in dieser Richtung vor. Dennoch ist das Thema in den vergangenen Monaten wieder in den Fokus der Steuerpolitik gerückt, denn trotz inzwischen gedämpfter Konjunkturaussichten steigen die Steuereinnahmen kräftig weiter. Dadurch ist auch die Zahl der Befürworter einer Abschaffung der kalten Progression in der aktuellen Bundesregierung gewachsen.

Das Phänomen der kalten Progression ist eine Folge des linear-progressiven Einkommensteuertarifs. Dieser verkörpert das Leistungsfähigkeitsprinzip, da Steuerpflichtige mit zunehmendem Einkommen im Durchschnitt höher besteuert und damit stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Steigen die Einkommen jedoch lediglich in Höhe der Inflationsrate, kommt es trotz unveränderter Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zu einem Anstieg ihrer durchschnittlichen Steuerbelastung, obwohl sie real gar nicht mehr in der Tasche haben. Dieser Effekt wird als kalte Progression oder auch als „heimliche“ Steuererhöhung bezeichnet und beschert dem Fiskus Jahr für Jahr je nach Höhe der Inflationsrate zum Teil beträchtliche Mehreinnahmen.

In der Vergangenheit wurde die Wirkung der kalten Progression zwar immer wieder durch Eingriffe in den Einkommensteuertarif abgeschwächt, vollständig beseitigt

wurde sie jedoch bisher nicht. Dies lässt sich finanzwissenschaftlich schwer rechtfertigen, zumal man leicht Abhilfe schaffen könnte, indem man den Tarif „auf Räder stellt“, also ihn regelmäßig an die Entwicklung der Inflationsrate anpasst. Im vorliegenden Beitrag wird mit Hilfe eines vom RWI entwickelten Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells untersucht, wie sich die Einführung eines solchen Tarifs auf Rädern auf das Steueraufkommen insgesamt sowie auf die einzelnen Steuerzahler in den nächsten beiden Veranlagungsjahren auswirken würde.²

Effekte der kalten Progression – ein Blick in die Vergangenheit

Die vorerst letzte grundlegende Änderung des Einkommensteuertarifs stammt aus dem Jahr 2007. Damals wur-

2 Der vorliegende Beitrag beruht in Teilen auf P. Breidenbach, R. Döhrn, T. Kasten: Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen, RWI Position, Nr. 60, Essen 2014. Abweichungen von den dort dargestellten Analyseergebnissen sind auf Aktualisierungen bei der Fortschreibung der Einkommen zurückzuführen.

Philipp Breidenbach, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen.

Prof. Dr. Roland Döhrn leitet den Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI.

Dr. Tanja Kasten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in diesem Kompetenzbereich im Berliner Büro des RWI.

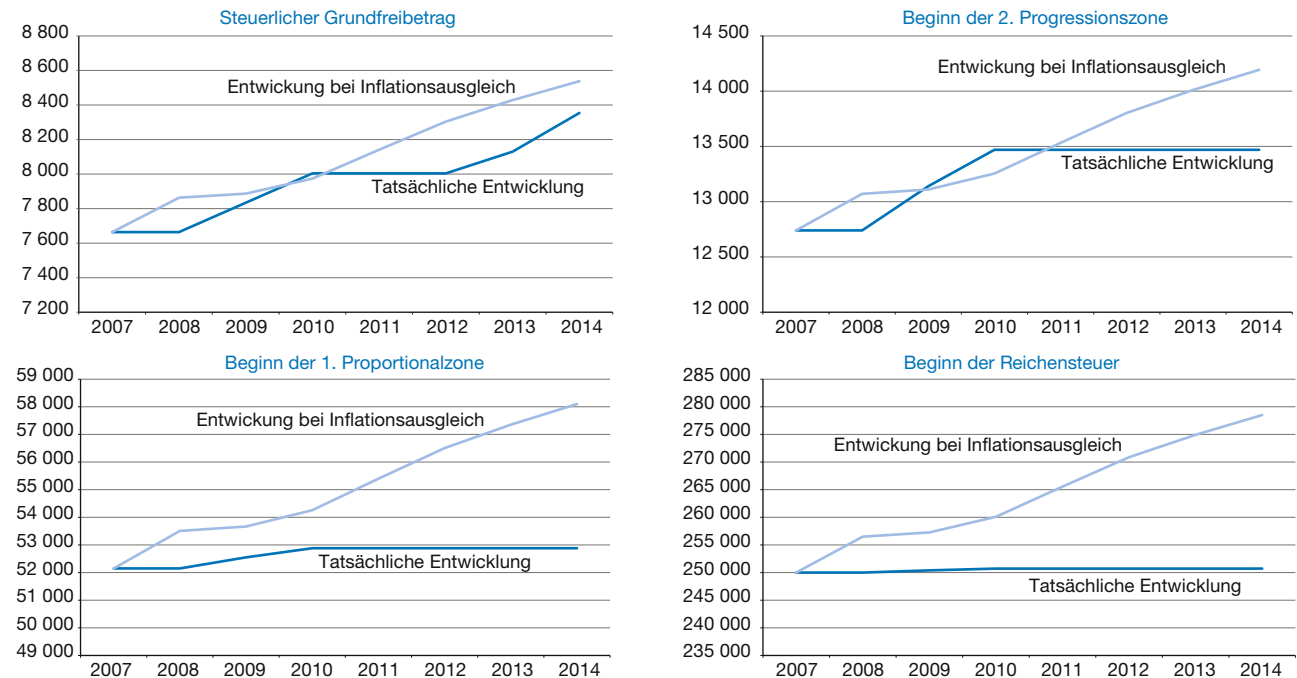
* Die Autoren danken Claudia Schmiedchen und Katja Fels für ihre redaktionelle Unterstützung.

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, 2014, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708683.pdf> (September 2014).

Abbildung 1

Eckwerte des Einkommensteuertarifs: Status quo im Vergleich zum vollständigen Inflationsausgleich

Zu versteuerndes Einkommen in Euro



Quelle: eigene Darstellung.

de eine zusätzliche Proportionalzone für hohe Einkommen – die sogenannte Reichensteuer – eingeführt. In den nachfolgenden Jahren wurden im Rahmen des Konjunkturpakets zur Milderung der Folgen der tiefen Rezession 2008/2009 lediglich die Eckwerte des Tarifs leicht verändert. Zudem wurde der Grundfreibetrag in den Jahren 2013 und 2014 angehoben, um eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums zu gewährleisten. Insgesamt blieben die Tarifanpassungen jedoch deutlich hinter den zum Ausgleich der Inflation notwendigen Korrekturen zurück (vgl. Abbildung 1).

Verhältnismäßig gering ist der Anpassungsbedarf beim Grundfreibetrag. Dieser lag 2007 bei 7664 Euro. Wäre er seitdem entsprechend der Inflationsrate angehoben worden, müsste er heute bei 8538 Euro liegen, also um 2,2% über dem derzeitigen Wert von 8354 Euro. Stärkere Anpassungen sind bei den anderen Eckwerten des Tarifs erforderlich. Die zweite Progressionszone müsste bei einem zu versteuernden Einkommen ab 14 193 Euro beginnen und bei 58 099 Euro enden, was um 723 Euro (5,4%) bzw. 5217 Euro (9,9%) über den derzeitigen Eckwerten liegt. Die „Reichensteuer“ müsste schließlich ab einem zu versteuernden Einkommen von 278 511 Euro greifen, was den aktuellen Wert um 27 780 Euro (bzw. 11,1%) übersteigt.

Wenn man die kalte Progression abbauen will, kann man an verschiedenen Punkten auf der Zeitachse ansetzen. Der Bund der Steuerzahler schlägt beispielsweise vor, alle seit 2010 aufgelaufenen Progressionseffekte auszugleichen, da seiner Ansicht nach die damalige Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs im Zuge des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland die letzte grundlegende Tarifreform darstellt.³

Gesetzentwurf des Bundes der Steuerzahler

In seinem aktuellen Gesetzentwurf schlägt der Bund der Steuerzahler vor, die Wirkungen der kalten Progression in zwei Stufen abzubauen.⁴ In einem ersten Schritt soll ein Einkommensteuertarif 2015 normiert werden, der die seit 2010 inflationsbedingt entstandenen Progressionseffekte kompensiert. Der Bund der Steuerzahler geht zwischen 2010 und 2014 von einem Anstieg der Verbraucherpreise

3 Bundesregierung: Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2.3.2009, 2012, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/gesetz-fuer-stabilitaet-und-beschaefigung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Oktober 2014).

4 Gesetzentwurf des Bundes der Steuerzahler: Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression, 2014, http://www.steuerzahler.de/files/62802/Entwurf_eines_Gesetzes_zur_dauerhaften_Beseitigung_der_kalten_Progression_BdSt-DSi_-_August_2014.pdf (September 2014).

Tabelle 1

Lohn- und Einkommensteueraufkommen bei Anwendung verschiedener Tarife

in Mrd. Euro

Jahr/Tarif	Status quo	Anhebung des Grundfreibetrags	Tarif auf Rädern
2014	255,4		
2015	269,8	268,8	267,3
2016	275,1	273,0	270,0

Quelle: eigene Berechnungen mit Hilfe des RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells.

um etwa 7,1% aus. Eine Korrektur des aktuell geltenden Einkommensteuertarifs um diese Preisentwicklung würde laut Schätzungen des RWI im Veranlagungsjahr 2015 zu Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer gegenüber dem derzeit gültigen Tarif von rund 7,3 Mrd. Euro führen.⁵

Zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression sieht der Gesetzentwurf in einem zweiten Schritt die Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ für die Veranlagungszeiträume ab 2016 vor. Die jährliche Tarifierhöhung soll sich an der in der jeweiligen Herbstprojektion der Bundesregierung prognostizierten Entwicklung der Verbraucherpreise des laufenden Jahres orientieren und um den Prognosefehler des Vorjahres korrigiert werden. Für 2016 unterstellt der Bund der Steuerzahler exemplarisch einen korrigierten Preisanstieg von 1,7%. Ausgehend von diesem Beispielwert würde die Tarifindexierung nach Schätzungen des RWI 2016 gegenüber dem heutigen Tarif zu Mindereinnahmen von rund 9,8 Mrd. Euro führen.⁶

Vor dem Hintergrund, dass die Haushaltskonsolidierung zurzeit absoluten Vorrang hat, dürfte dieser Vorschlag politisch jedoch schwer umsetzbar sein, da die Mindereinnahmen beträchtlich sind. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn der Fiskus wenigstens künftig auf Einnahmen aus der kalten Progression verzichten würde. Das RWI hat daher berechnet, wie sich eine ab 2015 geltende Tarifindexierung in den nächsten beiden Veranlagungsjahren auswirken würde. Dabei wurden sowohl die zu erwartenden gesamtstaatlichen Aufkommenseffekte als auch die Entlastungseffekte verschiedener Einkommensgruppen untersucht. Beide Analysen wurden mit dem

5 Der Bund der Steuerzahler schätzt die Mindereinnahmen mit 7,6 Mrd. Euro geringfügig höher ein. Vgl. ebenda, S. 10.

6 Nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler betragen die Mindereinnahmen 2016 rund 10,1 Mrd. Euro. Vgl. ebenda, S. 10.

Tabelle 2

Mindereinnahmen durch die Einführung eines Tarifs auf Rädern

in Mrd. Euro (in % des Lohn- und Einkommensteueraufkommens)

Jahr/Szenario	Status quo	Anhebung des Grundfreibetrags
2015	2,6 (1,0%)	1,5 (0,6%)
2016	5,1 (1,9%)	2,9 (1,1%)
Insgesamt	7,7	4,4

Quelle: eigene Berechnungen mit Hilfe des RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells.

RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell durchgeführt.⁷

Erwartete Aufkommenseffekte durch die Einführung eines Tarifs auf Rädern

Als Basisszenario wird zunächst das Lohn- und Einkommensteueraufkommen der Jahre 2015 und 2016 unter der Annahme geschätzt, dass der derzeit geltende Einkommensteuertarif unverändert bleibt (Vergleichsszenario „Status quo“).⁸ Die steuerrelevanten Einkünfte werden auf Basis der aktuellen Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose fortgeschrieben. Auf Grundlage dieser Prognosen erwarten wir 2015 ein Lohn- und Einkommensteueraufkommen von rund 269,8 Mrd. Euro bzw. 2016 von 275,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das sozialhilferechtlich definierte Existenzminimum grundsätzlich von der Einkommensteuer freizustellen, so dass eine regelmäßige Anpassung des steuerlichen Grundfreibetrags verfassungsrechtlich geboten ist. In einem zweiten Vergleichsszenario unterstellen wir daher, dass der steuerliche Grundfreibetrag in den nächsten beiden Jahren ohnehin an die Inflation angepasst werden muss. Unter dieser Annahme beläuft sich das Lohn- und Einkommensteueraufkommen auf ca. 268,8 Mrd. Euro im Jahr 2015 und auf gut 273 Mrd. Euro im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 1).

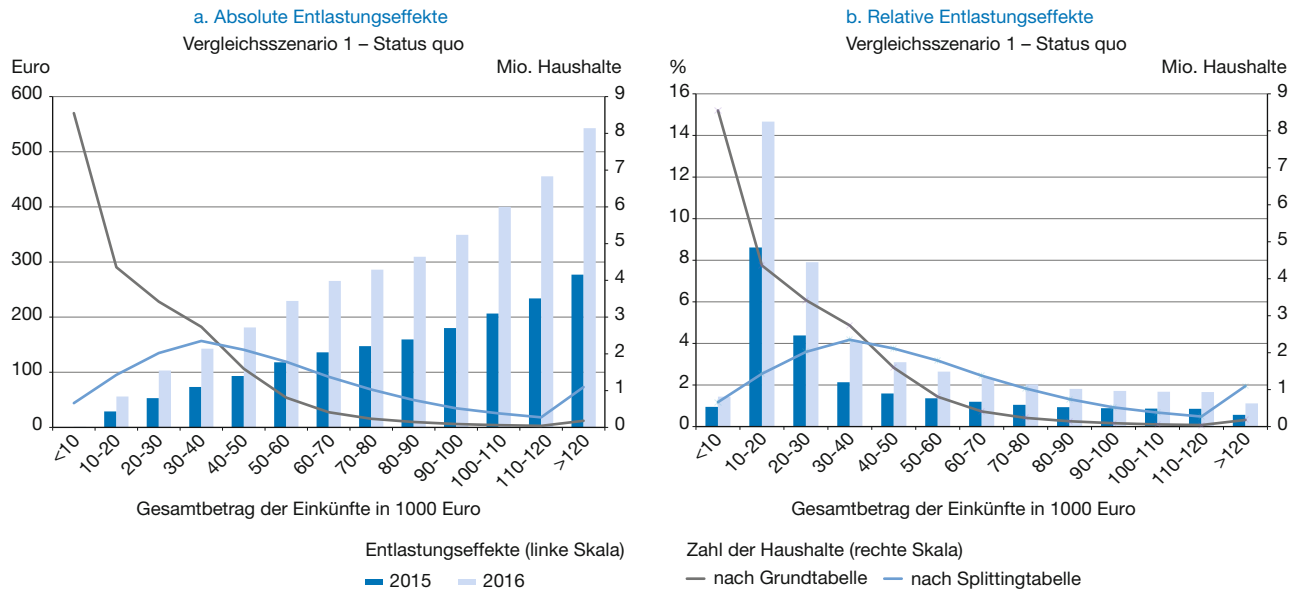
Als Reformszenario wird das Lohn- und Einkommensteueraufkommen geschätzt, das sich bei einer vollständigen Abschaffung der kalten Progression durch die Einführung eines Tarifs auf Rädern ergeben würde. Die Grenzen

7 Für eine ausführliche Beschreibung des Modells siehe RWI: Dokumentation des RWI EST-Mikrosimulationsmodells, RWI Materialien, Essen 2014, im Erscheinen.

8 Nach Schätzungen des RWI wird der Staat im laufenden Veranlagungsjahr 2014 ein Lohn- und Einkommensteueraufkommen von rund 255,4 Mrd. Euro erzielen.

Abbildung 2

Absolute und relative Entlastungseffekte durch die Einführung eines Tarifs auf Rädern



Quelle: eigene Berechnungen mit Hilfe des RWI Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells.

der Tarifbereiche werden dabei jährlich an die erwartete Entwicklung der Verbraucherpreise angepasst.⁹ Unter Berücksichtigung dieser Tarifkorrekturen ergibt sich ein Lohn- und Einkommensteueraufkommen von insgesamt rund 267,3 Mrd. Euro im Jahr 2015 bzw. 270 Mrd. Euro im Jahr 2016 (vgl. Tabelle 1).

Im Vergleich zum derzeit geltenden Rechtsstand (Status quo) würde die Einführung eines Tarifs auf Rädern damit zu Mindereinnahmen in Höhe von knapp 2,6 Mrd. Euro (1%) im Jahr 2015 bzw. 5,1 Mrd. Euro (1,8%) im Jahr 2016 führen (vgl. Tabelle 2). Falls der Gesetzgeber verpflichtet ist, den Grundfreibetrag in den nächsten beiden Jahren ohnehin im Ausmaß der Inflation zu erhöhen, würden sich die Mindereinnahmen durch eine Indexierung des Tarifs jedoch auf rund 1,5 Mrd. Euro (0,6%) im Jahr 2015 bzw. auf etwa 2,9 Mrd. Euro (1,1%) im Jahr 2016 reduzieren. Diese Annahme scheint spätestens für 2016 realistisch, denn die Entwicklung des steuerlichen Grundfreibetrags hängt unter anderem maßgeblich von dem von der Bundesregierung alle zwei Jahre vorgelegten Existenzmini-

mumsbericht ab, der in der Vergangenheit bereits zu verfassungsgemäßen Anpassungen des Tarifs geführt hat.¹⁰ Bei einer Einführung eines Tarifs auf Rädern ab dem Veranlagungsjahr 2015 ist damit über die beiden kommenden Jahre kumuliert mit Mindereinnahmen zwischen 4,4 Mrd. Euro und 7,7 Mrd. Euro zu rechnen.

Wer profitiert von einer dauerhaften Beseitigung der kalten Progression?

Veränderungen des steuerlichen Grundfreibetrags und der Tarifgrenzen wirken sich auf den gesamten Steuertarif aus, so dass alle Steuerzahler, deren zu versteuerndes Einkommen den Grundfreibetrag übersteigt, von der Einführung eines Tarifs auf Rädern profitieren würden. Im Vergleich zum derzeit geltenden Tarif würde die durchschnittliche jährliche Entlastung pro Steuerzahler 2015 bei 67 Euro und 2016 bei 131 Euro liegen. Aufgrund des progressiven Tarifs unterscheiden sich die Entlastungen der einzelnen Steuerpflichtigen aber beträchtlich in Abhängigkeit von ihren Einkommen. Absolut betrachtet sind die größten Entlastungseffekte erwartungsgemäß bei den Beziehern hoher Einkommen zu beobachten, da diese Gruppe dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechend auch stärker zum Lohn- und Einkommensteueraufkommen beiträgt (vgl. Abbildung 2a). Ausgehend vom Status

9 Es wird unterstellt, dass die Verbraucherpreise 2015 um 1,8% steigen, vgl. Gemeinschaftsdiagnose: Deutsche Konjunktur im Aufschwung – aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik, 2014, <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/149/> (Oktober 2014), und 2016 um 1,7% steigen, vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, 15.4.2014, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Oktober 2014).

10 Der letzte Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums wurde von der Bundesregierung 2012 vorgelegt, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/11/2012-11-07-PM74-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Oktober 2014).

quo werden Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen¹¹ zwischen 10 000 und 20 000 Euro im Schnitt um 29 Euro (2015) bzw. 56 Euro (2016) entlastet.¹² Mit zunehmendem Einkommen steigt die durchschnittliche Entlastung kontinuierlich auf 277 Euro (2015) bzw. 543 Euro (2016) für Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen von mehr als 120 000 Euro an.

Setzt man die absoluten Entlastungsbeträge in Relation zur ursprünglichen (vor Einführung des Tarifs auf Rädern) Steuerlast, ergibt sich ein vollkommen anderes Bild (vgl. Abbildung 2b). Verglichen mit dem derzeitigen Rechtsstand profitieren relativ betrachtet vor allem die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen von einer jährlichen Tarifanpassung an die Inflation, da diese prozentual am stärksten von der kalten Progression betroffen sind. Für Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen zwischen 10 000 und 20 000 Euro reduziert sich die Steuerschuld um 8,6% (2015) bzw. 14,7% (2016). Der Entlastungseffekt nimmt dann mit steigendem Einkommen zügig ab, bis er für Steuerpflichtige mit einem Bruttojahreseinkommen ab 120 000 Euro bei rund 1% liegt. Relativ betrachtet wären demnach Steuerpflichtige aus dem unteren bis mittleren Einkommensbereich die größten Nutznießer von einem Abbau der kalten Progression.

Der Weg zu mehr Steuergerechtigkeit ist frei

Der Abbau der kalten Progression ist in der aktuellen Politik umstritten. Von Gegnern einer nachhaltigen Beseitigung wird darauf verwiesen, dass er das Ziel der Bundesregierung gefährden könnte, die „schwarze Null“ im Bundeshaushalt zu erreichen. Vergessen werden darf aber nicht, dass eine Modifikation des Steuertarifs entsprechend der Inflation kein Steuergeschenk darstellt, sondern mit Blick auf das Leistungsfähigkeitsprinzip drin-

11 Das Bruttoeinkommen wird approximativ über den Gesamtbetrag der Einkünfte gemessen.

12 In der untersten Einkommensklasse zahlt ein Großteil der Steuerpflichtigen überhaupt keine Steuern, da das zu versteuernde Einkommen nach Berücksichtigung aller steuerlich abzugsfähigen Kosten und Aufwendungen unter dem steuerlichen Grundfreibetrag liegt, so dass die durchschnittliche Entlastung dieser Gruppe vernachlässigbar gering ist.

gend geboten ist, um eine rein inflationsbedingte steuerliche Mehrbelastung der Bürger zu vermeiden.

Die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Abbau der kalten Progression sind derzeit besser denn je, und dies nicht nur, weil die Beseitigung der kalten Progression breite gesellschaftliche Unterstützung gefunden hat, die von den Arbeitgeberverbänden bis zu den Gewerkschaften reicht. Vielmehr sind auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen günstig. Eine „steuerfreundliche“ Struktur des Wachstums beschert hohe Steuereinnahmen und ein stabiles Beschäftigungsniveau. Zudem ist die Inflation niedrig, was einerseits die negativen Folgen der kalten Progression für die Steuerzahler zwar in Grenzen hält, andererseits aber auch den erwarteten Steuerausfall bei einer Tarifindexierung auf einem vertretbaren Niveau belässt. Die vorliegenden Berechnungen zeigen, dass die Einführung eines Tarifs auf Rädern unter den gegenwärtigen makroökonomischen Bedingungen nur mäßige Steuermindereinnahmen zur Folge hätte. Im Vergleich zum Status quo müsste in den Jahren 2015 und 2016 lediglich auf insgesamt rund 7,6 Mrd. Euro verzichtet werden. Unter der Annahme, dass der steuerliche Grundfreibetrag ohnehin an die Inflation angepasst werden müsste, reduzieren sich die durch die Indexierung entstehenden Mindereinnahmen sogar auf ca. 4,4 Mrd. Euro.

Die aufgrund der niedrigen Inflation derzeit eher mäßigen Belastungen der Steuerzahler durch die kalte Progression werden auch häufig als Argument gegen die Notwendigkeit einer zeitnahen Reform angeführt. Unsere Verteilungsanalysen zeigen jedoch, dass die Entlastungen für einen Großteil der Steuerzahler durchaus nennenswert wären. Zudem verstärken sich die Entlastungseffekte mit jedem nachfolgenden Veranlagungsjahr. Relativ betrachtet würden vor allem die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen, die ein Gros der steuerpflichtigen Bevölkerung ausmachen, entlastet. Die Einführung eines Tarifs auf Rädern ist somit auch verteilungspolitisch geboten. Insgesamt wäre der nachhaltige Abbau der kalten Progression ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Steuergerechtigkeit, der nur noch gegangen werden muss.

Title: *Annual Indexing of Income Tax Brackets to Inflation: A Path to More Justice in Taxation*

Abstract: *Using a microsimulation model, we estimate the effect of inflationadjusted tax brackets for the German income tax, implementing a standardised annual reduction of bracket creep. In light of the current low inflation rate, this would lead to a moderate decrease in tax revenue in the next two years. Looking at the distributional effects of such a tax reduction, the progressive tariff implies that upper income groups would benefit most in absolute terms. However, in relative terms, lower and middleclass incomes in particular would be relieved of a substantial burden. Given the current economic and political environment, there is leeway to implement such tax reform now.*

JEL Classification: D04, H20, H30