

Jens Lemmer

Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich

Welche Regelungen eignen sich für einen dauerhaften Abbau der kalten Progression?

Während in Deutschland wieder einmal der Abbau der kalten Progression angemahnt wird, gibt es in vielen anderen Staaten bereits Regelungen zur Vermeidung von inflationsbedingten Steuererhöhungen. Aber welchen genauen Befund liefert ein internationaler Vergleich und welche Einsichten lassen sich für die hiesige Reformdiskussion gewinnen? Der Autor vergleicht die bestehenden Indexierungsregeln in ausgewählten OECD-Staaten und bewertet ihre Eignung für einen dauerhaften Abbau der kalten Progression in Deutschland.

Der Abbau der kalten Progression steht derzeit im Mittelpunkt der steuerpolitischen Debatte. Obwohl das Vorhaben im aktuellen Koalitionsvertrag keine Erwähnung findet, sieht sich die Große Koalition mit Forderungen nach einer Korrektur des Einkommensteuertarifs, auch aus den eigenen Reihen, konfrontiert. Der Druck auf die Politik nimmt zu, weil die kalte Progression – gerade in Zeiten stark steigender Steuereinnahmen – als ungerecht empfunden wird. Es widerspricht der Steuergerechtigkeit, dass Einkommenszuwächse, die nur die Inflation ausgleichen, zu einer höheren Steuerlast führen und in der Folge das Einkommensteueraufkommen überproportional wächst, was den Steuerstaat zum Profiteur der Geldentwertung macht.

Auch die Finanzierungsvorbehalte gegen einen Abbau der kalten Progression verlieren zunehmend an Überzeugungskraft. Der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zufolge können Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2019 mit Steuereinnahmen von rund 760 Mrd. Euro rechnen. Gegenüber 2013 ist dies ein Zuwachs von rund 140 Mrd. Euro bzw. 23%.¹ Die positiven Einnahmeerwartungen spiegeln sich auch in einem weiteren Anstieg der Steuerquote von 22,1% (2014) auf 22,5% (2019) des nominalen BIP wider; 2010 betrug die Steuerquote noch 20,6%.² Zugleich ist derzeit der Anstieg des Preisniveaus

sehr verhalten, so dass die Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation nur relativ geringe Steuermindereinnahmen verursachen würde.³

Die guten finanzpolitischen Rahmenbedingungen sollten genutzt werden, um das Problem der kalten Progression dauerhaft zu lösen. Einmalige Tarifkorrekturen – wie zuletzt 2012 von der Bundesregierung vorgeschlagen⁴ – sind unzureichend, da sie nur temporär Abhilfe schaffen. Um das Entstehen der kalten Progression wirksam zu verhindern, ist die jährliche Anpassung der Tarifeckwerte

- 3 Laut RWI-Berechnungen würde ein Abbau der kalten Progression in den Jahren 2015 und 2016 zu Steuermindereinnahmen von durchschnittlich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr führen. Ohne Berücksichtigung des Grundfreibetrags, dessen regelmäßige Anhebung verfassungsrechtlich geboten ist, belaufen sich die Steuermindereinnahmen auf 2,2 Mrd. Euro pro Jahr. Vgl. P. Breidenbach, R. Döhrn, T. Kasten: Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen, RWI Position, Nr. 60, 30.7.2014, S. 5 f. Die Höhe der Mindereinnahmen ist jedoch davon abhängig, ab welchem Zeitpunkt die Effekte der kalten Progression erfasst werden. Das Deutsche Steuerzahlerinstitut hat ermittelt, dass die kalte Progression im Zeitraum von 2011 bis 2014 zu Mehrbelastungen von insgesamt 25,4 Mrd. Euro führt, wenn als Basisjahr 2010 gewählt wird. Vgl. H. Krumrey: Wolfgang, rück die Kohle raus!, in: Wirtschaftswoche vom 12.5.2014, S. 18.
- 4 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, Bundestagsdrucksache 17/8683.

1 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 145. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 4.-6.11.2014 in Wismar, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2014-11-11-ergebnisse-145-sitzung-steuerschaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (12.11.2014).

2 Es wird jeweils auf die Steuerquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik abgestellt.

Jens Lemmer, M.A., ist Referent beim Deutschen Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (DSi) in Berlin.

Tabelle 1
Kalte Progression 2014

Zu versteuerndes Einkommen	Einkommensteuer	Kalte Progression	
Euro	Euro	Euro	% ¹
20 000	2 779	127	4,6
30 000	5 864	207	3,5
40 000	9 432	318	3,4
50 000	13 483	463	3,4
60 000	17 894	542	3,0
80 000	26 756	542	2,0

Annahmen: Basisjahr 2010, Inflation 2010 bis 2014: 7,1%, Grundtarif 2014 inklusive Solidaritätszuschlag. ¹ In % der Einkommensteuer 2014.

Quelle: eigene Berechnung; Abweichungen durch Rundungen möglich.

und Abzugsbeträge an die Preisentwicklung ein geeignetes Mittel. Eine solche Indexierung des Einkommensteuerrechts existiert bereits in zahlreichen OECD-Staaten. Im internationalen Vergleich wäre Deutschland daher beim Abbau der kalten Progression nicht Vorreiter, sondern Nachzügler.

Entstehung und negative Effekte der kalten Progression

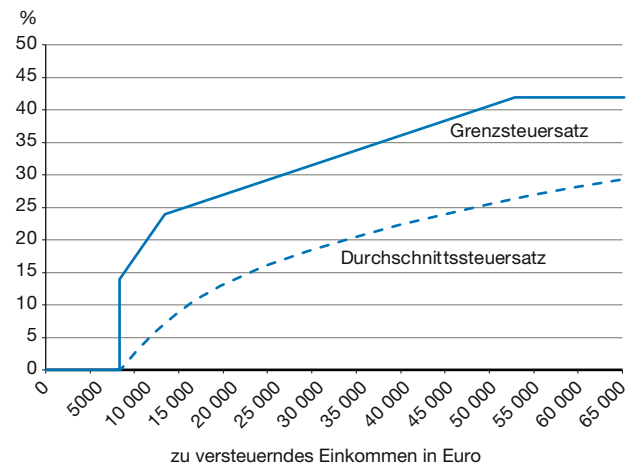
Die kalte Progression entsteht durch das Zusammenwirken von progressivem Einkommensteuertarif und Geldentwertung. Im deutschen Einkommensteuerrecht gilt das Nominalwertprinzip, d.h., dass die vom Steuerpflichtigen erzielten Einkommen ohne Inflationsbereinigung erfasst werden. Der zentrale Grundsatz der Steuergerechtigkeit, das Leistungsfähigkeitsprinzip, ist hingegen ein Realwertprinzip. Die Sicherstellung einer gerechten Besteuerung erfordert daher die steuerliche Berücksichtigung der Inflation.⁵

Unter kalter Progression im engeren Sinn versteht man Mehrbelastungen, die entstehen, wenn der progressive Einkommensteuertarif und die steuerlichen Abzugsbeträge trotz eines Anstiegs des Preisniveaus unverändert bleiben.⁶ Steigen die Einkommen nur in Höhe der Inflationsrate, wird die Kaufkraft lediglich konstant gehalten.

5 Vgl. J. Hey: Steuersystem und Steuerverfassungsrecht (§ 3), in: K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 21. Aufl., Köln 2013, Rz. 63: „Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist aber ein Realwert-, kein Nominalwertprinzip; daher ist nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip an Realvermögen und Realeinkünfte [...] anzuknüpfen.“

6 Die kalte Progression im weiteren Sinn („heimliche Steuererhöhungen“) stellt auf den Belastungsanstieg infolge von gesamtwirtschaftlichen Einkommenszuwächsen ab. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden 2013, Rz. 345.

Abbildung 1
Einkommensteuertarif 2014 (Ausschnitt)



Quelle: eigene Darstellung.

Dennoch führt die Progression zu höheren Durchschnittssteuersätzen, sodass das real verfügbare Nettoeinkommen nach Steuern abnimmt. Nominale Einkommenszuwächse bewirken also eine steigende Steuerlast, obwohl sich die reale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers nicht erhöht hat. Dieser Effekt der kalten Progression ist ungerecht, weil er das Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt.

Ein weiterer Nachteil der kalten Progression ist die Verzerrung der Steuerlastverteilung. Die kalte Progression betrifft alle Steuerzahler, belastet aber die Bezieher von geringen Einkommen prozentual besonders stark (vgl. Tabelle 1). Das liegt vor allem am steilen Tarifverlauf im unteren und mittleren Einkommensbereich (vgl. Abbildung 1). Durch das kontinuierliche Hineinwachsen in höhere Grenz- und Durchschnittssteuersätze wird die Zuteilung der Einkommensteuerbelastung, die bei Tarifeinführung politisch beabsichtigt war, im Zeitablauf immer mehr verzerrt. Langfristig würde ein unveränderter Tarif sogar zu einer nahezu proportionalen Steuerbelastung führen, weil alle Steuerzahler den Spitzensteuersatz erreicht hätten. Die kalte Progression reduziert insofern die Umverteilungseffekte der Einkommensteuer und erodiert schleichend die ursprüngliche Belastungsidee des Gesetzgebers.⁷

Aus Sicht des Steuerstaates ist die kalte Progression hingegen vorteilhaft: Selbst bei lediglich inflationsbedingten Einkommenszuwächsen steigt das Einkommensteuer-

7 Eine Verschärfung der Geldentwertung in den nächsten Jahren – beispielsweise getrieben durch die derzeit expansive Geldpolitik – würde diesen Prozess erheblich beschleunigen.

aufkommen überproportional, ohne dass Bundestag und Bundesrat dieser Steuererhöhung zustimmen müssten. Ein einnahmemaximierender Staat und seine auf Wiederwahl bedachten Entscheidungsträger haben daher politökonomisch gesehen wenig Interesse an einem Abbau der kalten Progression. Andererseits widersprechen aber Steuererhöhungen, die ohne Parlamentsbeschluss quasi automatisch erfolgen, dem Demokratieprinzip und unterlaufen die parlamentarischen Entscheidungsbefugnisse. Inzwischen wird diese heimliche Entmachtung des Steuergesetzgebers auch von Teilen der Politik kritisiert.⁸

Die kalte Progression setzt schließlich Fehlanreize für die Finanz- und Haushaltspolitik. Die Mehreinnahmen, mit denen Bund, Länder und Gemeinden infolge der kalten Progression rechnen können, werden allenfalls mit geringen Abschlägen in die mittelfristige Finanzplanung übernommen. Diese Finanzmittel sind in aller Regel für künftige Ausgabenzwecke verplant und können derart gebunden praktisch kaum mehr an die Steuerzahler erstattet werden. Das begünstigt das weitere Anwachsen der Staatstätigkeit und reduziert den fiskalischen Druck, den Haushalt über die Ausgabenseite strukturell zu konsolidieren. Forderungen nach einem Abbau der kalten Progression werden daher regelmäßig wegen fehlender Finanzierbarkeit abgelehnt.

Dauerhafte Lösung: Indexierung der Einkommensteuer

In der Finanzwissenschaft besteht weitgehend Konsens, dass das Entstehen der kalten Progression in der Einkommensteuer systematisch unterbunden werden sollte.⁹ Zur

8 Siehe beispielsweise die Äußerungen von Bundesfinanzminister Schäuble am 2.3.2012 anlässlich der 1. Lesung des Gesetzentwurfs zum Abbau der kalten Progression im Bundestag: „Da Einnahmen und Ausgaben, die den Steuerzahler betreffen, vom Gesetzgeber entschieden werden müssen [...], ist die kalte Steuerprogression, da sie nicht vom Gesetzgeber vorgesehen ist, ein eigentlich gesetzeswidriger Zustand.“ (Plenarprotokoll 17/163, S. 19412).

9 Dieser Ansicht sind unter anderem: P. Breidenbach, R. Döhrn, T. Kassten, a.a.O., S. 4; B. Bültmann: Die kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!, Stiftung Marktwirtschaft, Positionspapier, Nr. 06, Berlin 2014, S. 9; A. Boss: Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, Kiel Policy Brief, Nr. 41, Dezember 2011, S. 5; H. Gebhardt: Steuermehreinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 6, S. 397; M. Broer: Kalte Progression in der Einkommensbesteuerung. Ist ein Tarif auf Rädern der diskretionären Anpassungspolitik in Deutschland überlegen?, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 10, S. 698; V. Stern: Der Tarif muss auf Räder, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Schriftenreihe, H. 95, Wiesbaden 2002, S. 58 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/99, Rz. 383 (im aktuellen Jahresgutachten plädiert der Sachverständigenrat hingegen für eine „regelmäßige, wenngleich nicht vollständig automatisch vorgenommene Tarifkorrektur“); F. Neumark: Indexbindungen und Besteuerung, in: W. Ehrlicher (Hrsg.): Kredit und Kapital, Berlin 1974, S. 94.

dauerhaften Vermeidung der kalten Progression ist es erforderlich, das Einkommensteuerrecht zu indexieren. Dabei sind die Tarifeckwerte und die Abzugsbeträge automatisch an einen Indexwert, z.B. den Verbraucherpreisindex, anzupassen. Durch dieses „Mitwachsen“ von Steuertarif und Abzugsbeträgen wird verhindert, dass Einkommenszuwächse, die lediglich die Inflationsrate ausgleichen, zu einer prozentual höheren Steuerlast führen.

Gegen eine Indexierung des Einkommensteuerrechts werden im Wesentlichen zwei Einwände vorgebracht.¹⁰ Zum einen wird argumentiert, dass die kalte Progression in der Vergangenheit weitgehend durch Steuerreformen beseitigt worden sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass unregelmäßige Tarifkorrekturen grundsätzlich ungeeignet sind, um die kalte Progression vollständig abzubauen. Weil inflationsbedingte Mehrbelastungen bei steigendem Preisniveau jedes Jahr entstehen, sind auch jährliche Gegenmaßnahmen erforderlich. In jedem Jahr ohne Tarifanpassung wird das Entstehen der kalten Progression geduldet. Der derzeitige Einkommensteuertarif, der abgesehen von der verfassungsrechtlich gebotenen Erhöhung des Grundfreibetrags seit 2010 nicht geändert wurde, verdeutlicht diese Problematik. Soll dennoch ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression erfolgen, müssten die über mehrere Jahre aufgelaufenen Mehrbelastungen in einem einzigen Haushaltsjahr rückwirkend an die Steuerzahler erstattet werden. Ein derartiges Verfahren ist aufgrund des kontinuierlich hohen Finanzbedarfs von Bund, Ländern und Kommunen politisch nicht umsetzbar.

Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass die kalte Progression die haushaltspolitischen Spielräume vergrößere und damit zur Finanzierung wichtiger gesamtstaatlicher Aufgaben beitrage. Auch dieses Argument überzeugt nicht, weil die Verletzung der Steuergerechtigkeit nicht fiskalisch zu rechtfertigen ist. Sofern zusätzliche Finanzierungsbedarfe tatsächlich bestehen und diese nicht durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle gedeckt werden können, dürfen Steuererhöhungen nicht heimlich erfolgen, sondern müssen vom Parlament beschlossen werden.

Unterscheidung von Indexierungsverfahren

Die Indexierung der Einkommensteuer kann in Theorie und Praxis sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.¹¹

10 Vgl. S. Bach: Abbau der kalten Progression: Nicht die einzige Herausforderung beim Einkommensteuertarif, in: DIW Wochenbericht, Nr. 12, 2012, S. 17-21; K. Rietzler, D. Teichmann, A. Truger: IMK-Steuerschätzung 2014-2018, Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen, IMK Report, Nr. 93, April 2014, S. 14 ff.

11 Vgl. G. Weber: Inflationsberücksichtigung in der Einkommensteuer, Baden-Baden 2012, S. 75 ff.

Zur Unterscheidung und Bewertung der einzelnen Indexierungsverfahren eignen sich insbesondere folgende Kriterien:¹²

- **Vollständigkeit:** Ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression erfordert eine Indexierung von Tarifeckwerten, Freibeträgen, Pauschbeträgen und sonstigen Steuerabzugsbeträgen. Bei der Anpassung ist der Veränderung des Preisniveaus in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, handelt es sich nur um einen teilweisen Ausgleich der kalten Progression.
- **Periodizität:** Die Anpassung kann entweder jährlich oder in größeren Zeitabständen vorgenommen werden. Für einen vollständigen Abbau der kalten Progression ist zumindest eine jährliche Anpassung erforderlich, da Verzögerungen („time lags“) zumindest zu temporären Mehrbelastungen der Steuerpflichtigen führen.
- **Bindungswirkung:** Eine hohe Bindungswirkung liegt vor, wenn die Indexierung gesetzlich vorgeschrieben ist und automatisch erfolgt (obligatorische Indexierung). Die Regierung ist dann verpflichtet, eine Anpassung vorzunehmen, sofern die gesetzlich definierten Voraussetzungen vorliegen. Weniger bindend ist eine fakultative Indexierung: Für einen Ausgleich der kalten Progression ist hier die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Hier ist das Risiko hoch, dass eine Veränderung der politischen Mehrheitsverhältnisse oder der Haushaltslage zu einer Aussetzung der Indexierung führt.¹³ Die Bindungswirkung ist noch geringer, wenn dem Gesetzgeber lediglich eine periodische Prüfpflicht auferlegt ist. Diskretionäre Maßnahmen, bei denen Regierung bzw. Parlament nach eigenem Ermessen entscheiden, unterliegen schließlich keiner rechtlichen Bindung.

Exkurs: Indexierung von Steuerabzugsbeträgen

In der politischen Diskussion in Deutschland wird häufig übersehen, dass ein „Tarif auf Rädern“ für einen vollständigen Abbau der kalten Progression nicht ausreicht. Zu-

¹² Vgl. Schweizer Steuerkonferenz: Steuerbegriffe. Die kalte Progression, Bern 2011, S. 10 f.

¹³ Auch eine obligatorische Indexierung kann ausgesetzt oder abgeschafft werden. Jedoch sind die politischen und parlamentarischen Hürden höher als bei einer fakultativen Indexierung. Bei letzterer kann die Regierung durch bloßes Unterlassen – d.h. es wird auf eine Änderung des Einkommensteuergesetzes verzichtet – das Inkrafttreten der Indexierung verhindern. Die Aussetzung einer obligatorischen Indexierung erfordert hingegen ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren. In diesem Fall fallen die politischen Kosten für die Regierung bzw. die regierungstragenden Parteien erheblich höher aus.

Tabelle 2

Aktuelle und inflationsbereinigte Werte für ausgewählte Abzugsbeträge im Einkommensteuerrecht¹

Abzugsbetrag im Einkommensteuergesetz	Aktueller Wert	Letzte Anpassung	Inflationsbereinigter Wert (2014)
Häusliches Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 Nr. 6 Buchst. b)	1250 Euro/Jahr	1996	1643 Euro/Jahr
Geringwertige Wirtschaftsgüter (WG) (§ 6 Abs. 2 und Abs. 2a)	410 Euro je WG	1965	1599 Euro/Jahr
Sachbezugsgrenze (§ 8 Abs. 2 S. 11)	44 Euro/Monat	2004	52 Euro/Monat
Entfernungspauschale (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4)	0,30 Euro/km	2004	0,35 Euro/km
Arbeitnehmer-Pauschbetrag (§ 9a S. 1 Nr. 1 Buchst. a)	1000 Euro/Jahr	2011	1051 Euro/Jahr
Werbungskostenpauschbetrag bei sonstigen Einkünften, z.B. Renten (§ 9a S. 1 Nr. 3)	102 Euro/Jahr	1955	407 Euro/Jahr
Sonderausgabenpauschbetrag (§ 10c)	36 Euro/Jahr	2002	44 Euro/Jahr
Sparer-Pauschbetrag (§ 20 Abs. 9)	801 Euro/Jahr	2009	869 Euro/Jahr
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b)	1308 Euro/Jahr	2004	1540 Euro/Jahr
Ausbildungsfreibetrag für auswärtig untergebrachtes volljähriges Kind (§ 33a Abs. 2)	924 Euro/Jahr	2004	1118 Euro/Jahr
Behindertenpauschbetrag (§ 33b Abs. 3)	310 Euro bis 3700 Euro/Jahr	1975	772 bis 9211 Euro/Jahr

¹ Zur Ermittlung der inflationsbereinigten Werte werden die derzeit geltenden Beträge für den Zeitraum seit der letzten Anpassung anhand des Verbraucherpreisindex (VPI) fortgeschrieben. Für Zeiträume, die der VPI nicht abdeckt, wird ersatzweise der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte herangezogen.

Quelle: eigene Berechnungen.

sätzlich müssen auch Freibeträge, Freigrenzen, Pauschalen und sonstige Abzugsbeträge – sofern diese sachgerecht bemessen sind – regelmäßig angepasst werden.¹⁴ Eine unterlassene Inflationsanpassung reduziert den realen Wert der Abzugsbeträge und erhöht die steuerliche Bemessungsgrundlage. Da die Steuerlast aus der Anwendung des Tarifs auf die Bemessungsgrundlage resultiert, käme es auch bei einem indexierten Tarif zu einer höheren Belastung der Steuerzahler. Inzwischen ist ein erheblicher Korrekturbedarf entstanden, weil zahlreiche

¹⁴ Vgl. M. Broer: Kalte Progression wegen fehlender Inflationsanpassung steuerlicher Abzugsbeträge – ein bisher in der steuerpolitischen Debatte weitgehend vernachlässigtes Thema, in: Deutsche Steuerzeitschrift, 2012, Nr. 22, S. 792-801.

Tabelle 3

Regelungen zum Abbau der kalten Progression in ausgewählten OECD-Staaten¹

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	Ausgesetzte Anpassungen?	Gesetzliche Regelung?	Verfassungs-rang?
Schweiz	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an Entwicklung des Konsumentenpreisindex angepasst (2014: 0%)	jährlich	-	Ja	Ja
USA	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst (2014: 1,7%)	jährlich	-	Ja	Nein
Kanada	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst (2014: 0,9%)	jährlich	-	Ja	Nein
Schweden	Tarifeckwerte und persönlicher Freibetrag werden automatisch und näherungsweise an die Nominallohnentwicklung angepasst (2013: 3%)	jährlich	-	Ja	Nein
Großbritannien	Einkommensteuertarif wird automatisch an Verbraucherpreisentwicklung angepasst	jährlich	2010-2014 (teilweise)	Ja	Nein
Belgien	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	-	Ja	Nein
Niederlande	Einkommensteuertarif wird automatisch an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	2013/2014	Ja	Nein
Finnland	Einkommensteuertarif wird an die Preisentwicklung angepasst	jährlich	2013/2014	Nein	Nein
Spanien	Tarifeckwerte der Einkommensteuer wurden bis 2008 pauschal mit 2% indiziert	jährlich	seit 2008 (mit Ausnahme des Baskenlandes)	Nein	Nein
Frankreich	Tarifeckwerte werden an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst (2014: 0,8%)	jährlich	2012/2013	Nein	Nein
Dänemark	Tarifeckwerte und Abzugsbeträge werden an die durchschnittliche Lohnentwicklung angepasst (2014: 1,8%)	jährlich	2010-2013	Ja	Nein
Norwegen	Tarifeckwerte der Zusatzsteuer und wichtige Steuerabzugsbeträge werden an das erwartete Nominallohnwachstum angepasst (2013: 4%)	jährlich	-	Nein	Nein
Mexiko	Tarifeckwerte werden an die Preisentwicklung angepasst	wenn kumulierte Inflation 10% erreicht	-	k.A.	k.A.
Chile	Tarifeckwerte werden an den Verbraucherpreisindex angepasst	monatlich	-	k.A.	k.A.

¹ Die Übersicht bezieht nur die auf zentralstaatlicher Ebene bestehenden Regelungen ein. Es werden ausgesetzte Anpassungen in den letzten zehn Jahren berücksichtigt. Für die verwendete Literatur vgl. J. Lemmer: Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich, DSI kompakt, Nr. 12, http://www.steuerzahlerinstitut.de/files/40758/DSI_kompakt_Nr._12_-_Kalte_Progression_internationaler_Vergleich.pdf (23.9.2014).

Quelle: eigene Berechnungen.

Abzugsbeträge im deutschen Einkommensteuerrecht seit Jahren bzw. teilweise sogar seit Jahrzehnten nicht mehr angepasst worden sind (vgl. Tabelle 2).

Regelungen zum Abbau der kalten Progression in ausgewählten OECD-Staaten

Die Indexierung der Einkommensteuer im internationalen Vergleich ist in den 1970er Jahren und Anfang der 1980er Jahre untersucht worden.¹⁵ Ein aktueller und umfassender

Überblick liegt jedoch nicht vor. Eine OECD-Studie aus dem Jahr 2008 kommt zwar zu dem Ergebnis, dass 18 von damals 30 OECD-Staaten den Einkommensteuertarif an die Preisentwicklung anpassen.¹⁶ Dies ist aber wenig aussagekräftig, weil die Autoren keine Angaben zu Vollständigkeit, Periodizität und Bindungswirkung der Inflationsanpassung machen. Im Folgenden werden die aktuellen einkommensteuerrechtlichen Indexierungsregeln in 14 OECD-Staaten unter Berücksichtigung der genannten Kriterien verglichen (vgl. Tabelle 3).

¹⁵ Vgl. H. H. v. Arnim, R. Borell, K. Schelle: Geldentwertung und Steuerrecht, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Schriftenreihe, H. 24, Wiesbaden 1973, S. 30 ff.; OECD: The Adjustment of Personal Income Tax Systems for Inflation, Paris 1976; V. Tanzi: Inflation and the personal income tax: An international perspective, Cambridge 1980.

¹⁶ Vgl. OECD: Taxing Wages 2006-2007. Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens 2000-2006, S. 56.

Vollständigkeit

Für einen vollständigen Abbau der kalten Progression ist eine kontinuierliche jährliche Anpassung der Tarifeckwerte und möglichst auch der steuerlichen Abzugsbeträge erforderlich. Diese Voraussetzungen erfüllt die Schweiz vollumfänglich, weil neben dem Einkommensteuertarif auch sämtliche in Schweizer Franken festgesetzten Abzüge an die Preisentwicklung angepasst werden. Mit gewissen Abstrichen gilt dies auch für die USA und Kanada, die zahlreiche steuerliche Abzugsbeträge jährlich indexieren.¹⁷ In den anderen Staaten ist es zum Teil nicht nachvollziehbar, wie viele Abzugsbeträge regelmäßig an die Inflation angepasst werden.

Periodizität

Von Mexiko abgesehen, erfolgt die Indexierung des Einkommensteuertarifs und/oder der steuerlichen Abzugsbeträge in allen untersuchten Staaten zumindest jährlich.¹⁸ Die Eckwerte des mexikanischen Einkommensteuertarifs werden erst angepasst, wenn die seit der letzten Korrektur kumulierte Inflation 10% erreicht.¹⁹ Durchbrochen wird das vorherrschende Jährlichkeitsprinzip, wenn Parlament oder Regierung eine Aussetzung der (gesetzlich) vorgesehenen Anpassung beschließen. Dabei handelt es sich häufig um eine zeitlich befristete Maßnahme aus fiskalischen Gründen. Eine langfristige Aussetzung der Indexierung – wie in Spanien – stellt eine Ausnahme dar.

Bindungswirkung

Die Indexierung in der Schweiz ist auf Bundesebene in der Verfassung und im Einkommensteuergesetz verankert und weist damit die höchste Bindungswirkung auf.²⁰ Eine gesetzlich vorgeschriebene Indexierung besteht in sieben weiteren Staaten (USA, Kanada, Schweden, Großbritannien, Belgien, Niederlande, Dänemark). In vier Staaten (Finnland, Spanien, Frankreich, Norwe-

gen) ist die Anpassung des Einkommensteuerrechts nicht gesetzlich verankert. Eine sehr geringe Regelbindung besteht derzeit in Deutschland, wo die Bundesregierung seit 2012 verpflichtet ist, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Auswirkungen der kalten Progression im Einkommensteuertarif zu berichten.²¹ Die unterschiedliche Intensität der Bindungswirkung hat auch Einfluss auf die Kontinuität der Einkommensteuer-Indexierung. Von den acht Staaten mit einer obligatorischen Indexierung sind in fünf Staaten keine Unterbrechungen bei der Tarifierpassung festzustellen (Schweiz, USA, Kanada, Schweden, Belgien). Bei den vier Staaten mit einer fakultativen Indexierung ist dies nur in Norwegen der Fall.

Besonderheiten in föderalen Staaten

In der Schweiz, den USA, Kanada und Belgien sind auf Bundesebene keine Unterbrechungen der einkommensteuerrechtlichen Indexierung festzustellen. Dies ist zum einen auf die hohe Bindungswirkung einer obligatorischen Indexierung zurückzuführen. Zum anderen kann die kontinuierliche Inflationsanpassung aber auch mit der Existenz einer Zweiten Kammer mit stark ausgeprägten Gesetzgebungskompetenzen begründet werden. Weil eine Gesetzesänderung der Mehrheit in beiden Kammern bedarf, ist die Wahrscheinlichkeit eines dauerhaften Abbaus der kalten Progression in den genannten Bundesstaaten höher als in unitarisch verfassten Staaten.

Die Schweiz, Kanada und die USA räumen den Gliedstaaten im Bereich der Einkommensteuer eigenständige Befugnisse ein, sodass auch auf dieser Ebene das Problem der kalten Progression auftritt. In der Schweiz passen 25 von 26 Kantonen den Einkommensteuertarif und zum Teil auch die Abzugsbeträge an die Preisentwicklung an.²² In den dreizehn kanadischen Gliedstaaten erfolgt lediglich in drei Provinzen keine Indexierung des Einkommensteuertarifs.²³ Etwas weniger verbreitet ist der Abbau der kalten Progression in den Bundesstaaten der USA.²⁴ Bemerkenswert ist zudem, dass das

17 Vgl. K. Pomerleau: The 2014 Tax Brackets, Tax Foundation Fiscal Fact, Nr. 404, <http://taxfoundation.org/article/2014-tax-brackets> (11.06.2014); A. Maywald: Kanada, in: A. Mennel, J. Förster (Hrsg.): Steuern in Europa, Amerika und Asien, 93. Lieferung, Herne, Berlin 2013, S. 43.

18 In Chile wird der Einkommensteuertarif jeden Monat an die Verbraucherpreisentwicklung angepasst. Vgl. OECD: Taxing Wages 2014, S. 238.

19 Ebenda, S. 408. In der Schweiz existierte bis zum Jahr 2010 eine ähnliche Regelung. Die Anpassungsschwelle lag jedoch bei einer Inflationsrate von kumuliert 7%. In Luxemburg gab es hingegen eine jahresbezogene Anpassungsschwelle von 3,5%. Diese ist jedoch Ende 2012 ersatzlos abgeschafft worden. Vgl. E. Fort: Luxemburg, in: A. Mennel, J. Förster (Hrsg.), a.a.O., S. 33.

20 Siehe Art. 128 Abs. 3 Bundesverfassung und Art. 39 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer.

21 Vgl. Bundestagsdrucksache 17/9201.

22 Vgl. Schweizer Steuerkonferenz, a.a.O., S. 14 f. Der Kanton Appenzell-Ausserrhoden nimmt keine Anpassung von Tarif und Abzugsbeträgen vor.

23 Vgl. C. Craig: Secret Income Tax Increases From Budget 2014, <https://www.taxpayer.com/news-releases/secret-income-tax-increases-from-budget-2014> (28.5.2014).

24 Von den 34 Bundesstaaten, in denen eine progressive Einkommensteuer existiert, nehmen 14 Bundesstaaten eine Tarif-Indexierung vor. Vgl. L. Stone: Inflation Indexing in the Individual Income Tax. Testimony before the Maryland House Ways and Means Committee, http://taxfoundation.org/sites/taxfoundation.org/files/docs/Tax%20Foundation%20Testimony%20Maryland%20Inflation-%20Adjusting%20Feb%2018%202014_0.pdf (28.5.2014), S. 2.

autonome Baskenland – anders als die spanische Zentralregierung – an der Indexierung der Einkommensteuer festgehalten hat.

Anpassung an Preis- oder Lohnentwicklung

Elf von 14 untersuchten OECD-Staaten passen den Einkommensteuertarif und die Abzugsbeträge an die Geldentwertung an. In Schweden, Dänemark und Norwegen ist hingegen die durchschnittliche Lohnentwicklung maßgeblich. Welchem Indexierungsparameter ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht der Vorzug zu geben? Wie oben ausgeführt, ist das Leistungsfähigkeitsprinzip der zentrale Grundsatz der Steuergerechtigkeit. Zur Vermeidung der kalten Progression ist daher eine Anpassung an die Preisentwicklung sachgerecht. Die Anpassung an die Lohnentwicklung ist nicht zwingend, weil über die Inflationsrate hinausgehende Einkommenszuwächse einen realen Zugewinn an Leistungsfähigkeit bewirken. Für eine Indexierung gemäß der Lohnentwicklung sprechen allerdings verteilungspolitische Argumente. Denn auch bei einem inflationsindexierten progressiven Tarif wird die Steuerlastverteilung durch reale Einkommenszuwächse zuungunsten niedriger und mittlerer Einkommen verzerrt. Durch den Aufstieg in höhere Progressionsstufen werden diese Einkommensbezieher zunehmend höher belastet und tragen prozentual immer mehr zum Steueraufkommen bei. Die jährliche Indexierung des Einkommensteuerrechts sollte daher zumindest an die Preisentwicklung anknüpfen. Damit wäre ein dauerhafter Abbau der kalten Progression gewährleistet.

Fazit und Handlungsempfehlungen

In zahlreichen OECD-Staaten existieren gesetzliche Vorschriften zur Vermeidung von inflationsbedingten Steuererhöhungen. Dies verdeutlicht den politischen Handlungsbedarf in Deutschland, wo derzeit eine Berichtspflicht, aber keine bindenden Regelungen zum Abbau der kalten Progression bestehen. Der interna-

tionale Vergleich ist hilfreich bei der Frage, wie eine wirksame Indexierungsregel im deutschen Einkommensteuerrecht ausgestaltet sein sollte. Für einen dauerhaften Abbau der kalten Progression erscheinen insbesondere die Indexierungsverfahren in der Schweiz, aber auch in den USA und Kanada sowie in Belgien und den Niederlanden geeignet. Die Regelungen in diesen Staaten zeichnen sich zum einen durch einen hohen Bindungsgrad aus, da eine automatische Indexierung gesetzlich vorgeschrieben und in der Schweiz sogar in der Verfassung verankert ist. Zum anderen werden die Effekte der kalten Progression weitgehend oder vollständig ausgeglichen, weil sowohl die Tarifeckwerte als auch die (meisten) Steuerabzugsbeträge jedes Jahr an den Verbraucherpreisindex angepasst werden.

Die größte Entlastungswirkung haben die Regelungen in Schweden, Dänemark und Norwegen. In diesen Ländern werden Steuertarif und einige Abzugsbeträge an die nominale Einkommensentwicklung angepasst. Eine solche Regelung wäre auch für Deutschland wünschenswert, weil dadurch heimliche Steuererhöhungen bzw. die kalte Progression im weiteren Sinn dauerhaft verhindert werden.²⁵ Allerdings ist diese Option derzeit politisch kaum durchsetzbar, weil sie zu relativ hohen Steuermindereinnahmen führen würde. Diese Steuerausfälle könnten zwar durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden, dazu fehlt jedoch der politische Wille. Kurzfristig sollte deshalb zumindest die kalte Progression im engeren Sinn durch einen „Tarif auf Rädern“ und eine regelmäßige Anpassung der Abzugsbeträge dauerhaft beseitigt werden.²⁶

25 Vgl. A. Boss, a.a.O., S. 5; V. Stern, a.a.O., S. 60 ff.

26 Vgl. Deutsches Steuerzahlerinstitut, Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.: Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression, http://www.steuerzahlerinstitut.de/files/27200/Entwurf_eines_Gesetzes_zur_dauerhaften_Beseitigung_der_kalten_Progression_-_BdSt-DSi_-_August_2014.pdf (23.9.2014).

Title: *Indexing Income Tax in International Perspective: Which Rules Are Appropriate to Abolish Bracket Creep Permanently?*

Abstract: *The additional income tax burden that results from inflation and an unadjusted progressive tax schedule is called bracket creep. Recently, the reduction of the impact of bracket creep has become a controversial issue of fiscal policy in Germany. Inflation-induced rises of the tax burden have many negative effects on taxpayers. Such bracket creep is unjust because it violates the ability-to-pay principle. Therefore it should be abolished permanently by adjusting the income tax schedule as well as tax deductions and tax allowances to inflation on a yearly basis. In many OECD countries, the personal income tax is already inflationindexed. This paper describes and compares the existing indexing provisions and recommends an appropriate set of rules to abolish bracket creep in Germany.*

JEL Classification: H11, H24, K34