

Martin Altemeyer-Bartscher, Götz Zeddies

## Kalte Progression wird nach Einführung der Schuldenbremse ein zunehmendes Problem

Geringfügige Steuermehrbelastungen, die auf die kalte Progression bei der Einkommensteuer zurückzuführen sind, werden vom Steuerzahler kaum wahrgenommen. Überschreiten die kumulierten Mehrbelastungen allerdings nach einigen Jahren eine kritische Schwelle, entsteht gewöhnlich ein politischer Druck für die Korrektur der kalten Progression. Im Unterschied zu konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen wird dieser Einnahmezyklus in den Regelungen zur Schuldenbremse nicht berücksichtigt. Eine Indexierung des Steuertarifs, d.h. eine automatische Korrektur der kalten Progression, könnte derartige Schwankungen verhindern.

In regelmäßigen Abständen prägt in Deutschland eine Diskussion über Einkommensteuerentlastungen die politische Agenda. So wird auch derzeit erneut über eine Reform der Einkommensteuer debattiert. Die wesentliche Ursache für den immer wiederkehrenden Reformdruck ist die kalte Progression. Dabei handelt es sich um eine inflationsbedingte Verschärfung der Steuerlast, die immer dann entsteht, wenn das nominale (nicht inflationsbereinigte) Einkommen als Bemessungsgrundlage einer progressiven Einkommensteuer dient. In diesem Fall steigt der Durchschnittssteuersatz eines Haushalts nicht nur bei der Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, sondern bereits bei einer Anpassung des Bruttolohns an die Inflation. So verschärft sich die Steuerlast von Haushalten selbst dann, wenn deren reales Bruttoeinkommen konstant bleibt.

Die Höhe der kalten Progression hängt von der Inflationsrate und vom Progressionsgrad des Steuertarifs in der jeweiligen Einkommensklasse ab. Im deutschen Steuersystem sind vor allem Bezieher mittlerer Einkommen von der Steuerlastverschärfung betroffen. Allerdings wird hierzulande die kalte Progression in der Regel nur in gewissen Zeitabständen korrigiert.<sup>1</sup> Zwischenzeitlich kommt es daher zu einer allgemeinen Steuermehrbelastung und einer Veränderung der steuerlichen Lastenverteilungen zwischen den einzelnen Einkommensgruppen. Das ständige Schwanken der Steuerlast, verursacht durch die kalte Progression und deren Korrektur nach einigen Jahren, ist aus verteilungspolitischer Sicht fragwürdig und mindert Leistungsanreize. Darüber hinaus nehmen die Steuerzahler den durch die kalte Progression verursachten realen Kaufkraftverlust zunächst nur

<sup>1</sup> Abgesehen von der verfassungsrechtlich gebotenen Anpassung des steuerlichen Grund- und Kinderfreibetrags an das zur Absicherung des Existenzminimums notwendige Einkommen kann der Gesetzgeber in Deutschland die Korrekturen des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der kalten Progression nach eigenem Ermessen durchführen, vgl. § 32a Abs. 1 Nr. 1 u. §52 Abs. 41 Nr. 1 EStG.

bedingt wahr; dies kann zu Optimierungsfehlern bei privaten Konsumententscheidungen führen.<sup>2</sup> Abhilfe könnte eine Indexierung des Steuertarifs schaffen. Die bereits in zahlreichen Staaten praktizierte automatische Korrektur der kalten Progression in jedem Haushaltsjahr wäre auch in Deutschland umsetzbar.<sup>3</sup>

Mittlerweile spricht ein weiteres Argument für eine Einkommensteuerindexierung – die Schuldenbremse. Bei konjunktureller Normallage schreibt diese für den Bund seit dem Jahr 2016 eine maximale Neuverschuldung von 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) vor. Die Bundesländer müssen im Rahmen der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorweisen. Inwiefern die Schuldenbremse die öffentliche Verschuldung in Zukunft wirksam begrenzen kann, hängt von einigen

<sup>2</sup> R. Chetty: The Simple Economics of Saliency and Taxation, NBER Working Paper, Nr. 15246, 2009.

<sup>3</sup> Zu den folgenden Ausführungen vgl. M. Altemeyer-Bartscher, G. Zeddies: Bracket Creeps – Bane or boon for the Stability of Budget Rules?, IWH-Discussion Paper Series, Nr. 29, 2016.

**Dr. Martin Altemeyer-Bartscher** ist Juniorprofessor und Lehrstuhlinhaber für Finanzpolitik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und leitet die Forschungsgruppe „Finanzföderalismus und Institutioneller Wandel“ am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

**Dr. Götz Zeddies** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomik am IWH.

institutionellen Rahmenbedingungen ab.<sup>4</sup> Neben klar definierten haushaltspolitischen Verantwortungsbereichen und einer hohen Transparenz für Wähler und Steuerzahler sollten die Gebietskörperschaften über flexible Gestaltungselemente auf der Einnahmeseite verfügen. Vor allem sollten die Regierungen von Bund und Ländern die Möglichkeit haben, Einnahme- und Ausgabeschwankungen angemessen zu glätten.

Durch die Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung bei der Bestimmung der zulässigen Nettokreditaufnahme wird diesem Punkt in der deutschen Schuldenbremse Rechnung getragen. Mit Ausnahme einiger singulärer Ereignisse, wie z.B. Naturkatastrophen, müssen die Regierungen von Bund und Ländern allerdings eigenverantwortlich eine Strategie für die Glättung nicht-konjunkturbedingter Einnahmezyklen erarbeiten.<sup>5</sup> Zyklische Verschuldungs- und Tilgungsphasen sind für die Einnahmeschwankungen, die auf die kalte Progression zurückzuführen sind, in der Schuldenbremse nicht vorgesehen.

### Steuereinnahmezyklus hat einen polit-ökonomischen Hintergrund

Insbesondere die kalte Progression wird von den Steuerzahlern nicht immer vollständig wahrgenommen. Empirische Studien zeigen, dass sie eine kleine inflationsbedingte Steigerung der Durchschnittssteuerlast kaum beachten. Diese fiskalische Illusion ermöglicht es politischen Entscheidungsträgern, die Einkommensteuerlast zu erhöhen, ohne dass sich daraus wesentliche politische Widerstände oder Marktverzerrungen ergeben.<sup>6</sup> Der Einsatz von steuerlichen Instrumenten, die von den Steuerzahlern und Wählern nur eingeschränkt beachtet werden, steigert die effektive Finanzkraft, also die Fähigkeit einer Gebietskörperschaft, steuerliche Ressourcen zu heben.<sup>7</sup> Im konkreten Fall stellt die Nicht-Korrektur der kalten Pro-

gression eine Möglichkeit für die Regierungen dar,<sup>8</sup> die Steuerlast schleichend zu erhöhen.

Betrachtet man diesen Aspekt isoliert, scheint die so erreichte Steigerung der effektiven Finanzkraft für die zukünftige Einhaltung der Schuldenbremse eher förderlich zu sein. In der Tat bestehen in Deutschland gegen eine automatische Anpassung des Steuertarifs an die kalte Progression mit Hilfe eines indexierten Tarifs Bedenken.<sup>9</sup> So sieht beispielsweise das Bundesministerium der Finanzen die Gefahr, dass bei der Einführung einer Indexierung der Gesetzgeber „einen Teil der Budgethoheit verlieren“<sup>10</sup> würde. Die fiskalische Illusion mit Blick auf die kalte Progression ist allerdings zeitlich begrenzt. Falls die steuerlichen Mehrbelastungen im Laufe der Jahre eine bestimmte Schwelle überschreiten, sinkt die Kaufkraft der Steuerzahler spürbar. Verhaltensökonomische Studien zeigen,<sup>11</sup> dass Veränderungen des Durchschnittssteuersatzes nur dann nicht wahrgenommen werden, wenn sie gering sind. Beim Überschreiten einer bestimmten Schwelle dürfte der politische Druck für eine Steuerreform dann stetig zunehmen<sup>12</sup> und Steuersenkungen zu einem wichtigen Thema auf der politischen Bühne avancieren.

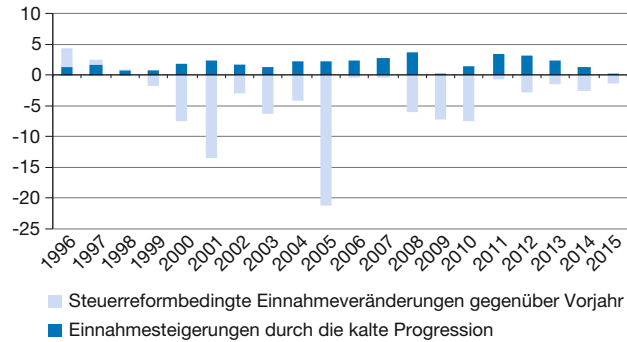
Der genaue Zeitpunkt einer Steuerentlastung hängt neben der wachsenden Sichtbarkeit der inflationsbedingten Steuer Mehrbelastungen meist auch von steuerpolitischen Versprechen ab, die sich im Rahmen von Wahlzyklen (Political Budget Cycles) ergeben.<sup>13</sup> Es spricht also vieles dafür, dass Regierungen auch nach Einführung der Schuldenbremse die Vorteile einer schleichenden Steuererhöhung durch eine zeitweise Nicht-Korrektur der kalten Progression wahrnehmen. Doch welchen Stellenwert haben die Einnahmeeffekte einer verzögerten Korrektur der kalten Progression im Vergleich zu den konjunkturellen Effekten?

- 4 M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Central Bank Working Paper Series, Nr. 419, 2006.
- 5 Die Minimierung von Ausnahmetatbeständen bei der Schuldenregel ist positiv zu bewerten, weil dadurch die Umgehungsmöglichkeiten durch kreative Haushaltsführung und eine zu hohe Regelkomplexität verhindert werden. Vgl. G. M. Milesi-Ferretti: Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting, in: Journal of Public Economics, 88. Jg. (2004), H. 1-2, S. 377-394.
- 6 In der Vergangenheit wurden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs nur alle paar Jahre verschoben. Die seit 1991 durch die kalte Progression aufgelaufenen Mehreinnahmen wurden dadurch jedoch nicht vollständig zurückgegeben; vgl. K. Rietzler, D. Teichmann, A. Truger: Abbau der kalten Progression: Nüchterne Analyse geboten, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 12, S. 864-871, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/12/abbau-der-kalten-progression-nuechterne-analyse-geboten/> (26.1.2017).
- 7 Vgl. E. Bracco, F. Porcelli, M. Redoano: Political Competition, Tax Saliency and Accountability: Theory and some Evidence from Italy, CESifo Working Paper, Nr. 4167, 2013.

- 8 Die Einkommensteuer ist eine Gemeinschaftssteuer, deren Einnahmen an Bund, Länder und Gemeinden fließen. Die Änderung des Einkommensteuertarifs erfordert die Zustimmung der Länder im Bundesrat.
- 9 Bei einer indexierten Einkommensteuer würden die Tarifeckwerte in Höhe der Inflationsrate nach rechts verschoben, sodass die Durchschnittssteuersätze bei einer Lohnsteigerung in Höhe der Inflation konstant blieben.
- 10 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Analysen und Berichte: Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer, Monatsbericht, Berlin, August 2015, S. 23.
- 11 Vgl. M. Fochmann, J. Weimann: The Effects of Tax Saliency and Tax Experience on Individual Work Effort in a Framed Field Experiment, in: FinanzArchiv, Public Finance Analysis, 69. Jg. (2013), H. 4, S. 511-542.
- 12 Vgl. F. Heinemann: After the Death of Inflation: Will Fiscal Drag Survive?, in: Fiscal Studies, 22. Jg. (2001), H. 4, S. 527-546.
- 13 Vgl. M. Shi, J. Svensson: Political budget cycles: Do they differ across countries and why?, in: Journal of Public Economics, 90. Jg. (2006), H. 8-9, S. 1367-1389; J. E. Alt, D. D. Lassen: Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, in: European Economic Review, 50. Jg. (2006), H. 6, S. 1403-1439.

**Abbildung 1**  
**Einnamenschwankungen bei der Einkommensteuer**  
**durch kalte Progression und Steuerreformen<sup>1</sup>**

in Mrd. Euro



<sup>1</sup> Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

**Quantifizierung der Einnamefluktuationen bei der deutschen Einkommensteuer**

Im Folgenden werden die Einnamenschwankungen bei der Lohnsteuer in drei Komponenten zerlegt:<sup>14</sup>

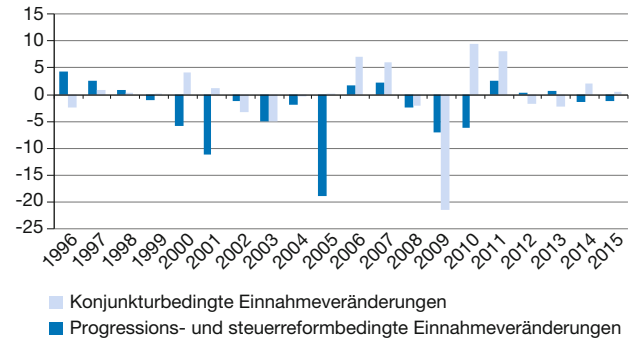
1. *Einnahmesteigerungen bei der Lohnsteuer infolge kalter Progression:* Zur Berechnung der inflationsbedingten Zuwächse beim Lohnsteueraufkommen wird unter anderen die Steueraufkommenselastizität  $\epsilon_{RWt}$  verwendet. Diese gibt den prozentualen Zuwachs des Lohnsteueraufkommens bei einer Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen um 1% an.<sup>15</sup> Unter der Annahme, dass die Löhne im Ausmaß der Inflation steigen, die Reallöhne also konstant bleiben, ergibt sich in Periode  $t$  bei einem progressiven Steuertarif ohne Indexierung das nominale Lohnsteueraufkommen  $R_t^{prog} = R_{t-1} \Delta p_t \epsilon_{RWt}$ , wobei  $\Delta p_t$  die Steigerung des Preis-

14 Den folgenden Berechnungen zu den Wirkungen der kalten Progression wird ausschließlich die Lohnsteuer zugrunde gelegt. Die kalte Progression tritt auch bei der veranlagten Einkommensteuer auf, gleichwohl ist das Steueraufkommen der veranlagten Einkommensteuer deutlich geringer als das der Lohnsteuer. Hinzu kommt, dass die Bemessungsgrundlage der veranlagten Einkommensteuer, die in erster Linie aus Gewinneinkünften besteht, aufgrund umfangreicher Gestaltungsmöglichkeiten schwer zu ermitteln ist.

15 Bei der hier verwendeten Steueraufkommenselastizität handelt es sich um den Durchschnitt über alle Einkommensklassen hinweg. Der Wert von 1,75 entspricht ungefähr dem Mittelwert aus verschiedenen empirischen Analysen, vgl. z.B. C. Bouthevillain et al.: *Cyclically adjusted Budget Balances: An alternative Approach*, ECB Working Paper, Nr. 77, 2001; U. Benz, C. Hagist: *Technischer Anhang zu „Generationenbilanz – eine Analyse anhand des HP-Filters“*, Forschungszentrum Generationenverträge, Diskussionsbeiträge, Nr. 23, Februar 2008; G. B. Koester, C. Priesmeier: *Estimating dynamic Tax Revenue Elasticities for Germany*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Nr. 23, 2012; A. Boss, T. Boss: *Das Lohnsteueraufkommen in Deutschland: Erklärung und Prognose auf Basis der Lohnsteuerstatistik*, Kiel Working Paper, Nr. 1522, 2009.

**Abbildung 2**  
**Einnamenschwankungen bei der Lohnsteuer<sup>1</sup>**  
**aufgrund von Konjunktur und kalter Progression<sup>2</sup>**

in Mrd. Euro



<sup>1</sup> Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden). <sup>2</sup> Tarifänderungen und kalte Progression.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

niveaus und  $R_{t-1}$  das Steueraufkommen in der Vorperiode darstellt. Ein indexierter Tarif, bei dem in jedem Jahr die Tarifeckwerte im Rahmen der Inflationsrate nach rechts verschoben werden, würde sicherstellen, dass sich die Steuerlast nicht verschärft, die Steueraufkommenselastizität also den Wert eins annimmt. Das nominale Lohnsteueraufkommen wäre dann  $R_t^{index} = R_{t-1} \Delta p_t$ . Die Mehreinnahmen aus der kalten Progression ergeben sich aus der Differenz von  $R_t^{prog}$  und  $R_t^{index}$ , die dann noch um die Veränderung der Zahl der Beschäftigten korrigiert wird.<sup>16</sup> Zu den Mehreinnahmen aus der kalten Progression im Zeitraum von 1996 bis 2015 siehe Abbildung 1.

2. *Steuerreformbedingte Einnahmeveränderungen bei der Lohnsteuer:* Zur Quantifizierung der steuerreformbedingten Einnahmeveränderungen werden alle Einnahmeveränderungen (jeweils gegenüber dem Vorjahr) von 1996 bis 2015 ausgewiesen, die auf eine Veränderung des Steuerrechts zurückzuführen sind (vgl. Abbildung 1).<sup>17</sup> Es wird deutlich, dass es in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre insgesamt drei Perioden mit größeren Entlastungen bei der Lohnsteuer gab: 2000/2001, 2003 bis 2005 sowie 2009/2010 als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise.
3. *Konjunkturbedingte Einnamenschwankungen bei der Lohnsteuer:* Die durch den Konjunkturzyklus bedingten Einnamenschwankungen werden mit Hilfe des EU-Konjunkturbereinigungsverfahrens berechnet. Dabei

16 Eine detaillierte Darstellung der Rechenschritte findet man in M. Altemeyer-Bartscher, G. Zeddies, a.a.O.

17 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: *Finanzberichte*, Ausgaben 1997-2016, Berlin.

wird, auf Basis des Auslastungsgrades der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, der konjunkturelle Effekt auf die Lohnsteuereinnahmen berechnet.<sup>18</sup> In Abbildung 2 werden die konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen nach dem EU-Verfahren abgebildet und mit dem Saldo aus den Komponenten 1 und 2 verglichen. Es zeigt sich, dass die kalte Progression und die nachgelagerten Steuerentlastungen spürbare Schwankungen bei den Lohnsteuereinnahmen verursachen, deren Dimension mit den konjunkturbedingten Einnahmeveränderungen vergleichbar ist. Letztere sind im Rahmen der Schuldenbremse zulässig, sofern konjunkturbedingte Mindereinnahmen über den Konjunkturzyklus hinweg durch entsprechende Mehreinnahmen ausgeglichen werden. Dagegen verändern Mehreinnahmen durch die kalte Progression ebenso wie Mindereinnahmen infolge von Steuertarifreformen den für die Schuldenbremse relevanten strukturellen Finanzierungssaldo.

Dabei wird, auf Basis des Auslastungsgrades der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, der konjunkturelle Effekt auf die Lohnsteuereinnahmen berechnet.

### Schuldenbremse kann Korrektur der kalten Progression erschweren

Die Schuldenbremse legt die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme fest. Die Einhaltung der Schuldenbremse wird *ex post* ausgehend von der tatsächlichen Nettokreditaufnahme überprüft. Dabei wird letztere im Wesentlichen um die Konjunkturkomponente bereinigt, um daraus die tatsächliche strukturelle Nettokreditaufnahme zu berechnen. Mehreinnahmen aus der kalten Progression finden bei der Bereinigung der Steuereinnahmen ebenso keine Berücksichtigung wie Mindereinnahmen durch Tarifreformen zum Zwecke des Abbaus der kalten Progression. Während Mehreinnahmen aus der kalten Progression die Einhaltung der Schuldenbremse somit erleichtern, droht bei Steuerentlastungen die Gefahr, dass die Schuldenregel gebrochen wird.

18 G. Mourré et al.: The cyclically adjusted Budget Balance used in the EU Fiscal Framework: An Update, European Commission, European Economy – Economic Papers, Nr. 478, 2013.

In den Haushaltsplanungen wird, ausgehend von der maximal zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme, über die Konjunkturkomponente die in der jeweiligen konjunkturellen Situation zulässige Nettokreditaufnahme errechnet. Grundlage der Haushaltsplanungen von Bund und Ländern bildet die Steuerschätzung, die stets auf dem steuerrechtlichen Status quo beruht und künftige Steuerrechtsänderungen, so auch Korrekturen der kalten Progression, nicht berücksichtigt. Auch hier besteht die Gefahr, dass bei einer Rückgabe der Mehreinnahmen die Schuldenbremse gebrochen wird oder aber die Rückgabe mit Verweis auf die Schuldenbremse gänzlich ausbleibt. Um Spielraum für den Abbau der kalten Progression zu schaffen, sollte in den Haushaltsplanungen stets ein Sicherheitsabstand zur errechneten maximal zulässigen Nettokreditaufnahme eingehalten werden.<sup>19</sup> Ob die Einhaltung eines solchen Sicherheitsabstands zur Obergrenze allerdings in den kommenden Jahren gängige Praxis sein wird, ist durchaus fraglich.

Sofern die kalte Progression in Deutschland weiterhin nicht regelgebunden korrigiert wird, kann die Schuldenbremse dazu führen, dass Mehrbelastungen durch die kalte Progression gar nicht oder nicht vollständig an die Steuerzahler zurückgegeben werden. Sofern Mehreinnahmen aus der kalten Progression komplett verplant werden, würde bei einer vollständigen Korrektur der kalten Progression unter Umständen gegen die Schuldenbremse verstoßen. Doch bei regelmäßigen Verstößen gegen die Vorgaben der Schuldenbremse durch eine Gruppe von Gebietskörperschaften – sei es *de jure* durch ein zu hohes Defizit oder *de facto* durch eine Umgehung mittels buchhalterischer Tricks (Window Dressing) – besteht die Gefahr einer langfristigen Aushöhlung der Schuldenbremse. Die wesentliche Voraussetzung für ihre erfolgreiche Implementierung ist nämlich ihre breite Akzeptanz in der Finanzpolitik. Um die genannten Probleme zu umgehen, wäre eine Vermeidung progressionsbedingter Einnahmeschwankungen durch eine geeignete Indexierung des Steuertarifs angebracht.

19 Auch in der entsprechenden Gesetzesbegründung wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Sicherheitsabstand eingehalten werden sollte, vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), Bundesdrucksache 16/12410, Berlin 2009.

#### Title: Debt Brake Will Intensify Bracket Creep Problem

**Abstract:** As taxpayers typically pay relatively little attention to low levels of inflation-induced income tax bracket creep, policymakers tend to regularly postpone correction of this problem. Eventually, however, the fiscal illusion fades away, and political pressure for tax relief arises once the cumulative increase of the average tax rate exceeds a critical threshold. Using Germany as an example, it is shown that bracket creep can provoke revenue cycles in public budgets that hinder governments' compliance with the numerical budget rules. An indexation of the tax tariff, which would provide an automatic correction for bracket creep, could prevent such fluctuations and thus provide a favourable framework for the debt brake.

**JEL Classification:** H24, H63, E31