

„Der Abbau der kalten Progression ist überfällig.“

Mythos

Der Abbau der so genannten kalten Progression – also des inflationsbedingten Hineinwachsens der Steuerpflichtigen in eine höhere Progressionszone, ohne dass das Realeinkommen entsprechend gestiegen wäre – ist ein regelmäßig wiederkehrendes Thema in der wirtschaftspolitischen Debatte. Dabei reichen die Forderungen von einer regelmäßigen Anpassung bis zu einem indexierten Einkommensteuertarif („Tarif auf Rädern“). Die kalte Progression kann tatsächlich als ein Problem gesehen werden, das grundsätzlich einen Handlungsbedarf bei der Einkommensteuer begründet. Allerdings sollte dabei berücksichtigt werden, dass es in der Vergangenheit wiederholt Entlastungen bei der Einkommensteuer gegeben hat, die die Wirkungen der kalten Progression kompensiert und für die meisten Bürger sogar überkompensiert haben. Ein dringender Handlungsbedarf lässt sich daher nicht feststellen.

„Unter dem Strich frisst die kalte Progression einen Großteil der Lohnerhöhung auf.“¹

„Eine umfassende Bekämpfung der kalten Progression, die eine stetige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation erfordert hätte, ist bisher nicht erfolgt.“²

„Durch die Anhebungen des Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 wird selbst für Einkommen in Höhe von 20 000 Euro nur ein kleiner Teil der Mehrbelastungen der Kalten Progression ausgeglichen. ... Eine Korrektur des Tarifs ist somit mittlerweile überfällig.“³

„Der Staat generiert Einnahmen, die ihm gar nicht zustehen. Die kalte Progression ist somit Lohnklau. Seit der letzten Anpassung im Jahr 2010 (in den Jahren 2013 und 2014 wurde lediglich der Grundfreibetrag angepasst) beläuft sich die Belastung auf 24 Milliarden Euro.“⁴

Der Abbau der so genannten kalten Progression – also des inflationsbedingten Hineinwachsens der Steuerpflichtigen in eine höhere Progressionszone, ohne dass ihr Realeinkommen entsprechend gestiegen wäre, was zu einer realen Höherbelastung führt – gehört regelmäßig zu den prominentesten finanzpolitischen Reformforderungen. Befürworter eines Abbaus oder gar einer kompletten Abschaffung der kalten Progression durch einen inflationsindexierten Einkommensteuertarif („Tarif auf Rädern“) können sich dabei der Unterstützung einflussreicher wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsgremien sicher sein: Die Gemeinschaftsdiagnose empfiehlt regelmäßig ihren Abbau (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015, S. 64 u. 70), und schon im vorletzten Jahresgutachten hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seiner Mehrheit nach einer ausführlichen Analyse festgestellt, „[e]ine Korrektur des Tarifs ist somit mittlerweile überfällig“ (SVR 2013, S. 368).

Anfang Juli 2015 haben die Befürworter nun einen Sieg errungen: Mit der endgültigen Verabschiedung des „Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“ wurden neben der Anhebung der genannten Freibeträge ab 2016 auch die Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2014 und 2015 um insgesamt 1,482 Prozent angehoben. Dennoch dürfte die Debatte damit nicht verstummen; entsprechende Forderungen nach weitreichenderen Anpassungen wurden unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes vom Bund der Steuerzahler (2015) erhoben.

Im Folgenden erläutern wir zunächst ausführlich die Wirkungen der kalten Progression unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen beim Einkommensteuertarif. Daran anschließend wird gezeigt, welche Änderungen seit 1991 am Einkommensteuertarif vorgenommen wurden und wie diese die Wirkungen der kalten Progression ausgeglichen bzw. sogar überkompensiert haben. Darüber hinaus beziehen wir nicht nur die Änderungen am Einkommensteuertarif, sondern auch

die umfangreichen Änderungen bei steuerlichen Abzugsbeträgen und beim Kindergeld in die Analyse ein. Anhand von Belastungsanalysen für konkrete Haushaltstypen wird gezeigt, dass die einkommensteuerliche Belastung in den letzten Jahren und bis 2016 fast durchgängig unterhalb derjenigen des Jahres 1991 liegt. Damit wird klar: Im Moment besteht kein Bedarf, die durch die kalte Progression hervorgerufene Belastung der Steuerzahler noch mehr zu kompensieren.

Kalte Progression vs. „heimliche Steuererhöhungen“

Grundsätzlich stellt die kalte Progression ein Problem dar: Der Tarif der deutschen Einkommensteuer ist – wie in eigentlich allen entwickelten Volkswirtschaften – progressiv ausgestaltet, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt mit steigendem Einkommen an (Abbildung 1). Dies ist aus Sicht des Leistungsfähigkeitsprinzips genau erwünscht: Starke Schultern tragen so mehr als schwache. Das Problem besteht nun aber darin, dass der Einkommensteuertarif in Bezug auf das nominale, d.h. nicht inflationsbereinigte Einkommen definiert ist. Das führt dazu, dass die prozentuale Steuerbelastung bei nominalen Einkommenssteigerungen auch dann zunimmt, wenn diese lediglich die Inflation ausgleichen; die reale Steuerlast steigt somit, obwohl das Realeinkommen konstant geblieben ist.

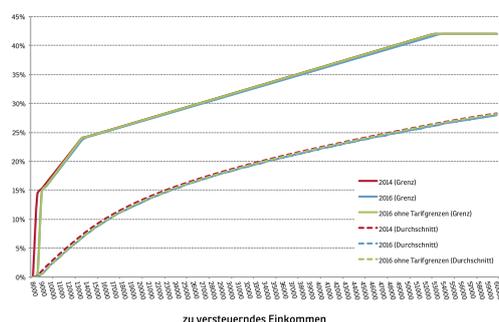


Abbildung 1 Tarifliche Grenz- und Durchschnittsteuersätze 2014, 2016 und 2016 ohne Verschiebung der Tarifgrenzen in %

Ob dies erwünscht ist oder nicht, ist eine normative Frage, bei der es darum geht, woran die steuerliche Leistungsfähigkeit gemessen werden soll. Hielte man das nominale Einkommen für den richtigen Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit, dann ließe sich die kalte Progression sogar rechtfertigen. Allerdings wäre eine solche Definition von Leistungsfähigkeit nicht besonders plausibel. Daher geht man üblicherweise davon aus, dass das reale – um die Inflation bereinigte – Einkommen der richtige Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit ist.

Aus diesem Grund sollte der Einkommensteuertarif grundsätzlich am Realeinkommen und nicht am Nominaleinkommen anknüpfen oder zumindest nach einer gewissen Zeit immer wieder an die Inflation angepasst werden.

Gelegentlich findet sich in der Debatte auch die Forderung nach einer Beseitigung von „heimlichen Steuererhöhungen“: Der Einkommensteuertarif soll dabei nicht nur an die Inflationsrate, sondern an die Wachstumsrate der durchschnittlichen Brutto-Nominaleinkommen angepasst werden. Dadurch bliebe das Einkommensteueraufkommen in Relation zum nominalen BIP konstant. Die steuerliche Leistungsfähigkeit bemäße sich in diesem Fall nicht mehr nach der Höhe des realen Einkommens, sondern nach dem Abstand zum Durchschnittseinkommen. Ein individueller Einkommensanstieg rechtfertigte eine Höherbesteuerung nur noch dann, wenn sich dadurch die Einkommensposition relativ zum Durchschnitt verbesserte. Es ist allerdings unklar, ob hinter der Forderung nach der Vermeidung „heimlicher Steuererhöhungen“ tatsächlich solche normativen Überlegungen stehen oder ob es nicht eher um das simple Ziel einer einnahmeseitigen Begrenzung der Staatstätigkeit geht, denn das Volumen der „heimlichen Steuererhöhungen“ fällt üblicherweise deutlich höher aus als das der kalten Progression. Im Folgenden betrachten wir daher nur die übliche Definition der kalten Progression, die allein auf inflationsbedingte Mehrbelastungen abstellt.

FAKT 1

Die gelegentlich beklagten „heimlichen Steuererhöhungen“ sind nicht dasselbe wie die kalte Progression und überzeichnen das Problem.

Die Auswirkungen der kalten Progression

Welche Wirkungen entfaltet die kalte Progression eigentlich genau, wenn sie nicht ausgeglichen wird? Um dies in Abhängigkeit von gegebenen Bruttoeinkommen realistisch zu erfassen, muss man nicht nur den progressiven Einkommensteuertarif berücksichtigen, sondern auch die Bestimmung des zu versteuernden Einkommens als Bemessungsgrundlage durch Abzüge vom Bruttoeinkommen (z.B. Arbeitnehmerpauschbetrag, Vorsorgepauschale). Wenn die Abzüge nicht mit der Inflation erhöht werden, dann steigt das zu versteuernde Einkommen (zvE) schneller als das Bruttoeinkommen. Daraus ergibt sich dann eine zusätzliche Belastung. Hinzu kommt, dass das überpro-

portional gestiegene zVE auch noch mit einem höheren Steuersatz belastet wird.

Diese beiden Effekte lassen sich kaum sauber trennen, daher wird in der nachfolgenden Beispieltabelle (Tabelle 1) die gesamte überproportionale Mehrbelastung ausgewiesen. Hier wird beispielhaft für einen ledigen Arbeitnehmer ohne Kinder (Steuerklasse 1) mit Durchschnittseinkommen die Mehrbelastung durch die kalte Progression für aufgezeigt. Dabei wird zunächst der Effekt für 2015 und 2016 einzeln sowie kumuliert (jeweils bei konstantem Steuerrecht 2014) ermittelt. Unterstellt werden gemäß aktuellen Prognosen (Behringer et al. 2015) eine Inflationsrate von 0,5 % im Jahr 2015 und von 1,5 % im Jahr 2016 sowie ein Anstieg des nominalen Bruttoeinkommens im selben Umfang. Alle Werte beziehen sich auf ein ganzes Kalenderjahr. Darüber hinaus werden dann die Auswirkungen der jüngsten gesetzlichen Änderungen am Einkommensteuertarif sowie die Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Dabei wird zunächst nur die ursprünglich geplante Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags, danach zusätzlich die jüngst beschlossene Anhebung der Tarifgrenzen und schließlich auch die Anpassungen bei den steuerlichen Abzügen einbezogen.

Bezugszeitraum	Bruttoeinkommen	Kalte Progression		Verbleibende kalte Progression nach Anpassung des Grundfreibetrags		Verbleibende kalte Progression nach Anpassung des Tarifs		Verbleibende kalte Progression nach Anpassung des Tarifs und pauschaler Abzüge	
		Euro	% Brutto	Euro	% Brutto	Euro	% Brutto	Euro	% Brutto
2014	31.981								
2015 (gg. 2014)	32.141	18,86	0,06	-4,14	-0,01	-4,14	-0,01	-49,14	-0,15
2016 (gg. 2014)	32.623	76,11	0,23	19,11	0,06	-8,89	-0,03	-90,89	-0,28
2015 u. 2016	64.764	94,97	0,15	14,97	0,02	-13,03	-0,02	-140,03	-0,22

Tabelle 1 Überblick zur kalten Progression für einen Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen⁵ (Steuerklasse I/0)

Es zeigt sich, dass die Belastungen aufgrund der kalten Progression im Beispielfall bei einem anfänglichen Bruttoeinkommen von knapp 32.000 Euro im Jahr 2014 nur sehr begrenzt sind: Nach einem Preisniveaustieg um insgesamt 2 % bis zum Jahr 2016 würde die Last in diesem Jahr mit knapp 19 Euro – also kaum mehr als 1,50 Euro im Monat – kaum fühlbar sein. Das entspricht nur 0,06 % des Bruttoeinkommens. Aufgrund der für das kommende Jahr etwas höheren unterstellten Inflationsrate würde der Effekt der kalten Progression bei unverändertem Steuerrecht im kommenden Jahr etwas ansteigen und dann für das Gesamtjahr gut 76 Euro oder 0,23 % des Bruttoeinkommens betragen. Durch die Anpassung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer ergibt sich jedoch bereits in diesem Jahr eine geringfügige Entlastung um 4,14 Euro. Nach der jüngst beschlossenen Anpassung auch der weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2014 und 2015, kommt es auch im Jahr 2016 zu einer geringen Entlastung von knapp 9 Euro. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Anpassung bei den pauschalen Abzügen wird der Beispielarbeitnehmer im Jahr 2016 sogar um gut 90 Euro (0,28 % des Bruttoeinkommens) und über beide Jahre insgesamt um 140 Euro entlastet; die kalte Progression wird also mehr als ausgeglichen.

FAKT 2

Für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener⁶ ohne Kinder beträgt der Effekt der kalten Progression im Jahr 2016 bei unveränderter Gültigkeit des Tarifs aus dem Jahr 2014 kaum mehr als 6 Euro monatlich (nur 0,23 % des Bruttoeinkommens). Dieser sehr geringe Effekt wird zudem durch anderweitige steuerrechtliche Anpassungen zugunsten des Steuerzahlers sogar überkompensiert.

FAKT 3

Die Belastung für den Einzelnen ist gering, wegen der großen Zahl an Steuerzahlern sind die Aufkommensverluste für den Staat aber spürbar: Allein die jüngst beschlossenen Anpassungen bei Grundfreibetrag und Tarif schlagen mit 4 Mrd. Euro jährlich zu Buche. Mit diesem Aufkommen könnten vorsichtig gerechnet dauerhaft über 80.000 ErzieherInnen

Die Belastungen durch die kalte Progression und daher auch die durch ihren Ausgleich bewirkten Entlastungen sind für viele Haushalte gering und vermutlich unter der Fühlbarkeitsgrenze. Aufgrund der hohen Zahl von Steuerzahlern ist der Aufkommenseffekt der kalten Progression für die öffentlichen Haushalte aber durchaus spürbar. So wird allein die Anhebung des Grundfreibetrags und der Einkommensgrenzen im Tarif ab dem Jahr 2016 jährlich mit knapp 4 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Von diesem Geld könnte man vorsichtig gerechnet dauerhaft gut 80.000 ErzieherInnen zusätzlich einstellen. Noch gravierender würden die Aufkommensverluste, wenn man die kalte Progression ganz abschaffen würde, indem man den Einkommensteuertarif jährlich an die Inflationsrate anpasste („Tarif auf Rädern“). Bei einer Inflationsrate von 2% kämen jedes Jahr

nen zusätzlich eingestellt werden.

nationale von 2% kamen jedes Jahr gut 3 Mrd. Euro an Steuerausfällen hinzu; nach 5 Jahren wären es also bereits über 15 Mrd. Euro.

Effekt der kalten Progression auf unterschiedliche Einkommen

Wichtig ist, dass der Effekt der kalten Progression einkommensabhängig ist. Dabei steigt die absolute Belastung mit steigendem Bruttoeinkommen, während die relative Belastung, also im Verhältnis zum Bruttoeinkommen gesehen, bei hohen Einkommen tendenziell abnimmt. Die Abbildungen 2 bis 5 zeigen die entsprechenden Belastungsprofile in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen, wobei 2a bis 5a jeweils die absoluten, 2b bis 5b jeweils die Belastungen in Relation zum Bruttoeinkommen anzeigen. Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der kalten Progression für das Jahr 2016, falls weiterhin der Einkommensteuertarif des Jahres 2014 unter den in Tabelle 1 erläuterten Annahmen hinsichtlich der Einkommens- und Inflationsentwicklung gälte. Abbildung 3 bezieht die Erhöhungen der Grundfreibeträge mit ein. Abbildung 4 berücksichtigt zusätzlich die Anhebung der Einkommensgrenzen des Tarifs, während Abbildung 5 auch die Anpassung der Abzugsbeträge und damit der Bemessungsgrundlage einbezieht. Die rote Raute in allen Abbildungen markiert jeweils die Werte für das durchschnittliche Einkommen von etwa 32.000 Euro aus Tabelle 1.

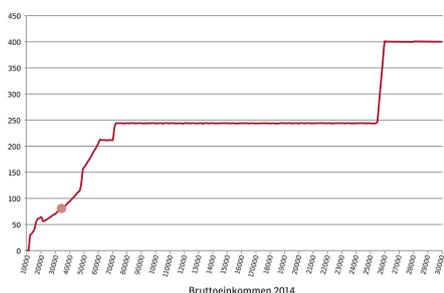


Abbildung 2a Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), keine Anpassung des Steuerrechts gegenüber 2014 in Euro

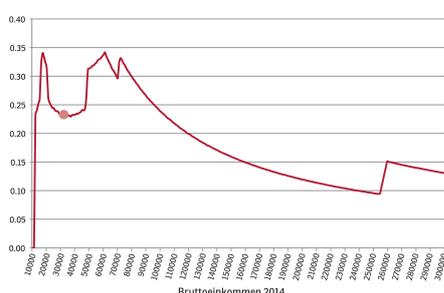


Abbildung 2b Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), keine Anpassung des Steuerrechts gegenüber 2014 in % des Bruttoeinkommens

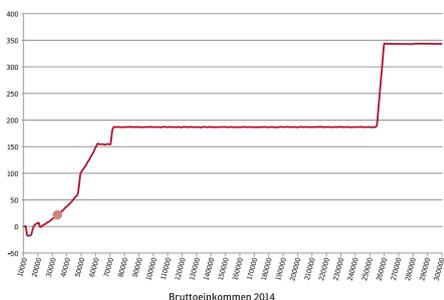


Abbildung 3a Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Grundfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016, in Euro

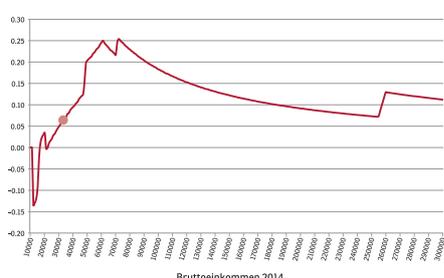


Abbildung 3b Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Grundfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016, in % des Bruttoeinkommens

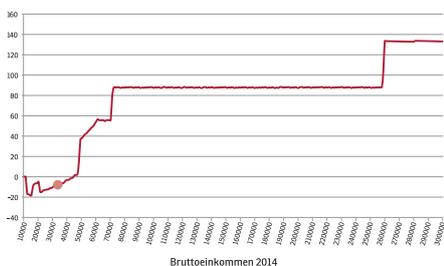


Abbildung 4a Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Tarifs wie im Gesetz verabschiedet, in Euro

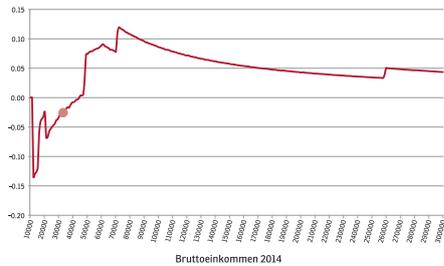


Abbildung 4b Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Tarifs wie im Gesetz verabschiedet, in % Bruttoeinkommens

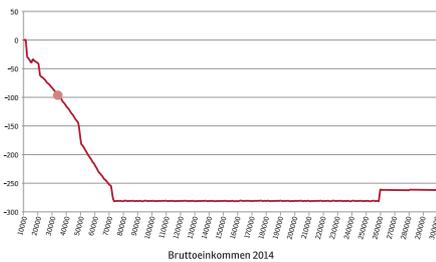


Abbildung 5a Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Tarifs wie im Gesetz verabschiedet und der Abzüge (also VSP), in Euro



Abbildung 5b Kalte Progression im Jahr 2016 (gegenüber 2014), Anpassung des Tarifs wie im Gesetz verabschiedet und der Abzüge (also VSP), in % des Bruttoeinkommens

Abbildung 2b verdeutlicht zunächst, dass die kalte Progression keineswegs nur „Niedrigeinkommensbezieher“ belastet. Personen mit wirklich niedrigem Einkommen zahlen aufgrund des hohen Grundfreibetrags gar keine Einkommensteuer, sind also von der kalten Progression gar nicht betroffen. Der auf den ersten Blick etwas merkwürdige Verlauf der Kurve ergibt sich aus dem Zusammenspiel des Steuertarifs und der verschiedenen Abzugsbeträge. In Relation zum Bruttoeinkommen ist die Belastung durch die kalte Progression zwar im Einkommensbereich zwischen 16.000 und 20.000 Euro (ledige Arbeitnehmer) relativ hoch, zwischen etwa 49.000 und 79.000 Euro liegt sie aber auf einem vergleichbar hohen Niveau. Von einem Abbau der kalten Progression würden daher – anders als häufig suggeriert – besonders auch Haushalte mit höherem Einkommen profitieren. Die Abbildungen 3 bis 5 verdeutlichen, dass die Belastungen durch die getroffenen gesetzlichen Maßnahmen immer geringer werden und schließlich unter Berücksichtigung der höheren pauschalen Abzüge durchweg in Entlastungen transformiert werden, wobei die Einkommen zwischen 20.000 und 90.000 Euro relativ am stärksten profitieren.

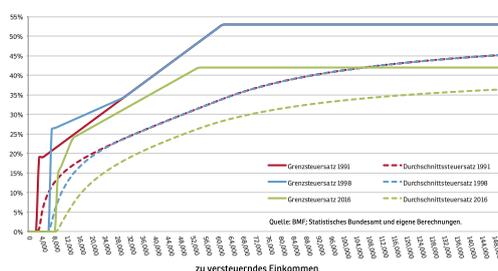
Eine längerfristige Betrachtung: Die Entwicklung des Einkommensteuertarifs seit 1991

Auch wenn die kalte Progression wie gesehen bei niedrigen Inflationsraten kurzfristig kaum ein ernsthaftes Problem darstellt und von 2014 bis 2016 durch die aktuelle Steuerpolitik sogar eine Entlastung resultiert, muss man zur Klärung der Frage, ob ein akuter weitergehender steuerpolitischer Entlastungsbedarf besteht, die konkrete Belastungsentwicklung im

Zeitablauf betrachten. Bei der Frage nach einem möglichen Entlastungsbedarf spielt daher die (jüngere) Geschichte der Einkommensteuer in Deutschland eine wichtige Rolle. Bekanntlich wurde der Einkommensteuertarif in der Vergangenheit permanent reformiert. Sieht man von der Einführung des Solidaritätszuschlags im Jahr 1991 bzw. 1995 und der „Reichensteuer“ im Jahr 2007 ab, gingen sämtliche Reformen für alle Einkommensgruppen seit 1991 fast immer in Richtung Entlastung (vgl. Truger 2004, 2009 und 2010): Der steuerliche Grundfreibetrag stieg von 2.872 Euro im Jahr 1991 auf 8.652 Euro im Jahr 2016; der 1996 von 19 % auf 25,9 % angehobene Eingangsteuersatz sank seit 1998 auf 14 %, der Spitzensteuersatz von 53 % auf 42 %; ab 2007 mit „Reichensteuer“ auf 45 % (vgl. Abbildung 6).

FAKT 4

Die kalte Progression belastet keineswegs nur „Niedrigeinkommensbezieher“. Personen mit wirklich niedrigem Einkommen zahlen aufgrund des hohen Grundfreibetrags gar keine Einkommensteuer, sind also von der kalten Progression gar nicht betroffen. In Relation zum Bruttoeinkommen ist die Belastung durch die kalte Progression zwar im Einkommensbereich zwischen 16.000 und 20.000 Euro (ledige Arbeitnehmer) relativ hoch, zwischen etwa 49.000 und 79.000 Euro liegt sie aber auf einem vergleichbar hohen Niveau. Von einem Abbau der kalten Progression profitieren daher besonders auch Haushalte mit höherem Einkommen.



Konnten die Entlastungen beim Steuertarif die Belastungen aus der kalten Progression kompensieren? Um dies beurteilen zu können, wurden die Steuertarife des Jahres 1991 und 1998 inflationsbereinigt und mit dem geltenden Tarif des Jahres 2016 verglichen. Abbildung 7 zeigt die tariflichen Grenz- und Durchschnittsteuersätze ⁷ des Jahres 2016 sowie der

Abbildung 6 Tarifliche Einkommensteuersätze 1991, 1998 und 2016

den nach rechts – um den Faktor 1,55 bzw. 1,31 (Inflation von 1991 bis 2016 bzw. 1998 bis 2016 gemäß Verbraucherpreisindex) – gestreckten Tarif des Jahres 1991 bzw. 1998.

Es zeigt sich, dass die kalte Progression von 1998 bis 2016 durch die Tarifreformen seit 1998 nicht nur ausgeglichen, sondern sogar weit überkompensiert worden ist. Zwar ist die tarifliche Entlastung bei den Grenzsteuersätzen im Einkommensbereich von etwa 32.000 bis 56.000 Euro durch die Effekte der kalten Progression mittlerweile aufgezehrt worden. Der Durchschnittssteuersatz des geltenden Tarifs 2016 liegt dagegen für alle Einkommensbereiche größtenteils deutlich unterhalb des inflationsbereinigten Tarifes des Jahres 1998. Diese Betrachtung signalisiert damit keinen akuten Handlungsbedarf für einen Ausgleich der kalten Progression. Etwas anders sieht es aus, wenn man den Einkommensteuertarif des Jahres 1991 als Referenz heranzieht und inflationsbereinigt. In diesem Fall liegen die Grenzsteuersätze des heute gültigen Steuertarifs 2016 von etwa 12.000 bis 66.000 Euro zum Teil deutlich über dem inflationsbereinigten Tarif von 1991. Und beim Durchschnittssteuersatz ergibt sich beim geltenden Tarif 2016 immerhin in einem Einkommensbereich von 45.000 bis 91.000 Euro eine moderat höhere Belastung.

Offensichtlich hängt das Urteil bzgl. der Korrekturbedürftigkeit der kalten Progression stark vom gewählten Referenztarif ab. Nimmt man den Tarif des Jahres 1998 – unmittelbar vor den drastischen Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung – als Referenz, ergibt sich kein akuter Handlungsbedarf. Nimmt man dagegen den Tarif von 1991 als Referenz, liegt eine Reformnotwendigkeit aufgrund der in weiten Einkommensbereichen gestiegenen Belastung nahe. Allerdings wäre eine Entlastung wiederum auch nicht zwingend, denn unmittelbar vor dem Referenzjahr 1991 hatte die massive dreistufige Einkommensteuerreform der schwarz-gelben Koalition unter dem damaligen Bundesfinanzminister Theo Waigel stattgefunden. Tatsächlich zeigen Boss et al. (2014), dass die kalte Progression durch die Steuertarifreformen der Vergangenheit von 1958 bis 2013 für die meisten betrachteten Haushaltstypen sogar überausgeglichen worden ist. Die Steuerbelastung liegt heute auf jeden Fall spürbar unterhalb des Belastungsniveaus Mitte bis Ende der 1990er Jahre und weit unter denjenigen der 1970er und 1980er Jahre.

Tarife von 1991 und 1998, die um die kalte Progression bereinigt wurden. Bei den bereinigten Tarifen handelt es sich um

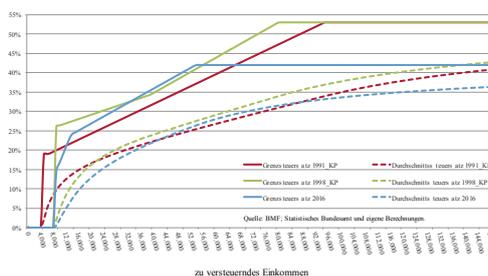


Abbildung 7 Tarifliche Einkommensteuersätze 1991 und 1998 mit Ausgleich der kalten Progression sowie 2016

FAKT 5

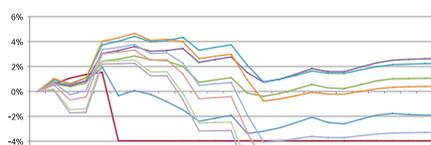
Eine Familie mit einem Alleinverdiener und zwei Kindern und einem Jahresbruttoeinkommen von 40.000 Euro wird 2016 gegenüber unverändertem Steuerrecht von 1991 um immerhin 11 % des Bruttoeinkommens entlastet. Die Belastungseffekte durch die kalte Progression sind durch die tatsächliche Steuerpolitik seither also bei weitem überkompensiert worden. Ein unmittelbarer weitergehender Entlastungsbedarf ist also nicht ohne weiteres ersichtlich.

Belastungsentwicklung unter Einbeziehung der Änderungen bei Bemessungsgrundlage sowie Kindergeld und Kinderfreibeträgen seit 1991

Nicht berücksichtigt wurden in den bisherigen Betrachtungen die zahlreichen weiteren Steuerrechtsänderungen, die die Einkommensteuerbelastung beeinflussen: Zu den Änderungen am Einkommensteuertarif kamen bedeutende Verbesserungen beim Kindergeld (von monatlich 113 Euro im Jahr 1998 auf 190 Euro im Jahr 2016) und bei den Kinderfreibeträgen (von 3.534 Euro im Jahr

1998 auf 7.248 Euro im Jahr 2016). Darüber hinaus sind durch das Alterseinkünftegesetz von Jahr zu Jahr prozentual steigende Anteile der Rentenversicherungsbeiträge steuerlich absetzbar und durch das Bürgerentlastungsgesetz ein Großteil der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Um einen eventuellen Entlastungsbedarf aufgrund progressionsbedingt gestiegener Belastungen nachzuweisen, wurde die Lohnsteuerbelastung für unterschiedlich hohe Einkommen von 1991 bis 2016 – ähnlich wie in der Ana-



lyse des Sachverständigenrates (SVR) – nach dem jeweils geltenden Steuerrecht ermittelt. Dabei wurden die angenommenen Einkommen des Jahres 2016 mit Hilfe des Verbraucherpreisindex in die Vergangenheit bis zum Jahr 1991 zurückgeschrieben, so dass in der Modellrechnung zu jedem Zeitpunkt jeweils das gleiche Realeinkommen der Einkommensteuer unterworfen wird. Anders als beim SVR, der lediglich die Wirkungen der Veränderungen beim Einkommensteuertarif und beim Solidaritätszuschlag im Zeitablauf analysiert, werden in der hier vorgelegten Analyse – wie bei der Berechnung der Lohnsteuer durch die Arbeitgeber – auch die Vorsorgepauschale, der Arbeitnehmerfreibetrag und der Sonderausgabenpauschbetrag berücksichtigt sowie darüber hinaus zusätzlich die Kinderfreibeträge und das Kindergeld einer Günstigerprüfung unterworfen. Untersucht wurden beispielhaft zehn Bruttoeinkommen (10.000 Euro, 20.000 Euro, 40.000 Euro, 60.000 Euro, 80.000 Euro, 100.000 Euro, 150.000 Euro, 200.000 Euro, 500.000 Euro sowie 1.000.000 Euro) für drei Gruppen von Steuerpflichtigen: eine ledige Alleinverdienerin ohne Kind (Steuerklasse I), eine verheiratete Alleinverdienerin ohne Kinder (Steuerklasse III) und eine verheiratete Alleinverdienerin mit 2 Kindern.

Zusätzlich wird für die Steuerklasse I auch eine Variante analysiert, bei der die Abzugs- und Freibeträge sowie das Kindergeld für alle Einkommen und Jahre auf dem Stand von 1991 gehalten werden. Diese zusätzliche Variante erlaubt einen ungefähren Vergleich mit Berechnungen, die nur die Wirkung unterschiedlicher Steuertarife, aber nicht die der Abzugsbeträge, im Zeitablauf berücksichtigen und erlaubt zudem eine separate Einschätzung der Auswirkungen der Abzugsbeträge auf die Steuerlast. Die Steuerbelastung wird in allen Varianten in Prozent des Bruttoeinkommens angegeben. Eine steigende prozentuale Steuerbelastung signalisiert also – bei annahmego- gemäß konstantem Realeinkommen – eine Belastungszunahme, die aus der kalten Progression resultiert.⁸

Abbildung 8a zeigt zunächst lediglich die Wirkungen der kalten Progression bei im Zeitablauf geänderten Einkommensteuertarifen ohne Berücksichtigung der Abzugsbeträge. Für alle hier untersuchten Einkommen ergibt sich in den letzten zehn Jahren seit etwa 2004 oder 2005 ein spürbarer Anstieg der Belastung – also ein messbarer Effekt der kalten Progression. Am stärksten zeigt sich dies bei den Einkommen von 20.000 bis 60.000 Euro. Zudem liegt die Belastung 2016 für diese Einkommen und auch für Einkommen bis 100.000 Euro geringfügig über der Steuerbelastung im Jahr 1991, jedoch immer unter den höchsten Belastungen Mitte bis Ende der 1990er Jahre.

Ein ganz klar günstiges Bild für den Arbeitnehmer ergibt sich – je nach betrachtetem Fall –, wenn man nicht nur die Wirkung der unterschiedlichen Steuertarife, sondern auch die der seit 1991 stark veränderten Abzugsbeträge und ggf. des Kindergeldes mit in die Analyse einbezieht (Abbildungen 8b bis 8d). Im Fall der ledigen Alleinverdienerin liegt die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung im Jahr 2014 für alle Einkommen unter der Belastung nach dem Stand des Steuerrechts von 1991 (Abbildung 8b). Offensichtlich schlagen sich die Entlastungen durch die Altersvorsorgepauschale und vor allem durch das Bürgerentlastungsgesetz im Jahr 2010 spürbar nieder. Ähnliches, wenn- gleich in abgeschwächter Form, gilt auch für die verheiratete Alleinverdienerin; allerdings sind

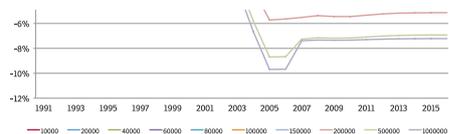


Abbildung 8a Ohne Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Steuerklasse I, ohne Kinder)

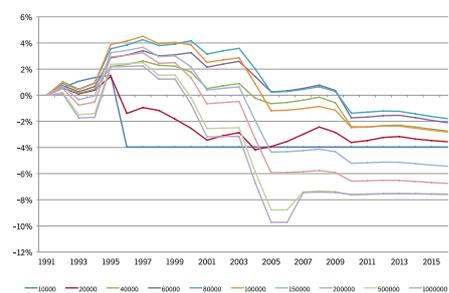


Abbildung 8b Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Steuerklasse I, ohne Kinder)

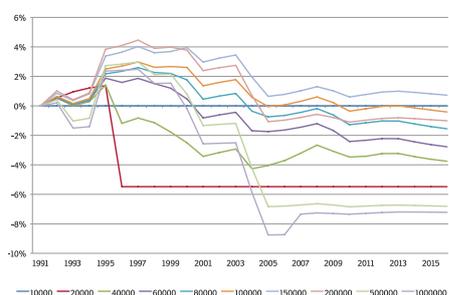


Abbildung 8c Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Steuerklasse III, Alleinverdiener ohne Kinder)

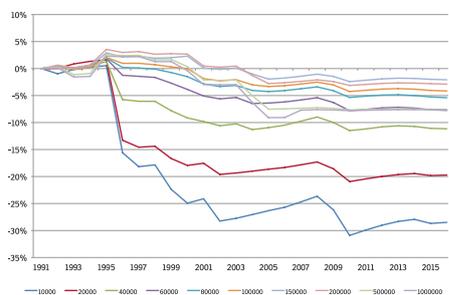


Abbildung 8d Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Steuerklasse III, Alleinverdiener, zwei Kinder)

hier die Entlastungen im Vergleich zu 1991 deutlich geringer. Für Einkommen von 150.000 Euro ergibt sich sogar eine leichte Mehrbelastung (Abbildung 8c). Diese Mehrbelastung tritt nicht mehr auf, wenn es Kinder im Haushalt gibt. Bei – wie hier unterstellt – zwei Kindern schlägt die Entlastung durch das mehrfach kräftig erhöhte Kindergeld und die Kinderfreibeträge sehr deutlich zu Buche (Abbildung 8d). Es fällt schwer, auf dieser Basis einen unausweichlichen Handlungsbedarf zur Bekämpfung oder gar Beseitigung der kalten Progression zu erkennen. De facto ist die kalte Progression seit 1991 in fast allen Fällen durch die Steuerpolitik (Tarifanpassungen plus Erhöhungen von Abzugsbeträgen) offensichtlich deutlich überkompensiert worden.

Die zweifelhafte Analyse des Sachverständigenrates

Wie kam aber nun der SVR (2013) in seiner Mehrheit zu dem Ergebnis, Tarifanpassungen seien wegen der kalten Progression überfällig? Neben der Tatsache, dass er die Wirkungen von Reformmaßnahmen bei der Bemessungsgrundlage nicht berücksichtigt, liegt dies vor allem daran, dass er als Referenzjahr für seine Berechnungen das Jahr 2006 wählte, welches nahe beim Minimum der tariflichen Belastungen, nämlich nur ein Jahr nach Abschluss der drastischen Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung wählte. Seine Begründung, „[m]it dem Jahr 2006 wird im Folgenden ein Jahr gewählt, in dem die vorangegangene Anpassung ein Jahr zurücklag und die kalte Progression bereits einmal wirken konnte. Damit handelt es sich um ein Jahr mittlerer Belastung“ ist daher mehr als befremdlich, denn ganz offensichtlich handelt es sich dabei um ein Jahr mit geringer Belastung (s. Abbildung 8a), weil in den Jahren zuvor die große Entlastungswelle aus den rot-grünen Steuerreformen gewirkt hatte. Dem SVR musste dies auch bekannt sein, denn seine sachkundige Analyse der kalten Progression im Jahresgutachten 2011 (SVR 2011) zeigt dies eindeutig.

Exkurs: Und was ist mit dem „Mittelstandsbauch“?

Ein häufig gemeinsam mit der kalten Progression angeführtes Argument zur Begründung von Senkungen des Einkommensteuertarifs ist das des so genannten Mittelstandsbauches. Damit ist die Tatsache gemeint, dass der Verlauf des Grenzsteuersatzes einen Knick bei einem zu versteuernden Einkommen von 13.669 Euro und dem zugehörigen Steuersatz von 23,97 % aufweist. Bis zu diesem Einkommen steigt der Grenzsteuersatz steiler an. Dadurch kommt es auch zu einem schnellen Anstieg der Durchschnittsbelastung in diesem Einkommensbereich. Ganz vermeiden ließe sich dies, wenn der Tarif durchgehend linear-progressiv wäre, d.h. wenn der Grenzsteuersatz ausgehend von einem Steuersatz von 14 % beim Grundfreibetrag linear bis zum Spitzensteuersatz von 42 % bei einem Einkommen von über 53.666 Euro anstiege (Abbildung 9).

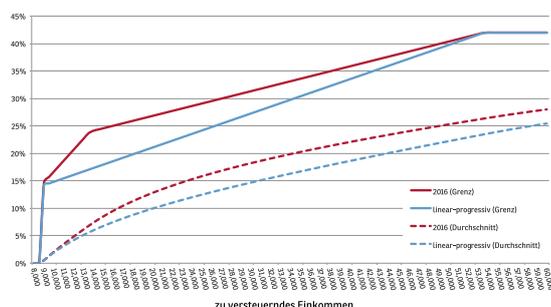


Abbildung 9 Tarifliche Grenz- und Durchschnittssteuersätze 2016 und linear-progressiv (=Abschaffung des "Mittelstandsbauches") in %

dabei im Bereich der mittleren Einkommen wie ein Bauch nach außen wölbte. Im Vergleich zu dieser „Tarifwampe“ nimmt sich der heutige „Mittelstandsbauch“ eher schlank aus

Die Abweichung von einem einheitlich linear-progressiven Tarif begründet keinen steuerpolitischen Handlungsbedarf, auch wenn der durchgehend lineare Tarif unter steuerästhetischen Gesichtspunkten möglicherweise eine hohe Suggestivkraft besitzen mag. Der bestehende Tarif mit seinen zwei Progressionszonen ist deutlich progressiv, und ohne zusätzliche und letztlich beliebige Werturteile lässt sich genauso wenig ein einheitlich linear-progressiver Tarif wie ein Stufentarif oder eine sonstige Tarifvariation als bevorzugenswert begründen. Zudem wäre die steuerästhetische Korrektur angesichts der zu erwartenden Steuerausfälle von über 30 Mrd. Euro extrem kostspielig.

Abschließend sei noch kurz auf ein häufiges Missverständnis eingegangen: Durch Beseitigung des Mittelstandsbauches lässt sich das Problem der kalten Progression nicht beseitigen. Auch ein durchgehend linear-progressiver Tarif (ohne jeden Knick) führt immer zu einer progressiven Steu-

Ob der im geltenden Recht existierende, davon abweichende Knick im Tarif tatsächlich die Bezeichnung „Mittelstandsbauch“ verdient, darf man bezweifeln. Mit dieser Bezeichnung wird vor allem das steuerpolitische Vokabular der 1980er Jahre wieder belebt. Damals war der Begriff „Mittelstandsbauch“ schon eher nachvollziehbar, da der Grenzsteuersatz nach einer Proportionalzone überlinear-progressiv sehr steil anstieg und sich

erbelastung, d.h. der Durchschnittssteuersatz steigt mit zunehmendem Einkommen. Damit tritt automatisch auch immer die Problematik der kalten Progression auf. Bei sonst gleichen Eingangs- und Spitzensteuersätzen verringert ein solcher linear-progressiver Tarif den Anstieg der Durchschnittssteuersätze und mildert das Problem der kalten Progression lediglich ein wenig.

Fazit

Die Behauptung, der Abbau der kalten Progression sei überfällig, erweist sich als steuerpolitischer Mythos: Kurzfristig sind die Belastungen durch die kalte Progression gering und verteilungspolitisch nicht sehr besorgniserregend. Durch die aktuellen Korrekturen am Einkommensteuertarif in Kombination mit den Änderungen der steuerlichen Abzugsbeträge wird die seit dem Jahr 2014 entstandene kalte Progression bis 2016 mehr als ausgeglichen werden. In längerfristiger Betrachtung zeigt sich, dass die kalte Progression für die meisten SteuerzahlerInnen seit 1991 durch die häufigen und kräftigen Steuersenkungen mehr als ausgeglichen wurde. Vor diesem Hintergrund kann von einem dringenden weitergehenden Handlungsbedarf nicht gesprochen werden.

Letztlich manifestiert sich in der Debatte um die kalte Progression der alte steuer- und finanzpolitische Streit um die wünschenswerte Höhe und Verteilung der Steuerlast sowie das Ausmaß der Staatstätigkeit. Es würde zur Entmystifizierung der Debatte erheblich beitragen, wenn die Befürworter von Steuersenkungen ihren Kampf für einen schwächeren Staat offen austragen würden, anstatt sich hinter dem Argument der angeblich überfälligen Bekämpfung der kalten Progression zu verschanzen.

Quellenverzeichnis

- Bach, S. / Hahn, P. / Ochmann, R. (2013b): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression, DIW Wochenbericht Nr. 30, S. 3-12.
- Behringer, J. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Lindner, F. / Rietzler, K. / Theobald, T. / Tober, S. (2015): Inlandsnachfrage stabilisiert den Aufschwung. Prognose-Update: Deutsche Konjunktur zur Jahresmitte 2015. IMK Report, Nr. 105, Juni.
- Boss, A. / Müller, H.C. / Schrunner, A. (2014): Einkommensteuerbelastung ausgewählter Haushaltstypen in Deutschland von 1958 bis 2013. Wirtschaftsdienst 3/2014, S. 187-193.
- Boss, A. / Boss, A. / Boss, B. (2006): Der deutsche Einkommensteuertarif. Weiterhin eine Wachstumsbremse?. Kieler Arbeitspapier Nr. 1304, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bund der Steuerzahler (2015): Dafür haben wir gekämpft! Bundesrat beschließt Abmilderung der kalten Progression / BdSt wirbt jetzt für „Tarif auf Rädern“, Presseinformation Nr. 27, Berlin, 10. Juli.
- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2015): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2014, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Destatis Fachserie 18 Reihe 1.2, Tabelle 2.17 (Stand Mai 2015)
- Gottfried, P., Witczak, D. (2008) Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der „heimlichen Steuerprogression“ und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft, Endbericht zum Projekt I D 4 – 60/07 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, IAW-Kurzbericht Nr. 1/2008, Tübingen.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015: Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro, Berlin.
- Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014): IMK-Steuerschätzung 2014-2018, Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen. IMK Report Nr. 93, April.
- Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014): Abbau der kalten Progression: nüchterne Analyse geboten, in: Wirtschaftsdienst 2014/12, S. 864-871.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2013): Gegen eine rückwärts-gewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schiefge-laufen?, in: Hein, E., Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154, Bd. 39, H. 1, S. 27-46.
- Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik. European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Bd. 7, H. 1, S. 11-24.

Autoren

Achim Truger

Prof. Dr. Achim Truger, seit 2012 Professor für VWL, insbesondere Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Von 1999 bis 2012 Leiter des Referates Steuer- und Finanzpolitik in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf, zunächst im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI), seit 2005 im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Von 1993 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft und am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität Köln, wo er 1997 promovierte.



Katja Rietzler

Dr. Katja Rietzler leitet das Referat Steuer- und Finanzpolitik des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung.



1. [Bund der Steuerzahler](#)
2. Philipp Breidenbach, Roland Döhrn, Tanja Kasten (2014): Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen. Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen würde den Staat nur 3,8 Milliarden Euro pro Jahr kosten, RWI Position #60, 30. Juli 2014.
3. SVR (2013): Jahresgutachten 2013/14, S. 368.
4. Position der INSM zur kalten Progression, <http://www.insm.de/insm/Publikationen/positionen/kalte-progression.html>
5. Fortgeschrieben auf Basis von BMF 2015 Annahmen: Verdienst steigt wie die Preise (2015: +0,5%, 2016: +1,5%) **Quellen:** BMF (2015), Tabelle 2.1; IMK-Report Nr. 105, Berechnungen der Autoren.
6. Unter Durchschnittsverdiener wird hier konkret ein Bruttoeinkommen von etwa 2600 Euro monatlich verstanden.
7. Der Grenzsteuersatz gibt an, wie hoch die Besteuerung am oberen Ende seines zu versteuern- den Einkommens (zvE), „des letzten Euros“, maximal ist. Der Durchschnittssteuersatz gibt die prozentuale Belastung des gesamten zvE an. Siehe auch die Einkommensteuertabelle.
8. Dies gilt – wie oben angemerkt - nicht für das Jahr 1995, in dem eine Mehrbelastung durch die Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags entstand, und für Einkommen oberhalb von 250.730 Euro für Ledige bzw. den doppelten Betrag für Verheiratete im Jahr 2007, weil sich die Belastung hier durch die Einführung der Reichensteuer erhöhte.