

Rietzler, Katja

Article

Steuertarif nicht der richtige Hebel für gezielte Entlastungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rietzler, Katja (2022) : Steuertarif nicht der richtige Hebel für gezielte Entlastungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 10, pp. 749-752,
<https://doi.org/10.1007/s10273-022-3301-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/267098>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Katja Rietzler

Steuertarif nicht der richtige Hebel für gezielte Entlastungen

Angesichts der drastischen Preissteigerungen hat die Bundesregierung im September 2022 bereits das dritte Entlastungspaket auf den Weg gebracht. Mit einem angekündigten Volumen von 65 Mrd. Euro ist es mehr als doppelt so groß wie die beiden Vorgängerpakete und enthält über 20 Einzelmaßnahmen. Das Volumen der drei Pakete steht einer makroökonomischen Gesamtbelastung von über 200 Mrd. Euro gegenüber (Dullien et al., 2022). Ein großer Einzelposten ist dabei das Inflationsausgleichsgesetz. Es sieht unter anderem eine Anpassung von Kindergeld und Kinderfreibetrag sowie eine Verschiebung von Eckpunkten des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2023 und 2024 vor. Der Gesetzentwurf, der aktuell im Bundestag beraten wird, geht für 2023 von Mindereinnahmen im Umfang von 12,2 Mrd. Euro aus. Ziel des Gesetzes ist die Gewährleistung eines steuerlichen Existenzminimums sowie der Ausgleich des Effekts der sogenannten kalten Progression (Deutscher Bundestag, 2022). In den vergangenen Jahren war die kalte Progression bei niedrigen Inflationsraten kein Problem, zumal sie wiederholt überkompensiert worden ist (Rietzler und Truger, 2018). Bei einer Inflationsrate von 7,8 % im Jahr 2022 und immer noch 5,7 % 2023 (Dullien et al. 2022) ist die kalte Progression auch deshalb wieder ein Thema, weil sie bei hohen Inflationsraten quantitativ bedeutsamer ist.

„Tarif auf Rädern“ nicht angezeigt

Um eine steuerliche Mehrbelastung durch die kalte Progression zu verhindern, wird regelmäßig eine jährliche Anpassung des Steuertarifs an die Preisentwicklung gefordert. Dabei wird häufig bemängelt, dass es andernfalls zu automatischen Steuererhöhungen ohne politische Entscheidung kommen würde (z.B. Beznoska und Hüther, 2022; Dorn et al., 2017). Von automatischen Steuererhöhungen ohne Parlamentsbeschluss kann jedoch keine Rede sein, wenn der Einkommensteuertarif für jedes Jahr nach 2012 explizit per Gesetz angepasst wurde. Dabei wurde der Grundfreibetrag seit 2010 stärker angehoben als das Preisniveau für die Konsumausgaben in Deutschland gestiegen ist. Das gilt nicht für die übrigen Eckpunkte des Tarifs. Dabei handelt es sich jedoch um bewusste Entscheidungen der Gesetzgebung.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

Eine automatische Anpassung des Einkommensteuertarifs – einen „Tarif auf Rädern“ – ist in zweifacher Hinsicht problematisch:

- Er unterstellt, dass die aktuelle Tarifstruktur „richtig“ ist und zementiert sie.
- Er führt in einer Situation wie derzeit, in der die Preise stärker steigen als die Einkommen, zu einer übermäßigen Entlastung mit entsprechenden fiskalischen Kosten und möglicherweise expansiver inflationstreibender Wirkung.

Wichtig ist allein, dass sich die Politik regelmäßig mit dem aktuellen Steuertarif auseinandersetzt und überprüft, ob er angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung noch angemessen ist. Bei dieser diskretionären Vorgehensweise ist auch durch die Expertenanhörungen im Gesetzgebungsverfahren gewährleistet, dass die Frage der Tarifanpassung von vielen unterschiedlichen Seiten beleuchtet wird. Zudem ist neben dem Bundestag auch der Bundesrat involviert. Diese breite Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren spricht eindeutig gegen das Vorliegen von „heimlichen Steuererhöhungen“.

Auf den Bezugspunkt kommt es an

Im Zusammenhang mit der kalten Progression stellt sich immer auch die Frage nach dem Referenzzeitraum. Betrachtet man jeweils das aktuelle Jahr im Vergleich zum Vorjahr oder nimmt man längere Zeiträume in den Blick? Je nach Bezugspunkt kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einen entscheidenden Unterschied macht es auch, ob nur der reine Tarif betrachtet wird oder auch Veränderungen bei den steuerlichen Abzügen, wie beispielsweise den Vorsorgeaufwendungen oder dem Arbeitnehmerpauschbetrag. Da sich eine Zunahme des Bruttoeinkommens nicht 1:1 in eine Zunahme des zu versteuernden Einkommens überträgt, macht das einen spürbaren

Dr. Katja Rietzler ist Referatsleiterin für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

Unterschied. Beispielsweise hat das Bürgerentlastungsgesetz ab 2010 durch die volle Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Krankenversicherung unabhängig vom Steuertarif zu erheblichen Entlastungen geführt. Im Folgenden werden diese verschiedenen Betrachtungen exemplarisch für den Fall einer alleinstehenden Person vorgenommen.

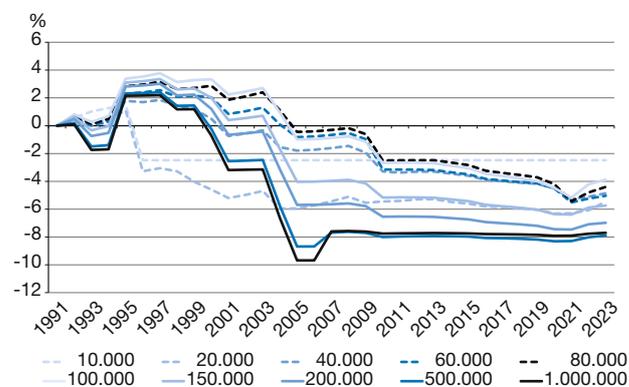
Da sich die steuerlichen Abzüge und der Einkommensteuertarif nicht völlig regelmäßig über die Zeit verändern, sondern Entlastungen in einem Jahr Mehrbelastungen in einem anderen Jahr gegenüberstehen können, ist eine Betrachtung der Steuerbelastung relativ zum Bruttoeinkommen über einen längeren Zeitraum sinnvoll. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Steuerbelastung einer alleinstehenden Person relativ zum Bruttoeinkommen seit 1991 verändert hat, wenn man unterstellt, dass das Bruttoeinkommen in jedem Jahr im Umfang der Preissteigerung zugenommen hat. Es zeigt sich für Alleinstehende, dass die Steuerbelastung relativ zum Bruttoeinkommen auch ohne Tarifanpassung bis ins kommende Jahr teils deutlich unter dem Niveau von 1991 liegt (vgl. Abbildung 1). Dabei verzeichneten Topverdienende die stärksten Entlastungen seit den 1990er Jahren. Hier wirkte sich die massive Senkung des Spitzensteuersatzes unter der rot-grünen Bundesregierung aus, die durch die Einführung der Reichensteuer im Jahr 2007 nicht ausgeglichen wurde. Es ist zu beachten, dass die Zunahme der Belastung am aktuellen Rand überzeichnet ist, da eine Einkommenserhöhung im Umfang der Inflation angenommen wurde, die Gehaltssteigerungen der meisten aber eher gut halb so hoch ausfallen dürften. Damit fällt auch der Progressionseffekt geringer aus.

Was bringt die Tarifanpassung?

Mit dem Inflationsausgleichsgesetz sollen der Grundfreibetrag um 2,75 % und die mittleren Tarifeckpunkte um 5,76 % angehoben werden. Diese Tarifanpassungen sind im Zusammenhang mit dem Tarif 2022 zu sehen, bei dem die oberen Eckpunkte im Rahmen des 2. Familienentlastungsgesetzes um 1,17 % angehoben wurden. Der Grundfreibetrag liegt 2022 aufgrund einer weiteren Anhebung durch das Steuerentlastungsgesetz 2022 um 6,19 % über dem Betrag von 2021. Damit erhöhte sich der Grundfreibetrag 2022 zwar weniger stark als das Preisniveau, er legte aber stärker zu als der Durchschnitt der Bruttolöhne- und Gehälter je Arbeitnehmer:in. Entsprechend sieht das Inflationsausgleichsgesetz für 2023 beim Grundfreibetrag einen geringeren und bei den beiden mittleren Eckpunkten einen höheren Anstieg vor. Die Schwelle zur Reichensteuer soll unverändert bleiben.

Ergänzend zur Betrachtung der Einkommensteuerbelastung seit 1991 kann man nun das Jahr 2023 im Vergleich zu 2021 in den Blick nehmen, also die beiden Jahre mit

Abbildung 1
Entwicklung der Einkommensteuerbelastung für ausgewählte Jahreseinkommen (Alleinstehende)

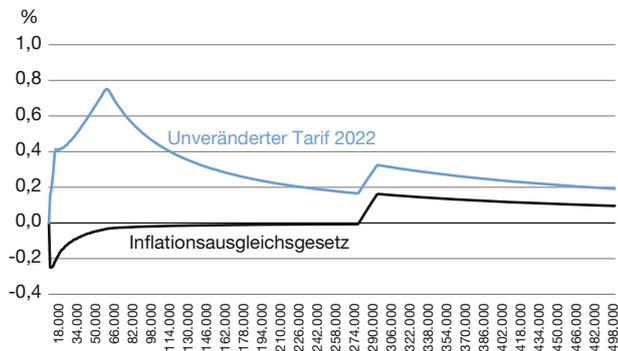


Quelle: Berechnungen des IMK. Einschließlich Solidaritätszuschlag, Bruttoeinkommen real konstant (Berechnung mit Deflator der privaten Konsumausgaben, analog zur Vorgehensweise im Steuerprogressionsbericht, Deutscher Bundestag, 2020).

der unerwartet höheren Inflationsrate. Dabei wird abweichend von der obigen Berechnung das Einkommen mit der Zuwachsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer:in laut Herbstprognose des IMK (Dullien et al., 2022) von 4,3 % im Jahr 2022 und 2,8 % 2023 fortgeschrieben. Da die Inflationsrate die Einkommenszuwächse übersteigt, muss für die Ermittlung der kalten Progression der volle Einkommenszuwachs angesetzt werden. Abbildung 2 zeigt jeweils den Effekt der kalten Progression für einen unveränderten Steuertarif 2022 und den Tarif laut Inflationsausgleichsgesetz. Dabei wird für das zu versteuernde Einkommen derselbe Zuwachs wie bei Löhnen und Gehältern unterstellt. Beim unveränderten Tarif zeigt sich insbesondere bei mittleren Einkommen ein nennenswerter Effekt der kalten Progression. Die Tarifanpassung würde diesen bis zur Schwelle der Reichensteuer ausgleichen. Am unteren Ende der Einkommensverteilung würde der Effekt sogar überkompensiert.

Eine andere Betrachtung nimmt die gesamte Steuerbelastung einschließlich Solidaritätszuschlag relativ zum Bruttoeinkommen in den Blick. Zwischen dem Bruttoeinkommen und dem zu versteuernden Einkommen besteht keine 1:1-Beziehung. Hier spielt eine Vielzahl von Abzügen eine Rolle. Berücksichtigt werden hier Vorsorgeaufwendungen, der Arbeitnehmerpauschbetrag und der Sonderausgabenpauschbetrag. Da diese Abzüge in unterschiedlichen Zeitabständen und unterschiedlichem Umfang angepasst werden und sich auch die jährlich angepassten Beitragsbemessungsgrenzen auswirken, ergibt sich hier über die Bruttoeinkommen ein un stetiger Verlauf der gesamten relativen Steuerbelastung und ihrer Veränderung. Ein relevanter Progressionseffekt ergibt sich auch durch

Abbildung 2
Effekt der Progression 2023 gegenüber 2021 (% des zu versteuernden Einkommens, Alleinstehender)



Quelle: Berechnungen des IMK. Negative Werte bedeuten eine Überkompensation des Effekts.

den Solidaritätszuschlag. In der sogenannten Milderungszone wird der volle Zuschlagssatz von 5,5 % auf die Lohn-/Einkommensteuer noch nicht erreicht, der Grenzsatz ist mit 11,9 % hoch.

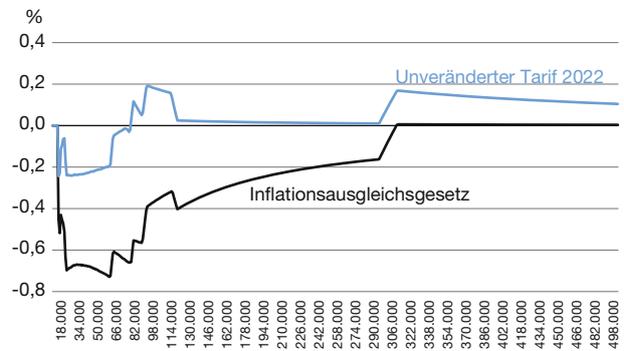
Abbildung 3 zeigt den verbleibenden Effekt der kalten Progression bezogen auf die gesamte Steuerlast und das Bruttoeinkommen für das Jahr 2023 einmal für einen unveränderten Einkommensteuertarif 2022 und einmal für den im Inflationsausgleichsgesetz vorgesehenen Tarif. Dabei wurden die auf 2023 aktualisierten Abzüge zugrunde gelegt.¹ Im betrachteten Zeitraum wirken insbesondere der höhere Arbeitnehmerpauschbetrag und die vorgezogene vollständige Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge entlastend. Für Einkommen bis weit über den Durchschnitt ergibt sich auch ohne Tarifverschiebung in dieser Betrachtung keine kalte Progression im Vergleich zu 2021. Bei höheren Einkommen ist der Effekt relativ zum Einkommen gering. Durch die Verschiebung der Tarifeckpunkte kommt es dann bis zu sehr hohen Einkommen zu einer Überkompensation. Selbst oberhalb der Schwelle zur Reichensteuer ist der Effekt der kalten Progression in etwa ausgeglichen.

Inflationsausgleichsgesetz als gezielte Entlastung?

Eine gezielte Entlastungsmaßnahme in der aktuellen Energiepreiskrise würde diejenigen am stärksten entlasten, die von den Preissteigerungen am stärksten betroffen sind. Das sind eindeutig Haushalte mit niedrigen und mittleren

1 Einschließlich der geplanten Beitragssatzerhöhungen, der vorgezogenen vollständigen Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge sowie Schätzungen der zu erwartenden Beitragsbemessungsgrenzen.

Abbildung 3
Effekt der Progression 2023 gegenüber 2021 (% des Bruttoeinkommens, Alleinstehender)



Quelle: Berechnungen des IMK. Negative Werte bedeuten eine Überkompensation des Effekts.

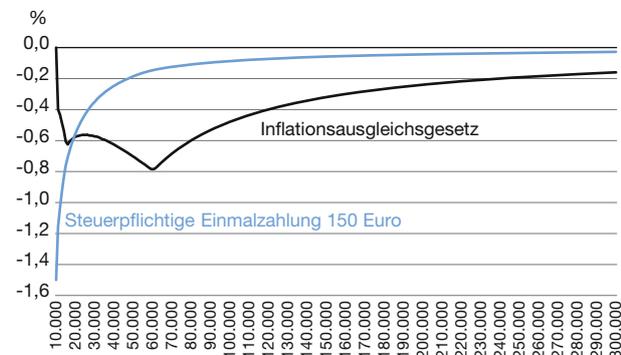
Einkommen.² Als Entlastungsmaßnahme für Geringverdienende sieht das BMF offensichtlich auch das Inflationsausgleichsgesetz: „Niedrige Einkommen werden am stärksten entlastet“, schreibt das Ministerium in einem Beitrag auf der Homepage (BMF, 2022). Referenzpunkt ist ein unveränderter Tarif 2022. Zum BMF-Ergebnis der stärksten Entlastung bei niedrigen Einkommen gelangt man, wenn man die Entlastung ins Verhältnis zur Steuerschuld nach dem Tarif 2022 setzt. Ein völlig anderes Bild ergibt sich, wenn man die Entlastung relativ zum Einkommen betrachtet.

Vergleicht man für ein gegebenes zu versteuerndes Einkommen die Einkommensteuerbeträge nach Tarif 2022 und nach dem gemäß Inflationsausgleichsgesetz für 2023 vorgesehenen Tarif und setzt die Differenz ins Verhältnis zum Einkommen, dann zeigt sich das Entlastungsprofil der Abbildung 4. Die höchste relative Entlastung erfahren diejenigen, die gerade den Spitzensteuersatz von 42 % zahlen, also ein zu versteuerndes Einkommen von rund 60.000 Euro aufweisen. Das entspricht einem Bruttoeinkommen von über 72.000 Euro. Gemäß fortgeschriebener Verdienststrukturhebung 2018 liegt man damit im obersten Viertel der Bruttoeinkommen von Vollzeitbeschäftigten. Es handelt sich also nicht mehr um ein mittleres Einkommen. Dies gilt erst recht, wenn man nicht nur Erwerbseinkommen, sondern auch Transfereinkommen (wie z. B. Renten) berücksichtigt.

Es ist zwar richtig, dass die kalte Progression in der ersten Progressionszone oberhalb der Grundfreibetrags besonders stark wirkt. Das bedeutet aber nicht, dass der Aus-

2 Und darunter insbesondere diejenigen, die mit Gas heizen. Ihre Belastung ist in etwa doppelt so hoch wie die der übrigen Haushalte (Dullien et al., 2022).

Abbildung 4
Inflationsausgleichsgesetz vs. steuerpflichtige
Einmalzahlung (Entlastung in % des zvE)



Quelle: Berechnungen des IMK.

gleich der kalten Progression für die betroffenen relativ zum Einkommen eine besonders hohe Entlastung bringt. Andere Entlastungsmaßnahmen wirken hier stärker, wie der Vergleich der Tarifanpassung gemäß Inflationsausgleichsgesetz mit einer in etwa aufkommensgleichen steuerpflichtigen Einmalzahlung wie der Energiepreispauschale verdeutlicht. Abbildung 4 zeigt die Entlastung 2023 relativ zum zu versteuernden Einkommen für das Inflationsausgleichsgesetz und eine steuerpflichtige Einmalzahlung von 150 Euro für den Fall einer alleinstehenden Person. Während die Einmalzahlung die stärkste Entlastungswirkung für sehr geringe Einkommen entfaltet und die Entlastungswirkung schnell abnimmt, steigt die Entlastungswirkung durch das Inflationsausgleichsgesetz relativ zum Einkommen tendenziell (wenn auch nicht durchgehend) bis zu dem zu versteuernden Einkommen, bei dem der Spitzensteuersatz von 42 % erreicht wird. Da der absolute Entlastungsbetrag ab diesem Einkommen mit 479 Euro konstant bleibt, sinkt die relative Entlastung mit weiter steigendem Einkommen wieder. Relativ zum Einkommen werden aber auch mittlere Einkommen spürbar entlastet.

Fazit

Die Analyse hat am Beispiel einer alleinstehenden Person gezeigt, dass es beim Thema kalte Progression ganz entscheidend auf den Blickwinkel ankommt. Je nach betrachtetem Zeitraum und zugrunde gelegter Einkommens-

abgrenzung kann man zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Die Frage, mit welchem Referenzpunkt die kalte Progression ermittelt und wie weit sie ausgeglichen werden soll, ist politisch zu beantworten. Dabei ist es sinnvoll, die gesamte Finanzpolitik im Blick zu haben und auch Be- und Entlastungen durch andere Maßnahmen zu berücksichtigen. Abgesehen von der Steuerfreistellung des Existenzminimums, die verfassungsrechtlich geboten ist, hat die Gesetzgebung bei der Anpassung des Steuertarifs im Zeitverlauf einen großen politischen Ermessensspielraum. Dabei ist eine regelmäßige diskretionäre Überprüfung der Steuerbelastung ausreichend. Seit 2013 wurden der Einkommensteuertarif sowie das Kindergeld und der Kinderfreibetrag regelmäßig unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Existenzminimumberichts und des Steuerprogressionsberichts angepasst. Da es immer auch auf den Kontext ankommt, ist eine diskretionäre Vorgehensweise einem „Tarif auf Rädern“ überlegen. Dabei sollte immer klar kommuniziert werden, was das Ziel einer Maßnahme ist. Beim Inflationsausgleichsgesetz geht es offenbar nicht darum, die Menschen mit den niedrigsten Einkommen am stärksten zu entlasten, sondern darum, den Effekt der kalten Progression auszugleichen. Das ist ein legitimes Anliegen, das die Politik aber auch so kommunizieren sollte. Für die gezielte Entlastung von Menschen mit geringen Einkommen eignen sich andere Instrumente besser als die Steuerpolitik.

Literatur

- Beznoska, M. und M. Hüther (2022), Die Korrektur der kalten Progression ist notwendig. Gastbeitrag, *Handelsblatt*, 22.8.2022.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), Entwurf für ein Inflationsausgleichsgesetz zum Ausgleich der kalten Progression, Beitrag vom 14. September, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/inflationsausgleichsgesetz.html> (28. September 2022).
- Deutscher Bundestag (2022), Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen, Bundestagsdrucksache 20/3496 vom 20.9.2022.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression, *ifo Schnelldienst*, 70(2).
- Dullien, S., A. Herzog-Stein, P. Hohlfeld, K. Rietzler, S. Stephan, S. Tober, T. Theobald und S. Watzka (2022), Energiepreisschocks treiben Deutschland in die Rezession. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2022/2023, *IMK Report*, 177, September.
- Rietzler, K. und A. Truger (2018), Kalte Progression: Ein weiterhin überbewertetes Problem, *IMK Policy Brief*, Januar.

Title: Tax Rate not the Right Lever for Targeted Relief

Abstract: With the current high inflation, bracket creep is back on the agenda. The federal government has introduced a bill to compensate for this effect, among other things, by shifting income tax brackets. In the debate on bracket creep, the point of reference is very important. Results differ greatly depending on the period and the income concept considered. Moreover, the income tax burden must be seen in the context of the overall fiscal policy. The decision on tax rate adjustments is a political issue.