

Stern, Volker

**Research Report**

## Zum geplanten Abbau der kalten Progression

KBI kompakt, No. 2

**Provided in Cooperation with:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Stern, Volker (2011) : Zum geplanten Abbau der kalten Progression, KBI kompakt, No. 2, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60457>

**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.*

# KBI kompakt

## Zum geplanten Abbau der kalten Progression

von Volker Stern

Die Einkommensteuer steigt derzeit wegen des extrem progressiven Steuertarifs fast doppelt so schnell wie die Einkommen. Die Bundesregierung hat nun einen „Entwurf für ein Gesetz zum Abbau der kalten Progression“ vorgelegt, das 2013 und 2014 in zwei Schritten umgesetzt werden soll. Wie im Folgenden erläutert wird, reichen die geplanten Korrekturen jedoch nicht aus, um die kalte Progression bzw. heimliche Steuererhöhungen gänzlich zu verhindern.

**Tabelle: Heimliche Steuererhöhungen und kalte Progression 2010 bis 2014 (lediger vollzeitbeschäftigter Durchschnittsverdiener)**

	2010 (Basisjahr)	2014 (Zunahme gemäß Preisentwicklung)	2014 (Zunahme gemäß Einkommensentwicklung)
Zu versteuerndes Einkommen in Euro (Änderung ggü. 2010 in %)	35.000	37.975 (+ 8,5)	39.025 (+ 11,5)
Steuerbelastung in Euro (Änderung ggü. 2010 in %)	7.658	8.741 (+ 14,1)	9.133 (+ 19,3)
Steuerbelastung in % (Änderung ggü. 2010 in Prozentpunkten)	21,88	23,02 (+ 1,14)	23,40 (+ 1,52)
Kalte Progression in Euro (1,14 % von 37.975)		433	
Heimliche Steuererhöhung in Euro (1,52 % von 39.025)			593

Quelle: eigene Berechnungen.

Ein lediger vollzeitbeschäftigter Durchschnittsverdiener hatte im Jahr 2010, als der derzeitige Einkommensteuertarif eingeführt wurde, ein zu versteuerndes Einkommen von rund 35.000 Euro. Darauf zahlte er 7.658 Euro bzw. 21,88% Einkommensteuer inkl. Solidaritätszuschlag. Um die von Konjunkturforschern erwartete Geldentwertung auszugleichen, müsste er sein Einkommen bis 2014 um 8,5% auf 37.975 Euro steigern. Weil aber die Steuerbelastung wegen des progressiven Tarifs überproportional steigt, erhöht sie sich um 14,1% auf 8.741 Euro bzw. 23,02% des Einkommens. Im Vergleich zum ursprünglichen Steuersatz zahlt er also wegen rein inflationsbedingter heimlicher Steuererhöhungen 1,14 Prozentpunkte mehr – eine Zusatzbelastung von 433 Euro. Trotz der Bruttolohnsteigerung, die den Preisanstieg ausgleicht, sinkt also das real verfügbare Einkommen. Diese rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen werden auch als *kalte Progression* bezeichnet.

Erhöht der Durchschnittsverdiener sein Einkommen bis zum Jahr 2014 entsprechend dem prognostizierten Anstieg des allgemeinen Einkommensniveaus um 11,5% auf 39.025 Euro (womit er dann immer noch Durchschnittsverdiener ist), steigt seine Steuerlast um 19,3% auf 9.133 Euro; sein Steuersatz beträgt dann 23,4%. Zu den rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen kommen dann also weitere heimliche Steuererhöhungen hinzu, die aus dem realen Einkommensanstieg von rund 3% resultieren. Gegenüber dem ursprünglichen Steuersatz von 21,88% bedeutet dies infolge der gesamten (real- und inflationsbedingten) heimlichen Steuererhöhungen eine Zusatzbelastung um 1,52 Prozentpunkte bzw. um 593 Euro.

### Zur Unhaltbarkeit heimlicher Steuererhöhungen

Die Unhaltbarkeit rein *inflationsbedingter* heimlicher Steuererhöhungen bzw. der kalten Progression ist weitgehend unumstritten. Denn hier wird den Bürgern, obwohl sie real nicht leistungsfähiger geworden sind, vom Fiskus ein immer größerer Teil ihrer Einkommen in Form heimlicher Steuererhöhungen genommen. Hinsichtlich heimlicher Steuererhöhungen, die *durch reale Einkommenszuwächse bedingt* sind, gibt es teilweise Missverständnisse. Auf den ersten Blick könnte man nämlich meinen, wegen der real gestiegenen Leistungsfähigkeit sei es gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgerichtig, dass die prozentuale Steuerbelastung zunimmt. Dies ist allerdings ein doppeltes Missverständnis, nämlich einerseits hinsichtlich des Leistungsfähigkeitsprinzips und andererseits auch hinsichtlich Sinn und Zweck der Progression.

Das *Leistungsfähigkeitsprinzip* bezieht sich ausschließlich auf die Verteilung der Steuerlast zwischen den Steuerzahlern und erfordert, dass Steuerzahler mit höherer Leistungsfähigkeit eine höhere Steuerlast tragen als Steuerzahler mit geringerer Leistungsfähigkeit. Dieses Erfordernis ist auch bei einem linearen Tarif mit einem für alle gleich hohen prozentualen Steuersatz erfüllt. Denn dann zahlt ein Steuerzahler mit doppeltem Durchschnittseinkommen absolut doppelt so viel Steuern wie ein Durchschnittsverdiener, was mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in Einklang steht (bildlich: bei doppelt so breiten Schultern werden doppelt so schwere Lasten getragen). Wenn aber das Leistungsfähigkeitsprinzip gar keinen progressiven Tarif erfordert, dann ist mit diesem Besteuerungsprinzip grundsätzlich auch kein Anstieg des prozentualen Steuersatzes – egal ob für Gering-, Durchschnitts- oder Besserverdiener – zu begründen.

Aber auch mit *Sinn und Zweck der Progression* ist die durch den realen Einkommensanstieg bedingte heimliche Steuererhöhung des exemplarisch betrachteten Durchschnittsverdieners nicht zu rechtfertigen. Mit der Entscheidung für einen progressiven Tarif wird politisch festgelegt, dass über die Einkommensteuer stärker umverteilt werden soll, als dies bei einem linearen Tarif (mit gleichem Steuersatz für alle) der Fall ist. Mit der Progression, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip durchaus verzichtbar ist, wird also ein verteilungspolitisches Ziel verfolgt.

Da der Durchschnittsverdiener seine Position in der Rangordnung aller Steuerzahler trotz des realen Einkommensanstiegs von 2010 bis 2014 nicht verändert (er war und bleibt Durchschnittsverdiener), gibt es verteilungspolitisch keine Veranlassung, ihn im Jahr 2014 über einen erhöhten Steuersatz stärker zur Umverteilung heranzuziehen als im Jahr 2010. Lässt man das dennoch zu, hat dies bei weiterem realem Einkommenswachstum langfristig zur Folge, dass Durchschnittsverdiener in den Tarifbereich mit dem Spitzensteuersatz wachsen und dann den gleichen Steuersatz zahlen wie Spitzenverdiener. Die ursprünglich beabsichtigte Umverteilung über die unterschiedlichen Steuersätze des progressiven Tarifs ist dann nicht mehr möglich.

Wenn ein progressiver Tarif dauerhaft die gleiche Steuerlastverteilung und insoweit die gleiche Umverteilungswirkung wie bei seiner Einführung behalten soll, müssen die Tarifeckwerte regelmäßig entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung angepasst werden. Denn dann ist sichergestellt, dass die prozentuale Steuerlast von Durchschnittsverdienern ebenso gleich gehalten wird, wie die von Beziehern doppelter, dreifacher oder halber Durchschnittseinkommen. Wenn dies gewährleistet ist, ändert sich an der Struktur der Belastung nichts und auch der staatliche Anteil an den Einkommen bleibt unverändert.

Für den betrachteten Beispielfall bedeutet das konkret: Werden die Tarifeckwerte 2014 entsprechend dem seit dem Jahr 2010 erfolgten Einkommensanstieg um 11,5% angehoben, kommt es weder zu inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen noch zu heimlichen Steuererhöhungen aufgrund des realen Einkommensanstiegs. Der Durchschnittsverdiener zahlt dann 593 Euro weniger Steuern als bei unverändertem Tarif. Wird lediglich die kalte Progression ausgeschaltet, bleibt seine Belastung um 160 Euro höher. Bei vollständiger Vermeidung heimlicher Steuererhöhungen zahlt er im Jahr 2014 mit 21,88% den gleichen Steuersatz wie im Jahr 2010. Gleichwohl erhält der Fiskus aber 11,5% bzw. 881 Euro mehr an Steuern, weil das (Nominal-)Einkommen des Durchschnittsverdieners 2014 um 11,5% höher ist als 2010.

### **Unzureichende Korrekturpläne der Bundesregierung**

Nach den Plänen der Bundesregierung sollen die Eckwerte des derzeitigen Tarifs in den Jahren 2013 und 2014 in zwei Stufen um insgesamt 4,4% erhöht werden. Diese geplante Anhebung betrifft den Grundfreibetrag von derzeit 8.004 Euro, die „Knickstelle“ im Tarifverlauf (bei 13.470 Euro) und die Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz (bei 52.882 Euro). Dagegen ist für die Einkommensgrenze der Reichensteuer eine Reduzierung von 250.730 Euro auf 250.000 Euro geplant.

Eine solche 4,4-prozentige Anhebung der Tarifeckwerte würde die rein inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen bzw. die kalte Progression für die Masse der Steuerzahler – abgesehen von Spitzenverdienern, die den „Reichensteuersatz“ entrichten – im Jahr 2014 etwas mehr als zur Hälfte ausgleichen. Die gesamten heimlichen Steuererhöhungen würden indes nur zu etwas mehr als einem Drittel ausgeglichen. Zur vollständigen Vermeidung der kalten Progression müssten die Tarifeckwerte 2014 um 8,5% angehoben und das dazu erforderliche Gesamtvolumen von den vorgesehenen 6,1 Mrd. Euro auf rund 12 Mrd. Euro aufgestockt werden.

Um die gesamten heimlichen Steuererhöhungen zu vermeiden, müssten alle Tarifeckwerte 2014 um 11,5% erhöht und dafür ein Korrekturvolumen von rund 16 Mrd. Euro vorgesehen werden. Was die Bundesregierung vorhat, ist also keine Entlastung sondern ein nur sehr begrenzter Verzicht auf Steuererhöhungen, die bei Untätigkeit des Gesetzgebers ansonsten heimlich wirksam werden.

Diese Korrekturpläne sind zwar unzureichend, die Steuerpläne von SPD und Grünen für die Steuerzahler aber viel schlimmer. Die Oppositionsparteien wollen nämlich nicht nur die heimlichen Steuererhöhungen ungemindert weiter laufen lassen. Sie wollen obendrein ab Jahreseinkommen von 52.882 (Grüne) beziehungsweise 64.000 Euro (SPD) die Steuersätze zusätzlich erhöhen.

## Der Tarif muss auf Räder

Um heimliche Steuererhöhungen dauerhaft zu vermeiden, sollten die Tarifeckwerte gesetzlich an die Einkommensentwicklung gekoppelt, der Tarif also „auf Räder“ gestellt werden. Damit wird nicht zuletzt verhindert, dass heimliche Steuererhöhungen wie bisher in das mit den Steuerschätzungen prognostizierte Steueraufkommen einbezogen und in der Finanzplanung als vermeintlich dauerhaft verfügbare Haushaltsmittel eingeplant und letztlich auch verausgabt werden. Die von der Koalition beabsichtigte regelmäßige Überprüfung der kalten Progression im Existenzminimumbericht ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus. In rund der Hälfte der 34 OECD-Länder wird die Einkommensteuer bereits nach festen Regeln oder aufgrund gesetzlicher Automatismen angepasst. Ein „Tarif auf Rädern“ mit gesetzlich geregelten automatischen Tarifkorrekturen hindert den Gesetzgeber im Übrigen nicht daran, Steuern – falls notwendig – zu erhöhen. Dies würde dann aber nicht heimlich, sondern offen in ordnungsgemäßem Gesetzgebungsverfahren mit Einbeziehung von Bundestag und Bundesrat erfolgen.

**Herausgeber:**

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: [kbi@steuerzahler.de](mailto:kbi@steuerzahler.de), Web: [www.karl-braeuer-institut.de](http://www.karl-braeuer-institut.de)