

# Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse

---

Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler | Schrift 2

**DSi**

Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse

# **Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse**

Deutsches Steuerzahlerinstitut  
des Bundes der Steuerzahler e. V.  
Berlin

November 2014

Bearbeitung:

D. Fichte, J. Lemmer, M. Warneke

Herausgeber:

Deutsches Steuerzahlerinstitut  
des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12

Telefon 030 / 25 93 96-32

[www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)

Druck: Bonner Universitätsdruckerei

ISSN 2197-6031

## **Geleitwort**

Gerechtigkeit ist in unserer Demokratie sehr wichtig. Die Akzeptanz staatlichen Handelns hängt stark davon ab, ob es als fair empfunden wird. Komplexe und komplizierte Rechtssysteme, wie unsere Steuergesetzgebung, verbergen häufig Ungerechtigkeiten. Deshalb beschäftigen sich der Bund der Steuerzahler und sein wissenschaftliches Institut auch seit Jahren mit den ungerechten Effekten der kalten Progression. Unser Verdienst ist es, dass inzwischen die negativen Wirkungen der kalten Progression gesellschaftlich erkannt worden sind und nunmehr in der öffentlichen Debatte ein Schließen dieser Gerechtigkeitslücke gefordert wird.

Neben der kritischen Analyse liefert unser Institut auch einen konkreten Gesetzentwurf zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression. Damit leisten wir einen konstruktiven Beitrag in dieser Diskussion und helfen mit, dass nach der allgemeinen Erkenntnis nun auch Taten folgen müssen.

Die vorliegende Schrift versteht sich auch als Teil unseres Engagements für eine wirkungsvolle Ergänzung zur Schuldenbremse. Seit 2009 ist die Schuldenbremse zwar im Grundgesetz verankert, jedoch ist der politische Hang zu wahltaktischen Mehrausgaben ungebrochen. Um zu verhindern, dass die Vorgaben der Schuldenbremse über weitere Steuererhöhungen erfüllt werden, ist eine zusätzliche Steuerbremse wichtiger denn je. Nur so kommen wir auf den richtigen Kurs zu gesunden Staatsfinanzen und einer angemessenen Belastung der Bürger. Die dauerhafte Beseitigung der kalten Progression ist vor diesem Hintergrund nicht nur gerecht, sondern auch ein erster Beitrag zu einer wirkungsvollen Steuerbremse.

### **Reiner Holznagel**

Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

## Zusammenfassung

Die kalte Progression – auch bekannt als inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen – ist ein spezielles Problem des progressiven Einkommensteuertarifs. Nach geltendem Tarif steigt der Durchschnittssteuersatz selbst dann, wenn das Einkommen lediglich *nominal* wächst, aber *real* gleich bleibt oder sogar sinkt. Die kalte Progression hat zur Folge, dass aus steigenden Nominaleinkommen real sinkende Nettoeinkommen werden können und somit die Bürger nach Abzug von Inflation und Steuern über weniger Kaufkraft verfügen.

Die kalte Progression ist mit schwerwiegenden Nachteilen behaftet. Sie verstößt gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und damit gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit, weil den Bürgern bei unveränderter oder sogar gesunkener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine höhere Steuerbelastung auferlegt wird. Darüber hinaus trifft die kalte Progression kleine und mittlere Einkommen überproportional. Schließlich stellt die kalte Progression eine Steuererhöhung ohne Parlamentsbeschluss dar. Das ist unter demokratischen Gesichtspunkten problematisch.

Bei unverändertem Einkommensteuertarif und anhaltender Geldentwertung wird das Ausmaß der kalten Progression Jahr für Jahr größer. Da der Einkommensteuertarif zuletzt im Jahr 2010 durchgehend reformiert wurde, sind seitdem erhebliche Mehrbelastungen entstanden. Im Zeitraum 2011 bis 2014 betrug die Zusatzbelastung durch die kalte Progression bei der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag schätzungsweise 25,4 Mrd. Euro. Bleibt der Einkommensteuertarif unverändert, wachsen die Belastungen in den Folgejahren dynamisch an. Ein Gegensteuern der Politik ist daher zwingend notwendig.

Die politische Kontroverse um das belastende Zusammenwirken von Geldentwertung und Steuerprogression ist nicht neu. Sie kann bis in die Weimarer Republik zurückverfolgt werden. In der

Bundesrepublik hat erstmals der Bund der Steuerzahler (BdSt) im Jahr 1960 das Problem der heimlichen Steuererhöhungen bzw. der kalten Progression in die finanzpolitische Debatte gebracht. Seitdem beteiligen sich der BdSt und sein Institut mit Analysen, Berechnungen und Handlungsempfehlungen an den steuerpolitischen Diskussionen über die kalte Progression. Als Ergebnis dieser Aktivitäten ist der Einkommensteuertarif in Deutschland zumindest hin und wieder angepasst worden. Es existiert jedoch noch kein regelgebundenes Verfahren, wie z. B. ein „Tarif auf Rädern“, um die kalte Progression systematisch zu vermeiden. Im Ausland ist die Situation vielfach anders. In zahlreichen Ländern gibt es verbindliche Regelungen zum Abbau der kalten Progression. In einigen Staaten wie der Schweiz, Kanada, Belgien und den USA ist die jährliche Anpassung der Tarifeckwerte sogar gesetzlich vorgeschrieben und erfolgt daher automatisch.

Im deutschen Einkommensteuerrecht existiert mit der kalten Progression also weiterhin eine gravierende Gerechtigkeitslücke. Daher ist es dringend geboten, die kalte Progression durch eine gesetzliche Regelung zu beseitigen. Das DSI hat deshalb einen „Entwurf eines Gesetzes zum dauerhaften Abbau der kalten Progression“ erarbeitet und im August 2014 vorgelegt. In einem ersten Schritt werden zum 1. Januar 2015 die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen ausgeglichen, die seit 2010 aufgelaufen sind. Hierzu werden die Tarifeckwerte für 2015 gemäß der Verbraucherpreisentwicklung seit 2010 angehoben. Im zweiten Schritt wird der Gesetzgeber verpflichtet, die Tarifeckwerte dann jährlich an die allgemeine Verbraucherpreisentwicklung anzupassen („Tarif auf Rädern“). Diese Maßnahmen würden die Steuerzahler vor inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen schützen und kämen daher einer einkommensteuerlichen „Steuerbremse“ gleich.

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	1
<b>2. Das Grundproblem</b> .....	5
2.1 Einkommensteuertarif 2014 .....	5
2.2 Kalte Progression bzw. inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen.....	9
2.3 Ausmaß der kalten Progression .....	13
2.4 Wesentliche Nachteile der kalten Progression.....	19
<b>3. Ein Blick zurück</b> .....	23
3.1 Weimarer Republik .....	23
3.2 Bundesrepublik Deutschland .....	25
3.3 Der BdSt und das DSi als Akteure.....	32
<b>4. Ein Blick ins Ausland</b> .....	35
4.1 Vorbemerkungen .....	36
4.2 Internationaler Vergleich .....	37
4.3 Fazit.....	46
<b>5. Ein Blick nach vorn</b> .....	48
5.1 Kurzfristiges Reformziel: Abbau der kalten Progression .....	48
5.2 Weitere Reformansätze.....	51
<b>Anhang: Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression</b> .....	56
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	72

## **Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Kästen**

Tabelle 1:	Volumen der kalten Progression seit 2011	14
Tabelle 2:	Beispiel für die Belastung eines Steuerpflichtigen durch die kalte Progression seit 2010 (Single, ohne Kinder) .....	15
Tabelle 3:	Einkommensteuerbelastung verschiedener Einkommensklassen durch die kalte Progression (ohne Solidaritätszuschlag, Single, ohne Kinder) .....	20
Tabelle 4:	Beispiel für die Belastung eines Steuerpflichtigen durch die kalte Progression seit 2010 inkl. Solidaritätszuschlag (Single, ohne Kinder) .....	22
Tabelle 5:	Ausgewählte Initiativen im Deutschen Bundestag zum Abbau der kalten Progression bzw. heimlicher Steuererhöhungen .....	27
Tabelle 6:	Inflationsanpassung im Einkommensteuerrecht in den OECD-Staaten .....	37
Tabelle 7:	Regelungen zum Abbau der kalten Progression in ausgewählten Staaten .....	44
Tabelle 8:	Empfohlene Anpassung der Tarifeckwerte zum 1. Januar 2015 gemäß DSi-Gesetzentwurf .....	49
Tabelle 9:	Vergleich der aktuellen und inflationsbereinigten Werte für ausgewählte Abzugsbeträge im Einkommensteuerrecht	52

Abbildung 1:	Einkommensteuertarif 2014 .....	7
Abbildung 2:	Einkommensteuertarif 2014 – Verlauf bis zum zvE von 60.000 Euro .....	8
Abbildung 3:	Wirkung der kalten Progression – grafisch dargestellt I.....	17
Abbildung 4:	Wirkung der kalten Progression – grafisch dargestellt II.....	18
Abbildung 5:	Einkommensteuertarif 2014 und BdSt-DSi-Reformtarif 2015.....	50
Kasten 1:	Aktuelle Zitate führender Politiker zur kalten Progression .....	3
Kasten 2:	Beispiel für die Wirkung der kalten Progression .....	10
Kasten 3:	Kalte Progression im weiteren Sinn bzw. realbedingte heimliche Steuererhöhungen	12
Kasten 4:	Wirkung der kalten Progression – grafische Darstellung .....	16
Kasten 5:	Politikerzitate zu heimlichen Steuer- erhöhungen und kalter Progression aus fünf Jahrzehnten.....	28
Kasten 6:	Abbau der kalten Progression im Ausland – eine kurze Chronologie .....	35
Kasten 7:	Jährliche Tarifierfassung an Preis- entwicklung international weit verbreitet .	46
Kasten 8:	„Tarif auf Rädern“ – in der Sozialversicherung bereits bekannt .	53

# 1. Einleitung

„Heimliche Steuererhöhungen“ ist ein Begriff, den der Bund der Steuerzahler geprägt hat.<sup>1</sup> Er bezeichnet die im Vergleich zu Einkommenssteigerungen überproportional wachsende Einkommensteuerbelastung. Grund dafür ist die progressive Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs. Es handelt sich um Steuererhöhungen, die automatisch ohne Parlamentsbeschluss und damit heimlich erfolgen. Die heimlichen Steuererhöhungen sind besonders dann ungerecht, wenn die Einkommen nur in Höhe der Inflationsrate wachsen und somit real nicht steigen, die prozentuale Einkommensteuerbelastung aber dennoch zunimmt. Das reduziert die Kaufkraft und den Wohlstand der Steuerzahler. Dieses Problem ist als „kalte Progression“ bekannt.<sup>2</sup>

Das Problem der heimlichen Steuererhöhungen bzw. der kalten Progression wurde bereits vor fast einem Jahrhundert von einzelnen Finanz- und Wirtschaftswissenschaftlern erkannt. Doch es war der Bund der Steuerzahler, der die Problematik 1960 erstmals in die öffentliche Debatte gebracht hat. Heimliche Steuererhöhungen waren sodann eines der Kernthemen des 1965 gegründeten finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler, das dazu zahlreiche Publikationen veröffentlichte.<sup>3</sup> Die Aktivitäten haben dazu geführt, dass der Abbau heimlicher Steuererhöhungen ein fester Bestandteil der steuerpolitischen Diskussion ist.

Obwohl in der Zwischenzeit immer wieder diskretionäre Korrekturen im Einkommensteuerrecht vorgenommen wurden, die zum partiellen Abbau heimlicher Steuererhöhungen führten, ist das Problem immer noch nicht dauerhaft gelöst worden. Der vom Institut empfohlene und vom Bund der Steuerzahler propagierte „Ta-

---

1 Siehe *Bund der Steuerzahler* (1960) sowie Kapitel 3.3.

2 Zum Problem der heimlichen Steuererhöhungen siehe insbesondere Kapitel 2.

3 Siehe Kapitel 3.3.

rif auf Rädern“, also eine automatische regelmäßige Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs an die Preis- bzw. Einkommensentwicklung, ist bisher noch nicht umgesetzt worden. Hauptgrund dafür ist, dass die Politik es vorzieht, die Steuermehereinnahmen still und heimlich zu verbuchen und für wahltaktisch motivierte Leistungsausweitungen und sonstige Mehrausgaben zu verwenden.

Doch zurzeit scheint die Gelegenheit historisch günstig zu sein. Die öffentliche Diskussion um den dauerhaften Abbau der kalten Progression wird so intensiv wie nie zuvor geführt. In der Finanzwissenschaft herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die kalte Progression beseitigt werden sollte. Dies zeigen zahlreiche aktuelle Publikationen.<sup>4</sup> Auch von Seiten der Verbände und Interessensvertreter herrscht weitgehend Einigkeit. Bemerkenswert ist, dass sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften für die Beseitigung inflationsbedingter Steuererhöhungen plädieren.<sup>5</sup> Vor allem aber gibt es eine relativ breite Allianz von Politikern aller Couleur, die diese Forderung umsetzen wollen (siehe auch *Kasten 1*).<sup>6</sup> Schließlich machen die derzeit niedrigen Inflationsraten sowie die positive Entwicklung der Steuereinnahmen und damit die gut gefüllten Staatskassen einen Abbau der kalten Progression besonders leicht finanzierbar. Um einen ersten wichtigen Reformschritt zu initiieren, hat das Institut Ende August 2014 einen Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression vorgelegt.<sup>7</sup>

Die vorliegende Ausarbeitung fasst die Problematik rund um die kalte Progression zusammen. Sie erklärt das Grundproblem, bietet einen historischen Rückblick auf die vergangenen Debatten in

---

4 Siehe Fn 85.

5 Siehe stellvertretend *BDA* (2014) und *DGB* (2014).

6 Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU fordert den Abbau der kalten Progression auch online unter [www.steuerbremse-jetzt.de](http://www.steuerbremse-jetzt.de). Der bayerische Finanzminister *Söder* hat sogar einen eigenen Gesetzentwurf erarbeiten lassen.

7 Siehe Kapitel 5.1 und Anhang.

Deutschland und gibt einen Überblick über den Umgang mit der kalten Progression im Ausland. Abschließend werden Handlungsempfehlungen zum dauerhaften Abbau der kalten Progression vorgelegt.

**Kasten 1: Aktuelle Zitate führender Politiker zur kalten Progression**

„Natürlich hat der Abbau der kalten Progression weiterhin Priorität.“ (Wolfgang Schäuble, CDU, Bundesminister der Finanzen am 08.04.2014)<sup>8</sup>

„Die Entlastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der kalten Progression bleibt für uns weiterhin auf der Tagesordnung, da insbesondere kleine und mittlere Einkommen prozentual hiervon besonders belastet sind.“ (Antje Tillmann, CDU, Finanzpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 07.03.2014)<sup>9</sup>

„Wir müssen die kalte Progression abbauen. Sie ist Diebstahl.“ (Carsten Linnemann, CDU, Vorsitzender der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung am 19.10.2013)<sup>10</sup>

„Wir müssen die kalte Progression abschaffen, bei der die Bürger durch das Zusammenspielen aus Inflation und Steuertarif belastet werden.“ (Markus Söder, CSU, Bayerischer Finanzminister am 21.09.2014)<sup>11</sup>

„Ich bin der Überzeugung, dass man so eine schwierige Aufgabe wie die Abschaffung der kalten Progression, da wo eine Lohnerhöhung gleich mal an den Staat weiter gereicht wird, dass wir das schaffen können und zwar ohne Steuererhöhung

---

8 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2014a), S. 2229.

9 Vgl. *TLZ online* (2014).

10 Vgl. *WELT online* (2013).

11 Vgl. *WELT online* (2014).

in diesem Land.“ (Sigmar Gabriel, SPD, Parteivorsitzender und Bundesminister für Wirtschaft und Energie am 03.08.2014)<sup>12</sup>

„Aber wenn die Progression so gestaltet ist, dass Lohnerhöhungen für Facharbeiter nach Abzug der Steuern gerade zum Erhalt der Kaufkraft reichen, dann ist das weder fair noch gerecht. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir über den Abbau der kalten Progression reden müssen [...].“ (Thomas Oppermann, SPD, Vorsitzender der Bundestagsfraktion am 09.04.2014)<sup>13</sup>

„Diese sogenannte kalte Progression sollte beseitigt werden.“ (Gregor Gysi, DIE LINKE, Vorsitzender der Bundestagsfraktion am 25.06.2014)<sup>14</sup>

„Ich werbe dafür, die kalte Progression abzumildern und untere Einkommen zu entlasten.“ (Kerstin Andreae, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, stellvertretende Sprecherin der Bundestagsfraktion am 21.07.2014)<sup>15</sup>

„Diese Enteignung der Mittelschicht heißt ‚kalte Progression‘.“ (Christian Lindner, FDP, Parteivorsitzender am 02.08.2014)<sup>16</sup>

---

12 Vgl. *SPD online* (2014).

13 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2014b), S. 2335.

14 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2014c), S. 3684.

15 Vgl. *RP online* (2014).

16 Vgl. *BILD online* (2014).

## 2. Das Grundproblem

### 2.1 Einkommensteuertarif 2014

Die Einkommen natürlicher Personen werden in Deutschland seit langem progressiv besteuert.<sup>17</sup> Dies bedeutet, dass der Durchschnittssteuersatz mit steigendem Einkommen zunimmt. Steuerzahler mit höheren Einkommen werden einem höheren prozentualen (Durchschnitts-)Steuersatz unterworfen als Steuerzahler mit niedrigeren Einkommen.

Der aktuelle Einkommensteuertarif des Jahres 2014<sup>18</sup> weist fünf Tarifzonen auf:

- Bis zu einem *Grundfreibetrag* von 8.354 Euro/Jahr ist das zu versteuernde Einkommen (zvE) von der Belastung mit der Einkommensteuer freigestellt. Der Grundfreibetrag hat die Funktion, das Existenzminimum von der Einkommensteuer freizustellen.<sup>19</sup> Seine Höhe wird regelmäßig im Rahmen des Existenzminimumberichts der Bundesregierung ermittelt und an die Entwicklung der sozialhilferechtlichen Regelbedarfe zur Bestreitung des Existenzminimums angepasst.<sup>20</sup> Der Grundfreibetrag ist somit der einzige Tarifeckwert, der regelgebunden dynamisiert ist.
- Die *erste Progressionszone* beginnt somit bei einem zvE von über 8.354 Euro/Jahr. Der Eingangssteuersatz beträgt 14 Prozent. Daran anschließend steigt der Steuersatz relativ schnell an, wie der steile Verlauf des Grenzsteuersatzes zeigt (siehe

---

17 „Der progressive Tarif ist bereits 1891 in Preußen eingeführt worden (0,67 bis 4 Prozent). Die Überzeugung, dass die Besteuerung progressiv zu sein habe, reicht in das 19. Jahrhundert zurück und hat vor allem durch die sozialen Konflikte des 19. Jahrhunderts im Wandel von der feudalistischen Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft Auftrieb erfahren.“ (Lang 2010, Rz. 801.)

18 Im Folgenden werden die Tarifwerte für Ledige skizziert; für Verheiratete gelten die doppelten Tarifwerte.

19 Siehe BVerfGE 87, 153 und 82, 60, 92 ff. Vgl. auch Schemmel (1993), S. 70 ff.

20 Siehe zuletzt Bundesregierung (2012).

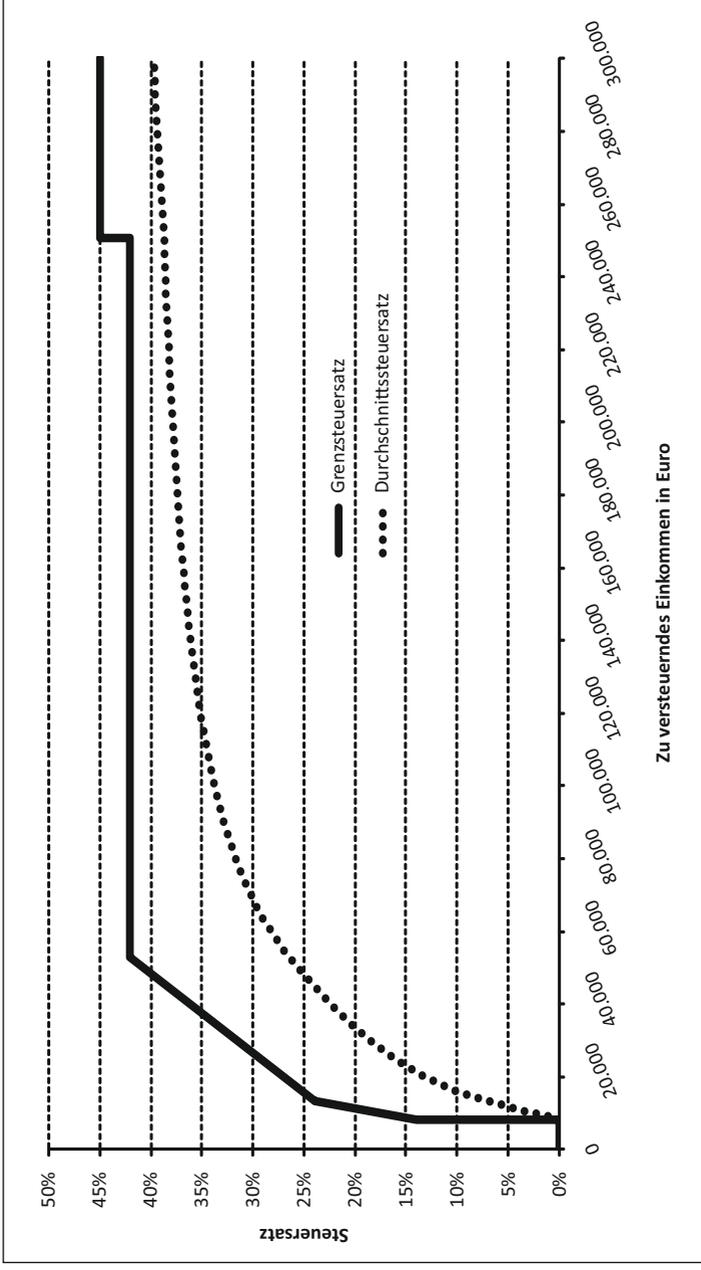
Abbildung 1 und 2). Die erste Progressionszone verläuft bis zu einem zVE von 13.469 Euro/Jahr und einem Grenzsteuersatz von 23,97 Prozent.

- Die *zweite Progressionszone* beginnt bei einem zVE von über 13.469 Euro/Jahr und verläuft bis zu einem zVE von 52.881 Euro/Jahr. Der Grenzsteuersatzverlauf ist hier etwas flacher als in der ersten Progressionszone. Die zweite Progressionszone endet bei einem Grenzsteuersatz von 42 Prozent.
- Bei einem zVE von über 52.881 Euro/Jahr beginnt die *erste Proportionalzone*. Bis zu einem zVE von 250.730 Euro/Jahr bleibt der Grenzsteuersatz dann konstant bei 42 Prozent.
- Die *zweite Proportionalzone* beginnt schließlich bei einem zVE von über 250.730 Euro/Jahr. Für alle Einkommensteile über diesem Betrag gilt ein konstanter Grenzsteuersatz von 45 Prozent. Die gesamte zweite Proportionalzone wird auch als „Reichensteuer“<sup>21</sup> bezeichnet.

---

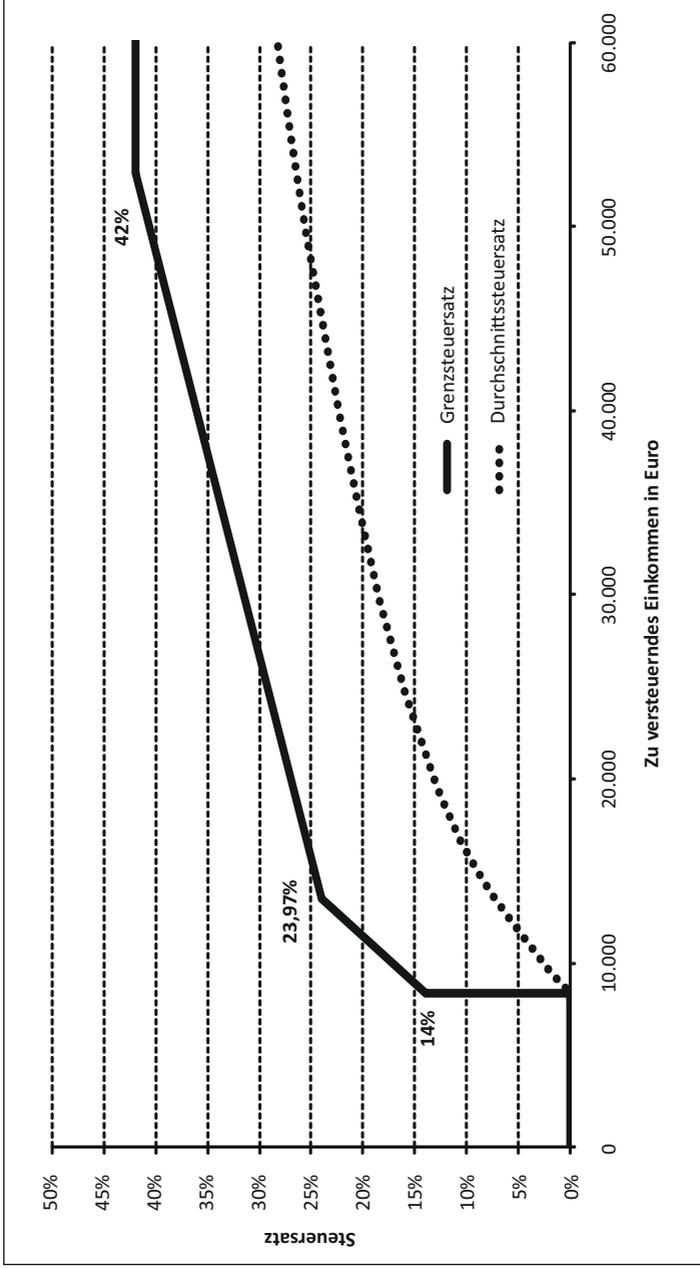
21 Die zweite Proportionalzone wurde zum Jahr 2007 eingeführt. Siehe Steueränderungsgesetz 2007, in: Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 35 vom 24. Juli 2006, S. 1652 ff. Siehe auch *KBI* (2008), S. 20 ff.

Abbildung 1: Einkommensteuertarif 2014



Eigene Darstellung.

Abbildung 2: Einkommensteuertarif 2014 – Verlauf bis zum zVE von 60.000 Euro



Eigene Darstellung.

## 2.2 Kalte Progression bzw. inflationsbedingte heimliche Steuererhöhungen

Für den einzelnen Bürger führt ein progressiver Einkommensteuertarif dazu, dass seine Steuerschuld bei steigendem Einkommen automatisch prozentual stärker zunimmt als das Einkommen selbst. Dadurch wird ein immer größerer Teil des Einkommens durch die Steuer aufgezehrt; die Steuerlastquote steigt also an. Das ist finanzpolitisch gewollt, finanzwissenschaftlich aber nicht zwingend. Problematisch wird es allerdings, wenn der Durchschnittssteuersatz des Einzelnen schon dann steigt, wenn sein Einkommenszuwachs nur die Inflation ausgleicht oder sogar unter der Preissteigerungsrate liegt, sodass das neue Einkommen sich real nicht erhöht oder sogar sinkt.<sup>22</sup> Dieser Effekt der steigenden Durchschnittssteuersätze wird als „kalte Progression“ oder „heimliche Steuererhöhung im engen Sinn“ bezeichnet.<sup>23</sup>

Die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen entstehen also dann, wenn die Steuerlast bei einem erhöhten Nominaleinkommen, aber gleich gebliebenen oder sogar geringeren Realeinkommen steigt. Angenommen, die Einkommen der Bürger steigen in Höhe der Inflationsrate. Dann verfügen sie zwar über ein höheres Nominaleinkommen, real bleibt ihr Einkommen jedoch gleich. Weil das Einkommensteuerrecht sich aber nicht an Real-, sondern an Nominaleinkommen orientiert, steigt aufgrund der Tarifprogression die prozentuale Steuerlast der Bürger. Die kalte Progression führt zu einem dazu, dass der Anstieg der Nettoeinkommen nach Steuern hinter dem Anstieg der Bruttoeinkommen zurückbleibt. Zum anderen führt sie zu einer absoluten Reduktion

---

22 Liegt der Einkommenszuwachs über der Inflationsrate, aber nicht höher als der durchschnittliche nominale Einkommenszuwachs aller Einkommensteuerpflichtigen, tritt zudem das Problem der kalten Progression im weiteren Sinne auf. Siehe dazu Kasten 3.

23 Zum Problem der kalten Progression bzw. heimlichen Steuererhöhungen vgl. z. B. *Bund der Steuerzahler* (1960); *KBI* (1971), S. 135 ff.; *KBI* (1989); *KBI* (2000), S. 38 ff.; *KBI* (2002), S. 14 ff. Siehe auch Kapitel 3.3.

der realen Nettoeinkommen (siehe auch *Kasten 2*). Folglich können die Steuerzahler weniger Güter und Dienstleistungen konsumieren; ihr Wohlstand sinkt.<sup>24</sup>

Die Geldentwertung betrifft im Übrigen nicht nur den Einkommensteuertarif, sondern auch die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage. Abzugsbeträge, wie z. B. der Arbeitnehmerpauschbetrag, sind im Einkommensteuerrecht als Nominalbeträge fixiert. Bleiben sie unverändert, werden sie infolge eines Preisniveaustiegs real entwertet.<sup>25</sup>

### **Kasten 2: Beispiel für die Wirkung der kalten Progression**

In der ersten Spalte der Tabelle ist die Situation im Beispieljahr 2010 dargestellt. Ein Steuerpflichtiger hatte im Jahr 2010 ein zu versteuerndes Einkommen (zvE) in Höhe von 30.000 Euro. Bei einem Durchschnittssteuersatz von damals 18,75 Prozent betrug seine Einkommensteuerschuld 5.625 Euro und sein zvE abzgl. Steuern folglich 24.375 Euro.

Wenn das Einkommen des Steuerpflichtigen 2011 lediglich in Höhe der Inflationsrate um 2,1 Prozent auf 30.630 Euro gestiegen ist, blieb sein reales Einkommen unverändert bei 30.000 Euro.

Gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip wäre es daher sachgerecht gewesen, ihn mit einem gleich hohen Durchschnittssteuersatz wie im Vorjahr, also 18,75 Prozent, zu belasten. Auf diese Weise wäre die Veränderung des nominalen Einkommens, der Steuerbelastung und des nominalen Einkommens nach Steuern mit jeweils 2,1 Prozent gleich hoch gewesen (siehe Spalte 2).

---

<sup>24</sup> Das Problem der inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen wurde bereits von *Günther* (1923) und *Viner* (1923) thematisiert. Zur Historie der Diskussion um die kalte Progression siehe Kapitel 3.

<sup>25</sup> Vgl. *Broer* (2012).

Tatsächlich ist sein persönlicher Steuersatz jedoch von 18,75 auf 19,02 Prozent gestiegen. Dies liegt daran, dass im geltenden Einkommensteuerrecht die kalte Progression wirkt. Die Steuerlast des Steuerpflichtigen steigt deshalb im Vergleich zum Einkommenszuwachs überproportional um 3,6 Prozent. Folglich steigt sein Einkommen nach Steuern unterproportional um 1,8 Prozent. Damit blieb sein relativer Einkommenszuwachs nach Steuern hinter seinem eigentlichen Einkommenszuwachs zurück. Sein reales Einkommen nach Steuern sank sogar um 0,3 Prozent (siehe Spalte 3).

Im Vergleich zur sachgerechten Besteuerung mit einem gleich hohen Durchschnittssteuersatz muss der Steuerpflichtige eine höhere Steuerbelastung und damit einen nominalen Einkommensverlust von 82 Euro hinnehmen.

Beispielrechnung	2010	2011 (indexierter Tarif)	2011 (tatsächlicher Tarif)
zu versteuerndes Jahreseinkommen (zvE)	30.000 €	30.630 €	
Veränderung des zvE in Höhe der Verbraucherpreisentwicklung ggü. 2010		+ 2,1 %	
<i>reales zvE (in Preisen von 2010)</i>	30.000 €	30.000 €	
persönlicher Steuersatz (Durchschnittssteuersatz) nach jeweiligem Tarif	18,75 %	18,75 %	19,02 %
Einkommensteuer	5.625 €	5.743 €	5.825 €
Veränderung der Steuerlast ggü. 2010		+ 2,1 %	+ 3,6 %
zvE abzgl. Steuern	24.375 €	24.887 €	24.805 €
Veränderung des zvE abzgl. Steuern ggü. 2010		+ 2,1 %	+ 1,8 %
<i>reales zvE abzgl. Steuern</i>	24.375 €	24.375 €	24.295 €
<i>Veränderung des realen zvE abzgl. Steuern ggü. 2010</i>		0 %	- 0,3 %
<b>Belastung durch kalte Progression nominal</b>		<b>0 €</b>	<b>82 €</b>

*Eigene Berechnung. Abweichungen durch Rundungen.*

### **Kasten 3: Kalte Progression im weiteren Sinn bzw. realbedingte heimliche Steuererhöhungen**

Streng genommen ist zwischen kalter Progression im engeren und im weiteren Sinne zu unterscheiden.<sup>26</sup> Die kalte Progression im engeren Sinne meint die soeben erläuterten inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen. Die kalte Progression im weiteren Sinne bzw. die realbedingten heimlichen Steuererhöhungen gehen darüber hinaus. Maßstab ist hierfür nicht das Verbraucherpreiswachstum, sondern der durchschnittliche nominale Einkommenszuwachs der Steuerpflichtigen.

Grundsätzlich drückt jede Tarifformel aus, welche Tarifbelastung für das gesamte Einkommensspektrum als angemessen betrachtet wird. Wenn nun in einer Volkswirtschaft der Einkommenszuwachs aller Steuerpflichtigen als identisch unterstellt wird, bleibt die Position jedes Einzelnen innerhalb des Einkommensspektrums unverändert. Trotz des Einkommensanstiegs ist dann niemand im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen leistungsfähiger geworden. Dennoch muss beim geltenden Einkommensteuertarif jeder – falls der Gesetzgeber nicht regelmäßig tarifkorrigierend eingreift – einen höheren Durchschnittssteuersatz auf sein gestiegenes Nominaleinkommen entrichten. Durchschnittlich und sogar unterproportional steigende Einkommen werden dann mit höheren (Durchschnitts-)Steuersätzen belegt.

Sachgerecht wäre es jedoch, wenn lediglich für überproportionale Zuwächse des Einkommens höhere Durchschnittssteuersätze gelten würden, also für jene Steuerpflichtigen, die aufgrund überdurchschnittlich gesteigener Leistungsfähigkeit innerhalb des Einkommensspektrums der Volkswirtschaft aufsteigen. Um dies sicherzustellen, um also realbedingte heim-

---

26 Siehe auch *Neumark* (1970), S. 181 ff; *KBI* (1971), S. 135 ff.

liche Steuererhöhungen auszuschalten, müsste die Tarifformel regelmäßig mit dem durchschnittlichen nominalen Einkommenszuwachs einer Volkswirtschaft indexiert werden.<sup>27</sup>

### 2.3 Ausmaß der kalten Progression

#### *Gesamtvolumen der kalten Progression*

Bei unverändertem Einkommensteuertarif und anhaltender Geldentwertung wird das Ausmaß der kalten Progression Jahr für Jahr größer. Um dies zu quantifizieren, muss zunächst ein angemessenes Basisjahr gewählt werden. Beispielsweise hat der *SVR Wirtschaft* in seiner Modellrechnung zu den Belastungen durch die kalte Progression das Bezugsjahr 2006 gewählt.<sup>28</sup> Das *Bundesministerium der Finanzen* hat ähnliche Berechnungen mit dem Basisjahr 2013 erstellt.<sup>29</sup>

Der Einkommensteuertarif wurde indes letztmalig im Jahr 2010 durchgehend reformiert. Seither hat es lediglich in den Jahren 2013 und 2014 jeweils Erhöhungen des Grundfreibetrags gegeben. Diese haben zwar die Belastung durch die kalte Progression begrenzt, jedoch nicht vollständig abgebaut. Zudem folgte dies anderen Notwendigkeiten, nämlich der Sicherstellung eines steuerfreien Existenzminimums. Daher sind seit 2010 Belastungen der Steuerzahler durch die kalte Progression entstanden, die zum größten Teil noch nicht ausgeglichen worden sind. Deshalb sollte das Jahr 2010 als Basisjahr für eine Reform zum Abbau der kalten Progression gewählt werden.

Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Erhöhungen des Grundfreibetrags sowie der Entwicklung der Verbraucherpreise

---

27 Vgl. ausführlich *DSi* (2013), S. 56 ff. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf den ersten Reformschritt, den Abbau der kalten Progression im engeren Sinne bzw. der inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen.

28 Vgl. *SVR Wirtschaft* (2013), Tz. 671.

29 Vgl. *Bundesregierung* (2013), S. 23 ff.

betrug im Zeitraum 2011 bis 2014 die Zusatzbelastung durch die kalte Progression bei der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag schätzungsweise 25,4 Mrd. Euro. Bleibt der Einkommensteuertarif unverändert, wachsen die Belastungen in den Folgejahren dynamisch an (siehe *Tabelle 1*).

**Tabelle 1: Volumen der kalten Progression seit 2011**

Jahr	kalte Progression in Mrd. Euro
2011	2,9
2012	5,7
2013	7,6
2014	9,2
2015	12,2
2016	15,7
2017	18,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von eigenen Hochrechnungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007.<sup>30</sup>

### *Belastung einzelner Steuerzahler durch die kalte Progression*

Wie werden nun einzelne Steuerzahler durch die kalte Progression derzeit belastet? Die folgende Beispielrechnung zeigt exemplarisch, wie sich die Belastung durch die kalte Progression für den einzelnen Steuerpflichtigen auswirkt.

Der Steuerpflichtige in unserem Beispiel hatte im Jahr 2010 ein zu versteuerndes Einkommen (zvE) in Höhe von 30.000 Euro. Sein Einkommen nach Steuern betrug 24.375 Euro. Bis 2014 stieg sein zvE lediglich in Höhe der Verbraucherpreisentwicklung<sup>31</sup> (siehe *Tabelle 2*), also insgesamt um rund 7,08 Prozent auf 32.123 Euro.

<sup>30</sup> Siehe *Statistisches Bundesamt* (2012).

<sup>31</sup> Soll die kalte Progression im weiteren Sinne (siehe Kasten 3) vermieden werden, müsste der Steuerzahler hier sogar einem geringeren (Durchschnitts-)Steuersatz unterworfen werden, weil im betrachteten Zeitraum die Nominaleinkommen in Deutschland im Durchschnitt stärker als die Verbraucherpreise gestiegen sind.

Sein Einkommen nach Steuern stieg allerdings nur um 6,2 Prozent auf 25.885 Euro. Damit blieb sein Einkommenszuwachs nach Steuern hinter der Verbraucherpreisentwicklung zurück. Sein reales Einkommen nach Steuern sank um 0,8 Prozent. Ursächlich dafür ist die höhere Einkommensteuerbelastung bzw. sein persönlicher Durchschnittssteuersatz, der sich von 18,75 Prozent (2010) auf 19,42 Prozent (2014) erhöhte. Aufgrund der kalten Progression erleidet der Steuerzahler einen nominalen Einkommensverlust von 215 Euro.<sup>32</sup>

**Tabelle 2: Beispiel für die Belastung eines Steuerpflichtigen durch die kalte Progression seit 2010 (Single, ohne Kinder)**

	2010	2014 (indexierter Tarif)	2014 (tatsächlicher Tarif)
zu versteuerndes Jahreseinkommen (zvE)	30.000 €	32.123 €	
Veränderung des zvE in Höhe der Verbraucherpreisentwicklung ggü. 2010		+ 7,08 %	
<i>reales zvE (in Preisen von 2010)</i>	<i>30.000 €</i>	<i>30.000 €</i>	
persönlicher Steuersatz (Durchschnittssteuersatz) nach jeweils geltendem Tarif	18,75 %	18,75 %	19,42 %
Einkommensteuer	5.625 €	6.023 €	6.238 €
Veränderung der Steuerlast ggü. 2010		+ 7,08 %	+ 10,9 %
zvE abzgl. Steuern	24.375 €	26.101 €	25.885 €
Veränderung des zvE abzgl. Steuern ggü. 2010		+ 7,08 %	+ 6,2 %
<i>reales zvE abzgl. Steuern</i>	<i>24.375 €</i>	<i>24.375 €</i>	<i>24.174 €</i>
<i>Veränderung des realen zvE abzgl. Steuern ggü. 2010</i>		0 %	- 0,8 %
<b>Belastung durch kalte Progression nominal</b>		<b>0 €</b>	<b>215 €</b>

*Eigene Berechnung. Abweichungen durch Rundungen.*

<sup>32</sup> Zur Belastung einzelner Steuerzahler mit unterschiedlichen Einkommen durch die kalte Progression seit 1958 siehe *Boss/Müller/Schrinner* (2013).

#### **Kasten 4: Wirkung der kalten Progression – grafische Darstellung**

Die im obigen Beispiel gezeigte Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2010 bis 2014 auf einen Steuerpflichtigen wird in den Abbildungen 3 und 4 grafisch veranschaulicht. In beiden Abbildungen ist der Verlauf des jeweils geltenden Durchschnittssteuersatzes dargestellt. Zur Verdeutlichung ist in Abbildung 3 ein Ausschnitt des Steuersatzverlaufs aus Abbildung 4 dargestellt.

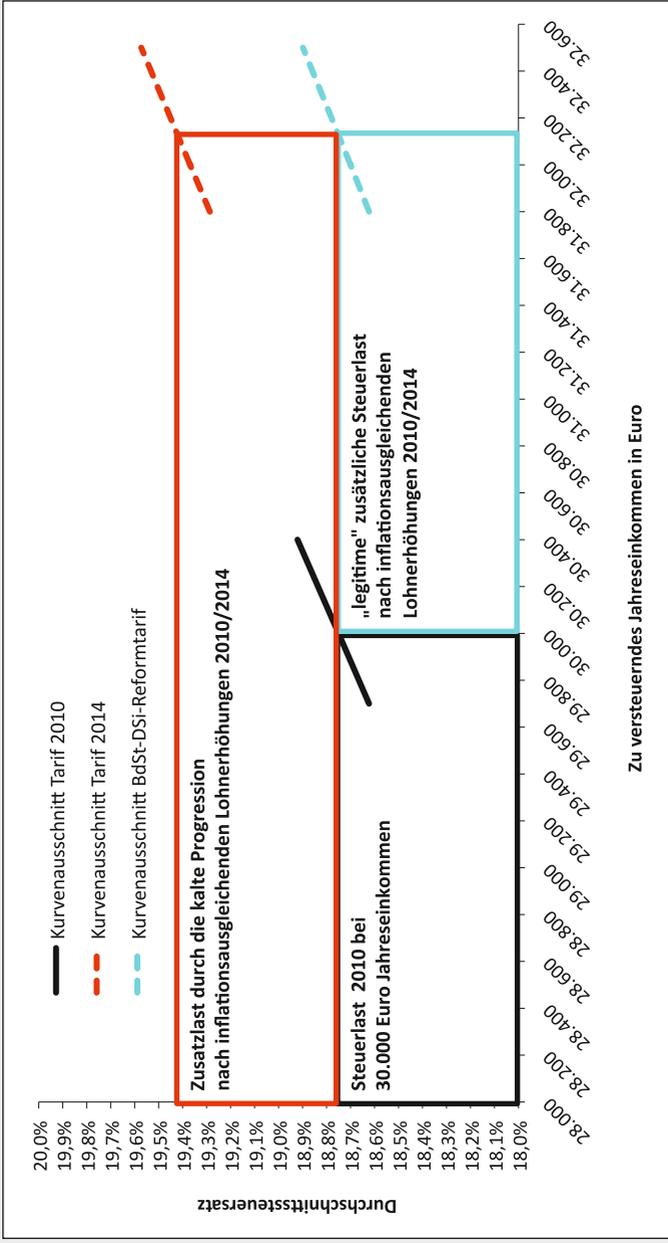
Wie bereits im obigen Beispiel erläutert, steigt das zvE des Steuerpflichtigen in Höhe der Verbraucherpreisentwicklung von 30.000 Euro (2010) auf 32.123 Euro (2014). Sein Durchschnittssteuersatz steigt von 18,75 Prozent (2010) auf 19,42 Prozent (2014).

Um den Effekt der kalten Progression zu zeigen, kann die Erhöhung der Steuerbelastung in zwei Komponenten zerlegt werden: in eine „legitime“ und eine „illegitime“ Steuerlast. „Legitim“ im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips wäre es, den Einkommenszuwachs in Höhe der Inflationsrate (hier 2.123 Euro, blauer Bereich) mit einem gleich hohen Durchschnittssteuersatz zu besteuern. „Illegitim“ ist es hingegen, auf das gesamte nominal höhere, aber real unveränderte Einkommen einen höheren Durchschnittssteuersatz anzuwenden (roter Bereich), weil „der Steuerzahler ein Einkommen versteuern muß, das er der realen Kaufkraft nach gar nicht erhält.“<sup>33</sup> Dies geschieht jedoch nach geltendem Recht.

---

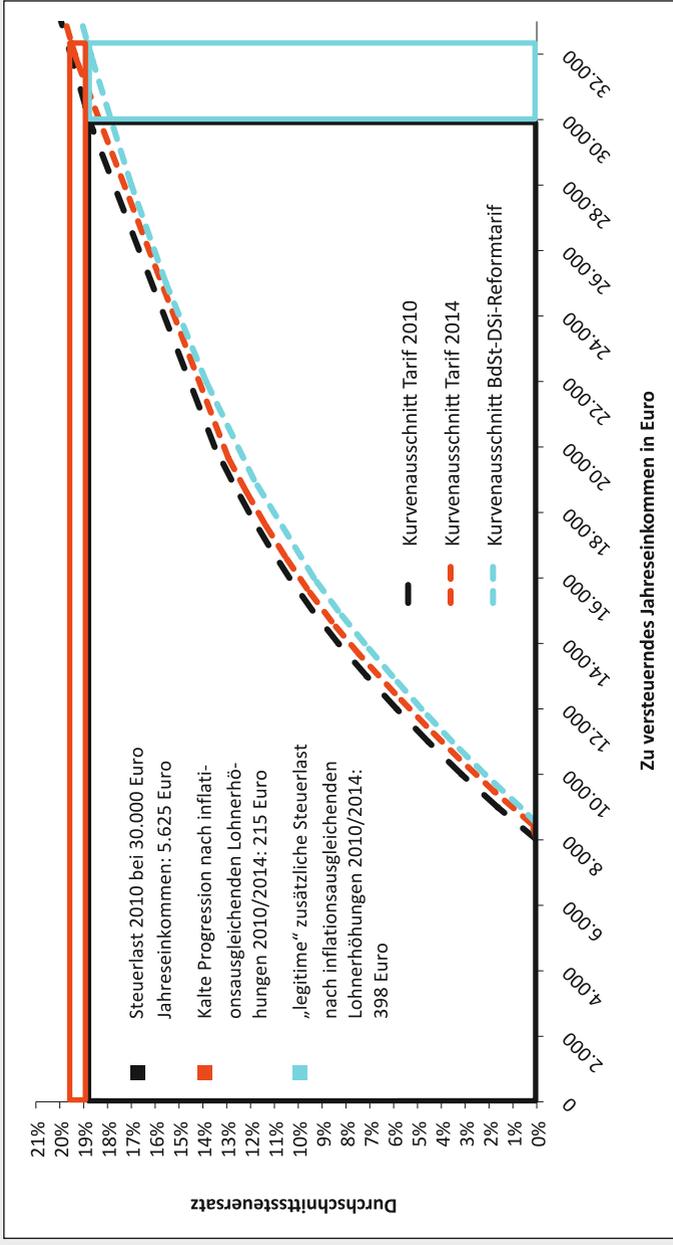
33 KBI (1971), S. 137.

**Abbildung 3: Wirkung der kalten Progression – grafisch dargestellt I**



Eigene Darstellung. Hinweis: Steuerlasten nicht maßstabsgetreu, da Achsen nicht bei Null starten.

Abbildung 4: Wirkung der kalten Progression – grafisch dargestellt II



Eigene Darstellung.

## 2.4 Wesentliche Nachteile der kalten Progression

### *Verstoß gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit*

Unter den Besteuerungsgrundsätzen nimmt der Grundsatz der Steuergerechtigkeit einen herausragenden Platz ein. Als Konkretisierung der Steuergerechtigkeit wird sowohl in der Finanz- und Steuerrechtswissenschaft als auch in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Leistungsfähigkeitsprinzip anerkannt.<sup>34</sup> Das Leistungsfähigkeitsprinzip besagt, dass die einzelnen Steuerzahler nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Zahlung von Steuern herangezogen werden sollen. Als Hauptbestimmungsgröße der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gilt das Einkommen bzw. als konkreter Maßstab das verfügbare Einkommen.<sup>35</sup>

Wenn nun das Einkommen der Bürger trotz nominaler Erhöhung real nicht steigt oder sogar sinkt, also die Kaufkraft des Einkommens gleich geblieben oder sogar gesunken ist, kann nicht von einer gestiegenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgegangen werden. Dennoch wird den Bürgern im geltenden Einkommensteuerrecht eine höhere Leistungsfähigkeit unterstellt und ihnen eine höhere Steuerbelastung auferlegt. Da das Leistungsfähigkeitsprinzip aber „ein Real- und kein Nominalwertprinzip“<sup>36</sup> ist, verstößt die kalte Progression offensichtlich gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und den Grundsatz der Steuergerechtigkeit.<sup>37</sup>

---

34 Siehe m. w. N. *DSi* (2013a), S. 10.

35 Siehe ebd., S. 9 f.

36 *Hey* (2013), Rz. 63.

37 Vgl. *Neumark* (1970), S. 184; *KBI* (2002), S. 18.

## Verteilungspolitische Nachteile

Die kalte Progression führt zu einer überproportionalen Belastung kleiner und mittlerer Einkommen.<sup>38</sup> Bleibt der Tarifverlauf unverändert, steigen die Steuerzahler stetig in höhere Progressionsstufen auf. Da der aktuelle Progressionsverlauf im unteren Einkommensteuertarifbereich besonders steil ist, sind die prozentualen Belastungen durch die kalte Progression umso höher, je niedriger das zu versteuernde Einkommen ist. Bezieher niedriger Einkommen werden von der kalten Progression also besonders stark getroffen (siehe *Tabelle 3*). Die kalte Progression ist somit verteilungspolitisch höchst problematisch.

**Tabelle 3: Einkommensteuerbelastung verschiedener Einkommensklassen durch die kalte Progression (ohne Solidaritätszuschlag, Single, ohne Kinder)**

zu versteuerndes Einkommen in Euro		Belastung durch kalte Progression	
2010	2014	in Euro	in Prozent*
20.000	21.416	128	4,4
30.000	32.123	215	3,6
40.000	42.831	336	3,5
60.000	64.247	511	2,8
80.000	85.663	511	1,9
100.000	107.078	511	1,4

\* Prozentuale steuerliche Mehrbelastung in Bezug auf eine sachgerechte Steuerbelastung gemäß indiziertem Tarif.

Eigene Berechnung mit einem Verbraucherpreiswachstum 2010-14 von rund 7,08 Prozent.

## Steuererhöhung ohne Parlamentsbeschluss

In einer parlamentarischen Demokratie erfordern Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen des Staates entsprechende Beschlüsse

38 Vgl. bereits SVR *Wirtschaft* (1969), Tz. 84. Vgl. auch Schaefer (2013), S. 13 ff.; Breidenbach/Döhrn/Kasten (2014), S. 6 ff.

des Parlaments. In der Regel umfasst ein Gesetzgebungsprozess, bei dem beispielsweise eine Steuererhöhung beschlossen werden soll, eine parlamentarische Debatte über das Gesetzesvorhaben. In vielen Fällen ist zudem der Bundesrat in den Prozess involviert.

Die Steuererhöhungen infolge der kalten Progression entstehen indes ohne einen parlamentarischen Beschluss bzw. „ohne dass der Gesetzgeber eine entsprechende Entscheidung trifft“<sup>39</sup>. Aufgrund des nominal orientierten Einkommensteuerrechts erfolgen diese Steuererhöhungen faktisch automatisch. Dies widerspricht jedoch den Regelungen zur Entscheidungsfindung über Steuererhöhungen in einer parlamentarischen Demokratie.

### *Überbelastung der Steuerzahler*

Infolge der kalten Progression erzielt der Staat automatisch ungerechtfertigte übermäßige Steuermehreinnahmen. Steuermehreinnahmen wecken jedoch politische Begehrlichkeiten. Wie die Erfahrungen mit der Finanzpolitik in Deutschland zeigen, werden Steuermehreinnahmen in der Regel für Mehrausgaben verwendet.<sup>40</sup> Ebenfalls erhöht sich auf diese Weise – bei sonst gleich bleibenden Bedingungen – der Staatsanteil am Volkseinkommen, was negative Folgen für die Privatwirtschaft haben kann.<sup>41</sup>

### *Solidaritätszuschlag als Verschärfung der kalten Progression*

Die kalte Progression verursacht eine ungerechtfertigte Mehrbelastung der Steuerzahler mit der Einkommensteuer. Diese Belastung wird noch verschärft, wenn andere Steuerarten an der Einkommensteuerschuld als Bemessungsgrundlage anknüpfen. Dies ist im geltenden Steuerrecht beim Solidaritätszuschlag der

---

39 Lang (2010), Rz. 801.

40 Siehe ausführlich KBI (2012). Vgl. bereits Neumark (1970), S. 182.

41 Vgl. DSI (2013a), S. 76 f.

Fall, für den die Einkommensteuerschuld des Steuerzahlers die Bemessungsgrundlage bildet. Somit werden die Mängel der Einkommensteuer durch den Solidaritätszuschlag noch verstärkt.<sup>42</sup> Die kalte Progression führt also nicht nur zu einer ungerechtfertigten Belastung der Steuerzahler mit der Einkommensteuer, sondern auch zu einer überhöhten Belastung mit dem Solidaritätszuschlag (siehe *Tabelle 4*).

**Tabelle 4: Beispiel für die Belastung eines Steuerpflichtigen durch die kalte Progression seit 2010 inkl. Solidaritätszuschlag (Single, ohne Kinder)<sup>43</sup>**

	2010	2014 (indexierter Tarif)	2014 (tatsächlicher Tarif)
zu versteuerndes Jahreseinkommen (zvE)	30.000 €	32.123 €	
Veränderung des zvE in Höhe der Verbraucherpreisentwicklung ggü. 2010		+ 7,08 %	
<i>reales zvE (in Preisen von 2010)</i>	30.000 €	30.000 €	
Einkommensteuer	5.625 €	6.023 €	6.238 €
Solidaritätszuschlag	309 €	331 €	343 €
Steuerbelastung gesamt	5.934 €	6.354 €	6.581 €
zvE abzgl. Steuern	24.066 €	25.769 €	25.542 €
Veränderung des zvE abzgl. Steuern ggü. 2010		+ 7,08 %	+ 6,13 %
<i>reales zvE abzgl. Steuern</i>	24.066 €	24.066 €	23.853 €
<i>Veränderung des realen zvE abzgl. Steuern ggü. 2010</i>		0 %	- 0,9 %
<b>Belastung durch kalte Progression nominal</b>		<b>0 €</b>	<b>227 €</b>
<b>davon: Einkommensteuer</b>		<b>0 €</b>	<b>215 €</b>
<b>Solidaritätszuschlag</b>		<b>0 €</b>	<b>12 €</b>

*Eigene Berechnung. Abweichungen durch Rundungen.*

42 Siehe *DSi* (2013a), S. 134.

43 Erläuterungen zur Tabelle siehe Kapitel 2.3, S. 14 f.

### **3. Ein Blick zurück**

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Wirkungen und Hintergründe der kalten Progression mit ihren vielen Facetten erläutert. Im Folgenden wird auch der historische Rückblick zeigen, dass dieses steuerpolitische Problem schon lange existiert.

#### **3.1 Weimarer Republik**

Bereits in den Anfangsjahren der Weimarer Republik stand das belastende Zusammenwirken von Geldentwertung und Steuerprogression im Fokus der Finanzpolitik. Nach der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg war die öffentliche Finanzlage desolat. Enorme Kriegsschulden, die Auflagen des Versailler Vertrages, die Wiedereingliederung der Soldaten in den Arbeitsmarkt und hohe Transferzahlungen an Kriegsversehrte führten dazu, dass die Staatsausgaben die öffentlichen Einnahmen bei weitem überstiegen. Das resultierende Defizit im Reichshaushalt deckte die Regierung größtenteils durch die fiskalische Inanspruchnahme der Reichsbank. Die Folge dieser monetären Staatsfinanzierung waren beständig und immer schneller steigende Inflationsraten. Die Krise erreichte in den Jahren 1922 und 1923 mit der Hyperinflation ihren Höhepunkt und konnte erst im Dezember 1923 mit der Einführung der Rentenmark überwunden werden.<sup>44</sup>

Neben massiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verwerfungen führte die rapide Geldentwertung auch zu erheblichen Verzerrungen bei der Einkommensbesteuerung. Es zeigte sich in aller Deutlichkeit, dass bei unverändertem Tarif die Steuerbelastung stark anstieg und damit eine Erosion der ursprünglich beab-

---

44 Vgl. Ullmann (2005), S. 97 ff.

sichtigten Steuerlastverteilung stattfand.<sup>45</sup> Finanzwissenschaftler forderten daher, die Tarifsätze regelmäßig an die Preisentwicklung anzupassen. Dies wurde auch als eine Verpflichtung gegenüber den Steuerzahlern angesehen:

*„Wenn das Einkommen [und seine Kaufkraft] in ständiger, stürmischer Bewegung ist, ist es unmöglich, die Einkommensteuertarife unbeweglich zu halten. Die künstliche Ruhe der Steuertarife würde nur umso grössere Unruhe bei den Steuerpflichtigen auslösen.“*<sup>46</sup>

Diesen Forderungen entsprach die Politik, indem der Einkommensteuertarif und die steuerlichen Abzugsbeträge mehrfach an die Geldentwertung angepasst wurden. Allein das steuerliche Existenzminimum ist im Zeitraum von März 1920 bis Dezember 1923 insgesamt 19 Mal erhöht worden.<sup>47</sup> Von finanzwissenschaftlicher Seite wurde jedoch kritisiert, dass die zahlreichen Anpassungen nicht regelgebunden erfolgten. Anstelle relativ willkürlicher Steuerrechtsänderungen sollte der Tarif so konstruiert werden, dass „die Grundlinien ein für allemal festgelegt werden, und dass nur entsprechend den Geldwert- und Lohnänderungen *von Zeit zu Zeit* ein anderer Index eingesetzt wird.“<sup>48</sup> Auch eine jährliche und vollständig automatische Anpassung des Tarifs wurde bereits in

---

45 Vgl. *Bayerische Staatsbibliothek*: Verhandlungen des Reichstages, Band 376 (1920/24), Aktenstück 5490, S. 9: „Die nach Art und Höhe der Einkommen und Vermögen gestaffelten Tarife erhalten für die Steuerpflichtigen mit fortschreitender Geldentwertung dadurch eine nicht gewollte Wirkung, dass die Einkommen und Vermögen am Zeitpunkte der Durchführung der Besteuerung eine erheblich geringere Kaufkraft als bei Erlaß des Gesetzes besitzen und daß infolgedessen die Belastung eine ungleich stärkere wird, als ursprünglich beabsichtigt war.“ Entwurf eines Gesetzes über die Berücksichtigung der Geldentwertung in den Steuergesetzen, S. 9.

46 *Günther* (1923), S. 51 f.

47 Vgl. *Hacker* (2013), S. 193.

48 *Günther* (1923), S. 2. Ähnliche Überlegungen auch bei *Lademann* (1923), S. 64.

Erwägung gezogen.<sup>49</sup> Darüber hinaus gab es Vorschläge, die Steuergesetze an den Goldpreis oder den Dollarwert zu koppeln.<sup>50</sup>

Diese Empfehlungen waren in den Jahren 1922 und 1923 auch Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Das *Gesetz über die Berücksichtigung der Geldentwertung in den Steuergesetzen*, das der Reichstag am 23. März 1923 verabschiedete, sah jedoch keine Indexierung des Einkommensteuertarifs vor.<sup>51</sup> In Artikel 1 § 1 hieß es lediglich: „Die Berücksichtigung der Geldentwertung bei den Tarifvorschriften des Einkommensteuergesetzes erfolgt jeweils durch besonderes Gesetz.“<sup>52</sup>

### 3.2 Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik reichen die finanzpolitischen Debatten um heimliche Steuererhöhungen und den Abbau der kalten Progression bis in die 1960er Jahre zurück.<sup>53</sup> Seitdem waren diese Themen immer wieder Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition. Im elektronischen Archiv des Deutschen Bundestags führt eine Recherche nach den Stichworten „kalte Progression“ und „heimliche Steuererhöhungen“ zu 449 Treffern in Drucksachen und Plenarprotokollen. Die früheste Nennung erfolgte im Jahr 1963 (siehe auch *Kasten 6*). Quantitative Höhepunkte der Diskussion waren die

---

49 Vgl. *Günther* (1923), S. 38: „Dieses [reformierte] Tarifschema [...] passt sich jeder beliebigen Geldwert- und Einkommenshöhe leicht und *selbsttätig* an, belastet das Einkommen unbeeinflusst durch diese Aenderungen der Nominalgrößen stets unverändert nach seinem inneren Werte in ganz der gleichen Weise.“ (Einfügung und Formatierung durch Verfasser.)

50 Vgl. *Strutz* (1923), S. 367.

51 In der Gesetzesbegründung wird eine automatische Anpassung des Tarifs zwar grundsätzlich als geeignetes Instrument bezeichnet. Die politische Umsetzung wird aber abgelehnt, weil u. a. eine Übertragung auf den Arbeitsmarkt und andere Bereiche befürchtet wird.

52 *Bayerische Staatsbibliothek*: Verhandlungen des Reichstages, Band 376 (1920/24), Aktenstück 5490, S. 1.

53 Für einen Überblick zur finanzwissenschaftlichen Diskussion über die kalte Progression siehe m. w. N. *Hechtner/Massarrat-Mashhadi/Sielaff* (2012), S. 6 ff.

8. Legislaturperiode (1976-1980) mit 55 Nennungen, die 10. Legislaturperiode (1983-1987) mit 53 Nennungen und die vergangene Legislaturperiode (2009-2013) mit 132 Nennungen.

Parlamentarische Forderungen nach einem (teilweisen) Abbau der kalten Progression bzw. der Vermeidung von heimlichen Steuererhöhungen kamen größtenteils aus den Reihen der Opposition. In den 1970er Jahren stammen zahlreiche Initiativen von der CDU/CSU-Fraktion und vom Bundesrat, in dem die unionsgeführten Länder die Mehrheit hatten. Diese vom Bundestag jeweils abgelehnten Vorschläge zielten allerdings nicht auf eine Tarifindexierung und damit eine systematische Beseitigung der kalten Progression ab. Stattdessen sollten die inflationsbedingten Mehrbelastungen durch eine diskretionäre Absenkung des Einkommensteuertarifs, die Anhebung von Freibeträgen oder eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen in begrenztem Umfang reduziert werden.

Allerdings war zu beobachten, dass solche Initiativen in späterer Regierungsverantwortung entweder gar nicht oder erst mit erheblichem Zeitverzug umgesetzt wurden. Das betrifft nicht nur die CDU/CSU-Fraktion, die seit Oktober 1982 den Bundeskanzler stellte, aber erst im Jahr 1988 eine Abmilderung der kalten Progression im Bundestag durchsetzte. Auch Bündnis 90/Die Grünen haben ihren systematischen Ansatz zur Beseitigung der heimlichen Steuererhöhungen aus dem Jahr 1997 in der Zeit der Regierungsbeteiligung von 1998 bis 2005 nicht wieder aufgegriffen. Ein ähnliches Verhaltensmuster ist auch bei der SPD-Fraktion erkennbar: Während sie im Jahr 1991 die Regierung kritisierte, dass die Steuerbelastung für Arbeitnehmer infolge der heimlichen Steuererhöhungen gestiegen sei, blockierte sie das 2012 eingebrachte „Gesetz zum Abbau der kalten Progression“ im Bundesrat, obwohl lediglich ein auf die Jahre 2013 und 2014 beschränkter Teilausgleich der inflationsbedingten Steuer Mehrbelastungen

**Tabelle 5: Ausgewählte Initiativen im Deutschen Bundestag zum Abbau der kalten Progression bzw. heimlicher Steuererhöhungen**

Jahr	Initiator	Vorgang	Drucksache	Titel	Bezug zur kalten Progression	Beschluss
1964	Bundesregierung	Gesetz	4/2400	Steueränderungsgesetz 1964	heimlichen Steuererhöhungen soll „ein gewisser Einhalt geboten werden“	ja
1973	CDU/CSU	Gesetz	7/1043	Inflationserleichterungsgesetz	vier Sofortmaßnahmen zum teilweisen Abbau der heimlichen Steuererhöhungen	nein
1974	CDU/CSU	Antrag	7/1884	Änderungsantrag ... zum 2. Steueränderungsgesetz 1973	Vorlage eines Jahrestarifberichts	nein
1974	Bundesrat	Gesetz	7/2171	Steueränderungsgesetz 1974	teilweise Anpassung des Einkommensteuerrechts an die Preisentwicklung im Jahr 1974	nein
1977	CDU/CSU	Anfrage	8/226	„Heimliche“ Steuererhöhungen	Kritik an heimlichen Steuererhöhungen	-
1977	CDU/CSU	Gesetz	8/592	Steuerentlastungsgesetz 1978	Maßnahmen zum teilweisen Abbau der heimlichen Steuererhöhungen	nein
1978	CDU/CSU	Gesetz	8/990	Gesetz zur Erhöhung des Weihnachtsertrages ...	Milderung der Steuerprogression	nein
1979	Bundesrat	Gesetz	8/3456	Steuerentlastungsgesetz 1979	Korrektur des Einkommensteuertarifs	nein
1980	CDU/CSU	Gesetz	8/3666	Steuer- und Familienentlastungsgesetz	Entschärfung der inflationsbedingten Steuererhöhungen	nein
1988	CDU/CSU + FDP	Gesetz	11/2157	Steuerreformgesetz 1990	Reform des Einkommensteuertarifs	ja
1991	SPD	Anfrage	12/429	Entwicklung der Steuerbelastung ...	Kritik an unvollständiger Zurückstattung der heimlichen Steuererhöhungen	-
1992	SPD	Antrag	12/3858	Entschlüsselung zum ... Haushaltsgesetz 1993	Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums; Milderung der kalten Progression	nein
1997	Grüne	Antrag	13/7895	Einkommensteuerreform für Gerechtigkeit und Transparenz	Dynamisierung aller einkommensteuerrechtlichen DM-Beträge (Tarif, Freibeträge etc.)	nein
2001	CDU/CSU	Antrag	14/5545	Chancen des Mittelstandes ... stärken	Senkung der Abgabenbelastung; Vermeidung der kalten Progression	nein
2007	DIE LINKE	Antrag	16/6037	Heimliche Steuererhöhungen vermeiden ...	Berücksichtigung der Inflation im Einkommensteuerrecht	nein
2009	Bundesregierung	Gesetz	16/11740	Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität ...	Abmilderung der kalten Progression durch Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte (laut Regierungserklärung vom 14.01.2009)	ja
2012	Bundesregierung	Gesetz	17/8683	Gesetz zum Abbau der kalten Progression	Anpassung des Einkommensteuertarifs; Vorlage eines Steuerprogressionsberichts	teilweise

Quelle: Eigene Recherche im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags.

vorgesehen war.<sup>54</sup> Aufgrund des Scheiterns dieser Initiative ist der Einkommensteuertarif des Jahres 2010 – von der verfassungsrechtlich gebotenen Erhöhung des Grundfreibetrags abgesehen – weiterhin unverändert in Kraft. Statt die Steuerzahler zu entlasten, ist die Bundesregierung nur verpflichtet worden, dem Bundestag im Rahmen eines Steuerprogressionsberichts alle zwei Jahre über die Wirkungen der kalten Progression zu berichten.

Der Rückblick zeigt also, dass diese Tarifproblematik in Deutschland schon lange politisch diskutiert wird. Aber anders als in anderen Ländern ist die kalte Progression bisher nicht dauerhaft<sup>55</sup> beseitigt worden.

**Kasten 5: Politikerzitate zu heimlichen Steuererhöhungen und kalter Progression aus fünf Jahrzehnten**

„Eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen erscheint vordringlich, weil gerade diese Einkommen in besonderem Maße von den in den letzten Jahren eingetretenen ‚heimlichen Steuererhöhungen‘ [...] getroffen sind.“ (Rolf Dahlgrün, FDP, Bundesminister der Finanzen 1962-1966 am 14.11.1963)<sup>56</sup>

„Von der heimlichen – schleichenden – Steuererhöhung werden die Lohnsteuerpflichtigen am härtesten betroffen.“ (Willi Beuster, SPD, Bundestagsabgeordneter 1961-1969 am 30.04.1964)<sup>57</sup>

54 Vgl. *KBI* (2011), S. 3.

55 Die unregelmäßigen diskretionären Tarifreformen der Vergangenheit waren kein Ersatz für eine regelmäßige Tarifierfassung. Zum einen haben davon je nach Zeitpunkt und Ausmaß die Steuerpflichtigen ungleichmäßig profitiert. Zum anderen folgen diskretionäre Tarifreformen auch anderen Motiven, wie etwa der Standortstärkung im internationalen Wettbewerb. Diskretionäre Tarifreformen blieben insofern auch bei Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ weiterhin notwendig.

56 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1963), S. 4394.

57 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1964), S. 6115.

„Die Lohnerhöhungen werden durch das Zusammenwirken von Inflation und heimlichen Steuererhöhungen aufgezehrt.“ (Franz Josef Strauß, CSU, Parteivorsitzender 1961-1988 und Bundesminister verschiedener Ressorts am 29.03.1974)<sup>58</sup>

„Wollen Sie dies eine seriöse Politik nennen, [...] vor allem die Arbeitnehmer mit ständig steigenden heimlichen Steuererhöhungen zu bestrafen?“ (Helmut Kohl, CDU, Parteivorsitzender 1973-1998 und Bundeskanzler 1982-1998 am 21.06.1977)<sup>59</sup>

„Die Union ist für den Abbau heimlicher Steuererhöhungen durch eine Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs.“ (Wolfgang Schäuble, CDU, seit 1972 Bundestagsabgeordneter und amtierender Bundesminister der Finanzen am 20.10.1978)<sup>60</sup>

„Heimliche Steuererhöhungen müssen dem Bürger zurückgegeben werden, ohne daß andere Steuern dafür erhöht werden.“ (Reinhold Kreile, CSU, Bundestagsabgeordneter 1969-1990 am 27.03.1982)<sup>61</sup>

„Es besteht Übereinstimmung, daß diese Lohn- und Einkommensteuerkorrektur im wesentlichen dienen soll der Korrektur jener nominallohnbedingten Steuer Mehrbelastung, im Volksmund häufig auch ‚heimliche Steuererhöhungen‘ genannt.“ (Helmut Schmidt, SPD, Bundeskanzler 1974-1982 am 31.03.1982)<sup>62</sup>

„Der Staat hat über die letzten Jahre heimliche Steuererhöhungen in unglaublicher Weise kassiert.“ (Otto Graf Lambs-

---

58 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1974), S. 6192.

59 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1977), S. 2529.

60 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1978), S. 8811.

61 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1982), S. 6215.

62 Vgl. *Bundesregierung* (1982), S. 1.

dorff, FDP, Bundesminister für Wirtschaft 1977-1984 am 04.09.1987)<sup>63</sup>

„Durch diese heimlichen Steuererhöhungen steigt die Steuerlastquote permanent an. Wenn sich dieser Belastungsanstieg dann noch aus dem Zusammenwirken von Progression und rein nominellen, also inflationären Einkommenserhöhungen ergibt, [...] liegt die Ungerechtigkeit auf der Hand; denn in diesem Falle wird ein real unverändertes oder sogar vermindertes Einkommen einem steigenden Steuersatz unterworfen.“ (Joaachim Grünewald, CDU, Bundestagsabgeordneter 1987-1994 am 23.06.1988)<sup>64</sup>

„Nach der wiederholten Erhöhung der Mineralölsteuer, der Versicherungsteuer und der Mehrwertsteuer sowie den inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen ist dies der vorläufige Höhepunkt einer Flut von Steuer- und Abgabenerhöhungen.“ (Joachim Poß, SPD, seit 1980 Bundestagsabgeordneter am 14.12.1994)<sup>65</sup>

„Ich bestätige Ihnen gerne, dass es die heimlichen Steuererhöhungen immer gegeben hat und dass alle Finanzminister – auch unserer Regierung – bei diesen Berechnungen diese kalte Progression verschwiegen haben.“ (Peter Rauen, CDU, Bundestagsabgeordneter 1987-2009 am 18.05.2000)<sup>66</sup>

„Sie haben der Frage der kalten Progression eine große Bedeutung zugemessen. Das ist richtig; das ist ein Problem, mit dem alle zu kämpfen haben.“ (Rezzo Schlauch, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Vorsitzender der Bundestagsfraktion 1998-2002 am 18.05.2000)<sup>67</sup>

---

63 Vgl. *ZEIT online* (1987).

64 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1988), S. 5887.

65 Vgl. *Deutscher Bundestag* (1994), S. 350.

66 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2000), S. 9767.

67 Ebd., S. 9771.

„[...] dass die kalte Progression [...] immer ein probates Mittel war, die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zu steigern, um den Anstieg der Ausgaben, [...] ausgleichen zu können.“ (Oswald Metzger, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsabgeordneter 1994-2002 am 15.03.2001)<sup>68</sup>

„Wir müssen auch über einen „Tarif auf Rädern“ zur Bekämpfung der so genannten kalten Progression diskutieren.“ (Hans Michelbach, CSU, seit 1994 Bundestagsabgeordneter am 12.02.2004)<sup>69</sup>

„Auf der anderen Seite muss man sehen, dass wir bei dem progressiven Einkommensteuertarif, den wir in Deutschland haben, nicht den Inflationsindex berücksichtigen. Das heißt, dass wir in der Bundesrepublik jedes Jahr heimliche Steuererhöhungen haben.“ (Christine Scheel, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsabgeordnete 1994-2012 am 25.05.2007)<sup>70</sup>

„Denn wir wollen, dass die heimlichen Steuererhöhungen über die kalte Progression eingegrenzt werden.“ (Erwin Huber, CSU, Parteivorsitzender 2007-2008 am 17.09.2008)<sup>71</sup>

„Ein Steuersystem mit dieser kalten Progression und heimlichen Steuererhöhungen kann kein Zukunftsmodell für Deutschland sein.“ (Horst Seehofer, CSU, amtierender bayerischer Ministerpräsident am 02.05.2009)<sup>72</sup>

„Wir müssen die Leistungsträger der Gesellschaft entlasten, die derzeit alljährlich zu stark durch die kalte Progression belastet werden.“ (Angela Merkel, CDU, amtierende Bundeskanzlerin am 02.05.2009)<sup>73</sup>

---

68 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2001), S. 15440.

69 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2004), S. 8048.

70 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2007), S. 10419.

71 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2008), S. 18672.

72 Vgl. *ZEIT online* (2009).

73 Ebd.

„Da Einnahmen und Ausgaben, die den Steuerzahler betreffen, vom Gesetzgeber entschieden werden müssen [...], ist die kalte Steuerprogression, da sie nicht vom Gesetzgeber vorgesehen ist, ein eigentlich gesetzeswidriger Zustand.“ (Wolfgang Schäuble, CDU, seit 1972 Bundestagsabgeordneter und amtierender Bundesminister der Finanzen am 02.03.2012)<sup>74</sup>

### 3.3 Der BdSt und das DSI als Akteure

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) und sein finanzwissenschaftliches Institut klären seit mehr als 50 Jahren über die Problematik der kalten Progression auf.<sup>75</sup> Bereits 1956 wies der BdSt auf das Problem der kalten Progression bzw. heimlichen Steuererhöhungen hin, ohne jedoch diese Begriffe zu verwenden.<sup>76</sup> Im Jahr 1960 warnte der BdSt dann erstmals ausdrücklich vor „heimlichen Steuererhöhungen“: „Ganz heimlich, still und leise, ohne daß das Parlament gefragt werden müsste [...], werden bei uns von Jahr zu Jahr die Steuern erhöht.“<sup>77</sup> Das liege daran, dass aufgrund der Steuerprogression bei steigendem Einkommen die zu zahlende Einkommensteuer überproportional wächst. Daher müsse durch regelmäßige Tarifkorrekturen verhindert werden, „dass der Staat über eine automatisch steigende Steuerbelastung immer mehr Einkommen seiner Bürger und damit immer mehr Macht an sich zieht.“<sup>78</sup>

---

74 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012a), S. 19412.

75 Eine Liste mit BdSt- und Institutsveröffentlichungen, in denen das Problem der kalten Progression thematisiert wurde, befindet sich auf S. 85.

76 „Bei steigendem Volkseinkommen wachsen auch die steuerpflichtigen Einkommen der Steuerzahler. Diese rücken damit in höhere Progressionsstufen des Tarifs auf und unterliegen somit einem prozentual höheren Steuerabzug. [...] Wenn die Steuerbelastung [...] nicht ins Uferlose steigen soll, dann müssen die Steuersätze bei wachsendem Sozialprodukt von Zeit zu Zeit gesenkt werden. Wohl gemerkt: auch wenn man die Steuerlast nicht senken, sondern nur konstant halten will, sind regelmäßige Senkungen der Steuersätze nötig.“ *Bund der Steuerzahler* (1956), S. 23 f.

77 *Bund der Steuerzahler* (1960), S. 13.

78 *Ebd.*, S. 20.

Das 1965 gegründete finanzwissenschaftliche Institut des BdSt beleuchtete in den 1970er Jahren verstärkt die Effekte der kalten Progression. Diese seien besonders ungerecht, weil „der Steuerzahler ein Einkommen versteuern muß, das er der realen Kaufkraft nach gar nicht erhält.“<sup>79</sup> Der Staat würde somit reine Scheineinkommen besteuern und müsse daher als Inflationsgewinnler bezeichnet werden. Von der inflatorischen Verschärfung der Einkommensteuerbelastung seien vor allem Bezieher von niedrigen und mittleren Einkommen betroffen. Die kalte Progression hätte auch „höchst unerwünschte Auswirkungen auf die Lastenverteilung.“<sup>80</sup> Zudem machte das Institut schon damals darauf aufmerksam, dass in Deutschland – anders als in zahlreichen westeuropäischen Staaten – keine Regelungen zur systematischen Ausschaltung der kalten Progression existieren.<sup>81</sup>

Der BdSt und das Institut haben nicht nur die schädlichen und ungerechten Effekte der heimlichen Steuererhöhungen aufgezeigt, sondern der Politik immer wieder Lösungsvorschläge unterbreitet. Die Kernforderung war, den Einkommensteuertarif regelmäßig an die Einkommensentwicklung oder zumindest an die Geldentwertung anzupassen. Weil jedoch Regierung und Parlament die Mehreinnahmen infolge der heimlichen Steuererhöhungen zumeist für höhere Ausgaben verwendeten und daher einen Abbau der kalten Progression regelmäßig versäumten, hat das Institut auch weitergehende Handlungsempfehlungen erarbeitet. Neben einer generellen Befristung des Einkommensteuertarifs<sup>82</sup> und einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Abbau der kalten Progression<sup>83</sup> wurde insbesondere die automatische Anpassung der Tarifeckwerte an die Geldentwertung oder an die durch-

---

79 *KBI* (1971), S. 137.

80 Ebd., S. 138.

81 Vgl. *KBI* (1973), S. 30 ff. und *DSi* (2014).

82 Vgl. *KBI* (1984), S. 46 f. und 52 f.

83 Vgl. *KBI* (1992), S. 88 ff.

schnittliche Einkommensentwicklung vorgeschlagen.<sup>84</sup> Das Konzept eines „Tarifs auf Rädern“ ist mittlerweile in der politischen und finanzwissenschaftlichen Diskussion etabliert.<sup>85</sup> Um die sofortige Umsetzbarkeit dieses Reformvorschlags zu verdeutlichen, hat das Institut im August 2014 erstmals einen konkreten „Gesetzentwurf zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression“ vorgelegt.<sup>86</sup>

---

84 Siehe vor allem *KBI* (2002), S. 58 ff. Erste Überlegungen zu einer Tarifindexierung erfolgten bereits im Jahr 1962, vgl. *Bund der Steuerzahler* (1962), S. 6.

85 Eine regelgebundene Anpassung der Tarifeckwerte empfehlen neben dem Institut bspw. noch *Boss* (2011); *SVR Wirtschaft* (2011), Tz. 344 ff.; *Schaefer* (2013), S. 21; *Breidenbach/Döhrn/Kasten* (2014) *Bültmann* (2014), S. 9 sowie *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose* (2014), S. 67 f.

86 Siehe Kapitel 5.1 und Anhang.

## 4. Ein Blick ins Ausland

In Deutschland ist der Abbau der kalten Progression also noch nicht verbindlich geregelt. Dies ist in vielen Ländern anders. Im Folgenden wird dargestellt, welche Regelungen zur Vermeidung inflationsbedingter Steuermehrbelastungen in anderen Staaten existieren.<sup>87</sup>

### **Kasten 6: Abbau der kalten Progression im Ausland – eine kurze Chronologie**

Der Abbau der kalten Progression hat in vielen OECD-Staaten eine lange Tradition.<sup>88</sup> In Frankreich ist es seit dem Jahr 1968 üblich, zumindest bei höheren Inflationsraten den Einkommensteuertarif anzupassen. In den Niederlanden findet seit dem Jahr 1971 ein jährlicher Inflationsausgleich statt. Dieser war jedoch anfänglich auf 80 Prozent der tatsächlichen Geldentwertung beschränkt.

In der Schweiz erfolgte im Jahr 1971 eine wichtige Grundsatzentscheidung. Hier wurde folgende Generalklausel in der Verfassung verankert: „Bei der Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression periodisch ausgeglichen.“<sup>89</sup> Dies erwies sich als wirksamer Schutz gegen handlungsunwillige Regierungen.

Im Jahr 1974 führte Kanada als eines der ersten Länder eine gesetzliche Indexierung ein, welche die inflationsbedingten Belastungseffekte in der Einkommensteuer vollständig beseitigte. Dieser Schritt wurde mit einem anhaltend hohen Anstieg des Preisniveaus begründet. Im Jahr 1975 wurden beispielsweise die Eckwerte des kanadischen Einkommensteuertarifs an eine Inflationsrate von 10,1 Prozent angepasst.

<sup>87</sup> Siehe bereits *DSi* (2014).

<sup>88</sup> Vgl. *KBI* (1973), S. 30 ff.; *Tanzi* (1976), S. 255 ff.; *Altig/Carlstrom* (1991), S. 3 f.

<sup>89</sup> Art. 128 Abs. 3 Bundesverfassung.

Mit einiger Verzögerung beeinflussten diese Erfahrungen auch die Steuerpolitik in den USA. Die zuvor diskretionären Tarifkorrekturen wurden im Jahr 1985 von einer gesetzlichen Regelung abgelöst, die eine jährliche Inflationsanpassung des Einkommensteuertarifs und wichtiger Abzugsbeträge vorsah.

#### 4.1 Vorbemerkungen

Die bekannteste Methode zur Vermeidung der kalten Progression ist die Indexierung der Einkommensteuer.<sup>90</sup> Dabei werden die Tarifeckwerte und zum Teil auch die Steuerabzugsbeträge an einen Indexwert, z. B. den Verbraucherpreisindex, angepasst. Durch dieses „Mitwachsen“ von Tarifeckwerten und Abzugsbeträgen wird vermieden, dass Lohnzuwächse, die lediglich die Inflationsrate ausgleichen, zu einer prozentual höheren Steuerlast führen.

Indexierungsverfahren können in Theorie und Praxis sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.<sup>91</sup> Zur Unterscheidung und Bewertung der einzelnen Verfahren eignen sich insbesondere folgende Kriterien:

- **Vollständigkeit:** Eine vollständige Berücksichtigung der Preisentwicklung erfordert eine Indexierung von Tarifeckwerten, Freibeträgen, Pauschbeträgen und sonstigen Steuerabzugsbeträgen. Bei der Anpassung ist der Veränderung des Preisniveaus in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, handelt es sich nur um einen teilweisen Ausgleich der einkommensteuerrechtlichen Folgen der Geldentwertung.
- **Periodizität:** Die Anpassung sollte in regelmäßigen Abständen – idealerweise jährlich – erfolgen. Für einen vollständigen Abbau

---

90 Vgl. Weber (2012), S. 75.

91 Vgl. Weber (2012), S. 75 ff.; Schweizer Steuerkonferenz (2011), S. 10 ff.; Tanzi (1976), 244 ff.

der kalten Progression ist eine jährliche Anpassung erforderlich, da Verzögerungen („time lags“) zumindest zu temporären Mehrbelastungen der Steuerpflichtigen führen.

- **Bindungswirkung:** Eine hohe Bindungswirkung liegt vor, wenn die Indexierung gesetzlich vorgeschrieben ist und automatisch erfolgt. Die Regierung ist dann verpflichtet, eine Anpassung vorzunehmen, sofern die gesetzlich definierten Voraussetzungen vorliegen. Weniger bindend ist eine fakultative Indexierung: Für einen Ausgleich der kalten Progression ist hier die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Die Bindungswirkung ist noch geringer, wenn dem Gesetzgeber lediglich eine periodische Prüfpflicht auferlegt ist. Sogenannte diskretionäre Maßnahmen, bei denen Regierung bzw. Parlament nach eigenem Ermessen entscheiden, unterliegen schließlich keiner rechtlichen Bindung.

## 4.2 Internationaler Vergleich

Laut einer OECD-Studie von 2008 passen 18 von damals insgesamt 30 OECD-Staaten den Einkommensteuertarif regelmäßig an die Preis- bzw. Inflationsentwicklung an (siehe *Tabelle 6*).<sup>92</sup>

**Tabelle 6: Inflationsanpassung im Einkommensteuerrecht in den OECD-Staaten**

Staaten mit Inflationsanpassung	Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Island, Kanada, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakei, Spanien, Türkei, Ungarn, USA
Staaten ohne Inflationsanpassung	Australien, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Neuseeland, Österreich, Polen, Südkorea

Quelle: OECD (2008), S. 56. Hinweis: Angaben zur Tschechischen Republik fehlen.

<sup>92</sup> Vgl. OECD (2008), S. 56. Es werden sowohl automatische Anpassungen („Indexierungen“) als auch nicht regelgebundene Maßnahmen erfasst. Dabei wird nicht unterschieden, ob der Abbau der kalten Progression vollständig und/oder ohne zeitliche Verzögerung erfolgt.

Für 14 ausgewählte Staaten wird die Art der regelgebundenen Anpassung nachfolgend näher beschrieben:

### Schweiz

In der Schweiz ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zum Abbau der kalten Progression verpflichtet.<sup>93</sup> Bei der Einkommensteuer des Bundes werden seit 2011 die Tarifstufen und die Steuerabzüge jedes Jahr automatisch an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst, um die Effekte der kalten Progression vollständig auszugleichen.<sup>94</sup> Maßgebend ist dabei der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode. Bei negativem Teuerungsverlauf ist eine Anpassung ausgeschlossen. Vor 2011 erfolgte eine Tarifanpassung erst, wenn die kumulierte Inflation seit der letzten Anpassung sieben Prozent erreichte. Diese Regelung ist ersetzt worden, weil bei relativ geringen Inflationsraten die Tarifeckwerte über mehrere Jahre hinweg unverändert geblieben sind.

Auf Kantonsebene wird ebenfalls eine Einkommensteuer erhoben. Bis auf wenige Ausnahmen passen alle Kantone die Tarifeckwerte und einige bzw. sämtliche Steuerabzugsbeträge an die Inflationsrate an.<sup>95</sup>

### USA

Die Tarifstufen, persönlichen Freibeträge und zahlreiche sonstige Steuerabzugsbeträge der progressiven Bundeseinkommensteuer werden jährlich an die Steigerung des Verbraucherpreisindex angepasst.<sup>96</sup> Dabei wird auf die Veränderung des Verbraucher-

---

93 Siehe Art. 128 Abs. 3 Bundesverfassung. Siehe auch Kasten 6.

94 Siehe Art. 39 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer.

95 Vgl. *Schweizer Steuerkonferenz* (2011), S. 14 f.

96 Vgl. *Bomm/Hölscher* (2009), S. 46. Insgesamt werden über 40 Einkommensteuervorschriften jedes Jahr an die Inflationsentwicklung angepasst. Vgl. *Pomerleau* (2013), S. 1.

preisindex in einem 12-Monats-Zeitraum vor dem Veranlagungszeitraum abgestellt.<sup>97</sup> Die Anpassung ist gesetzlich geregelt und erfolgt automatisch.

Auch die meisten Bundesstaaten erheben eine Einkommensteuer. Von den 34 Bundesstaaten, in denen eine progressive Einkommensteuer existiert, nehmen 14 Staaten eine Indexierung des Einkommensteuertarifs vor.<sup>98</sup>

### Kanada

In Kanada erheben der Bund sowie die Provinzen und Territorien eine progressive Einkommensteuer. Es ist gesetzlich vorgesehen, dass die Einkommensteuertarife und die Steuerabzugsbeträge automatisch jedes Jahr an die Inflationsentwicklung angepasst werden.<sup>99</sup> Bei dieser Indexierung wird auf den durchschnittlichen Anstieg der Verbraucherpreise in einem 12-Monatszeitraum abgestellt. In der Vergangenheit unterblieb bei niedrigen Inflationsraten die Indexierung, ab dem Jahr 2000 wird sie jedoch wieder vorgenommen.<sup>100</sup>

### Schweden

Die Einkommensteuer in Schweden ist indexiert. Der Einkommensteuerfreibetrag und der Einkommensgrenzwert, ab dem ein erhöhter Steuersatz gilt, werden jährlich angepasst. Die Indexierung besteht grundsätzlich aus zwei Komponenten. Zunächst wird auf die Entwicklung der Verbraucherpreise abgestellt. Dieser Wert wird dann um einen pauschalen Zuschlag von zwei Prozentpunkten erhöht.<sup>101</sup> Die Politik weicht von dieser Grundregel jedoch bis-

---

97 Vgl. *Pomerleau* (2013), S. 1; *Altig/Carlstrom* (1991), S. 3 f.

98 Vgl. *Stone* (2014), S. 2.

99 Lediglich in drei kanadischen Provinzen gibt es keine Indexierung. Vgl. *Craig* (2014).

100 Vgl. *Maywald* (2013), S. 43.

101 Vgl. *Swedish Tax Agency* (2014), S. 23 f.

weilen ab, sodass die tatsächlich vorgenommene Tarifkorrektur geringer oder höher ausfallen kann.<sup>102</sup>

## Großbritannien

In Großbritannien ist die Inflationsbereinigung der Einkommensbesteuerung gesetzlich verankert. Der progressive Einkommensteuertarif – mit Ausnahme des oberen Tarifeckwerts – und ausgewählte Steuerabzugsbeträge werden jährlich an die Entwicklung der Verbraucherpreise angepasst.<sup>103</sup> In den Jahren 2010-2014 ist die Indexierung z. T. ausgesetzt worden.<sup>104</sup> Die Auswirkung der Indexierung auf die Entwicklung der Steuereinnahmen wird bei der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt.<sup>105</sup>

## Belgien

Das Einkommensteuergesetz Belgiens sieht vor, dass die Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge jedes Jahr an die Inflationsrate des Vorjahrs angepasst werden. Nachdem das allgemeine Preisniveau im Jahr 2009 gesunken ist, wurde die Vorschrift überarbeitet. Seitdem bleiben Tarifeckwerte und Abzugsbeträge in Deflationsphasen unverändert.<sup>106</sup>

---

102 Vgl. *OECD* (2014), S. 503: „In order to reduce the number of people paying the central income tax, there have been additional increases of the tax bracket in 2009. However, in 2004, 2005 and 2006 the central government income tax bracket was restricted to be indexed with the consumer price index plus 1 per cent.“

103 Siehe *Income Tax Act 2007*, Section 21 („Indexation of the starting rate limit and the basic rate limit“) und 57 („Indexation of allowances“). Die Indexierung wird vorgenommen, wenn der Verbraucherpreisindex im September vor dem Beginn des Steuerjahrs höher ist als im September des Vorjahrs. Es wird auf volle 10-Pfund-Beträge aufgerundet.

104 Vgl. *HM Revenue & Customs* (2014), S. 1 f. Die Erhöhung des persönlichen Steuerfreibetrags („personal allowance“) um rund 50 Prozent im Zeitraum 2010 bis 2014 ging mit einer Absenkung der Tarifeckwerte einher.

105 Siehe *Office for Budget Responsibility* (2013), S. 87 f.: „The medium-term forecasts for the public finances [...] is based on announced Government policy on the indexation of rates, thresholds and allowances for taxes and benefits [...]“

106 Vgl. *KPMG* (2011), S. 1. Die erstmalige Anwendung der Deflationsklausel erfolgte im Jahr 2010.

## Niederlande

Der Einkommensteuertarif wird grundsätzlich jedes Jahr an die Preisentwicklung angepasst. Im Jahr 2013 fand keine Indexierung statt. Für das Jahr 2014 ist ebenfalls keine Tarifkorrektur vorgesehen.<sup>107</sup>

## Finnland

Seit Mitte der 1990er Jahre wird der Einkommenstarif grundsätzlich an die Preisentwicklung angepasst.<sup>108</sup> Für die Jahre 2013 und 2014 ist jedoch keine Indexierung vorgesehen.<sup>109</sup>

## Spanien

In Spanien wurden die Tarifeckwerte der Einkommensteuer bis zum Jahr 2008 pauschal mit zwei Prozent indexiert.<sup>110</sup> Seitdem ist laut OECD-Statistiken die Indexierung – mit Ausnahme des Baskenlands<sup>111</sup> – nicht mehr vorgenommen worden.<sup>112</sup>

## Frankreich

Zwar existiert kein gesetzlicher Automatismus, aber grundsätzlich werden die Tarifeckwerte jährlich an die Verbraucherpreisentwicklung angepasst. Die Indexierung ist für die Jahre 2012 und 2013 ausgesetzt worden. Für das Jahr 2014 erfolgte eine Anpassung der Tarifeckwerte; dabei sind die unteren Eckwerte stärker angehoben worden als der übrige Tarif.<sup>113</sup>

---

107 Siehe *KPMG* (2013a): „As a rule, the tax brackets and tax credits are inflation-adjusted annually. By dispensing with indexation in 2014, incomes will sooner be included in a higher tax bracket.“ Vgl. auch *Government of the Netherlands* (2014), S. 37.

108 Vgl. *Honkanen* (2012), S. 2.

109 Vgl. *Alberts* (2012), S. 872.

110 Vgl. *Australian Government* (2006), S. 68.

111 Das Baskenland ist eine autonome Gebietskörperschaft Spaniens, die über eigene Steuergesetzgebungskompetenz verfügt.

112 Vgl. *OECD Tax Database* (2014).

113 Vgl. *KPMG* (2013b), S. 1.

## Dänemark

In Dänemark werden die Eckwerte und Abzugsbeträge des Einkommensteuertarifs grundsätzlich jedes Jahr an die durchschnittliche Lohn- und Gehaltsentwicklung angepasst. In den letzten Jahren ist die Indexierung jedoch zum Teil ausgesetzt worden.<sup>114</sup>

## Norwegen

Auf Bundesebene wird eine progressive Zusatzsteuer auf das Einkommen erhoben. Die Tarifeckwerte für die Zusatzsteuer und wichtige Steuerabzugsbeträge werden jedes Jahr – nach Beschlussfassung des Parlaments – an das erwartete Lohnwachstum angepasst und im Haushaltsgesetz veröffentlicht. Für das Jahr 2013 erfolgte eine Anhebung um vier Prozent.<sup>115</sup>

## Mexiko

Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs werden angepasst, wenn die seit der letzten Korrektur kumulierte Inflation 10 Prozent erreicht.<sup>116</sup>

## Chile

Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs werden monatlich an den Verbraucherpreisindex angepasst.<sup>117</sup>

---

114 Vgl. *OECD Tax Database* (2014). In den Jahren 2010 bis 2012 ist der obere Eckwert des Einkommensteuertarifs nicht angepasst worden. Die vollständige Indexierung des Tarifs ist für das Jahr 2013 wieder vorgenommen worden. Siehe auch *Danish Ministry of Taxation* (2009), S. 6: „The normal yearly wage indexation of income thresholds and allowances are abolished from 2009 to 2010. This means that the thresholds will be nominally fixed at the same amount as in 2009 [...]“

115 Siehe *Norwegian Ministry of Finance* (2013), S. 4: „The real progression in wage taxation will be maintained by increasing the thresholds for surtax, the personal allowance and the maximum basic allowances in wage income and pension income in line with expected wage growth in 2013, i.e. by 4 per cent.“

116 Vgl. *OECD* (2014), S. 408.

117 Vgl. *Taxing Wages* (2013), S. 238. Der administrative Aufwand der monatlichen Anpassung dürfte sich in Grenzen halten, da in Chile kein Formel-, sondern ein Stufentarif gilt.

## Deutschland

Derzeit bestehen keine bindenden Regelungen zum Abbau der kalten Progression. Die Bundesregierung ist lediglich seit 2012 verpflichtet, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Wirkung der kalten Progression im Einkommensteuertarif zu berichten.<sup>118</sup>

---

118 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2012b). Die Berichtspflicht besteht aufgrund einer Entschließung des Bundestags vom 29.03.2012, wonach der sogenannte Steuerprogressionsbericht zusammen mit dem Existenzminimumbericht vorgelegt werden soll. Laut Bundestagsverwaltung sind Entschließungen zwar nicht rechtlich bindend, jedoch hat die Bundesregierung ein politisches Interesse, der Aufforderung des Bundestags nachzukommen. Da der letzte Existenzminimumbericht vom 07.11.2012 datiert (vgl. *Bundesregierung* 2012), ist insofern mit einer Vorlage beider Berichte noch im Jahr 2014 zu rechnen.

**Tabelle 7: Regelungen zum Abbau der kalten Progression in ausgewählten Staaten**

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	ausgesetzte Anpassungen	gesetzliche Regelung	Verfassungsrang
Schweiz	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an Entwicklung des <i>Konsumentenpreisindex</i> angepasst	jährlich	-	ja	ja
USA	Tarifeckwerte und persönliche Freibeträge werden automatisch an Entwicklung des <i>Verbraucherpreisindex</i> angepasst	jährlich	-	ja	nein
Kanada	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden automatisch an Entwicklung des <i>Verbraucherpreisindex</i> angepasst	jährlich	vor 2000	ja	nein
Schweden	Tarifeckwerte und persönlicher Freibetrag werden an <i>Verbraucherpreisentwicklung</i> angepasst	jährlich	-	ja	nein
Großbritannien	Einkommensteuertarif wird jährlich an <i>Verbraucherpreisentwicklung</i> angepasst	jährlich	2010-14 (teilweise)	ja	nein
Belgien	Tarifeckwerte und Steuerabzugsbeträge werden an die <i>Preisentwicklung</i> angepasst	jährlich	-	ja	nein
Niederlande	Einkommensteuertarif wird an die <i>Preisentwicklung</i> angepasst	jährlich	2013/14	ja	nein
Finnland	Einkommensteuertarif wird an die <i>Preisentwicklung</i> angepasst	jährlich	2013/14	nein	nein
Spanien	Tarifeckwerte der Einkommensteuer wurden bis 2008 <i>pauschal mit zwei Prozent</i> indiziert	jährlich	seit 2008 (mit Ausnahme des Baskenlands)	nein	nein
Frankreich	Tarifeckwerte werden an die Entwicklung des <i>Verbraucherpreisindex</i> angepasst	jährlich	2012/13	nein	nein

**Tabelle 7: Regelungen zum Abbau der kalten Progression in ausgewählten Staaten**

Staat	Art der Anpassung	Periodizität	ausgesetzte Anpassungen	gesetzliche Regelung	Verfassungsrang
Dänemark	Tarifeckwerte und Abzugsbeträge werden an die durchschnittliche <i>Lohnentwicklung</i> angepasst	jährlich	2010-13	ja	nein
Norwegen	Tarifeckwerte der Zusatzsteuer und wichtige Steuerabzugsbeträge werden nach Parlamentsbeschluss an das erwartete <i>Lohnwachstum</i> angepasst	jährlich	-	nein	nein
Mexiko	Tarifeckwerte werden an die <i>Preisentwicklung</i> angepasst	wenn kumulierte Inflation 10 % erreicht	-	- *	- *
Chile	Tarifeckwerte werden an den <i>Verbraucherpreisindex</i> angepasst	monatlich	-	- *	- *
Deutschland	Derzeit gibt es keine Regelungen zum Abbau der kalten Progression. Die Bundesregierung ist aber verpflichtet, alle zwei Jahre einen Progressionsbericht vorzulegen.	-	-	-	-

*Eigene Recherche. \* Hierzu liegen dem Institut keine Informationen vor.*

### 4.3 Fazit

In zahlreichen Staaten existieren Regelungen zur Vermeidung der kalten Progression. Dies sollte Vorbild für Deutschland sein, wo derzeit keine bindenden Regelungen zum Abbau der kalten Progression bestehen.

Für einen dauerhaften Abbau der kalten Progression erscheinen die Indexierungsverfahren in der Schweiz, den USA und in Kanada besonders geeignet. Die Regelungen in diesen Staaten zeichnen sich zum einen durch einen hohen Bindungsgrad aus, da eine automatische Indexierung gesetzlich vorgeschrieben und in der Schweiz sogar in der Verfassung verankert ist. Zum anderen werden die Effekte der Inflation weitgehend oder vollständig ausgeglichen, weil sowohl die Tarifeckwerte als auch die (meisten) Steuerabzugsbeträge jedes Jahr an den Verbraucherpreisindex angepasst werden. Für die Steuerzahler besonders günstig sind die Regelungen in den skandinavischen Ländern, wonach Anpassungen nicht nur an die Inflation, sondern auch an die Einkommensentwicklung erfolgen, sodass dort sogar die kalte Progression im weiteren Sinn vermieden wird.

#### **Kasten 7: Jährliche Tarifanpassung an Preisentwicklung international weit verbreitet**

Einige Autoren halten eine jährliche Anpassung des Einkommensteuertarifs bei moderaten Inflationsraten nicht für zwingend erforderlich.<sup>119</sup> Diese Ansicht ist schon aus Gründen der Steuergerechtigkeit zurückzuweisen.<sup>120</sup> Aber auch die Indexierungspraxis im Ausland spricht dagegen. Viele OECD-Staaten passen den Einkommensteuertarif jährlich an die Preisentwicklung an (siehe *Tabelle 7*). Lediglich in *Mexiko* werden die Tarifeckwerte erst angepasst, wenn die seit der letzten Korrektur

119 Vgl. *Bach* (2012), S. 20.

120 Siehe Kapitel 2.4.

kumulierte Inflation zehn Prozent erreicht. Dies stellt jedoch international eine Ausnahme dar.

In letzter Zeit hat sich das Prinzip einer jährlichen Tarifanpassung immer stärker durchgesetzt. So erfolgte in *Kanada* vor dem Jahr 2000 bei niedrigen Inflationsraten keine Indexierung. Seitdem wird aber die jährliche Inflationsanpassung des Einkommensteuertarifs ohne Einschränkungen vorgenommen. In der *Schweiz* war vor dem Jahr 2011 erst bei einer aufgelaufenen Inflation von sieben Prozent eine Tarifkorrektur erforderlich. Seitdem ist die Regierung jedoch gesetzlich verpflichtet, jedes Jahr die inflationsbedingten Steuererhöhungen auszugleichen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die jährliche und auch in Zeiten relativer Preisstabilität uneingeschränkte Tarifanpassung an die Preisentwicklung international zunehmend durchsetzt.

## 5. Ein Blick nach vorn

### 5.1 Kurzfristiges Reformziel: Abbau der kalten Progression

Die kalte Progression ist mit schwerwiegenden Nachteilen behaftet. Allen voran widerspricht es dem Leistungsfähigkeitsprinzip, konstante oder sogar schrumpfende Realeinkommen mit steigenden Durchschnittssteuersätzen zu belasten.<sup>121</sup> Insofern existiert im geltenden Einkommensteuerrecht eine gravierende Gerechtigkeitslücke, weil auch lediglich nominale Einkommenszuwächse verschärft besteuert werden. Daher ist es dringend geboten, die kalte Progression durch eine gesetzliche Regelung dauerhaft zu beseitigen.

Wie dies im Einzelnen erfolgen sollte, zeigt der ausführliche Entwurf für ein „Gesetz zum dauerhaften Abbau der kalten Progression“, den das DSI erarbeitet und im August 2014 vorgelegt hat.<sup>122</sup> In einem ersten Schritt wird der Gesetzgeber zum 1. Januar 2015 verpflichtet, die inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen, die seit 2010 aufgelaufen sind, auszugleichen. Hierzu werden die Tarifeckwerte für 2015 gemäß der Verbraucherpreisentwicklung seit 2010 angehoben.

Die Verbraucherpreise sind im Zeitraum 2010 bis 2014 um insgesamt rund 7,08 Prozent gestiegen. Dementsprechend werden die Tarifeckwerte zum 1. Januar 2015 angehoben. So steigt der Grundfreibetrag auf 8.571 Euro. Die erste Progressionszone verläuft dann von 8.572 bis 14.422 Euro/Jahr und die zweite von 14.423 bis 56.624 Euro. Die erste Proportionalzone umfasst Einkünfte zwischen 56.625 und 268.477 Euro und die zweite alle Einkünfte darüber hinaus (siehe *Tabelle 8* und *Abbildung 5*).

---

121 Siehe Kapitel 2.4.

122 Siehe Anhang. Siehe auch *Schäfers* (2014).

**Tabelle 8: Empfohlene Anpassung der Tarifeckwerte zum 1. Januar 2015 gemäß DSI-Gesetzesentwurf**

Tarifeckwert	aktueller Wert in Euro	angepasster Wert zum 1. Januar 2015 in Euro
Grundfreibetrag	8.354	8.571
Endwert erste Progressionszone	13.469	14.422
Endwert zweite Progressionszone	52.881	56.624
Endwert erste Proportionalzone	250.730	268.477
Anfangswert zweite Proportionalzone („Reichensteuer“)	250.731	268.478

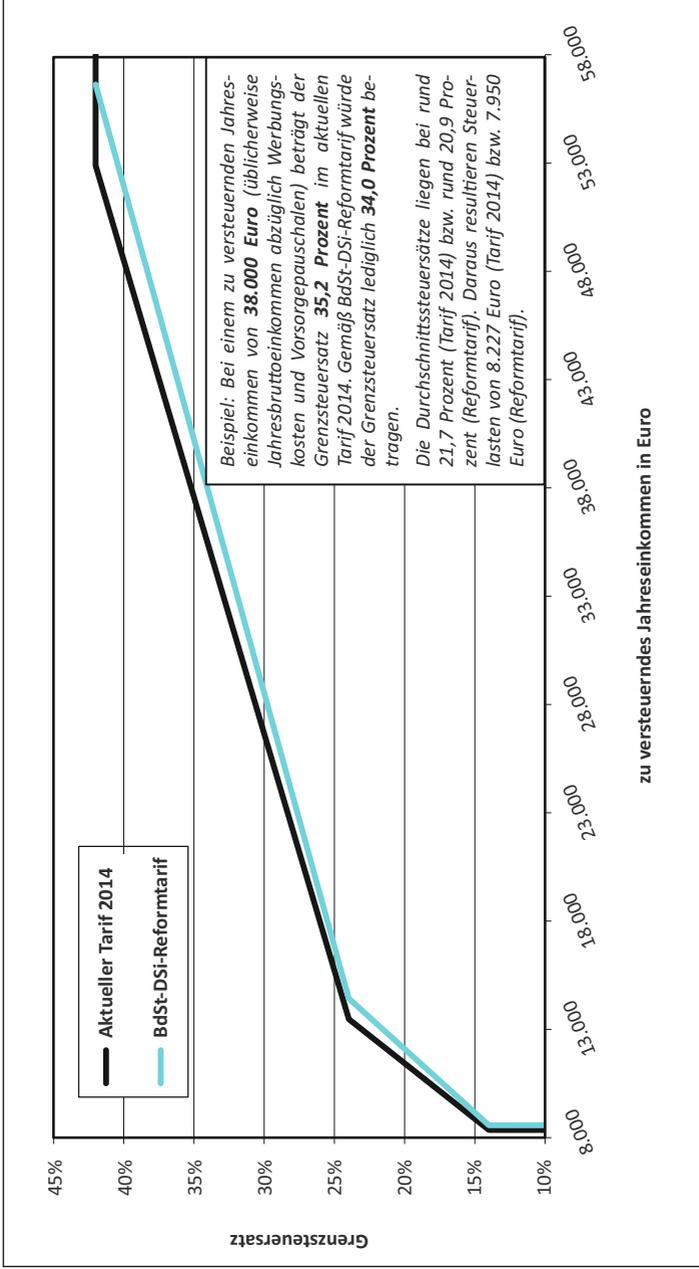
Quelle: Eigene Berechnung, siehe auch Anhang.

Im zweiten Schritt verpflichtet die im vorgelegten Gesetzesentwurf empfohlene Gesetzesänderung den Gesetzgeber zur regelmäßigen Anpassung der Tarifeckwerte an die allgemeine Verbraucherpreisentwicklung („Tarif auf Rädern“). Die Tarifeckwerte werden jedes Jahr – und erstmals zum 1. Januar 2016 – gemäß der in der Herbstprojektion der Bundesregierung veröffentlichten Inflationsprognose angepasst. Abweichungen von der Prognose werden bei der turnusgemäßen Tarifierfassung im Folgejahr ausgeglichen.

Die Umsetzung der empfohlenen Gesetzesänderungen würde die kalte Progression dauerhaft aus dem Einkommensteuerrecht eliminieren und so die Steuerzahler vor inflationsbedingten heimlichen Steuererhöhungen schützen.<sup>123</sup> Diese Maßnahmen kämen einer einkommensteuerlichen „Steuerbremse“ gleich. Das Wachstum der Einkommensteuereinnahmen würde dadurch nicht gestoppt, sondern lediglich entsprechend der Preisentwick-

<sup>123</sup> Solange der Gesetzesentwurf nicht umgesetzt ist, sollten die Einnahmen aus der kalten Progression vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ sowie in der mittelfristigen Finanzplanung von Bund und Ländern separat ausgewiesen werden, um den Reformdruck auch hier deutlich zu machen. Vgl. Kapitel 5.2.

Abbildung 5: Einkommensteuertarif 2014 und BdSt-DSi-Reformtarif 2015



Eigene Darstellung.

lung gebremst werden.<sup>124</sup> Der Fiskus würde somit nur auf die inflationsbedingten Steuermehreinnahmen verzichten müssen, die ihm aber aus Gerechtigkeitsgründen ohnehin nicht zustehen.

## 5.2 Weitere Reformansätze

### *Indexierung der Bemessungsgrundlage*

Im geltenden Einkommensteuerrecht sind zahlreiche Abzugsbeträge als Nominalbeträge fixiert. Bleiben sie unverändert, werden sie infolge eines Preisniveaustiegs aus Steuerzahlersicht real entwertet. Entsprechend der Anpassung der Tarifeckwerte an die Verbraucherpreisentwicklung sollten daher auch die Abzugsbeträge indexiert werden.<sup>125</sup>

Eine regelmäßige Anpassung findet derzeit nur beim Kinderfreibetrag statt, andere Abzugsbeträge sind dagegen im Zeitverlauf teilweise deutlich entwertet worden. Beispielsweise wurde der Werbungskostenabzugsbetrag bei sonstigen Einkünften seit 1954 und der Behindertenpauschbetrag seit 1975 nicht mehr angepasst. Selbst der aus Sicht vieler Steuerzahler relevante Arbeitnehmerpauschbetrag wurde seit 2011 nicht mehr erhöht (siehe *Tabelle 9*).<sup>126</sup>

Um die einkommensteuerlichen Folgen der Geldentwertung vollständig zu eliminieren, bedarf es auch einer regelmäßigen Anpassung der Bemessungsgrundlage. Hier sollte der Gesetzgeber zumindest zu einer regelmäßigen Prüfung aller einkommensteuerrechtlichen Abzugsbeträge verpflichtet werden.

---

124 Bei Beibehaltung des Status quo würden die Einkommensteuereinnahmen im Zeitraum von 2015 bis 2018 um rund fünf Prozent pro Jahr wachsen. Die vorgeschlagene Tarifindexierung dämpft diese Wachstumsrate auf immer noch 3,5 Prozent pro Jahr. Siehe Anhang, S. 66.

125 Siehe bereits Kapitel 2.2 sowie *DSi* (2013a), S. 39 f.

126 Siehe auch *Bund der Steuerzahler* (2014), S. 6 ff.

**Tabelle 9: Vergleich der aktuellen und inflationsbereinigten Werte für ausgewählte Abzugsbeträge im Einkommensteuerrecht<sup>127</sup>**

Abzugsbetrag im EStG	aktueller Wert	letzte Anpassung	inflationsbereinigter Wert (2014)
Häusliches Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 Nr. 6 Buchst. b)	1.250 Euro/Jahr	1996	1.643 Euro/Jahr
Geringwertige Wirtschaftsgüter (§ 6 Abs. 2 und Abs. 2a)	410 Euro je WG	1965	1.599 Euro/Jahr
Sachbezugsgrenze (§ 8 Abs. 2 S. 11)	44 Euro/Monat	2004	52 Euro/Monat
Entfernungspauschale (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4)	0,30 Euro/km	2004	0,35 Euro/km
Arbeitnehmer-Pauschbetrag (§ 9a S. 1 Nr. 1 Buchst. a)	1.000 Euro/Jahr	2011	1.051 Euro/Jahr
Werbungskostenpauschbetrag bei sonstigen Einkünften, z. B. Renten (§ 9a S. 1 Nr. 3)	102 Euro/Jahr	1955	407 Euro/Jahr
Sonderausgabenpauschbetrag (§ 10c)	36 Euro/Jahr	2002	44 Euro/Jahr
Sparer-Pauschbetrag (§ 20 Abs. 9)	801 Euro/Jahr	2009	869 Euro/Jahr
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b)	1.308 Euro/Jahr	2004	1.540 Euro/Jahr
Ausbildungsfreibetrag für ein auswärtig untergebrachtes volljähriges Kind (§ 33a Abs. 2)	924 Euro/Jahr	2004	1.118 Euro/Jahr
Behindertenpauschbetrag (§ 33b Abs. 3)	310 Euro– 3.700 Euro/Jahr	1975	772–9.211 Euro/Jahr

*Eigene Berechnungen.*

### *Abbau realbedingter heimlicher Steuererhöhungen*

Um nicht nur inflations-, sondern auch realbedingte heimliche Steuererhöhungen dauerhaft zu vermeiden, müssten die Eck-

<sup>127</sup> Die Ermittlung der inflationsbereinigten Werte erfolgt anhand des Verbraucherpreisindex (VPI). Für Zeiträume, die der VPI nicht abdeckt, wird ersatzweise der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte herangezogen.

werte des Einkommensteuertarifs an die allgemeine nominale Einkommensentwicklung gekoppelt, der Tarif also „auf Räder“ gestellt werden.<sup>128</sup> Eine solche Regelbindung sollte gesetzlich verankert werden. Als Vorbild könnte der geltende Mechanismus zur Anpassung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung dienen (siehe *Kasten 8*).

**Kasten 8: „Tarif auf Rädern“ – in der Sozialversicherung bereits bekannt**

In der gesetzlichen Sozialversicherung existiert bereits ein „Tarif auf Rädern“. Hier werden die einkommensbezogenen Sozialversicherungsbeiträge nur bis zu einer bestimmten Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Beitragspflichtig ist somit nicht das gesamte Arbeitseinkommen des Versicherten, sondern der bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze reichende Teil des Einkommens.

Ohne eine regelmäßige Anpassung der Beitragsbemessungsgrenzen würden die Einkommen der Versicherten aufgrund der allgemeinen Einkommensentwicklung schrittweise aus der Beitragspflicht „herauswachsen“. Dies würde zum einen Finanzierungslücken bei den Sozialversicherungen verursachen, die nur durch Beitragssatzerhöhungen vermieden werden könnten. Zum anderen würde der Wert wichtiger Sozialversicherungsleistungen, deren Höhe einkommensabhängig ist (Rente, Arbeitslosengeld, Krankengeld), schrittweise reduziert.

Folglich ist gesetzlich eine Regelung verankert, die den Gesetzgeber jedes Jahr zur Anpassung der Beitragsbemessungsgrenzen an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung verpflichtet.<sup>129</sup> Diese Anpassung erfolgt auf dem Verordnungswege.<sup>130</sup>

---

128 Vgl. bereits *KBI* (2002). Vgl. auch *Boss/Boss/Boss* (2008).

129 Siehe § 159 SGB VI und § 6 Abs. 6 und 7 SGB V.

130 Siehe zuletzt *Bundesregierung* (2014).

## *Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung / Steuerschätzung*

Zweimal im Jahr erarbeitet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ eine Mittelfristprognose zur Entwicklung der Steuereinnahmen.<sup>131</sup> Diese Prognose ist Basis für die mittelfristige Finanzplanung des Bundes und der Länder. Wie die Vergangenheit zeigt, werden prognostizierte Steuerermehreinnahmen in der Regel zur Finanzierung von Mehrausgaben verplant.<sup>132</sup> Da auch nach einem Abbau der kalten Progression die Einnahmen aus realbedingten heimlichen Steuererhöhungen immer noch Bestandteil der prognostizierten Steuereinnahmen wären, würde dies weitere Reformschritte behindern.

Es sollte daher erwogen werden, künftig realbedingte heimliche Steuererhöhungen in den Veröffentlichungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ sowie in der mittelfristigen Finanzplanung explizit auszuweisen. Das würde für mehr Transparenz und damit für einen steigenden Reformdruck sorgen, damit auch der Abbau der realbedingten heimlichen Steuererhöhungen in Angriff genommen wird.

## *Verankerung des Anpassungsmechanismus im Grundgesetz*

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen zum Abbau der heimlichen Steuererhöhungen sind lediglich einfachgesetzliche Maßnahmen. Der Gesetzgeber kann sie jederzeit mit einfacher parlamentarischer Mehrheit ändern oder außer Kraft setzen. Die Erfahrungen im In- und Ausland<sup>133</sup> zeigen, dass sich die Politik nicht davor scheut, solche Regelmechanismen auszusetzen. So wurde beispielsweise in Deutschland die sachgerechte Regelung zur Anpassung des Rentenbeitragsatzes zum 1. Januar 2014 aus-

---

131 Siehe zuletzt *Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* (2014).

132 Siehe *KBI* (2012).

133 Zu den Erfahrungen im Ausland siehe Kapitel 4.2.

gesetzt, um die Beitragseinnahmen zur Finanzierung von wahl-taktisch motivierten Rentenmehrausgaben verwenden zu können.<sup>134</sup>

Um die Barrieren für die Aussetzung solcher Regelmechanismen, wie den „Tarif auf Rädern“, zu erhöhen, ist zu erwägen, eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur regelmäßigen Anpassung der Tarifeckwerte zu verankern.<sup>135</sup> Hier könnte die Schweiz als Vorbild fungieren, wo eine solche verfassungsrechtliche Regelung bereits existiert.<sup>136</sup>

---

134 Vgl. *DSi* (2013b).

135 Das Institut hat bereits in der Vergangenheit vorgeschlagen, auch in Deutschland eine automatische Korrektur des Einkommensteuertarifs im Grundgesetz zu verankern. Vgl. *KBI* (2002), S. 60 und *KBI* (1992), S. 88 ff.

136 Siehe Kapitel 4.2.

# Anhang

## Gesetzentwurf

### Vorschlag des Bundes der Steuerzahler

## Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression

### A. Problem und Ziel

Der Effekt der sogenannten kalten Progression ist eine Folge des progressiven Einkommensteuertarifs. Steigen die Einkommen lediglich in Höhe der Inflationsrate und bleiben damit real gleich hoch, erhöhen sich dennoch die Durchschnittssteuersätze für diese Einkommen und damit die realen Lasten der Steuerpflichtigen. Dieser Umstand lässt sich finanzwissenschaftlich nicht rechtfertigen. Inflationsausgleichende Einkommenserhöhungen führen per Definition nicht zu einer realen Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, so dass ihre reale Steuerbelastung konstant bleiben müsste.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, eine Konstanz der Durchschnittssteuersätze für real unveränderte Einkommen dauerhaft sicherzustellen. Dies soll durch eine regelmäßige jährliche Korrektur des Einkommensteuertarifs ab dem Veranlagungszeitraum 2016 erreicht werden. Zudem soll für den Veranlagungszeitraum 2015 eine Korrektur des geltenden Tarifs vorgenommen werden, um den seit 2010 aufgelaufenen Effekt der kalten Progression auszugleichen.

Für Bund, Länder und Gemeinden ist die kalte Progression bislang äußerst einträglich gewesen. Sie konnten durch die kalte Progression Jahr für Jahr Steuermehreinnahmen in Milliardenhöhe erzielen und waren damit Profiteure der Geldentwertung. Mit dem

Gesetzentwurf wird dies nun dauerhaft unterbunden. Die Steuerpflichtigen werden zumindest von diesen ungerechtfertigten Belastungen befreit.

## **B. Lösung**

Um das Problem der kalten Progression zu beseitigen, werden zwei Maßnahmen ergriffen.

- a) Es wird ein Einkommensteuertarif 2015 normiert, der die seit 2010 inflationsbedingt entstandenen Progressionseffekte kompensiert. Zwischen 2010 und 2014 ist das Verbraucherpreisniveau um voraussichtlich insgesamt fast 7,1 Prozent gestiegen. Dieser Verbraucherpreisentwicklung entsprechend wird für den Veranlagungszeitraum 2015 der Tarifverlauf der Einkommensteuer im Vergleich zum Tarif 2010 korrigiert. Hierzu steigt der steuerliche Grundfreibetrag zum 1. Januar 2015 auf 8.571 Euro. Die Tarifformel wird im gleichen prozentualen Ausmaß angepasst. Dies bewirkt, dass die Durchschnittssteuersätze im Jahr 2015 für um knapp 7,1 Prozent gestiegene Einkommen genauso hoch sind wie die entsprechenden Durchschnittssteuersätze im Jahr 2010.
- b) Um die Effekte der kalten Progression in Zukunft regelmäßig zu korrigieren, wird für die Veranlagungszeiträume ab 2016 ein „Tarif auf Rädern“ eingeführt. Ausgangspunkt für diese Tarifindexierung ist die in der *Herbstprojektion der Bundesregierung* enthaltene Prognose für die Verbraucherpreisentwicklung des jeweils laufenden Jahres unter Berücksichtigung etwaiger Prognosefehler des Vorjahres. Das hierzu notwendige Gesetzgebungsverfahren startet künftig regelmäßig im Anschluss an die jährliche *Herbstprojektion* und endet mit einem Gesetzesbeschluss über die Neufassung des § 32a Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes, so dass jeweils zum 1. Januar des Folgejahres die neue Tarifformel gilt.

## C. Alternativen

Weitere Duldung der sich aus dem Effekt der kalten Progression ergebenden ungerechtfertigten Steuer Mehrbelastungen.

## D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Steuer mehr-/mindereinnahmen (–) in Mio. Euro

Gebietskörperschaft	Volle Jahreswirkung 2015	Kassenjahr			
		2015	2016	2017	2018
Insgesamt	–8.003	–7.602	–10.596	–13.819	–17.241
Bund	–3.630	–3.448	–4.803	–6.282	–7.862
Länder und Gemeinden	–4.373	–4.154	–5.793	–7.537	–9.379

## E. Erfüllungsaufwand

### E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Der Gesetzentwurf ändert den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger nicht.

### E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Gesetzentwurf ändert den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nicht.

### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Gesetzentwurf ändert den Vollzugaufwand der Steuerverwaltung insgesamt nicht.

## F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft entstehen keine direkten sonstigen Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

# Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1 Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 32a wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Die tarifliche Einkommensteuer im Veranlagungszeitraum 2015 bemisst sich nach dem zu versteuernden Einkommen. Sie beträgt vorbehaltlich der §§ 32b, 32d, 34, 34a, 34b und 34c jeweils in Euro für zu versteuernde Einkommen

1. bis 8 571 Euro (Grundfreibetrag):  
0;
2. von 8 572 Euro bis 14 422 Euro:  
 $(851,87 * y + 1 400) * y$ ;
3. von 14 423 Euro bis 56 624 Euro:  
 $(213,62 * z + 2 397) * z + 1 111,47$ ;
4. von 56 625 Euro bis 268 477 Euro:  
 $0,42 * x - 8 750,44$ ;
5. von 268 478 Euro an:  
 $0,45 * x - 16 804,87$ .

„y“ ist ein Zehntausendstel des den Grundfreibetrag übersteigenden Teils des auf einen vollen Euro-Betrag abgerundeten zu ver-

steuernden Einkommens. „z“ ist ein Zehntausendstel des 14 422 Euro übersteigenden Teils des auf einen vollen Euro-Betrag abgerundeten zu versteuernden Einkommens. „x“ ist das auf einen vollen Euro-Betrag abgerundete zu steuernde Einkommen. Der sich ergebende Steuerbetrag ist auf den nächsten vollen Euro-Betrag abzurunden.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

(2) Die in Absatz 1 normierte Tarifformel ist zu Beginn eines jeden Veranlagungszeitraumes und erstmals zum 1. Januar 2016 an die Entwicklung der Verbraucherpreise anzupassen. Für diese Indexierung ist ein Referenzwert zu verwenden, der nach folgender Formel ermittelt wird:

$$R = \frac{(1 + A)}{(1 + B)} * (1 + C)$$

Dabei sind:

R = zu bestimmender Referenzwert zur Indexierung der Tarifformel für den Veranlagungszeitraum t,

A = endgültige Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindex für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Statistischem Bundesamt,

B = prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindex für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorvorausgehenden Kalenderjahr,

C = prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindex für das t vorausgehende Kalenderjahr gemäß Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorausgehenden Kalenderjahr.

Zur Tarifindexierung sind der erste  $\gamma$ -Koeffizient und der erste  $z$ -Koeffizient der Tarifformel durch den Referenzwert zu dividieren; die drei Konstanten der Tarifformel sind mit dem Referenzwert zu multiplizieren. Die so geänderten Werte der Tarifformel sind auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma zu runden. Alle acht Tarifeckwerte sind mit dem Referenzwert zu multiplizieren und auf volle Euro-Beträge zu runden.

Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben beschließt der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die geänderte Tarifformel jeweils im 4. Quartal des dem Veranlagungszeitraum vorausgehenden Kalenderjahres.

2. § 52 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

Diese Fassung des Gesetzes ist, soweit in den folgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist, erstmals für den Veranlagungszeitraum 2015 anzuwenden.

## **Artikel 2** **Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

Aus Gründen der Steuergerechtigkeit ist es geboten, die sogenannte kalte Progression im Einkommensteuerrecht abzubauen. Steigt das Einkommen eines Steuerpflichtigen lediglich inflationsausgleichend, bleibt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen real gleich groß. Folglich darf sein real konstant gebliebenes Einkommen nicht mit einem höheren Durchschnittssteuersatz belegt werden, wie dies im geltenden Einkommensteuerrecht der Fall ist.

Künftig sollen nominal gestiegene, aber real konstant gebliebene Einkommen dem gleichen Durchschnittssteuersatz unterliegen wie vor der Nominalsteigerung.

Zudem müssen die Effekte der kalten Progression, die in der Vergangenheit bereits entstanden sind, rückwirkend abgebaut werden. Hierfür ist ein geeignetes Basisjahr zu bestimmen. In seinem aktuellen Jahresgutachten wählt der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ 2006 als Bezugsjahr (Textziffer 671). Das „Deutsche Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.“ (DSi) hält 2010 für ein geeignetes Basisjahr, weil seinerzeit der Einkommensteuertarif zum bislang letzten Mal grundlegend reformiert worden ist.

Nach DSi-Berechnungen beliefen sich die Steuermehreinnahmen aufgrund der kalten Progression seither, d. h. in den Jahren 2011 bis 2014, auf kumuliert rund 25 Mrd. Euro. Bund, Länder und Gemeinden haben also bereits in einem enormen Ausmaß von der kalten Progression profitiert. Dies ist zulasten der Steuerpflichtigen gegangen, so dass inzwischen eine erhebliche Bringschuld des Staates gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern entstanden ist.

Dank der grundgesetzlichen Schuldenbremse sind Bund und Länder auf einen Konsolidierungspfad eingeschwenkt, an dem es festzuhalten gilt. Bei dieser Haushaltskonsolidierung jedoch auch auf Steuereinnahmen zu setzen, die aus der kalten Progression resultieren, würde den Prinzipien einer gerechten und soliden Finanzpolitik widersprechen.

Es ist durchaus möglich, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die kalte Progression abzubauen, wenn die gesamten und bereits absehbaren Steuermehreinnahmen sowie staatliche Einsparpotenziale berücksichtigt werden.

Das vorliegende Gesetz beinhaltet einen Einkommensteuertarif 2015. Dieser führt für Einkommen, die im Zeitraum 2010 bis 2014 jeweils in Höhe der Inflationsrate (Verbraucherpreisentwicklung) gestiegen sind, zu den gleichen Durchschnittssteuersätzen, wie sie im Tarif 2010 für die damaligen, nominal niedrigeren Einkommen galten. Diese Angleichung lässt sich anhand eines Beispiels verdeutlichen:

Im Jahr 2010 betrug der Durchschnittssteuersatz für einen Single mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 30.000 Euro 18,75 Prozent. Gemäß Statistischem Bundesamt sind die Verbraucherpreise in den Folgejahren um 2,1 Prozent (2011), 2,0 Prozent (2012) und 1,5 Prozent (2013) gestiegen. Für 2014 ist ein Verbraucherpreiswachstum von 1,3 Prozent zu erwarten (Stand August 2014 unter Berücksichtigung von Schätzungen verschiedener Institutionen). Damit ergibt sich für die Verbraucherpreise eine Wachstumsrate von voraussichtlich fast 7,1 Prozent für den Zeitraum Ende 2010 bis Ende 2014. Dies bedeutet für das hier gewählte Beispiel:

Ein inflationsausgleichend um fast 7,1 Prozent gestiegenes zu versteuerndes Einkommen von 30.000 Euro im Jahr 2010 entspricht in diesem Jahr 32.123 Euro. Für diese 32.123 Euro beträgt der Durchschnittssteuersatz im Einkommensteuertarif 2015 gemäß

diesem Gesetz ebenfalls 18,75 Prozent. Er ist damit genauso hoch wie der Durchschnittssteuersatz für 30.000 Euro im Jahr 2010. Zum Vergleich: Nach geltendem Recht beträgt der Durchschnittssteuersatz für ein zu versteuerndes Einkommen von 32.123 Euro 19,42 Prozent.

Diese Angleichung gelingt, indem der Einkommensteuertarifverlauf für den Veranlagungszeitraum 2015 gegenüber dem Tarif 2010 um knapp 7,1 Prozent korrigiert wird.

### **Entlastungsbeispiele**

Für die Steuerpflichtigen führt der Einkommensteuertarif 2015 zu unterschiedlich hohen Entlastungen im Vergleich zum derzeit gültigen Tarif. Das lässt sich exemplarisch illustrieren:

Ein Single mit einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 Euro muss gemäß Tarif 2015 161 Euro weniger Steuern zahlen als nach geltendem Recht. Dies entspricht einer Entlastung von rund 3,8 Prozent seiner bisherigen Steuerzahllast von 4.261 Euro (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag). Bei einem zu versteuernden Einkommen von 50.000 Euro beträgt die Steuerentlastung 461 Euro; die Belastung ist damit rund 3,4 Prozent geringer als bislang. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 75.000 Euro beträgt die Steuerentlastung 540 Euro bzw. rund 2,2 Prozent.

Damit bleibt es auch im Tarif 2015 dabei, dass Bezieher hoher Einkommen wesentlich stärker zum Steueraufkommen beitragen als Bezieher geringerer Einkommen. Relativ betrachtet profitieren Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen am stärksten von dem inflationsbereinigten Tarif 2015, weil sie prozentual auch am stärksten unter der kalten Progression leiden.

Dies belegen Beispiele für den Splittingtarif ebenso. Eine Familie mit einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 Euro muss gemäß Tarif 2015 223 Euro weniger Steuern zahlen als nach gel-

tendem Recht. Dies entspricht einer Entlastung von rund 7,9 Prozent der bisherigen Steuerzahllast von 2.834 Euro (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag). Bei einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro beträgt die Steuerentlastung 411 Euro. Das sind rund 3,5 Prozent weniger als bislang. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 90.000 Euro beträgt die Steuerentlastung 770 Euro bzw. rund 3,4 Prozent.

In den Folgejahren führen dank der Tarifindexierung die jeweils konstant bleibenden Durchschnittssteuersätze für inflationsausgleichend gestiegene Einkommen zu wachsenden Entlastungen der Steuerpflichtigen gegenüber einem unveränderten Tarif 2014. Ein Single mit einem zu versteuernden Einkommen von 50.000 Euro (2015) muss prognostisch im Jahr 2018 für ein inflationsausgleichend auf 52.749 Euro gestiegenes Einkommen im Tarif 2018 rund 942 Euro weniger Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag zahlen, als wenn dann weiterhin der derzeitige Tarif 2014 gelten würde. Für eine Familie mit einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 Euro (2015) beträgt die analoge Entlastung im Jahr 2018 prognostisch rund 897 Euro.

### **Steuermindereinnahmen**

Die Einführung des Tarifs 2015 führt im Jahr 2015 zu Steuermindereinnahmen von insgesamt rund 8 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet gemäß seiner Prognose vom Mai 2014 für das laufende Jahr gesamtstaatliche Steuereinnahmen von 639,9 Mrd. Euro, die im kommenden Jahr um 26,6 Mrd. Euro steigen. Unter Berücksichtigung der Einführung des Tarifs 2015 würden die Gesamtsteuereinnahmen im kommenden Jahr demnach immer noch um rund 18,6 Mrd. Euro wachsen. Im Jahr 2018 lägen die Gesamtsteuereinnahmen unter Berücksichtigung der Tarifindexierung bei rund 721 Mrd. Euro. Das wären im Vergleich zu 2014 Steuermindereinnahmen von rund 81 Mrd. Euro.

Im Übrigen führt die Tarifindexierung mitnichten zu sinkenden Einkommensteuereinnahmen, sondern lediglich zu einem inflationsbedingt gerechtfertigten Abbremsen des Einkommensteuerwachstums. Ohne Tarifreformen würden die Einkommensteuereinnahmen im Zeitraum 2015 bis 2018 um rund 5 Prozent pro Jahr wachsen. Die Tarifindexierung dämpft diese Wachstumsrate auf rund 3,5 Prozent pro Jahr. Bund, Länder und Gemeinden können also auch bei dem „Tarif auf Rädern“ mit jährlich deutlich steigenden Einkommensteuereinnahmen rechnen.

### **Jährliche Anpassungen der Tarifformel**

In Umsetzung des Konzepts eines „Tarifs auf Rädern“ bestimmt das Gesetz, wie die Tarifformel für Veranlagungszeiträume ab 2016 jährlich neu zu normieren ist.

Diese Normierung erfolgt mit der Maßgabe, die durchschnittliche Steuerbelastung für entsprechend der Inflation gestiegene zu versteuernde Einkommen konstant zu halten. Ausgangspunkt dafür ist die Prognose des Verbraucherpreisindex für das jeweils laufende Jahr, die die Bundesregierung im Rahmen ihrer jährlichen *Herbstprojektion* erstellt. Etwaige Prognosefehler sind im Folgejahr zu berücksichtigen. Ein Rückblick zeigt hier, dass in den vergangenen zwei Jahren die Herbstprognosen der Bundesregierung bezüglich des Verbraucherpreisindex korrekt waren.

Somit stellt dieses Indexierungsverfahren sicher, dass die Entlastung der Steuerzahler mit Hilfe aktueller Verbraucherpreisdaten sowohl zeitnah, als auch ohne das Risiko großer Prognosefehler erfolgt.

Für diese Tarifneunormierung startet im Anschluss an die *Herbstprojektion der Bundesregierung* das Gesetzgebungsverfahren für die jährliche Anpassung des § 32a Absatz 1 EStG, so dass zum 1. Januar des Folgejahres die neue Tarifformel in Kraft treten kann.

Dem Gesetzgeber wird damit aufgegeben, erstmals im 4. Quartal 2015 eine entsprechende Neunormierung vorzunehmen, die dann für den Veranlagungszeitraum 2016 gilt. Am Beispiel dieser erstmaligen Neunormierung kann verdeutlicht werden, wie diese Tarifierfassung im Einzelnen zu erfolgen hat:

Falls die Bundesregierung im Herbst 2015 gemäß ihrer Herbstprojektion für das Kalenderjahr 2015 einen Anstieg des Verbraucherpreisniveaus um beispielsweise 1,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr erwartet, muss die Tarifierformel für den Veranlagungszeitraum 2016 um 1,9 Prozent gegenüber dem Tarif 2015 angepasst werden.

Dies gilt jedoch nur, wenn rückblickend die für den Tarif 2015 unterstellte Inflationsrate für 2014 (hier 1,3 Prozent, Stand August 2014) auch dem im Herbst 2015 feststehenden Ist-Wert 2014 entsprechen hat.

Wird hier jedoch eine Abweichung festgestellt, ist diese bei der Anpassung des Tarifs 2016 zu berücksichtigen. Falls beispielsweise der Verbraucherpreisanstieg 2014 statt der im August 2014 erwarteten 1,3 Prozent tatsächlich nur 1,1 Prozent betrug, ist diese Prognoseabweichung von -0,2 Prozentpunkten im Herbst 2015 zu berücksichtigen. Der maßgebliche Referenzwert ergibt sich dann als Produkt der Prognose-Inflation 2015 (im Beispiel 1,019) und der Ist-Inflation 2014 (im Beispiel 1,011) geteilt durch die Ursprungsprognose-Inflation 2014 (im Beispiel 1,013). In diesem Beispiel beträgt der Referenzwert für die Normierung des Tarifs 2016 rund 1,7 Prozent.

Für die jährliche Neunormierung der Tarifierformel mittels des Referenzwerts gelten folgende Rundungsregeln: Im Zuge der Indexierung sind die aus dem Einkommensteuertarif des Vorjahres stammenden acht Tarifierfwerke auf volle Euro-Beträge zu runden. Die entsprechenden Koeffizienten (im Tarif 2015: 851,87 und 213,62)

und Konstanten (im Tarif 2015: 1.111,47 und 8.750,44 sowie 16.804,87) sind jeweils auf zwei Kommastellen zu runden.

Die finanziellen Auswirkungen der jährlichen Neunormierungen sind aufgrund dieses Anpassungsverfahrens rechtzeitig kalkulierbar. So berücksichtigt der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bereits traditionell die Prognosen der *Frühjahrs- und Herbstprojektionen der Bundesregierung*. Er kann also künftig auch die absehbaren Aufkommensauswirkungen des vorliegenden Gesetzes beziffern und damit weiterhin wie gewohnt wichtige Anhaltspunkte für die Aufstellungen der öffentlichen Haushaltspläne liefern. Zudem wird auf diese Weise verhindert, dass zulasten der Steuerpflichtigen Mehreinnahmen aus der kalten Progression bereits bei der Aufstellung künftiger Haushalte verplant werden.

### **Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes) aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative des Grundgesetzes.

### **Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung**

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

### **Nachhaltigkeit**

Besondere Nachhaltigkeitsindikatoren sind durch das Vorhaben nicht tangiert.

## Finanzielle Auswirkungen

### Steuermehr-/mindereinnahmen

(Steuermehr-/mindereinnahmen (–) in Mio. Euro)

lfd. Nr.	Maßnahme	Steuerart / Gebietskörperschaft	Volle Jahreswirkung 2015	Kassenjahr			
				2015	2016	2017	2018
1	<u>§ 32a Absatz 1 EstG</u>	<b>Insgesamt</b>	–8.003	–7.602			
		EST und LSt	–7.605	–7.224			
		SolZ	–398	–378			
	Normierung der Tarifformel für 2015	<b>Bund</b>	–3.630	–3.448			
		EST und LSt	–3.232	–3.070			
		SolZ	–398	–378			
		<b>Länder</b>	–3.232	–3.070			
		EST und LSt	–3.232	–3.070			
		SolZ					
		<b>Gemeinden</b>	–1.141	–1.084			
	EST und LSt	–1.141	–1.084				
<hr/>							
2	<u>§ 32a Absatz 2 EstG</u>	<b>Insgesamt</b>		–10.596	–13.819	–17.241	
		EST und LSt		–10.075	–13.107	–16.311	
		SolZ		–521	–712	–930	
	Einführung einer indexierten Tarifformel ab 2016	<b>Bund</b>		–4.803	–6.282	–7.862	
		EST und LSt		–4.282	–5.570	–6.932	
		SolZ		–521	–712	–930	
		<b>Länder</b>		–4.282	–5.570	–6.932	
		EST und LSt		–4.282	–5.570	–6.932	
		SolZ					
		<b>Gemeinden</b>		–1.511	–1.967	–2.447	
	EST und LSt		–1.511	–1.967	–2.447		

## **Erfüllungsaufwand**

### **1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Der Gesetzentwurf ändert den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger nicht.

### **2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Gesetzentwurf ändert den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nicht.

### **3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Der Gesetzentwurf ändert den Vollzugsaufwand der Steuerverwaltung insgesamt nicht.

## **Weitere Kosten**

Der Wirtschaft entstehen keine direkten sonstigen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)**

#### **Zu Nummer 1 a) (§ 32a Absatz 1)**

Mit der Neufassung des § 32a Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) wird der für den Veranlagungszeitraum 2015 geltende Einkommensteuertarif normiert.

#### **Zu Nummer 1 b) (§ 32a Absatz 2)**

Mit dem neu eingefügten § 32a Absatz 2 EStG wird geregelt, wie der ab dem Veranlagungszeitraum 2016 geltende Einkommensteuertarif jährlich gesetzgeberisch neu zu normieren ist. Die

Vorschrift beschreibt die Kalkulation des für die Tarifindexierung notwendigen Referenzwertes, der die Verbraucherpreisentwicklung abbildet. Hierfür ist eine Formel anzuwenden, die etwaige Fehler bei der Prognose vorangegangener Verbraucherpreisentwicklungen korrigierend berücksichtigt. Zudem werden Rechen- und Rundungsregelungen für die Koeffizienten, Konstanten und Eckwerte der Tarifformel festgelegt.

**Zu Nummer 2** (§ 52 Absatz 1 Satz 1)

Es handelt sich um eine Folgeänderung aus der Neufassung der Tarifvorschrift des § 32a Absatz 1 und 2 EStG für Veranlagungszeiträume ab 2015.

**Zu Artikel 2** (Inkrafttreten)

Die Neuregelung des für den Veranlagungszeitraum 2015 geltenden Einkommensteuertarifs (§ 32a Absatz 1 in der Fassung des Artikels 1 Nummer 1 Buchstabe a des vorliegenden Änderungsgesetzes) sowie die Neuregelungen für die ab dem Veranlagungszeitraum 2016 geltenden Einkommensteuertarife (§ 32a Absatz 1 in der Fassung des Artikels 1 Nummer 1 Buchstabe b des vorliegenden Änderungsgesetzes) treten am 1. Januar 2015 in Kraft.

## Literaturverzeichnis

*Alberts, W.* (2012): Steuerreformen für 2013 in Finnland, in: Internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht, IWB 23/2012, S. 872-875.

*Altig, D.* und *C. T. Carlstrom* (1991): Bracket Creep in the Age of Indexing: Have We Solved the Problem?, Federal Reserve Bank of Cleveland Working Paper No. 9108, Cleveland Ohio.

*Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* (2014): Ergebnis der 145. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 4. bis 6. November 2014 in Wismar, Internet: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/11/2014-11-06-PM46-steuerschaetzung.html>, Stand: 07.11.2014.

*Australian Government* (2006): International Comparison of Australia's Taxes, Internet: [http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/html/06\\_Chapter\\_4-02.asp](http://comparativetaxation.treasury.gov.au/content/report/html/06_Chapter_4-02.asp), Stand: 26.05.2014.

*Bayerische Staatsbibliothek*: Verhandlungen des Reichstages, Band 376 (1920/24).

*BDA – Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* (2014): Spielräume für Investitionen und Abmilderung der kalten Progression nutzen, Pressemitteilung Nr. 30/2014 vom 08.05.2014, Internet: <http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/47A9EFC6DEADDC4C1257D0700451871>, Stand: 24.09.2014.

*BILD online* (2014): „Stoppen Sie heimliche Steuererhöhungen!“, Artikel vom 02.08.2014, Internet: <http://www.bild.de/geld/wirt->

schaft/christian-lindner/stoppen-sie-heimliche-steuererhoehungen-herr-schaeuble-37074228.bild.html, Stand: 26.09.2014.

*Bomm, B. und L. Hölscher* (2009): USA, in: *Mennel/Förster* (Hrsg.): *Steuern in Europa, Amerika und Asien*, 79. Lieferung, Herne/Berlin.

*Boss, A.* (2011): *Heimliche Steuererhöhungen vermeiden!*, Kiel Policy Brief Nr. 41, Kiel.

*Boss, A., Boss, A. und T. Boss* (2008): *Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 9. Jahrgang, Heft 1/2008, S. 102–124.

*Boss, A., Müller, H. C. und A. Schrunner* (2013): *Einkommensteuertarife in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Folgen für die Belastung ausgewählter Haushaltstypen*, Working Paper des IfW Kiel Nr. 1837, Kiel.

*Breidenbach, P., R. Döhrn und T. Kasten* (2014): *Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen*, RWI-Position Nr. 60, Essen.

*Broer, M.* (2012): *Kalte Progression wegen fehlender Inflationsanpassung steuerlicher Abzugsbeträge – ein bisher in der steuerpolitischen Diskussion weitgehend vernachlässigtes Problem*, in: *Deutsche Steuerzeitung* Nr. 22/2012, S. 792-801.

*Brümmerhoff, D.* (1974): *Nominal- oder Realprinzip in der Einkommensbesteuerung?*, in: *Finanzarchiv*, Band 32, Tübingen 1973/74, S. 35-45.

*Bund der Steuerzahler* (1956): *Juliusturm und Steuersenkung*, Einzeldarstellung Nr. 27, Wiesbaden.

*Bund der Steuerzahler* (1960): Die heimlichen Steuererhöhungen, Wiesbaden.

*Bund der Steuerzahler* (1962): Reform des Einkommensteuertarifs, Einzeldarstellung Nr. 65, Wiesbaden.

*Bund der Steuerzahler* (2014): Vorschläge des BdSt zur Vereinfachung des Steuerrechts, Berlin.

*Bundesregierung* (1982): Widersprüchliche Äußerungen aus den Reihen der Regierungskoalition zum Umfang der für 1984 beabsichtigten Steuerentlastungen, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 9/1545 vom 31.03.1982.

*Bundesregierung* (2012): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014 (Neunter Existenzminimumbericht), Bundestagsdrucksache 17/11425 vom 07.11.2012.

*Bundesregierung* (2013): Antwort auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Pitterle, Bundestagsdrucksache 18/138 vom 06.12.2013.

*Bundesregierung* (2014): Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2014 (Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2014), Bundesratsdrucksache 727/13 vom 16.10.2013.

*Bültmann, B.* (2014): Die kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!, Positionspapier der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

*Craig, C.* (2014): Secret Income Tax Increases From Budget 2014, Internet: <https://www.taxpayer.com/news-releases/secret-income-tax-increases-from-budget-2014>, Stand: 28.05.2014.

*Danish Ministry of Taxation* (2009): Danish Tax Reform 2010. Paper to the OECD WP 2 meeting November 2009, Internet: [http://www.skm.dk/media/139042/danish-tax-reform\\_2010.pdf](http://www.skm.dk/media/139042/danish-tax-reform_2010.pdf), Stand: 26.05.2014.

*Deutscher Bundestag* (1963): 96. Sitzung am 14. November 1963, Plenarprotokoll 4/96.

*Deutscher Bundestag* (1964): 125. Sitzung am 30. April 1964, Plenarprotokoll 4/125.

*Deutscher Bundestag* (1974): 92. Sitzung am 29. März 1974, Plenarprotokoll 7/92.

*Deutscher Bundestag* (1977): Stenographischer Bericht der 34. Sitzung am 21. Juni 1977, Plenarprotokoll 8/34.

*Deutscher Bundestag* (1978): Stenographischer Bericht der 112. Sitzung am 20. Oktober 1978, Plenarprotokoll 8/112.

*Deutscher Bundestag* (1982): Stenographischer Bericht der 103. Sitzung am 27. Mai 1982, Plenarprotokoll 9/103.

*Deutscher Bundestag* (1988): Stenographischer Bericht der 87. Sitzung am 23. Juni 1988, Plenarprotokoll 11/87.

*Deutscher Bundestag* (1994): Stenographischer Bericht der 8. Sitzung am 14. Dezember 1994, Plenarprotokoll 13/8.

*Deutscher Bundestag* (2000): Stenographischer Bericht der 105. Sitzung am 18. Mai 2000, Plenarprotokoll 14/105.

*Deutscher Bundestag* (2001): Stenographischer Bericht der 158. Sitzung am 15. März 2001, Plenarprotokoll 14/158.

*Deutscher Bundestag* (2004): Stenographischer Bericht der 91. Sitzung am 12. Februar 2004, Plenarprotokoll 15/91.

*Deutscher Bundestag* (2007): Stenografischer Bericht der 101. Sitzung am 25. Mai 2007, Plenarprotokoll 16/101.

*Deutscher Bundestag* (2008): Stenografischer Bericht der 175. Sitzung am 17. September 2008, Plenarprotokoll 16/175.

*Deutscher Bundestag* (2012a): Stenografischer Bericht der 163. Sitzung am 2. März 2012, Plenarprotokoll 17/163.

*Deutscher Bundestag* (2012b): Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression, Bundestagsdrucksache 17/9201 vom 28.03.2012.

*Deutscher Bundestag* (2014a): Stenografischer Bericht der 28. Sitzung am 8. April 2014, Plenarprotokoll 18/28.

*Deutscher Bundestag* (2014b): Stenografischer Bericht der 29. Sitzung am 9. April 2014, Plenarprotokoll 18/29.

*Deutscher Bundestag* (2014c): Stenografischer Bericht der 42. Sitzung am 25. Juni 2014, Plenarprotokoll 18/42.

*DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* (2014): Positionspapier zur kalten Progression und Abgeltungsteuer vom 4. Juni 2014.

*DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut* (2013a): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, DSi-Schrift Nr. 1, Berlin.

*DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013b): Zweckentfremdung der Rentenrücklage – und wie sie künftig verhindert werden könnte, DSi-kompakt Nr. 7, Berlin.*

*DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Zum Steuerzahlergedenktag 2013 und 2014, DSi-Rundschreiben Nr. 8/14, Berlin, Internet: [http://www.steuerzahler.de/files/61647/RS\\_08-2014\\_-\\_Stern\\_-\\_Zum\\_Steuerzahlergedenktag\\_2013\\_und\\_2014.pdf](http://www.steuerzahler.de/files/61647/RS_08-2014_-_Stern_-_Zum_Steuerzahlergedenktag_2013_und_2014.pdf), Stand: 11.09.2014.*

*DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich, DSi-kompakt Nr. 12, Berlin.*

*Esser, C. (2000): Die neuen Einkommensteuertarife 2000 bis 2005 im Vergleich, Institut Finanzen und Steuern, IFSt-Schrift Nr. 383, Bonn.*

*Government of the Netherlands (2014): Stability Programme of the Netherlands, April 2014, Internet: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014\\_netherlands\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_netherlands_en.pdf), Stand: 10.06.2014.*

*Günther, E. (1923): Die Stabilisierung der Einkommensteuer durch einen gleitenden Steuertarif, in: Finanzarchiv, 40. Jahrgang, Stuttgart/Berlin 1923, S. 1-68.*

*Hacker, M. (2013): Gibt es „Gerechtigkeit“ in der Steuerpolitik? Der politisch-philosophische Diskurs über Recht und Gerechtigkeit am Beispiel der Entstehung des modernen Einkommensteuerrechts in der Weimarer Republik. Stuttgart/Berlin.*

*Hechtner, F., Massarrat-Mashhadi, N. und Sielaff, C. (2012): Eine Analyse zur Einkommensteuerbelastung und Wirkung der kalten*

Progression der vergangenen 20 Jahre in Deutschland, Diskussionsbeitrag Nr. 137 des Arbeitskreises Quantitative Steuerlehre, Berlin.

*Hey, J.* (2013): Steuersystem und Steuerverfassungsrecht (§ 3), in: *Tipke, K. und Lang, J.*, Steuerrecht, 21. Auflage, Köln.

*HM Revenue & Customs* (2014): Income tax personal allowance for those born after 5 April 1948 and basic rate limit for 2014-15, Internet: <http://www.hmrc.gov.uk/budget2013/tiin-2531.pdf>, Stand: 06.06.2014.

*Honkanen, P.* (2012): Income Taxes and Inequality in Finland 1995–2012. EUROMOD Workshop Bucharest 11th October 2012, [https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/research-workshop-2012/Presentations/4.2.3-Income-distribution-and-taxation---a-decomposing-experiment-\\_Honkanen.pdf](https://www.iser.essex.ac.uk/files/euromod/research-workshop-2012/Presentations/4.2.3-Income-distribution-and-taxation---a-decomposing-experiment-_Honkanen.pdf), Stand: 26.05.2014.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (1971): Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem. Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts, Schriftenreihe, Heft Nr. 20, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (1973): Geldentwertung und Steuerrecht, Schriftenreihe, Heft Nr. 23, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (1984): Ein Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, Schriftenreihe, Heft Nr. 56, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (1989): Inflationäre heimliche Steuererhöhungen erfordern permanente Entlastungen, Sonderinformation Nr. 3, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (1992):* Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Schriftenreihe, Heft Nr. 75, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2000):* Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Schriftenreihe, Heft Nr. 91, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2002):* Der Tarif muss auf Räder, Schriftenreihe, Heft Nr. 95, Wiesbaden.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011):* Zum geplanten Abbau der kalten Progression, KBI kompakt Nr. 2, Berlin.

*KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2012):* Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Schriftenreihe, Heft Nr. 112, Berlin.

*KPMG (2011):* Belgium's 2011 Personal Income Tax Rates and Deductions, Internet: <http://www.kpmg.com/US/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/flash-international-executive-alert/Documents/flash-international-executive-alert-2011-020-jan.pdf>, Stand: 19.06.2014.

*KPMG (2013a):* *Tax Measures for 2014*, Internet: <http://www.meijburg.com/news/tax-measures-for-2014>, Stand: 26.05.2014.

*KPMG (2013b):* France – New Budget for 2014 and Plans to Reform Pension System, Internet: <http://www.kpmg.com/US/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/flash-international-executive-alert/Documents/flash-international-executive-alert-2013-135-oct.pdf>, Stand: 30.05.2014.

*Lademann, F. (1923):* Einführung eines gleitenden Tarifs für die Einkommensteuer, in: *Neue Steuer-Rundschau*, 4. Jahrgang 1923.

*Lang, J. (2010b):* Einkommensteuer (§ 9), in: *Tipke, K. und J. Lang*, Steuerrecht, 20. Auflage, Köln.

*Maywald, A. (2013):* Kanada, in: *Mennel/Förster* (Hrsg.), Steuern in Europa, Amerika und Asien, 97. Lieferung, Herne/Berlin.

*Neumark, F. (1970):* Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.

*Norwegian Ministry of Finance (2013):* Main Features of the Tax Programme for 2013, Internet: [http://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett\\_2013/dokumenter/pdf/skatt\\_eng.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2013/dokumenter/pdf/skatt_eng.pdf), Stand: 30.05.2014.

*OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2008):* Taxing Wages 2006-2007. Special Feature: Tax Reforms and Tax Burdens 2000-2006, Internet: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2007/special-feature-tax-reforms-and-tax-burdens-2000-2006\\_tax\\_wages-2007-3-en#page6](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/taxing-wages-2007/special-feature-tax-reforms-and-tax-burdens-2000-2006_tax_wages-2007-3-en#page6), Stand: 26.05.2014.

*OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2014):* Taxing Wages 2014. Special Feature: Changes in Structural Labour Income Tax Progressivity Over the 2000-12 Period in OECD Member Countries, Internet: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2014\\_tax\\_wages-2014-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2014_tax_wages-2014-en), Stand: 26.05.2014.

*OECD Tax Database (2014):* Central government personal income tax rates and thresholds, Internet: [http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_I1](http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1), Stand: 06.06.2014.

*Office for Budget Responsibility* (2013): Economic and Fiscal Outlook. Presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty. December 2013, Internet: <http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/Economic-and-fiscal-outlook-December-2013.pdf>, Stand: 26.05.2014.

*Pomerleau, K.* (2013): The 2014 Tax Brackets, Tax Foundation Fiscal Fact No. 404, Internet: <http://taxfoundation.org/article/2014-tax-brackets>, Stand: 11.06.2014.

*Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose* (2013): Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, Essen.

*RP online* (2014): Grüne werben um die Mittelschicht, Artikel vom 21.07.2014, Internet: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/gruene-werben-um-die-mittelschicht-aid-1.4399834>, Stand: 26.09.2014.

*Schaefer, T.* (2013): Kalte Progression – Mikrosimulationsanalyse der Auswirkungen inflationsbedingter Einkommensteuererhöhungen, Köln.

*Schäfers, M.* (2014): Kalte Progression kühl entschärft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.08.2014.

*Schemmel, L.* (1993): Das einkommensteuerliche Existenzminimum: Berücksichtigung der Menschenwürde im Steuerrecht oder politisch gestaltbare Steuervergünstigung?, in: Steuer und Wirtschaft, 70. Jahrgang, Heft 1/1993, S. 70–85.

*Schweizer Steuerkonferenz* (2011): Steuerbegriffe. Die kalte Progression. Bern.

*SPD online* (2014): Internet: [http://www.spd.de/aktuelles/122416/20140804\\_kalte\\_progression.html](http://www.spd.de/aktuelles/122416/20140804_kalte_progression.html), Stand: 26.09.2014.

*Statistisches Bundesamt* (2012): Finanzen und Steuern – Lohn- und Einkommensteuer 2007, Fachserie 14, Reihe 7.1, Wiesbaden.

*Stone, L.* (2014): Inflation Indexing in the Individual Income Tax. Testimony before the Maryland House Ways and Means Committee, Internet: [http://taxfoundation.org/sites/taxfoundation.org/files/docs/Tax%20Foundation%20Testimony%20Maryland%20Inflation%20Adjusting%20Feb%2018%202014\\_0.pdf](http://taxfoundation.org/sites/taxfoundation.org/files/docs/Tax%20Foundation%20Testimony%20Maryland%20Inflation%20Adjusting%20Feb%2018%202014_0.pdf), Stand: 28.05.2014.

*Strutz, G.* (1923): Das Schicksal der Einkommensteuer, in: Deutsches Steuerblatt, 6. Jahrgang 1923, S. 363-370.

*SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1969): Jahresgutachten 1969, Bundestagsdrucksache VI/100.

*SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2011): Verantwortung für Europa übernehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

*SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2013): Gegen eine rückwärts-gewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014, Wiesbaden.

*Swedish Tax Agency* (2014): Taxes in Sweden 2013. An English Summary of The Statistical Yearbook of Sweden, Internet: <http://www.skatteverket.se/download/18.77dbcb041438070e039827c/-1389877250298/10414.pdf>, Stand: 26.05.2014.

*Tanzi, V.* (1976): Inflation and the Indexation of Personal Income Taxes in Theory and in Practice, in: Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Vol. 29 (1976), S. 241-271.

*TLZ online* (2014): Antje Tillmann kämpft gegen heimliche Steuererhöhung in Thüringen, Artikel vom 07.03.2014, Internet: <http://www.tlz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Antje-Tillmann-kaempft-gegen-heimliche-Steuererhoehung-in-Thueringen-291958153>, Stand: 25.09.2014.

*Ullmann, H.-P.* (2005): Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen. München.

*Viner, J.* (1923): Taxation and Changes in Price Levels, in: Journal of Political Economy, No. 31/1923, S. 494-520.

*Weber, G.* (2012): Inflationsberücksichtigung in der Einkommensteuer. Baden-Baden.

*WELT online* (2013): Schäuble-Zitat zu kalter Progression schreckt CDU, Artikel vom 19.10.2013, Internet: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article121042450/Schaeuble-Zitat-zu-kalter-Progression-schreckt-CDU.html>, Stand: 25.09.2014.

*WELT online* (2014): Bayern will Steuertarif an Inflation anpassen, Artikel vom 21.09.2014, Internet: <http://www.welt.de/wirtschaft/article132464154/Bayern-will-Steuertarif-an-Inflation-anpassen.html>, Stand: 25.09.2014.

*ZEIT online* (1987): „Das ist zuviel Fummelei“, Artikel vom 04.09.1987, Internet: <http://www.zeit.de/1987/37/das-ist-zuviele-fummelei/komplettansicht>, Stand: 26.09.2014.

*ZEIT online* (2009): Union streitet über Steuersenkungen, Artikel vom 2.5.2009, Internet: <http://www.zeit.de/online/2009/19/steuersenkungen-streit-union>, Stand: 26.09.2014.

**Veröffentlichungen des Bundes der Steuerzahler und des Instituts zu kalter Progression bzw. heimlichen Steuererhöhungen\***

<b>Jahr</b>	<b>Titel der Publikation</b>
1956	Juliesturm und Steuersenkung (Einzeldarstellung 27)
1960	Die heimlichen Steuererhöhungen (Sonderschrift)
1961	Steuersenkung und Tarifreform (Einzeldarstellung 61)
1962	Reform des Einkommensteuertarifs (Einzeldarstellung 65)
1963	Die finanzpolitische Situation 1963 (Einzeldarstellung 66)
1971	Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem. Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts (Schrift 20)
1972	Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Ein Diskussionsbeitrag (Schrift 22)
1972	Inflation – Auswirkungen und Voraussetzung für ihre Dämpfung (Schrift 23)
1973	Geldentwertung und Steuerrecht (Schrift 24)
1984	Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs (Schrift 56)
1989	Inflationäre heimliche Steuererhöhungen (Sonderinformation 3)
1991	Steuern in Deutschland. Zu den Aufgaben der Steuerpolitik nach der Einigung (Schrift 72)
1992	Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung (Schrift 75)
1994	Lohn- und Einkommensteuertarif 1996. Ein Vorschlag zur verfassungskonformen Neugestaltung (Schrift 80)
1997	Belastung 97 – Anstieg im Trend ungebrochen (Sonderinformation 30)
2000	Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland (Schrift 91)
2002	Der Tarif muss auf Räder. Heimliche Steuererhöhungen vermeiden (Schrift 95)
2003	Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter (Sonderinformation 44)
2006	Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung. Entlastungsbedarf vorrangig bei mittleren Einkommen (Schrift 100)
2007	Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich. Entlastungsbedarf für deutsche Haushalte (Sonderinformation 51)
2009	Die Mitte verliert. Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen (Sonderinformation 57)
2010	Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt. Deutsche Haushalte im internationalen Vergleich (Sonderinformation 61)
2011	Zum geplanten Abbau der kalten Progression (kompakt 2)
2013	Bausteine für eine Reform des Steuersystems. Das DSI-Handbuch Steuern (Schrift 1)
2014	Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich (kompakt 12)
2014	Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression
* Bis 1963 Veröffentlichungen des Bundes der Steuerzahler, danach Veröffentlichungen des Instituts.	

**Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. (KBI) heißt seit dem 12. Juni 2013 DSI – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.**

**Eine Liste aller bisherigen Veröffentlichungen des Instituts ist unter [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de) abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.**