

DSi kompakt

Berücksichtigung der kalten Progression in den Steuerschätzungen

von Jens Lemmer und Matthias Warneke

- Aktualisierung der Fassung vom 4. Mai 2015 -

Die kalte Progression ist ein spezielles Problem des progressiven Einkommensteuertarifs.¹ Ohne regelmäßige Tarifkorrekturen steigt der Durchschnittssteuersatz selbst dann, wenn das Einkommen lediglich nominal wächst, aber real gleich bleibt oder sogar sinkt. Das kann dazu führen, dass trotz steigender Nominaleinkommen die Bürger nach Abzug von Inflation und Steuern über weniger Kaufkraft verfügen. Die kalte Progression stellt daher eine gravierende Gerechtigkeitslücke im deutschen Einkommensteuerrecht dar.

Der Bund der Steuerzahler und sein wissenschaftliches Institut setzen sich seit Langem für einen vollständigen Abbau der kalten Progression ein. Das DSi hat hierzu bereits im Jahr 2014 einen „Entwurf eines Gesetzes zur dauerhaften Beseitigung der kalten Progression“ vorgelegt (siehe DSi 2014, Anhang). Dieser Vorschlag sieht vor, ungerechtfertigte Steuererhöhungen aus der kalten Progression dauerhaft zu verhindern, indem eine regelgebundene Anpassung des Einkommensteuertarifs an die allgemeine Preisentwicklung („Tarif auf Rädern“) gesetzlich verankert wird.

Abbau der kalten Progression: Erste Erfolge, aber weiterer Reformbedarf

Inzwischen konnten wichtige Fortschritte beim Abbau der kalten Progression erzielt werden. So ist die Bundesregierung seit der letzten Legislaturperiode verpflichtet, alle zwei Jahre einen Bericht über die Auswirkungen der kalten Progression vorzulegen (sog. Steuerprogressionsbericht). Auf Basis dieser Berichterstattung wurden die Eckwerte der Einkommensteuertarife 2016, 2017 und 2018 an die Preisentwicklung angepasst. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD ist nunmehr davon die Rede, nach dem nächsten Steuerprogressionsbericht, der Ende 2018 dem Bundestag vorgelegt werden soll, den Einkommensteuertarif erneut zu bereinigen. Diese Absichtserklärung ist jedoch nicht in der Liste der prioritären Vorhaben der großen Koalition enthalten und ist daher haushaltspolitisch nicht untersetzt. Hinzu kommt, dass der Koalitionsvertrag überwiegend von Ausgabensteigerungen und der Schaffung neuer Förderprogramme geprägt ist, aber am Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts ohne Neuverschuldung festgehalten wird. In den Vorjahren wurde jedoch häufig der notwendige Haushaltsausgleich als Grund dafür genannt, dass für den Abbau der kalten Progression keine finanziellen Spielräume mehr vorhanden wären. Es bleibt daher abzuwarten, ob in dieser Legislaturperiode der Abbau der kalten Progression vollständig und dauerhaft umgesetzt werden wird.

¹ Zum Problem der kalten Progression siehe ausführlich DSi (2014).

Mehr Transparenz: Kalte Progression bei zukünftigen Steuerschätzungen ausweisen

Um den Druck auf die Politik zu erhöhen, sollte die kalte Progression direkt im Haushaltsverfahren berücksichtigt werden. Denn auch wenn es sich beim Abbau der kalten Progression nicht um tatsächliche Entlastungen, sondern um die Vermeidung ungerechtfertigter Zusatzbelastungen handelt, fallen die künftig veranschlagten Steuereinnahmen bei zeitnaher Korrektur der Planzahlen unter Berücksichtigung der kalten Progression geringer aus, als dies ansonsten der Fall wäre. Bislang werden jedoch die ungerechtfertigten Mehreinnahmen infolge der kalten Progression als Teil der verfügbaren Gesamtsteuereinnahmen in der Finanzplanung veranschlagt und häufig für neue Ausgaben verplant, anstatt sie den Steuerzahlern zurückzugeben.² Um dies zu vermeiden, sollten die Effekte der kalten Progression in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

Die mittelfristige Finanzplanung ist für den Bund und die Länder in § 9 Stabilitätsgesetz vorgeschrieben. Sie ist jährlich für einen Zeitraum von fünf Jahren vorzulegen, wobei das Anfangsjahr das laufende Haushaltsjahr ist.³ Darin werden die Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt und ihre voraussichtliche mittelfristige Entwicklung prognostiziert. Für die Entwicklung der Steuereinnahmen wird in der Regel auf die Schätzungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“*, der jedes Jahr im Mai und November seine Prognosen veröffentlicht, zurückgegriffen. Die Prognosen erfolgen dabei auf Basis der jeweils aktuellen gesamtwirtschaftlichen Vorausberechnungen der Bundesregierung und des geltenden Steuerrechts.⁴

Problematisch ist, dass in den Steuerschätzungen die Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen überzeichnet wird, weil auch Mehreinnahmen aus der kalten Progression einkalkuliert werden, die dem Fiskus gar nicht zustehen. Folglich werden in der mittelfristigen Finanzplanung tendenziell überhöhte Steuereinnahmen zugrunde gelegt. Dies verführt Bund und Länder, die mittelfristigen Ausgabenansätze an die Einnahmen anzupassen und sie somit übermäßig zu erhöhen. Die prognostizierten Steuereinnahmen werden somit für erhöhte Ausgaben verplant (siehe auch *KBI* 2012). Mangels der Bereitschaft zu Ausgabenkürzungen führt dies auch zu einem dauerhaft erhöhten Ausgabenniveau. Der Spielraum für Steuerentlastungen oder den Schuldenabbau sinkt. Die Steuerbelastung wird dadurch tendenziell erhöht.

Um das Ausgabenwachstum und damit die Steuerbelastung zu begrenzen, sollten bei Steuerschätzungen absehbare Steuerrechtsänderungen antizipiert werden. Selbstverständlich kann vom *Arbeitskreis „Steuerschätzungen“* nicht verlangt werden, sämtliche künftigen Steuerrechtsänderungen vorherzusehen. Es sollten aber solche Steuerrechtsänderungen, die regelmäßig aufgrund von verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden müssen, in den Steuerschätzungen abge-

² Die Tarifanpassungen für die Jahre 2016 bis 2018 bilden insofern eine Ausnahme, die auch vor dem Hintergrund hoher gesamtstaatlicher Haushaltsüberschüsse zu sehen ist. Bei einer eventuellen Verschlechterung der Konjunkturlage ist es fraglich, ob die kalte Progression weiterhin abgebaut wird.

³ Siehe für den Bund zuletzt *Bundesregierung* (2017).

⁴ Zur Arbeitsweise und Historie des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ siehe *BMF* (2015); *BMF* (2005); *Fox* (2005), S. 244 ff.

schätzt und zumindest nachrichtlich angegeben werden. Hierzu gehört insbesondere die verfassungsrechtlich zwingende Anpassung des Grund- und Kinderfreibetrags gemäß Existenzminimumbericht.⁵

Vor allem sollten aber die Mehreinnahmen aus der kalten Progression in künftigen Veröffentlichungen des *Arbeitskreises* „Steuerschätzungen“ gesondert ausgewiesen werden. Diese ungeRechtfertigten Mehreinnahmen dürfen nicht dauerhaft in der Staatskasse bleiben, sondern müssen den Steuerzahlern zurückgegeben werden. Dies ist ein Gebot der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit (siehe *DSi* 2014, S. 19 ff.). Daher sollten die Mehreinnahmen aus der kalten Progression nicht denjenigen Steuereinnahmen zugeschlagen werden, die in die Haushaltsplanungen zur Finanzierung der Ausgaben eingestellt werden. Dies kann am besten durch die Umsetzung des „Tarifs auf Rädern“ erreicht werden (siehe auch *Boysen-Hogrefe* 2014, S. 8 f.). Die im DSi-Gesetzentwurf verankerte regelgebundene Anpassung des Einkommensteuertarifs an die allgemeine Preisentwicklung würde dazu führen, dass die damit verbundenen Steuermindereinnahmen in den mittelfristigen Steuerschätzungen berücksichtigt werden müssten.

Solange jedoch der „Tarif auf Rädern“ noch nicht implementiert ist, sollten die Steuereinnahmen des Staates infolge der kalten Progression in den Veröffentlichungen des *Arbeitskreises* „Steuerschätzungen“ explizit ausgewiesen werden (vgl. *DSi* 2014, S. 54). Sie wären dann im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nicht für Mehrausgaben zu verplanen, sondern zum Ausgleich der ungerechtfertigten Steuererhöhungen infolge der kalten Progression zurückzuhalten. Da der Einkommensteuertarif seit 2010 nur unregelmäßig an die Preisentwicklung angepasst wurde, nimmt der Staat 2018 schätzungsweise 48,5 Mrd. Euro mehr ein, als er es dürfte (siehe Tabelle).⁶

Tabelle: Effekte der kalten Progression

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2011 bis 2018
Steuer-mehreinnahmen in Mrd. Euro	2,9	5,7	7,2	7,2	7,0	5,3	6,5	6,7	48,5

Quelle: DSi-Schätzung, Basisjahr Tarif 2010, unter Berücksichtigung geltender Tarife bis 2018 sowie aktueller Inflationsprognosen, inklusive Solidaritätszuschlag.

⁵ Siehe zuletzt *Bundesregierung* (2015). Im Existenzminimumbericht wird zwar die notwendige Anpassung des Grund- und Kinderfreibetrags lediglich für die nächsten zwei Jahre beziffert, jedoch sollte eine längerfristige Vorausberechnung dieser Werte für den *Arbeitskreis* „Steuerschätzungen“ unter Zugrundelegung der ohnehin verwendeten Prognosen zur Lohn- und Preisentwicklung ohne weiteres möglich sein.

⁶ Auch für den einzelnen Steuerzahler sind die Einkommensverluste durch die seit 2010 aufgelaufene kalte Progression substanziell. So zahlt beispielsweise ein kinderloser Single, der im Jahre 2010 ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 50.000 Euro erzielte, in diesem Jahr aufgrund der kalten Progression 477 Euro mehr Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, als es eigentlich zulässig wäre.

Ein expliziter Ausweis dieser Mehreinnahmen in den Veröffentlichungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“* würde das Ausmaß der kalten Progression, das bei unterlassenen Tarifierhöhungen wie ersichtlich von Jahr zu Jahr dynamisch wächst, regelmäßig – zusätzlich zum Steuerprogressionsbericht der Bundesregierung, der nur alle zwei Jahre erscheint – einer breiten Öffentlichkeit vor Augen führen. Der notwendige Druck zur regelmäßigen Anpassung des Einkommensteuertarifs würde dadurch zunehmen.

Problem der heimlichen Steuererhöhungen nicht aus dem Blick verlieren

Ein vollständiger Abbau der kalten Progression ist aus Gerechtigkeitsgründen zwingend erforderlich, reicht jedoch allein nicht aus, um eine gerechte Einkommensbesteuerung zu gewährleisten. Auch wenn der Einkommensteuertarif regelmäßig an die Inflationsrate angepasst wird, führen darüberhinausgehende, reale Einkommenszuwächse zu einem höheren Durchschnittssteuersatz. Ohne eine regelmäßige Anpassung des Tarifs an die Einkommensentwicklung wachsen daher die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen schrittweise in eine Tarifbelastung hinein, die eigentlich für die Bezieher höherer Einkommen vorgesehen ist. Dieses Phänomen wird als kalte Progression im weiteren Sinne bzw. als heimliche Steuererhöhungen bezeichnet. Um sie zu beseitigen, müsste der Tarif mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Nominallohne indiziert werden.

Welche Konsequenzen es hat, wenn der Einkommensteuertarif nicht der Entwicklung der Einkommensverhältnisse Rechnung trägt, lässt sich besonders deutlich am Spitzensteuersatz beobachten. Während der Spitzensteuersatz heute bereits bei dem 1,3-fachen des Durchschnittseinkommens eines Vollzeitbeschäftigten greift, war dies im Jahr 1958 bei dem circa 20-fachen des Durchschnittseinkommens der Fall.⁷ Daher sollte der Einkommensteuertarif auch regelmäßig an die Einkommensentwicklung angepasst werden, um dadurch das Auftreten heimlicher Steuererhöhungen zu vermeiden.⁸

Vor diesem Hintergrund ist zu erwägen, auch die Mehrbelastungen durch heimliche Steuererhöhungen bei zukünftigen Steuerschätzungen zumindest nachrichtlich auszuweisen. Das würde für mehr Transparenz und einen steigenden Reformdruck sorgen, damit auch der Abbau der heimlichen Steuererhöhungen in Angriff genommen wird. Ein wichtiger Beitrag zum Abbau der in den letzten Jahren aufgelaufenen heimlichen Steuererhöhungen wäre es, den Einkommensteuertarif grundlegend zu überarbeiten. Das DSi hat dazu einen konkreten Tarifvorschlag vorgelegt. Dieser sieht vor, dass der Mittelstandsbauch abgeflacht wird und der Spitzensteuersatz erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 80.000 Euro greift.⁹

⁷ Vgl. DSi (2017a).

⁸ Eine Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Einkommensentwicklung ist international nicht unüblich und findet zum Beispiel in den skandinavischen Staaten regelmäßig statt. Vgl. DSi (2017b).

⁹ Vgl. DSi (2017c).

DSi-Fazit: Berücksichtigung der kalten Progression in den Steuerschätzungen

Befund

- Die kalte Progression ist ein spezielles Problem des progressiven Einkommensteuertarifs. Ohne regelmäßige Tarifkorrekturen steigt der Durchschnittssteuersatz selbst dann, wenn das Einkommen lediglich nominal wächst, aber nach Abzug der Inflation gleich bleibt oder sogar sinkt. Aus Gerechtigkeitsgründen sollte die kalte Progression daher dauerhaft beseitigt werden.
- Trotz erster Fortschritte beim Abbau der kalten Progression besteht weiterer Reformbedarf. So ist die aktuelle Ankündigung von Union und SPD, die kalte Progression auch in den nächsten Jahren auszugleichen, im Koalitionsvertrag nicht als prioritär eingestuft und somit haushaltstechnisch nicht umgesetzt.

Handlungsempfehlungen

- Um mehr Transparenz zu schaffen und den Reformdruck zu erhöhen, sollten daher die Steuereinnahmen infolge der kalten Progression in den Veröffentlichungen des *Arbeitskreises „Steuerschätzungen“* explizit ausgewiesen werden.
- Darüber hinaus sollten auch die Mehreinnahmen infolge der heimlichen Steuererhöhungen bei künftigen Steuerschätzungen zumindest nachrichtlich dargestellt werden. Denn ohne eine regelmäßige Anpassung des Tarifs an die durchschnittliche Einkommensentwicklung wachsen die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen schrittweise in eine Tarifbelastung hinein, die eigentlich für die Bezieher höherer Einkommen vorgesehen ist.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2014): Passt die mittelfristige Steuerschätzung zur Finanzplanung der Länder?, Kiel Policy Brief Nr. 78, Juli 2014.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2005): 50 Jahre Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015): Der Arbeitskreis Steuerschätzungen, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuer-schaetzungen_und_Steuererinnahmen/Steuer-schaetzung/arbeitskreis-steuer-schaetzungen.html, Stand: 21.04.2015.

Bundesregierung (2017): Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021, Bundestagsdrucksache 18/13001 vom 11.8.2017.

Bundesregierung (2016): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht), Bundestagsdrucksache 18/10220 vom 2.11.2016.

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

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse, Schrift 2, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017a): Reformbedürftiger Spitzensteuersatz: Leistungsanreize für Normalverdiener im Einkommensteuertarif stärken, DSi kompakt Nr. 30, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017b): Regelungen zum Abbau der kalten Progression im internationalen Vergleich, DSi kompakt Nr. 12 (aktualisierte Fassung vom 27. Februar 2017), Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017c): Zur aktuellen Gerechtigkeitsdiskussion – Ein Vorschlag zur Reform des Einkommensteuertarifs, DSi kompakt Nr. 26, Berlin.

Fox, K.-P. (2005): 50 Jahre Steuerschätzung: Die Notwendigkeit einer undankbaren Aufgabe, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jahrgang, Heft 4/2005, S. 244-248.

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

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de