

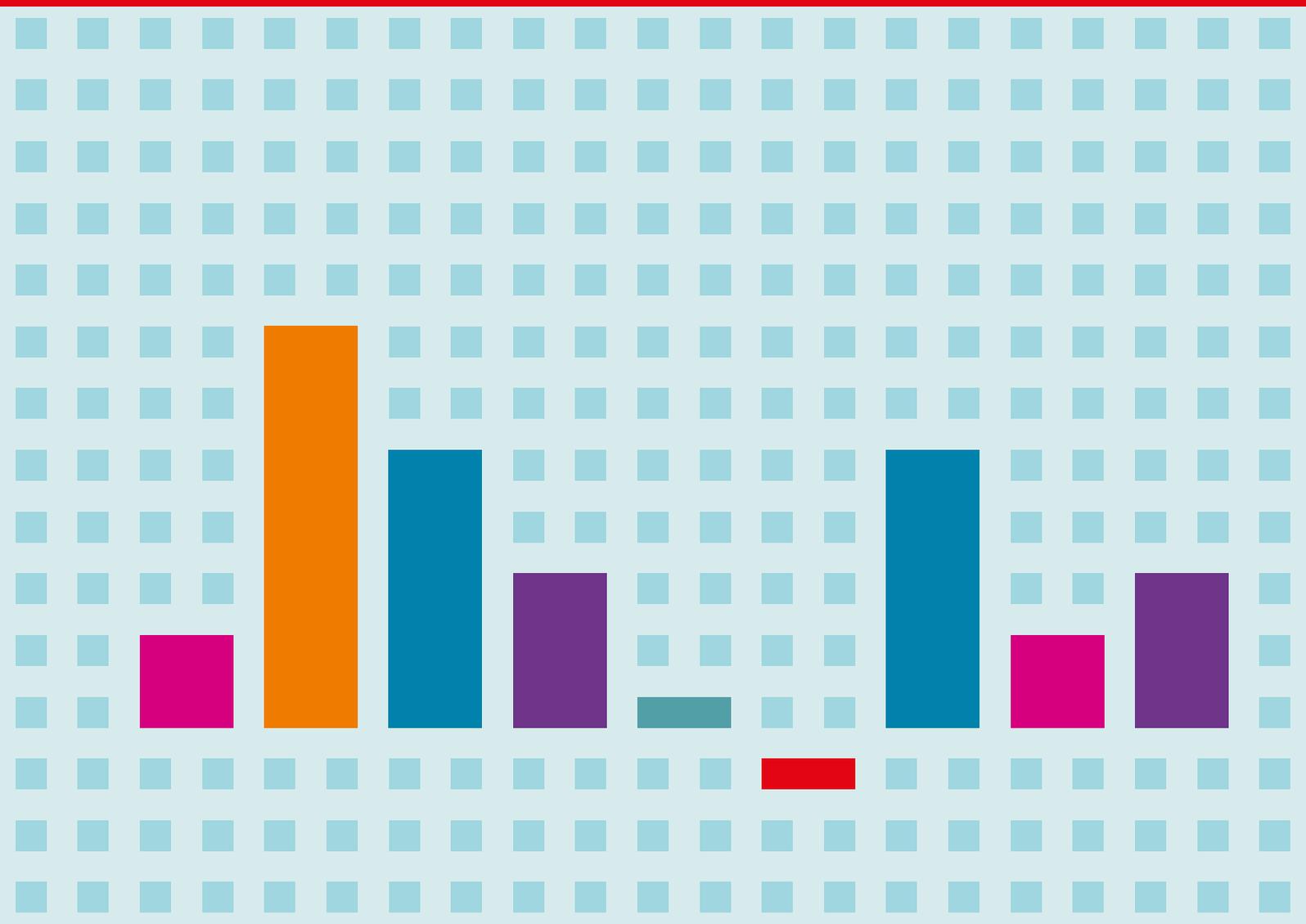
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief · Januar 2018

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

KALTE PROGRESSION: EIN WEITERHIN ÜBERBEWERTETES PROBLEM

Katja Rietzler, Achim Truger



Kalte Progression: Ein weiterhin überbewertetes Problem

Trotz häufiger Anpassungen des Einkommensteuertarifs erscheint die Forderung nach einem Abbau der kalten Progression mit steter Regelmäßigkeit in der steuer- und finanzpolitischen Debatte. Jüngst hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2017) in seinem Jahresgutachten unter Bezugnahme auf die kalte Progression für eine substantielle Steuersenkung ausgesprochen und verschärft hiermit frühere Forderungen nochmals deutlich. Doch stimmt das Bild einer schleichend wachsenden Einkommensteuerbelastung, der dringend entgegengewirkt werden muss? Der Policy Brief betrachtet die Entwicklung der Einkommensteuerbelastung seit 1991 und aktualisiert damit frühere Analysen (Rietzler et al. 2012, 2013, 2014a und b sowie insbesondere Rietzler und Truger 2015).

1. Einleitung

Der Abbau der so genannten kalten Progression gehört mit vorhersehbarer Regelmäßigkeit zu den prominentesten finanzpolitischen Forderungen. Dabei geht es darum, dass die Steuerpflichtigen inflationsbedingt in eine höhere Progressionszone hineinwachsen, ohne dass ihr Realeinkommen entsprechend gestiegen wäre. Eine reale Höherbelastung ist die Folge. Befürworter eines Abbaus, oder gar einer kompletten Abschaffung der kalten Progression durch einen inflationsindexierten Einkommensteuertarif („Tarif“ auf Rädern) können sich dabei der Unterstützung einflussreicher wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsgremien sicher sein: Die Gemeinschaftsdiagnose empfiehlt regelmäßig ihren Abbau (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015, S. 64 u. 70), und schon seit 2013 fordert auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seiner Mehrheit entsprechende Korrekturen des Einkommensteuertarifs (SVR 2013, S. 368). Obwohl es in den letzten Jahren wiederholt Tarifanpassungen gegeben hat, kommt der SVR (2017, S. 24) in seinem jüngsten Gutachten sogar zu dem Ergebnis, die seit 2010 aufgelaufene Belastung durch die

¹ Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung,
email: katja-rietzler@boeckler.de.

² Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin. Senior Research Fellow, IMK, email: achim.Truger@hwr-berlin.de.

kalte Progression lasse eine Steuerentlastung in Höhe von insgesamt 30 Mrd. Euro als gerechtfertigt erscheinen.

Wir haben uns in der Vergangenheit immer wieder gegen die Behauptung, ein Abbau der kalten Progression sei überfällig, gewendet und betont, dass die Belastungen durch die kalte Progression nicht isoliert von den häufigen Steuerentlastungen gesehen werden dürfen, die die Belastungen im Schnitt über einen längeren Zeitraum mehr als ausgeglichen haben (Rietzler et al. 2012, 2013, 2014a und 2014b sowie Rietzler und Truger 2015). Im vorliegenden Policy Brief wiederholen wir unsere grundsätzlichen Argumente und bringen unsere Analyse auf den neuesten Stand, indem wir unsere Berechnungen aus Rietzler und Truger (2015) unter Einbeziehung der neuesten Steuerrechtsänderungen aktualisieren sowie neuere Gegenargumente (SVR 2015, S. 388ff.) auf den Prüfstand stellen.

Hierzu erläutern wir zunächst in Abschnitt 2 das Grundproblem der kalten Progression, bevor wir in Abschnitt 3 ausführlich die Wirkungen der kalten Progression unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen beim Einkommensteuertarif darstellen. Daran anschließend wird in Abschnitt 4 gezeigt, wie Änderungen am Einkommensteuertarif in Kombination mit zum Teil gravierenden Änderungen bei steuerlichen Abzugsbeträgen und beim Kindergeld die Wirkungen der kalten Progression in den meisten Fällen überkompensiert haben. Anhand von Belastungsanalysen für konkrete Haushaltstypen wird gezeigt, dass die einkommensteuerliche Belastung in den letzten Jahren und bis 2018 fast durchgängig unterhalb derjenigen des Jahres 1991 liegt. Abschnitt 5 erläutert kurz, warum die Analysen und Behauptungen des SVR und anderer prominenter Beratungsinstitutionen zur kalten Progression höchst fragwürdig sind. Abschnitt 6 zieht ein kurzes finanzpolitisches Fazit.

2. Kalte Progression: Grundsätzlich ein ernstzunehmendes Problem

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

Ob dies erwünscht ist oder nicht, ist eine normative Frage, bei der es darum geht, woran die steuerliche Leistungsfähigkeit gemessen werden soll. Hielte man das nominale Einkommen für den richtigen Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit, dann ließe sich die kalte Progression sogar rechtfertigen. Allerdings wäre eine solche Definition von Leistungsfähigkeit nicht besonders plausibel. Daher geht man üblicherweise davon aus, dass das reale – um die Inflation bereinigte – Einkommen der richtige Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit ist. Aus diesem Grund sollte der Einkommensteuertarif grundsätzlich am Realeinkommen und nicht am Nominaleinkommen anknüpfen oder zumindest nach einer gewissen Zeit immer wieder an die Inflation angepasst werden.

Häufig werden auch sogenannte „heimliche Steuererhöhungen“ bzw. eine kalte Progression „im weiteren Sinne“ problematisiert (Boss et al. 2006, Boss 2011, Dorn et al. 2017a,b). Dabei wird das Konzept der kalten Progression sehr weit gefasst, und es wird gefordert, dass die Steuerbelastung nicht zunehmen soll, wenn das Einkommen im Gleichschritt mit der allgemeinen Einkommensentwicklung steigt, wenn sich also die relative Position im gesellschaftlichen Einkommensgefüge nicht ändert. Um dies zu gewährleisten, müssten der Steuertarif und die Abzüge jährlich mit dem durchschnittlichen Wachstum der Nominaleinkommen zunehmen. Dorn et al. (2017b, S. 31) plädieren mit Verweis auf Norwegen, Dänemark und Schweden für eine solche Herangehensweise und heben hervor, dass dabei „die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer weitestgehend konstant“ bliebe. Dies setzt allerdings voraus, dass die Umverteilungswirkung in der Ausgangssituation optimal ist und nicht angepasst werden muss. In der konkreten deutschen Situation würde dies jedoch die deutliche Verschiebung der Steuerbelastung von oben nach unten seit Ende der 1990er Jahre (Bach et al. 2016) zementieren.

Problematisch wäre diese Herangehensweise auch aus konjunkturpolitischer Sicht. Gerade aufgrund der katastrophalen Wirkungen einer krisenverschärfenden Kürzungspolitik der öffentlichen Haushalte in der Eurokrise ist die Bedeutung einer stabilisierenden Finanzpolitik wieder stärker ins Bewusstsein von Wissenschaft und Politik gerückt. Dabei sollten die so genannten automatischen Stabilisatoren im Aufschwung wie im Abschwung voll wirken. Die automatische Stabilisierungsfunktion des Steuer- und Abgabensystems ist aber gerade durch die Wirkung der Progression besonders ausgeprägt. Ein Vorgehen, wie von Dorn et al. (2017a,b) gefordert, würde diese erwünschte Stabilisierungswirkung deutlich abschwächen.

3. Wie wirkt die Kalte Progression konkret?

Bei der letzten Analyse (Rietzler und Truger 2015) wurde untersucht, inwiefern die kalte Progression durch Tarifänderungen 2015 und 2016 ausgeglichen wurde. Die nach der Anpassung des Steuertarifs verbleibende Wirkung der kalten Progression wurde damals überschätzt, weil die tatsächliche Inflation mit 0,3 % (2015) und 0,5 % (2016) deutlich hinter der Prognose von 0,5 % bzw. 1,5 % zurückgeblieben war. Die Anhebung des Grundfreibetrags um 1,4 % und 2,1 % sowie die Verschiebung der weiteren Tarifeckpunkte um 1,5 % Jahr 2016 hat die Wirkung der Inflation daher bei Weitem überkompensiert.

Im Folgenden aktualisieren wir die Berechnungen und betrachten für die Jahre 2017 und 2018 im Vergleich mit 2016, also dem Zeitraum seit unserer vorangegangenen Analyse, für alternative Bruttoeinkommen, wie die kalte Progression für sich genommen bei unverändertem Tarif und unveränderten steuerlichen Abzügen von der Bemessungsgrundlage (Vorsorgepauschale, Sonderausgabenpauschale, Arbeitnehmerpauschbetrag) wirken würde. In einem nächsten Schritt wird untersucht, inwieweit die bereits gesetzlich umgesetzte Anpassung des Steuertarifs die Wirkung der zuvor ermittelten kalten Progression ausgleicht. Schließlich wird betrachtet, in welchem Umfang die tatsächliche Einkommensteuerbelastung von einer um die Inflationsrate erhöhten Steuerbelastung abweicht, wenn man auch die steuerlichen Abzüge nicht mehr konstant hält, sondern die Vorsorgepauschale des jeweiligen Jahres zugrundelegt.

Abbildung 1a:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016),
Ohne Anpassung des Tarifs, in Euro

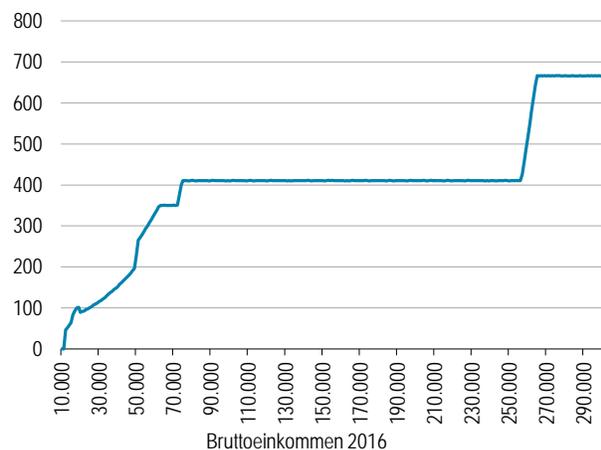


Abbildung 1b:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016),
Ohne Anpassung des Tarifs, in % Bruttoeinkommens

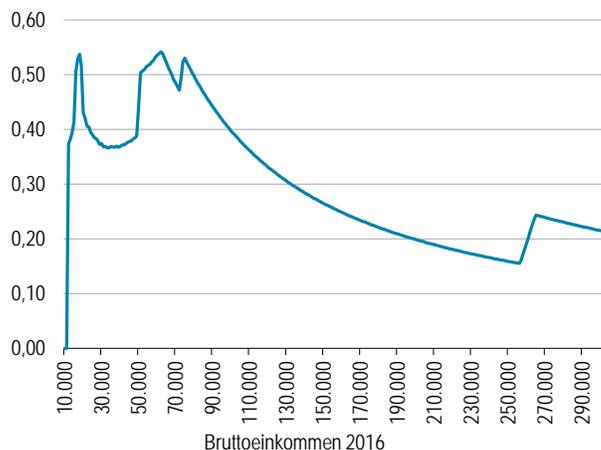


Abbildung 2a:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016),
Anpassung des Tarifs gem. geltendem Recht, in Euro

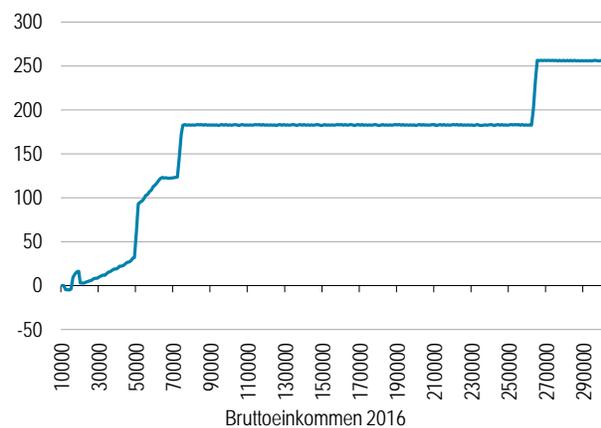


Abbildung 2b:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016),
Anpassung des Tarifs gem. geltendem Recht, in % Bruttoeinkommens

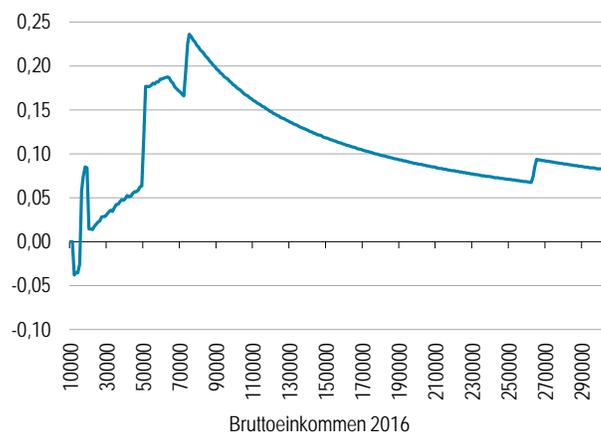


Abbildung 3a:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016), Anpassung des Tarifs und der Abzüge gem. geltendem Recht, in Euro

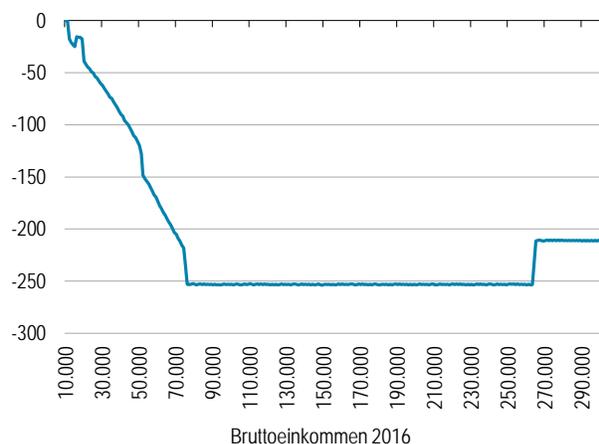
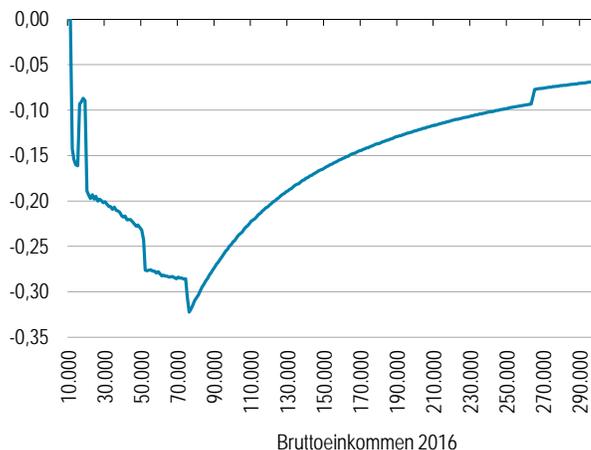


Abbildung 3b:

Kalte Progression im Jahr 2018 (gegenüber 2016), Anpassung des Tarifs und der Abzüge gem. geltendem Recht, in % des Bruttoeinkommens



Quelle für Abbildungen 1a-3b: Berechnungen der Autoren.

Ohne Tarifanpassung würde der Effekt der kalten Progression im Jahr 2018 gegenüber 2016 bis maximal 667 Euro – für Bezieher sehr hoher Einkommen – ausmachen. Relativ zum Einkommen wäre die Belastung hingegen für Bezieher niedriger Einkommen in der Größenordnung 16.000 bis 19.000 und für Bezieher von Einkommen in der Größenordnung oberhalb von 50.000 Euro am höchsten, würde allerdings nur gut einem halben Prozentpunkt entsprechen (Abbildung 1b).

Die Anhebung des Grundfreibetrags um 1,9 und 2,0 % in den Jahren 2017 und 2018 sowie die Verschiebung der übrigen Eckpunkte des Tarifs um 0,7 % im Jahr 2017 und um 1,6 % im Jahr 2018 gleichen bereits mehr als die Hälfte der Mehrbelastung aus. Es verbleibt im höchsten Einkommenssegment eine jährliche Mehrbelastung von maximal 257 Euro, was jedoch weniger als einem Zehntelprozent des Einkommens entspricht. Die höchste Mehrbelastung relativ zum Einkommen ergibt sich für Bezieher von Einkommen um 75.000 Euro mit einem knappen Viertelprozentpunkt (Abbildungen 2a und b).

Berücksichtigt man zusätzlich auch noch die tatsächliche Veränderung der steuerlichen Abzüge und ihre Wirkung auf die Bemessungsgrundlage, dann ergibt sich insgesamt eine deutliche Minderbelastung über alle Einkommen, die in einem Bereich von deutlich oberhalb des Durchschnittseinkommens bis zum Schwellenwert für die Reichensteuer ein Maximum von 254 Euro erreicht. Relativ zum Einkommen sind das bis zu einem knappen Drittelprozentpunkt bei einem Einkommen von rund 76.000 Euro (Abbildungen 3a und b).

Der Effekt der kalten Progression nimmt mit der zuletzt wieder höheren Inflationsrate gegenüber dem Zeitraum 2014-2016 aktuell wieder etwas zu, liegt aber für den Einzelfall weiterhin deutlich unter einem Prozentpunkt des Bruttoeinkommens und verschwindet unter Berücksichtigung der Abzüge vollends³.

4. Langfristige Belastungsentwicklung unter Einbeziehung von Änderungen bei Bemessungsgrundlage sowie Kindergeld und Kinderfreibeträgen seit 1991

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass die kalte Progression aktuell selbst bei deutlich höheren Inflationsraten von der Größenordnung her überschaubar bleibt. Auch wenn die kalte Progression wie gesehen bei niedrigen Inflationsraten kurzfristig kaum ein ernsthaftes Problem darstellt und von 2016 bis 2018 durch die aktuelle Steuerpolitik unter Einbeziehung der Abzüge sogar eine Entlastung resultiert, muss man zur Klärung der Frage, ob ein akuter weitergehender steuerpolitischer Entlastungsbedarf besteht, die konkrete Belastungsentwicklung im Zeitablauf betrachten. Bei der Frage nach einem möglichen Entlastungsbedarf spielt daher die (jüngere) Geschichte der Einkommensteuer in Deutschland eine wichtige Rolle. Bekanntlich wurde der Einkommensteuertarif in der Vergangenheit permanent reformiert. Sieht man von der Einführung des Solidaritätszuschlags im Jahr 1991 bzw. 1995 und der „Reichensteuer“ im Jahr 2007 ab, gingen sämtliche Reformen für alle Einkommensgruppen seit 1991 fast immer in Richtung Entlastung (vgl. Truger 2004, 2009 und 2010): Der steuerliche Grundfreibetrag stieg von 2.872 Euro im Jahr 1991 auf 9000 Euro im Jahr 2018; der 1996 von 19 % auf 25,9 % angehobene Eingangssteuersatz sank seit 1998 auf 14 %, der Spitzensteuersatz von 53 % auf 42 %; ab 2007 mit „Reichensteuer“ auf 45 %.

Abbildung 4a zeigt die Einkommensteuerbelastung Alleinstehender von 1991 bis 2018 für eine Reihe exemplarischer Bruttoeinkommen des Jahres 2018, die für die Vorjahre um die Inflation bereinigt wurden. Dabei wurden die zulässigen Abzüge zunächst konstant gehalten. Es zeigt sich, dass gegenüber dem Jahr 1998 alle Einkommen teils erheblich entlastet wurden. Eine relativ zum Einkommen besonders hohe Entlastungswirkung ergab sich dabei für niedrige Einkommen und insbesondere für sehr hohe Einkommen. Erstere profitierten stark vom gestiegenen Grundfreibetrag und von der Verringerung des Eingangssteuersatzes, letzteren kam zusätzlich die erhebliche Senkung des Spitzensteuersatzes zugute. Für diese Gruppen ergibt sich aktuell auch im Vergleich zum Jahr 1991 eine deutliche Steuerentlastung. Anders sieht es für mittlere bis hohe Einkommen in der Größenordnung 40.000 bis rund 100.000 Euro aus. Hier ist die Belastung nicht bzw. nicht dauerhaft unter das Niveau von 1991 gesunken (Abbildung 4a).

³ Der Sachverständigenrat (2015, S. 349-350) merkt an, man dürfe bei der Berücksichtigung der Wirkung von Abzügen nicht die zunehmende Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge einbeziehen. Diese sei „eine Begleiterscheinung beim Übergang zur nachgelagerten Besteuerung“ und stelle damit keine reale Entlastung dar. Wir folgen hier nicht der Argumentation des Sachverständigenrates. Inwieweit es sich bei der zunehmenden Abzugsfähigkeit von Rentenbeiträgen um eine reale Entlastung handelt oder nicht, ist aus heutiger Sicht nicht bekannt. Da die Beiträge bei vergleichsweise hohen Einkommen die Steuer mindern und die späteren Renten, die ja deutlich unter den Erwerbseinkommen liegen werden, mit geringeren Sätzen besteuert werden und man die zukünftige Mehrbelastung zudem ja auch noch diskontieren müsste, dürfte die Nettoentlastung durch die Anhebung des abzugsfähigen Anteils der Rentenbeiträge weiterhin erheblich sein.

Abbildung 4: Einkommensteuerbe- bzw. -entlastung für Arbeitnehmer gegenüber 1991

Abbildung 4a: Ohne Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Alleinstehend, ohne Kinder)

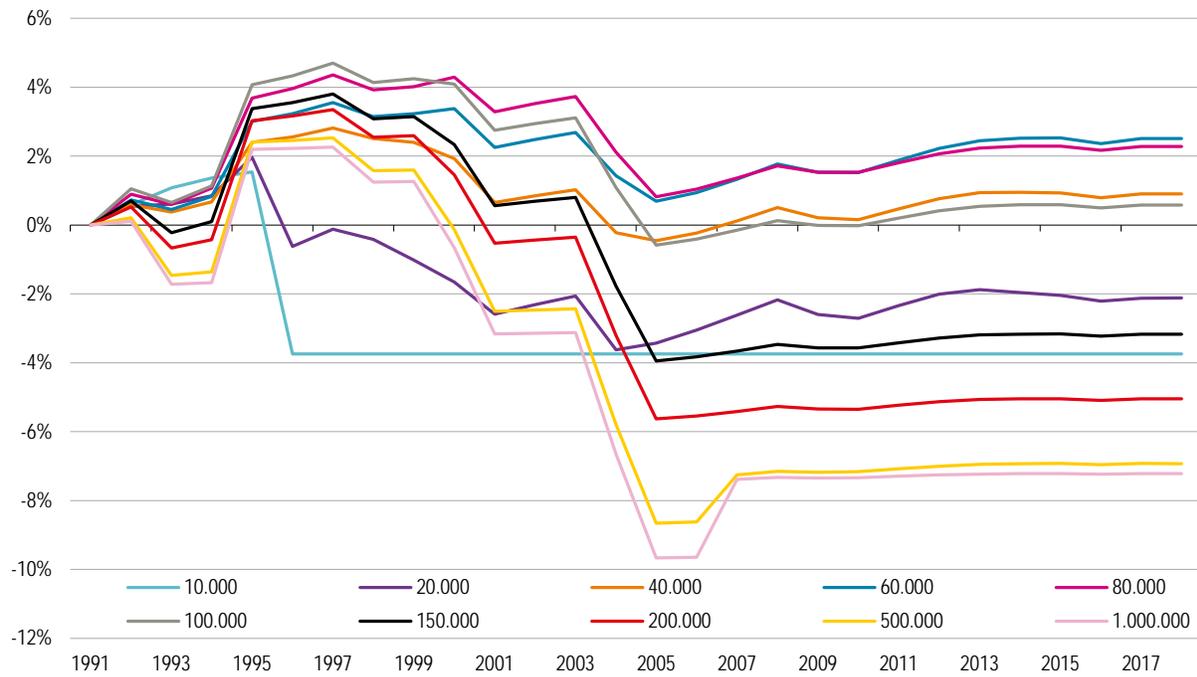


Abbildung 4b. Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Alleinstehend, ohne Kinder)

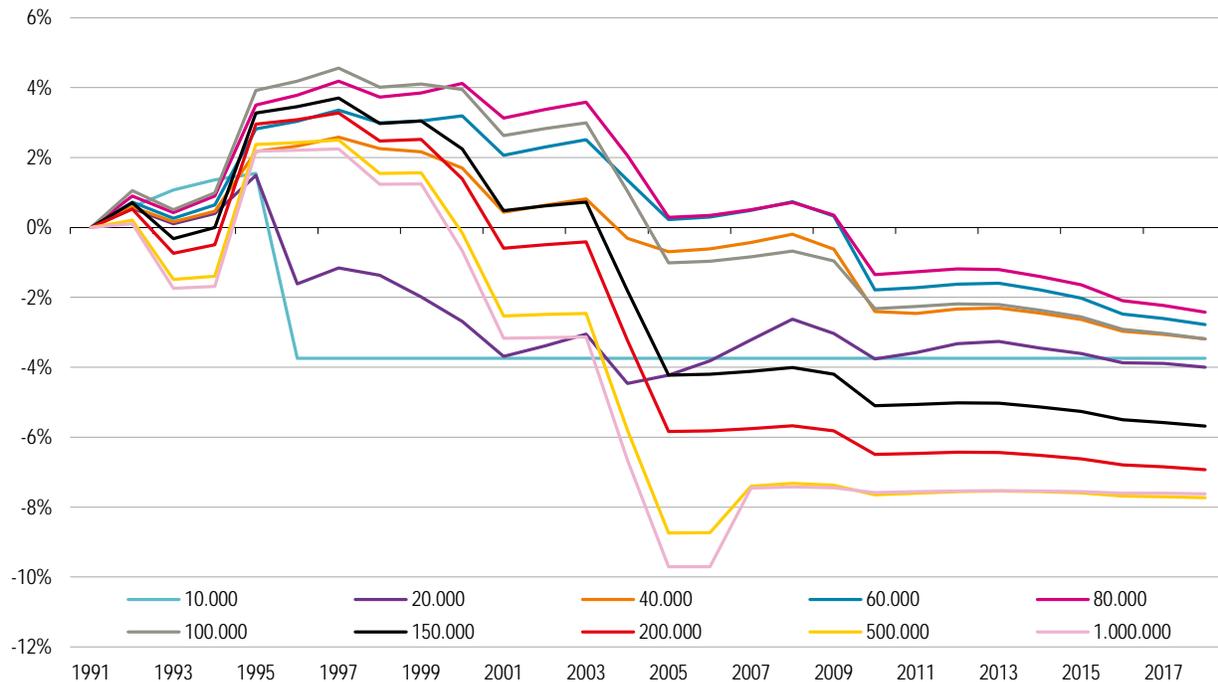


Abbildung 4c. Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Ehepaar, Alleinverdiener ohne Kinder)

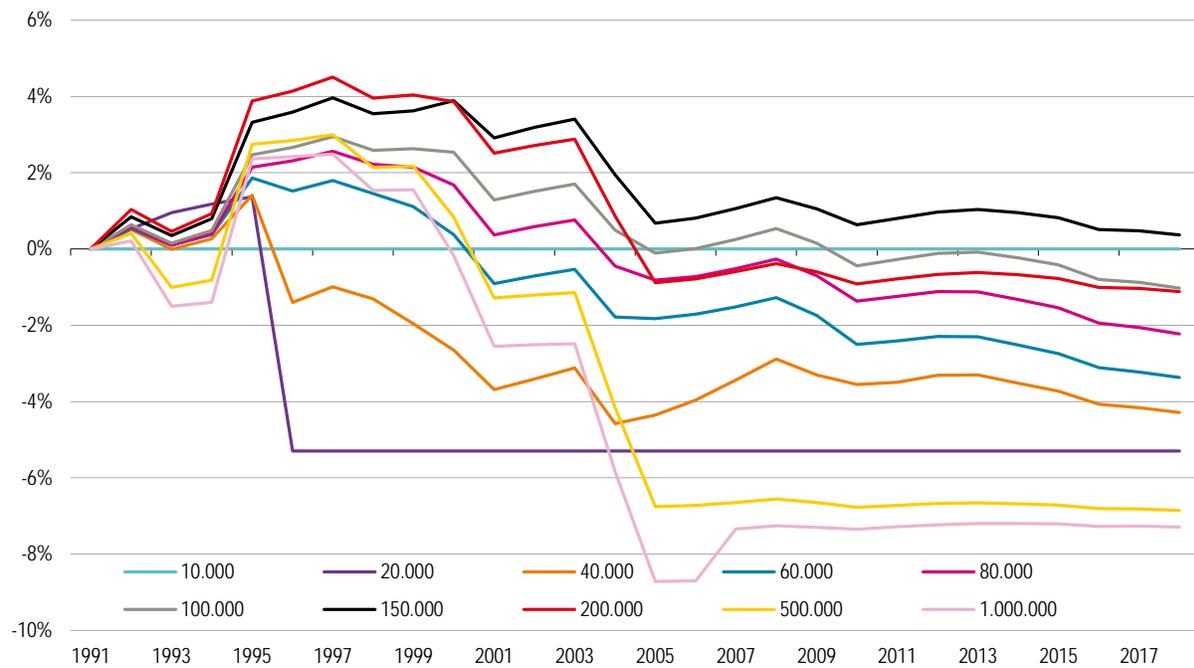
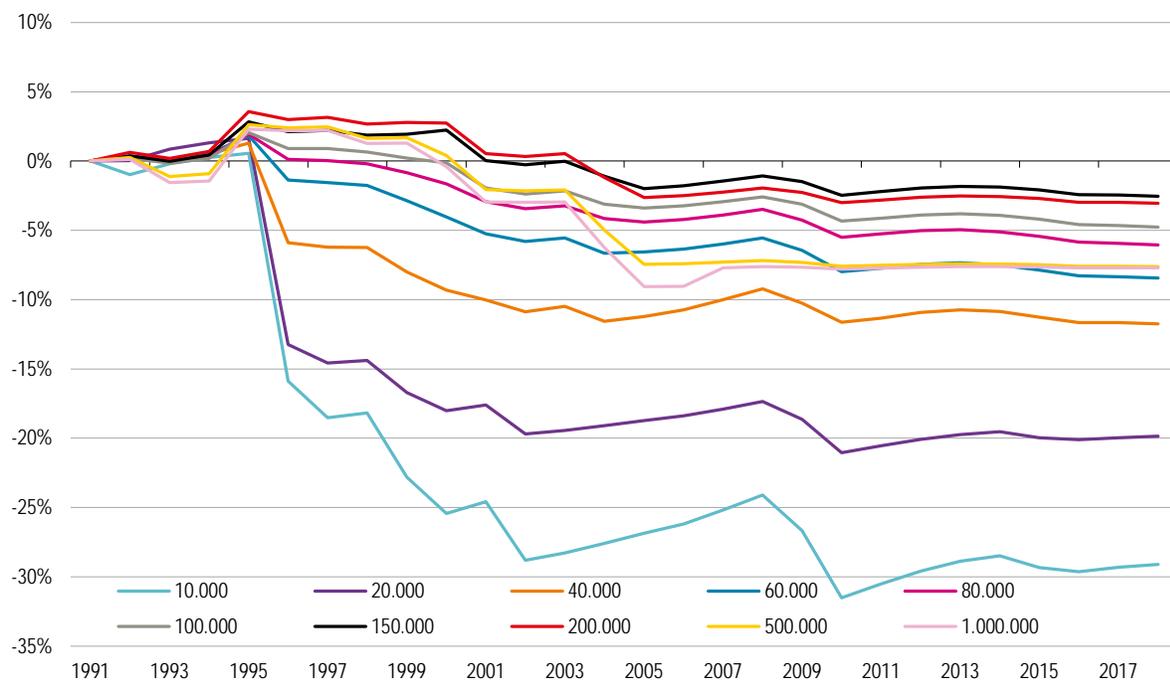


Abbildung 4d. Mit Berücksichtigung von Rechtsänderungen bei den Abzügen (Ehepaar, Alleinverdiener, zwei Kinder)



Anmerkungen zu 4a-d: Einkommen 2018 deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex (2017 und 2018 Prognose des IMK); Einkommensteuerbelastung einschließlich Solidaritätszuschlag. Abzüge: Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschbetrag. Ergänzend zu 4d: Berücksichtigung von Kindergeld/Kinderfreibetrag.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Nicht berücksichtigt wurden in der bisherigen Betrachtung die zahlreichen weiteren Steuerrechtsänderungen, die die Einkommensteuerbelastung beeinflussen: Zu den Änderungen am Einkommensteuertarif kamen bedeutende Verbesserungen beim Kindergeld (von monatlich 113 Euro im Jahr 1998 auf 194 Euro im Jahr 2018) und bei den Kinderfreibeträgen (von 3.534 Euro im Jahr 1998 auf 7.428 Euro im Jahr 2018). Darüber hinaus sind durch das Alterseinkünftegesetz seit 2005 von Jahr zu Jahr prozentual steigende Anteile der Rentenversicherungsbeiträge steuerlich absetzbar und durch das Bürgerentlastungsgesetz seit 2010 ein Großteil der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Berücksichtigt man, anders als in Abbildung 4a geschehen, zusätzlich noch die Vorsorgepauschale, den Arbeitnehmerpauschbetrag und den Sonderausgabenpauschbetrag, so ist die Steuerbelastung Alleinstehender für alle betrachteten Einkommen im Jahr 2018 deutlich niedriger als im Jahr 1991. Dabei verzeichnen Bezieher sehr hoher Einkommen trotz Einführung der Reichensteuer im Jahr 2007 nach wie vor die stärkste Entlastung gegenüber 1991 (Abbildung 4b). Auch Ehepaare mit einem Alleinverdiener wurden in der Regel gegenüber 1991 spürbar bis erheblich entlastet. Eine geringfügige Mehrbelastung von weniger als 1 % gegenüber 1991 ergibt sich lediglich bei Bruttoeinkommen in der Größenordnung von 150.000 Euro. Für Ehepaare mit zwei Kindern ergibt sich für alle Fälle eine deutliche Entlastung gegenüber 1991. Dies gilt hier ganz besonders für untere und mittlere Einkommen, für die die Anhebung des Grundfreibetrages und des Kindergeldes eine zentrale Rolle spielen. Mit rund 8 % des Bruttoeinkommens werden auch die hier betrachteten Bezieher von Spitzeneinkommen in der Höhe von 500.000 oder 1.000.000 Euro erheblich entlastet. Ähnlich wie auch bei den Ehepaaren ohne Kinder und bei den Alleinstehenden fallen die Entlastungen im Bereich der höheren Einkommen unterhalb der Spitzeneinkommen am geringsten aus.

Es zeigt sich, dass der Effekt der kalten Progression in einzelnen Phasen zwar durchaus wirken konnte, durch diskretionäre Steuerrechtsänderungen aber regelmäßig ausgeglichen wurde. Das gilt insbesondere, wenn man auch die erheblichen Entlastungen durch eine Ausweitung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeleistungen berücksichtigt. Hier brachte das Bürgerentlastungsgesetz vom Jahr 2010 die letzte größere Änderung, wodurch die Krankenversicherungsbeiträge weitestgehend abzugsfähig sind. Zuvor kam es durch die Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung zu den stärksten Steuerentlastungen der Nachkriegszeit, nachdem in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung Steuern angehoben wurden. Seit einigen Jahren werden Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag und Kindergeld jährlich angepasst und seit 2016 wurde sogar der gesamte Einkommensteuertarif verschoben, um den Effekt der kalten Progression auszugleichen.

5. Auseinandersetzung mit prominenten, aber fragwürdigen Behauptungen von SVR und anderen zur kalten Progression

5.1. Die Belastung durch die kalte Progression entzieht sich nicht der demokratischen Kontrolle

Dass die kalte Progression grundsätzlich zu durchaus ernstzunehmenden Belastungsverschiebungen führen kann, ist bereits in Abschnitt 2 erläutert worden. In jüngster Zeit ist allerdings in zwei Publikationen des ifo-Instituts ein noch viel weiterführender, besonders gravierender Vorwurf erhoben worden: Die kalte Progression führe zu einer Ausweitung der Steuerquote, „die sich der demokratischen Kontrolle entzieht.“ (Dorn et al. 2017a, S. 51 und wortgleich S. 57 sowie wortgleich Dorn et al. 2017b, S. 28).

Es ist durchaus richtig, dass – in Abwesenheit jeglicher politischer Aktivität bzgl. des Einkommensteuertarifs – die inflationsbedingten Steuererhöhungen automatisch und damit quasi „heimlich“ oder „durch die Hintertür“ erfolgen. Aber wie heimlich erfolgen sie eigentlich tatsächlich, und sind sie wirklich der demokratischen Kontrolle entzogen? Wie Dorn et al. (2017b, S. 28) richtigerweise anmerken, „muss die Bundesregierung seit 2012 alle zwei Jahre dem Bundestag über die Auswirkungen der Kalten Progression berichten.“ Kann man seither dann aber tatsächlich noch von „heimlich“ sprechen, wenn im Bundestag schriftlich oder in öffentlicher Sitzung über die Auswirkungen der kalten Progression berichtet oder diskutiert wird? Und wenn sich der Bundestag trotz der Berichte nicht für eine Anpassung des Einkommensteuertarifs ausspricht, ist diese Entscheidung dann falsch oder entspringt sie gar mangelnder demokratischer Kontrolle?

Ein solcher Vorwurf wäre offensichtlich absurd. Er wäre es umso mehr angesichts der Tatsache, dass Bundestag und Bundesrat in den letzten Jahren für jedes der Jahre von 2013 bis 2018 nach expliziter Beschäftigung mit dem Einkommensteuertarif Korrekturen an eben diesem Tarif (Heraufsetzung des Grundfreibetrags, Verschiebung der Tarifeckwerte) vorgenommen haben. Sind der so zustande gekommene Tarif und die sich dadurch ergebende Steuerbelastung – auch in Form einer steigenden Steuerquote – etwa nicht demokratisch kontrolliert oder legitimiert? Es ist sicher so, dass der – demokratisch legitimierte – Gesetzgeber sich dagegen entschieden hat, einen bestimmten historisch beschlossenen Tarif inflationsbereinigt festzuschreiben, indem er ihn auf Räder setzt. Dies mag nicht den steuerpolitischen Präferenzen der AutorInnen der ifo-Publikationen entsprechen, demokratisch kontrolliert und legitimiert ist diese Entscheidung jedoch ganz sicher.

In ähnliche Argumentationsschwierigkeiten gerät auch der Sachverständigenrat, der – auf der Suche nach einem Kriterium für ein geeignetes Basisjahr zur Quantifizierung der Effekte der kalten Progression (siehe ausführlicher den folgenden Abschnitt) – meint, den politischen Willen zu einer realen Steuerentlastung als wesentliches Kriterium für ein solches Jahr verwenden zu können. Ist es aber Aufgabe von Ökonominen und Ökonomen, bei der Suche nach den konkreten Belastungs- und Verteilungswirkungen den politischen Willen des Gesetzgebers zu identifizieren – und dies auch noch ohne eingehende Untersuchung und Begründung? So schreibt der SVR bei der Begründung der Wahl des Basisjahres 2010 für seine Berechnungen lediglich:

„In den Jahren 2009 und 2010 kam es zu Anpassungen des Steuertarifs, die zwar die bis dahin aufgelaufene Kalte Progression nicht vollständig kompensierten. Dies kann jedoch als der in jenen Jahren geltende politische Wille angesehen werden. Im Folgenden wird daher das Jahr 2010 zugrunde gelegt, seit dem außer Anpassungen des Grundfreibetrags keine Änderungen stattfanden.“ SVR (2015, S. 388)

Bei einer solchen Argumentation stellt sich allerdings sofort die Frage, warum andere Änderungen des Einkommensteuertarifs – wie etwa die angesprochenen Anpassungen des Grundfreibetrags 2013, 2014 und 2015 oder die 2016, 2017 und 2018 darüber hinaus erfolgten Verschiebungen der Tarifeckwerte durch Bundestag und Bundesrat nicht „als der in jenen Jahren geltende politische Wille“ (SVR 2015, S.388) angesehen werden sollten. Ist der SVR die demokratisch legitimierte Instanz, die darüber entscheiden kann, dass die Tarifänderungen des Jahres 2009 und 2010 geltender politischer Wille waren, dass aber die Änderungen seither dies aus irgendeinem Grund nicht waren? Verneint man diese Frage sinnvollerweise und interpretiert jede demokratisch legitimierte Änderung des Einkommensteuertarifs als Ausdruck des jeweils geltenden politischen Willens, dann führt das im konkreten Fall sogar zur Nichtigkeit sämtlicher Rechnungen zu den angeblich aufgelaufenen Belastungen der kalten Progression: Da der geltende politische Wille für das Jahr 2018 zu einem neuen Einkommensteuertarif geführt hat, könnte die kalte Progression nur noch bezogen auf dieses neue Basisjahr berechnet werden – etwaige zuvor aufgelaufene Belastungen würden durch den zum Ausdruck gekommenen aktuellen Willen des Gesetzgebers irrelevant.

Es empfiehlt sich daher bei Äußerungen bezüglich der angeblich mangelnden demokratischen Kontrolle und bezüglich des geltenden politischen Willens große Vorsicht walten zu lassen, will man sich nicht in den Verdacht des mangelnden Respekts vor dem demokratischen Gesetzgeber begeben oder in unauflösbare argumentative Widersprüche verwickeln

5.2. Das Jahr 2010 ist kein sinnvolles Basisjahr für Belastungsrechnungen

Angesichts der zuvor vorgestellten Ergebnisse unserer Belastungsrechnungen, stellt sich die Frage, auf welcher Basis der SVR seit 2013 in seiner Mehrheit regelmäßig zu dem Ergebnis kommt, Anpassungen des Einkommensteuertarifs seien wegen der kalten Progression überfällig (SVR 2013; 2014a; 2015; 2016 und 2017), und auf welcher Basis auch das ifo-Institut (Dorn et al. 2017a und 2017b) und das IW Köln (Beznoska 2016) zu ähnlichen Ergebnissen kommen.

Unseres Erachtens liegt dies vor allem daran, dass sie als Grundlage für ihre Belastungsrechnungen alle das Basisjahr 2010 zugrunde legen. Wie erläutert, ist die Wahl eines einzelnen Jahres als Ausgangsjahr angesichts der Tatsache, dass in den letzten Jahren ständig Tarifanpassungen erfolgten, die letztlich alle ein gewisses Entlastungsziel verfolgten, auf jeden Fall aber als Ausdruck des geltenden demokratisch legitimierten politischen Willens angesehen werden müssen, schwer zu begründen. Ähnlich wie der SVR noch in seinem Jahresgutachten 2011 (SVR 2011), haben wir in unseren Berechnungen daher die Entwicklung der Einkommensteuerbelastung für einen möglichst langen Zeitraum betrachtet, so dass Hoch- und Tiefpunkte der Belastung im Zeitablauf transparent ausgewiesen werden und die jeweils aktuelle Belastung vor dem Hintergrund einer längeren Zeitreihe eingeordnet werden kann. Auch wir

kamen nicht um die letztlich willkürliche Setzung eines Ausgangsjahres herum, aber dessen Bedeutung wird aufgrund der Dokumentation der Belastungsverläufe im Zeitablauf stark relativiert. Selbst wenn Bezüge zur Belastung im Jahr 1991 hergestellt werden, verzerrt dies die Aussagen nicht in Richtung der von uns erzielten Ergebnisse einer seither kaum relevanten Belastung durch die kalte Progression, da in den Jahren vor 1991 gerade die große dreistufige Einkommensteuerreform (1986/1988/1990) erfolgt war, so dass 1991 auch im etwas längeren historischen Vergleich als ein Jahr mit niedriger Einkommensteuerbelastung eingestuft werden muss. Dies erschwert es grundsätzlich, zum Ergebnis einer kaum steigenden oder sogar fallenden Belastung gegenüber diesem Jahr zu kommen und wertet unser Ergebnis dadurch auf.

Dies stellt sich jedoch bei der Wahl des Basisjahres 2010 durch SVR und die genannten Institute ganz anders dar. Wie unsere Berechnungen zeigen, ist das Jahr 2010 für viele der betrachteten Beispielfälle ein Jahr mit sehr niedriger Einkommensteuerbelastung. Von einem Tiefpunkt ausgehend lassen sich dann aber natürlich besonders leicht entsprechende „Mehrbelastungen“ finden. Dass das Jahr 2010 ein Jahr mit besonders niedriger Steuerbelastung ist, liegt neben den leichten tariflichen Einkommensteuersenkungen und der kräftigen Erhöhung von Kinderfreibeträgen und Kindergeld in den Jahren 2009 und 2010 (vgl. Truger und Teichmann 2011, S. 24-26) vor allem an den Auswirkungen des Bürgerentlastungsgesetzes, in dem u.a. die fast vollständige Absetzbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge von der Einkommensteuer festgeschrieben wurde. Die von letzterem ausgehenden Entlastungen für die privaten Haushalte gegenüber dem Jahr 2009 wurden von der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 40) mit 7,1 Mrd. Euro im Jahr 2010, die 2011 auf 8,7 Mrd. Euro aufwachsen, quantifiziert. Allein dieser Wert für die steuerlichen Entlastungen ist deutlich höher als die „Belastungen“ durch die kalte Progression, die Dorn et al. (2017a, S. 55) für die Jahre 2011 bis 2016 berechnen, und die im Maximum für das Jahr 2013 mit 6,8 Mrd. Euro angegeben werden. Der SVR (2017, S. 392) und Beznoska (2016, S. 10) quantifizieren die Mehrbelastung durch die kalte Progression im Maximum des Jahres 2013 mit knapp unter 8 bzw. 8,8 Mrd. Euro.

Daher müssen Berechnungen zur kalten Progression, wie die von Dorn et al. (2017a) und von Beznoska (2016), die – unter Belastungsgesichtspunkten korrekterweise – die Auswirkungen von Änderungen bei der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigen, gegen sich gelten lassen, dass die Wahl des Jahres 2010 als Basisjahr für die Berechnungen die just in diesem Jahr erfolgten Entlastungen durch die steuerliche Absetzbarkeit der Krankenkassenbeiträge ausblendet und dadurch zu verzerrten „Belastungen“ durch die kalte Progression führt.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Aussagen des SVR (2015, S. 388), es mache für die Berechnungen kaum einen Unterschied, ob das Jahr 2006 oder das Jahr 2010 als Basisjahr gewählt werde und die Berücksichtigung der steuerlichen Abzugspauschalen führe „ebenfalls nicht zu einem Abbau der Kalten Progression“ (SVR 2015, S. 390), weshalb sie letztlich zu vernachlässigen seien, völlig unverständlich und irreführend. Dasselbe gilt auch für die vom SVR (2015, S.390) suggerierte, die kalte Progression sogar noch verschärfende Wirkung der Berücksichtigung von Änderungen beim Kindergeld und den Kinderfreibeträgen. Letzteres liegt nur daran, dass es nach 2010 nur noch geringfügige, unterhalb der Inflationsrate liegende Erhöhungen bei beiden Größen gegeben hat. Hätte der SVR, wie noch 2013 (SVR 2013, S.367ff.) stattdessen das Basisjahr 2006 gewählt, hätten bis 2010 kräftige Kindergelderhöhungen von 30 Euro je Kind und damit um knapp 20% berücksichtigt werden müssen, die die kalte Progression

über Jahre überkompensiert hätten.⁴ Diese irreführende Argumentation reiht sich nahtlos ein in eine ganze Liste von zweifelhaft begründeten Wendungen des SVR in den letzten Jahren (vgl. hierzu ausführlich Häring 2014; SVR 2014b; Truger 2014 und Rietzler et al. 2014).

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass bei Wahl eines Basisjahres von 2006 bis 2009 und unter Berücksichtigung von Änderungen bei Kindergeld und -freibeträgen sowie von Änderungen der steuerlichen Bemessungsgrundlage in sämtlichen Belastungsrechnungen die auf Basis des Jahres 2010 diagnostizierten „Belastungen“ durch die kalte Progression weitgehend kompensiert oder sogar in Entlastungen verkehrt worden wären.⁵ Die steuerpolitischen Schlussfolgerungen sollten daher nicht auf der Grundlage von Berechnungen getroffen werden, die kritisch von der Wahl eines Basisjahres nach 2009 abhängen.

6. Finanzpolitisches Fazit

Die Behauptung, der Abbau der kalten Progression sei überfällig, erweist sich demnach als wenig begründet, das Problem der kalten Progression weiterhin als überbewertet: Kurzfristig sind die Belastungen durch die kalte Progression gering und verteilungspolitisch nicht sehr besorgniserregend. Durch die aktuellen Korrekturen am Einkommensteuertarif in Kombination mit den Änderungen der steuerlichen Abzugsbeträge wird die seit dem Jahr 2016 entstandene kalte Progression bis 2018 sogar überkompensiert. In längerfristiger Betrachtung zeigt sich, dass die kalte Progression für die meisten SteuerzahlerInnen seit 1991 durch die häufigen und kräftigen Steuersenkungen mehr als ausgeglichen wurde. Vor diesem Hintergrund kann von einem dringenden weitergehenden Handlungsbedarf nicht wirklich gesprochen werden.

Letztlich manifestiert sich in der Debatte um die kalte Progression der alte steuer- und finanzpolitische Streit um die wünschenswerte Höhe und Verteilung der Steuerlast sowie das Ausmaß der Staatstätigkeit. Es würde zur Versachlichung der Debatte erheblich beitragen, wenn die Befürworter von Steuersenkungen ihren Kampf für eine geringere Staatsquote und einen weniger handlungsfähigen Staat offen austragen würden, anstatt sich hinter dem unzutreffenden Argument des angeblich überfälligen Abbaus der kalten Progression zu verstecken.

⁴ Die jüngste überraschende Wendung besteht wie erwähnt darin, dass der SVR (2015, S. 35 und 2016, S. 36-37) in seinen letzten beiden Jahresgutachten einen vollständigen Abbau der kalten Progression in Höhe der für das Jahr 2016 berechneten angeblichen Belastung von 5,1 Mrd. Euro forderte, während im jüngsten Gutachten offenbar aufbauend auf identischen Rechnungen auf einmal eine Entlastung von 30 Mrd. Euro für begründbar gehalten wird (SVR 2017, S. 24 und 291). Das liegt daran, dass nun plötzlich die berechneten angeblichen jährlichen Belastungen von durchschnittlich 6 Mrd. Euro über mehrere Jahre zu einer Gesamtbelastung von 30 Mrd. Euro kumuliert werden, ohne dass auf den – finanzpolitisch nicht eben unwichtigen – Wechsel in der Argumentation hingewiesen würde.

⁵ Dies gilt weitgehend, selbst wenn man die seit 2005 schrittweise zunehmende Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge außen vorlässt, wie es der SVR (2015) und Beznoska (2016) im Gegensatz zu Dorn et al. (2017a,b) und uns in Abschnitt 4 tun.

7. Literatur

- Bach, S. / Beznoska, M. /Steiner, V. (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, DIW Berlin - Politikberatung kompakt Nr. 114.
- Beznoska, M. (2016): Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression, IW policy paper 14/2016. IW Köln. Dezember.
- Boss, A. (2011): Heimliche Steuererhöhungen vermeiden! Kiel Policy Brief 41. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, Achim / Boss, Alfred / Boss, B. (2006): Der deutsche Einkommensteuertarif. Weiterhin eine Wachstumsbremse? Kieler Arbeitspapier Nr. 1304, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Dorn, F. / Fuest, C. / Kauder, B. / Lorenz, L. / Mosler, M. / Potrafke, N. (2017a): Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression, Ifo Schnelldienst 2/2017. 70. Jahrgang. Januar.
- Dorn, F. / Fuest, C. / Kauder, B. / Lorenz, L. / Mosler, M. / Potrafke, N. (2017b): Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen einse Einkommensteuertarifs auf Rädern, Ifo Schnelldienst 3/2017. 70. Jahrgang .Februar.
- Häring, N. (2014): Fragen zum Gutachten 2014/15 des Sachverständigenrats, <http://www.handelsblatt.com/downloads/11054194/6/Die%20Fragen%20an%20den%20Sachverrst%C3%A4ndigenrat>.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015. Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010): Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010, IMK Report Nr. 47, Düsseldorf.
- Rietzler, K./ Teichmann, D./ Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016: Kein Platz für Steuergeschenke. IMK Report, Nr. 76, Oktober.
- Rietzler, K./ Teichmann, D./ Truger, A. (2013): IMK-Steuerschätzung 2013-2017: Steuerpolitik am Scheideweg. IMK Report, Nr. 81, April.
- Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014a): IMK-Steuerschätzung 2014-2018, Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen rechnen. IMK Report Nr. 93, April.
- Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014b): Abbau der kalten Progression: nüchterne Analyse geboten, in: Wirtschaftsdienst 2014/12, S. 864-871.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2015): Auf absehbare Zeit kein Handlungsbedarf: Kalte Progression durch regelmäßige Steuerentlastungen seit 1991 mehr als ausgeglichen, IMK Policy Brief, September.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2017): Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 17/18, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2016): Zeit für Reformen, Jahresgutachten 16/17, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 15/16, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2014a): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 14/15, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2014b): Antwortkatalog zu den Anfragen von Herrn Dr. Norbert Häring (Handelsblatt) zum Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, 29.11.2014.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.
- <http://www.handelsblatt.com/downloads/11054230/5/Die%20Antworten%20der%20Sachverst%C3%A4ndigen>.
- Truger, A. und Teichmann, D. (2011): Zur Reform des Einkommensteuertarifs – Eine Analyse aktuell in der SPD diskutierter Vorschläge, Gutachten im Auftrag der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin, März.
- Truger, A. (2014): Replik zur Stellungnahme des Sachverständigenrats, Beitrag auf dem Blog „Norbert Häring. Geld und mehr“ vom 3.12.2014.
<http://norberthaering.de/de/27-german/news/185-truger-svr-replik#weiterlesen>
- Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010, S. 11-24.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E. / Heise, A. / Truger, A. (Hrsg.) Finanzpolitik in der Kontroverse, S. 169-208, Marburg.

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-331, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.
