



Sachstand

Kalte Progression

Kalte Progression

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 083/19
Abschluss der Arbeit: 2. Juli 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Fragestellung | 4 |
| 2. | Ermittlung der kalten Progression durch die Bundesregierung | 4 |
| 2.1. | Definition der kalten Progression | 4 |
| 2.2. | Methode der Ermittlung | 5 |
| 2.3. | Quantifizierung | 6 |
| 2.4. | Ergebnisse der vorliegenden Steuerprogressionsberichte | 6 |
| 2.4.1. | Erster Steuerprogressionsbericht vom 30. Januar 2015 | 7 |
| 2.4.2. | Zweiter Steuerprogressionsbericht vom 2. November 2016 | 7 |
| 2.4.3. | Dritter Steuerprogressionsbericht vom 9. November 2018 | 8 |
| 3. | Maßnahmen des Gesetzgebers zum Abbau der kalten Progression | 8 |
| 3.1. | Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression | 8 |
| 3.2. | Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags | 11 |
| 3.3. | Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen | 11 |
| 3.4. | Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG) | 12 |
| 4. | Übersicht über die Schätzungen der Bundesregierung und die gesetzlichen Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression | 13 |
| 5. | Beurteilungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung | 15 |
| 6. | Simulationen des ifo Instituts - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München | 16 |
| 6.1. | Definitionen der kalten Progression | 16 |
| 6.2. | Methode der Ermittlung | 17 |
| 6.3. | Steuermehreinnahmen des Staates | 18 |
| 6.4. | Individuelle Belastungen für den Steuerzahler | 18 |
| 6.5. | Gesamtergebnis des ifo Instituts | 19 |
| 7. | Reformvorschlag: „Tarif auf Rädern“ | 20 |

1. Fragestellung

Die Bundesregierung ist verpflichtet, alle zwei Jahre einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs vorzulegen, den sogenannten Steuerprogressionsbericht. Der Deutsche Bundestag entscheidet, ob und gegebenenfalls welche gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Effekte abzumildern oder aufzuheben.

In diesem Zusammenhang soll aufgezeigt werden, welche Definitionen von kalter Progression verwendet werden, ob die kalte Progression aktuell noch existiert und ob und wieviel der Steuerlasteffekte durch die kalte Progression in den letzten Jahren durch den Gesetzgeber kompensiert wurden.

2. Ermittlung der kalten Progression durch die Bundesregierung

Der Auftrag an die Bundesregierung zur Erstellung eines Steuerprogressionsberichts erfolgte durch die Annahme einer Entschließung. Bei der Verabschiedung des Gesetzes zum Abbau der kalten Progression beschloss der Deutsche Bundestag, dass die Bundesregierung, beginnend mit der 18. Legislaturperiode, alle zwei Jahre einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs vorlegen muss. „Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt dem Deutschen Bundestag.“¹

Seitdem sind drei Steuerprogressionsberichte der Bundesregierung erschienen.²

In ihrem Dritten Steuerprogressionsbericht stellt die Bundesregierung ausdrücklich klar, dass die Berücksichtigung der kalten Progression außerhalb des steuerlichen Existenzminimums verfassungsrechtlich nicht geboten ist.³

2.1. Definition der kalten Progression

Die Bundesregierung definiert die kalte Progression wie folgt:

-
- 1 Entschließung unter Buchstabe b der Beschlussempfehlung auf Drucksache 17/9201, Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Abbau der kalten Progression.
 - 2 Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht), Bundestags-Drucksache 18/3894. Zweiter Steuerprogressionsbericht für die Jahre 2016 und 2017: Bundestags-Drucksache 18/10221. Dritter Steuerprogressionsbericht für die Jahre 2018 und 2019: Bundestags-Drucksache 19/5450.
 - 3 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 87, 153) muss dem Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen zumindest so viel verbleiben, wie er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und - unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) - desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum). Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor. Der aktuelle 12. Existenzminimumbericht stammt vom November 2018, Bundestags-Drucksache 19/5400.

„Als kalte Progression werden Steuermehreinnahmen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs bei somit unverändertem Realeinkommen zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.

Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, erhöhen demgegenüber die steuerliche Leistungsfähigkeit.“⁴

2.2. Methode der Ermittlung

Das Bundesministerium der Finanzen kooperiert mit dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT bei einem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell. Das Modell ermöglicht Simulationen auf der Ebene der individuellen Steuerpflichtigen. Es arbeitet unter anderem mit folgenden Parametern:

- Es liegt ihm eine Unterstichprobe der anonymisierten 10 Prozent-Stichprobe der Einkommensteuer-Geschäftsstatistik zugrunde.⁵ Das sind
 - basierend auf der Einkommensteuer-Geschäftsstatistik 2008 etwa 446.000 Einzelfälle,
 - auf der von 2010 mehr als 550.000 Einzelfälle,
 - auf der von 2013 mehr als 940.000 Einzelfälle.

Ergänzt werden die Stichproben durch nicht veranlagte Lohnsteuerfälle.

- Es fließen die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzungen im Mai und November eines jeden Jahres ein, zum Beispiel auch die Höhe der Steuerquote.⁶
- Die Preisentwicklung wird mit dem Index der Konsumausgaben der privaten Haushalte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemessen.
- Für die strukturelle Bevölkerungsentwicklung wird auf die jeweils aktuellste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

4 Die Konkretisierung „demgegenüber“ wird seit dem Zweiten Steuerprogressionsbericht verwendet.

5 Aus der Geschäftsstatistik können jährlich die Daten der im letzten Jahr maschinell veranlagten Einkommensteuerfälle veröffentlicht werden. Die Bundesstatistik ist zwar umfangreicher, Ergebnisse sind aber nur jedes dritte Jahr verfügbar, vgl. Lietmeyer, Volker (Bundesministerium der Finanzen), Kordsmeyer, Volker, Gräb, Christopher, Vorgrimler, Daniel (alle Statistisches Bundesamt): Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der bisherigen Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 7/2005, Seite 671ff., unter: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEAusgabe_derivate_00000032/1010200051074.pdf, abgerufen am 18. Juni 2019.

6 Die Steuerquote ist der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP).

- Darüber hinaus finden weitere Datenquellen bei der Aktualisierung und Fortschreibung der Datenbasis Berücksichtigung, etwa die Anzahl der Kindergeldkinder, die Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge oder die Rentenstatistik.
- Das bestehende Einkommensteuergesetz wird in einem Programmcode abgebildet.

2.3. Quantifizierung

Simuliert wird die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen des Jahres t im Jahr $t+1$. Es wird unterstellt, dass die Steuerpflichtigen im Jahr $t+1$ eine Einkommenssteigerung in Höhe der Inflationsrate erhalten. Zur Anwendung kommt das geltende Steuerrecht in den jeweiligen Jahren.

Bei den Berechnungen sind zudem folgende Besonderheiten zu beachten:

- In der Realität werden die Steuerpflichtigen des Jahres t nicht mit denjenigen des Jahres $t+1$ identisch sein, diesem Sachverhalt können die Modellsimulationen jedoch nicht Rechnung tragen. Deshalb wird die kalte Progression in den folgenden Jahren nicht fest im Vergleich zum Jahr t berechnet, sondern immer im Vergleich zum Vorjahr. Das bedeutet, dass für die Simulation der Steuerlast im Jahr $t+2$ die Steuerpflichtigen des Jahres $t+1$ usw. herangezogen werden.
- Indem die tatsächlichen Einkommen der Steuerpflichtigen des Vorjahres als Ausgangspunkt für die Simulation herangezogen werden, wird einer Unterschätzung der kalten Progression vorgebeugt.
- Bei der steuerlichen Einkunftsart „Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit“ werden die Einnahmen fortgeschrieben, denn es ist von Interesse, in welchem Umfang kalte Progression bei einer Erhöhung der Bruttolöhne beziehungsweise Bruttogehälter in Höhe der Inflationsrate entsteht.
- Bei allen anderen steuerlichen Einkunftsarten werden für die Simulationszwecke die Einkünfte, das heißt Einnahmen abzüglich Betriebsausgaben beziehungsweise Werbungskosten mit gleicher Rate verändert.

Zunächst wird die Einkommensteuer für die um die Inflation steigenden Einkünfte beziehungsweise Einnahmen im Jahr $t+1$ ermittelt, die wegen des progressiven Effekts höher sein kann als die Durchschnittssteuerbelastung im Jahr t . In einem zweiten Schritt wird die Einkommensteuer des Jahres t ebenfalls um die Inflation erhöht. Drittens wird die Differenz zwischen diesen beiden Steuerbeträgen ermittelt, die anzeigt, wieviel der mehr zu zahlenden Steuern auf die Erhöhung der Einkommen durch den Inflationsausgleich fällt.

2.4. Ergebnisse der vorliegenden Steuerprogressionsberichte

Ausgewiesen wird der Effekt der kalten Progression aufgrund der Inflation eines Jahres. Im Zeitablauf kumulieren sich diese Effekte, sofern nicht zwischenzeitlich ein Ausgleich erfolgt.

2.4.1. Erster Steuerprogressionsbericht vom 30. Januar 2015

| Jahr | Inflation | gesamtes Volumen | | | | Anzahl Steuerpflichtige | Ø jährliche Auswirkung |
|------|-----------|------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------------|
| | | gesamt | Bund | Länder | Gemeinden | | |
| | % | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | | Euro |
| 2013 | 1,26 | 0,64 | 0,30 | 0,25 | 0,09 | k.A. | 16 |
| 2014 | 1,14 | ¹⁾ | ¹⁾ | ¹⁾ | ¹⁾ | | ¹⁾ |
| 2015 | *1,00 | 0,69 | 0,32 | 0,27 | 0,10 | " | 17 |
| | *1,50 | 1,80 | 0,83 | 0,72 | 0,25 | " | 45 |
| | *2,00 | 2,92 | 1,34 | 1,17 | 0,41 | " | 73 |
| 2016 | *1,00 | 0,80 | 0,37 | 0,32 | 0,11 | " | 20 |
| | *1,50 | 1,95 | 0,89 | 0,78 | 0,28 | " | 49 |
| | *2,00 | 3,10 | 1,42 | 1,24 | 0,44 | " | 78 |

* Szenarien

- ¹⁾ Die Bundesregierung kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2014 wegen niedriger Preissteigerungsraten in Verbindung mit der Anhebung des Grundfreibetrags zu Jahresbeginn keine zusätzliche kalte Progression entstanden ist.

2.4.2. Zweiter Steuerprogressionsbericht vom 2. November 2016

| Jahr | Inflation | gesamtes Volumen | | | | Anzahl Steuerpflichtige | Ø jährliche Auswirkung |
|------|-----------|------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|------------------------|
| | | gesamt | Bund | Länder | Gemeinden | | |
| | % | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mio. | Euro |
| 2016 | 0,72 | 0,12 | | | | 3,2 | 55 ²⁾ |
| 2017 | 1,57 | 2,10 | | | | 31 | 85 ²⁾ |

- ²⁾ Laut Bundesregierung verbleibt wegen des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetzes⁷ in der Gesamtbetrachtung über alle Steuerpflichtigen 2016 voraussichtlich keine kalte Progression.

Für 2017 sei die kalte Progression deutlich gemildert oder sogar beseitigt.

7 Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen, vgl. Kapitel 3.3.s

Auf individuelle Ebene gelte jedoch für beide Jahre, dass nicht in jedem Einzelfall die kalte Progression beseitigt sei: Während in unteren Einkommensbereichen ein vollständiger Ausgleich erfolgt sei, gebe es in den mittleren und höheren Einkommen Fälle, in denen ein Progressionseffekt bestehen bleibe.

2.4.3. Dritter Steuerprogressionsbericht vom 9. November 2018

| Jahr | Inflation | gesamtes Volumen | | | | | |
|------|-----------|------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|------------------------|
| | | gesamt | Bund | Länder | Gemeinden | Anzahl Steuerpflichtige | Ø jährliche Auswirkung |
| | % | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mrd. Euro | Mio. | Euro |
| 2018 | 1,74 | 3,33 | 1,59 | 1,29 | 0,45 | 32,1 | 104 |
| 2019 | 1,94 | 3,81 | 1,83 | 1,46 | 0,52 | 32,8 | 116 |

Die Bundesregierung legt in dem Bericht dar, dass die gesetzlichen Maßnahmen den globalen Effekt der kalten Progression der Jahre 2018 und 2019 bereits deutlich gemildert hätten. Auf individuelle Ebene könne jedoch nur durch eine Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs zumindest im Umfang der maßgeblichen Inflationsraten ein Ausgleich der tariflichen Mehrbelastung in jedem Einzelfall erreicht werden.

Die im geplanten Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz, vgl. Kapitel 3.4) vorgesehenen Regelungen enthalten die zu erwartenden Inflationsraten der Frühjahrsprojektion, die von einer Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2018 von 1,84 Prozent und für 2019 von 1,95 Prozent ausgingen. Insofern werde die kalte Progression für 2018 um 105 Mio. Euro und für 2019 um 15 Mio. Euro überkompensiert.

3. Maßnahmen des Gesetzgebers zum Abbau der kalten Progression

3.1. Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression

Der Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression vom 15. Februar 2012⁸ scheiterte in seinen wesentlichen Teilen im Bundesrat (siehe unten). Er soll jedoch inklusive der Anhörung im Finanzausschuss ausführlich vorgestellt werden, weil sich hier die Hauptargumente für oder gegen einen Abbau und die eventuelle Höhe einer Kompensation nachvollziehen lassen.

Der Gesetzentwurf sah vor, die Steuerzahler in den Jahren 2013 und 2014 von Wirkungen der kalten Progression zu entlasten. Bis zum Jahr 2010 sei der Effekt der kalten Progression durch Entlastungen der Steuerzahler im Ergebnis ausgeglichen worden. Seither wirke die kalte Progression jedoch wieder.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Abbau der kalten Progression, Bundestags-Drucksache 17/8683 vom 15. Februar 2012.

Der Gesetzentwurf sah vor, den Grundfreibetrag in zwei Stufen anzuheben, allerdings sei dies ohnehin verfassungsrechtlich geboten gewesen, um das Erwerbseinkommen in Höhe des Existenzminimums freizustellen. Die prozentuale Anhebung des Grundfreibetrags von 1,6 Prozent in 2013 und um rund 2,8 Prozent in 2014 (also insgesamt 4,4 Prozent in 2014) sollte jeweils auf den Tarifverlauf insgesamt übertragen werden, mit Ausnahme des Eingangseinkommens für die zweite Proportionalzone („Reichensteuer“).

Zur Darstellung der Effekte für verschiedene Steuerpflichtige enthielt der Gesetzentwurf Beispielrechnungen:

| | jährlicher Bruttoarbeitslohn in Euro | zu versteuerndes Einkommen in Euro | jährliche Steuer-minderung in Euro | Minderung der Steuerzahllast in % |
|---|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| alleinstehender Arbeitnehmer | 30.000 | | 150 | 3,4 |
| alleinstehender Arbeitnehmer | 60.000 | | ≈365 (eigene Berechnung) | 2,5 |
| verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern | 30.000 | | 164 | 10,6 |
| verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern | 60.000 | | 301 | 3,3 |
| Effekte bei höheren Einkommen | | 55.000 | 380 | |

Die Bundesregierung ging von folgenden Steuermindereinnahmen aus:

| | Volle Jahreswirkung in Mio. Euro | Kassenjahr | | | | |
|------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | 2013 Mio. Euro | 2014 Mio. Euro | 2015 Mio. Euro | 2016 Mio. Euro | 2017 Mio. Euro |
| insgesamt | 6.110 | 1.945 | 5.670 | 6.255 | 6.410 | 6.575 |
| Bund | 2.763 | 881 | 2.565 | 2.834 | 2.903 | 2.978 |
| Länder | 2.473 | 787 | 2.295 | 2.528 | 2.592 | 2.658 |
| Gemeinden | 874 | 277 | 810 | 893 | 915 | 939 |

Der Bund hatte den Ländern zugesagt, die Mindereinnahmen, die sich aus der Verschiebung der Tarifeckwerte ergeben, einmalig vollständig zu tragen. Die entsprechende Kompensation in Höhe von 1,2 Mrd. Euro sollte über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach § 1 des Finanzausgleichsgesetzes erfolgen.

Am 19. März 2012 fand die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf statt. Zwar wurde ein gesetzlicher Eingriff zur Kompensation der kalten Progression grundsätzlich begrüßt, allerdings gingen die Meinungen der Experten zu Details in den Stellungnahmen und in den Antworten während der Anhörung auseinander:⁹

- Dr. Alfred Boss vom Institut für Weltwirtschaft Kiel stellte fest, dass es bei unverändertem Steuerrecht zu progressionsbedingten Mehreinnahmen des Staates kommt. „Dabei spielt es keine Rolle, ob die Einkommen inflationsbedingt oder real steigen. Manche nennen dieses Phänomen ‚heimliche Steuererhöhung‘, andere ‚kalte Progression‘. Wiederum andere verstehen unter ‚kalter Progression‘ nur den inflationsbedingten Anstieg der Steuerbelastung, also des Verhältnisses zwischen Einkommensteuerschuld und Einkommen.“
- Der Sachverständige Prof. Dr. Karl-Georg Loritz von der Universität Bayreuth verneinte die Bedenken eines zu geringen Ausgleichs der kalten Progression für 2013 und wies darauf hin, dass die Inflationsrate für 2013 noch nicht bekannt sei.
- Prof. Dr. Ashok Kaul von der Universität des Saarlandes stuft die zu erwartende Inflationsrate im Zeitraum Beginn 2010 bis Ende 2013 als deutlich höher ein. Sie sei im Übrigen auch unabhängig von der Einkommensposition und dem Haushaltstyp.
- Nach Berechnungen des Sachverständigen Stefan Bach vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung führen 4,4 Prozent höhere Einkommen, die von der Bundesregierung als Inflationskomponente bis zum Jahr 2014 zugrunde gelegt werden, zu einem progressionsbedingten Mehraufkommen in Höhe von 6,9 Mrd. Euro. Weil ein kleinerer Teil dieses Mehraufkommens auf die indirekte Progression durch Freibeträge und Abzugsbeträge bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen ist, die nicht angepasst werden sollen, sei die Aufkommensschätzungen der Bundesregierung plausibel.
- Nach Ansicht von Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo, Freie Universität Berlin, würde die tatsächliche Ausschaltung der kalten Progression verlangen, dass die Tarifeckwerte deutlich mehr nach rechts verschoben und die Abzugsbeträge ebenfalls indexiert werden müssten.

In der Anhörung wurde auch thematisiert, ob ein so vergleichsweise geringer Effekt für den einzelnen Steuerzahler einen so großen Effekt vor allem für die Länder auslösen müsse, denen finanzielle Spielräume verloren gingen. Die Sachverständigen teilten diese Bedenken zum Teil und sahen sie als Argument an, den Abbau der kalten Progression nicht als Einzelproblem lösen zu wollen, sondern in ein umfassendes Reformkonzept einzubinden.

9 Vgl. im Folgenden Finanzausschuss: Wortprotokoll 80. Sitzung, 19. März 2012, Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Abbau der kalten Progression, Bundestags-Drucksache 17/8683, sowie die dazu gehörigen Stellungnahmen der Sachverständigen, abrufbar im Webarchiv auf der Internetseite des Deutschen Bundestages unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2943&id=1223>, abgerufen am 19. Juni 2019.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung scheiterte im Bundesrat in Bezug auf den Abbau der kalten Progression. Viele Länder bezeichneten das Vorhaben als Steuersenkung ohne Gegenfinanzierung.¹⁰

Der angerufene Vermittlungsausschuss strich schließlich die vorgesehene prozentuale Verschiebung des gesamten Tarifverlaufs zur Abmilderung der kalten Progression und beschloss ausschließlich die verfassungsmäßig gebotene Erhöhung der Grundfreibeträge sowie die Beibehaltung des Eingangsteuersatzes in Höhe von 14 Prozent. Das Finanzausgleichsgesetz wurde nicht geändert.¹¹

3.2. Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags

Der Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags¹² enthielt keine Maßnahmen zur Abmilderung der kalten Progression. Diese wurden erst durch den Finanzausschuss eingefügt, der beschloss, den ab 2016 geltenden Einkommensteuertarif (inklusive neuem Grundfreibetrag) zum Ausgleich der in den Jahren 2014 und 2015 entstandenen kalten Progression zusätzlich um die kumulierte Inflationsrate dieser Jahre (1,48 Prozent) nach rechts zu verschieben. Die Verschiebung sollte laut Schätzung der Bundesregierung zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro führen.¹³

3.3. Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen

Auch im Entwurf zu diesem Gesetz¹⁴ sind keine Änderungen des Einkommensteuertarifs vorgesehen gewesen. Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD haben im Finanzausschuss einen Antrag zur „Anhebung des Kinderfreibetrags, des Kindergelds, des Kinderzuschlags, des Unterhaltshöchstbetrages und zum Ausgleich der Kalten Progression“ eingebracht, um den die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses erweitert wurde. Abschließend empfahl der Finanzausschuss,

10 Bundesrat: Stenografischer Bericht, 896. Sitzung, 11. Mai 2012, Seite 184-195.

11 Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression, Bundestags-Drucksache 17/11842.

12 Bundestags-Drucksache 18/4649 vom 20. April 2015.

13 Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu dem Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags, Bundestags-Drucksache 18/5244 vom 17. Juni 2015. Ein differenziertes Finanztableau liegt nicht vor. Das Gesetz vom 16. Juli 2015 ist im BGBl. I, Seite 1202 veröffentlicht.

14 Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen, Bundestags-Drucksache 18/9536 vom 5. September 2016.

die Grundfreibeträge „gemäß den sich abzeichnenden Ergebnissen des 11. Existenzminimumbereichs“ zu erhöhen und darüber hinaus

- zum Ausgleich der kalten Progression in 2016 den Einkommensteuertarif 2017 um 0,73 Prozent nach rechts zu verschieben. Dies führt zu folgenden Mindereinnahmen:

| | Volle Jahreswirkung in Mio. Euro | Kassenjahr | | | | |
|------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | 2017 Mio. Euro | 2018 Mio. Euro | 2019 Mio. Euro | 2020 Mio. Euro | 2021 Mio. Euro |
| insgesamt | 715 | 580 | 710 | 775 | 805 | 836 |
| Bund | 324 | 264 | 322 | 353 | 365 | 381 |
| Länder | 288 | 233 | 287 | 312 | 325 | 335 |
| Gemeinden | 103 | 83 | 101 | 110 | 115 | 119 |

- Zum Ausgleich der kalten Progression in 2017 wird der Einkommensteuertarif 2018 um 1,65 Prozent nach rechts verschoben. Dies führt zu folgenden Mindereinnahmen:¹⁵

| | Volle Jahreswirkung in Mio. Euro | Kassenjahr | | | | |
|------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | 2017 Mio. Euro | 2018 Mio. Euro | 2019 Mio. Euro | 2020 Mio. Euro | 2021 Mio. Euro |
| insgesamt | 135 | -- | 10 | 85 | 140 | 145 |
| Bund | 66 | -- | 10 | 45 | 68 | 70 |
| Länder | 51 | -- | -- | 29 | 53 | 55 |
| Gemeinden | 18 | -- | .. | 11 | 19 | 20 |

3.4. Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung¹⁶ wurde ohne Änderungen angenommen und regelt in Bezug auf den Abbau der kalten Progression Folgendes:

- Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs 2018 einschließlich einer weiteren Erhöhung des Grundfreibetrags werden ab 1. Januar 2019 um 1,84 Prozent (voraussichtliche Inflationsrate des Jahres 2018 - Basis: aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung) nach rechts verschoben. Dadurch entstehen Mindereinnahmen in der nachstehenden Höhe:

15 Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses, Bundestags-Drucksache 18/10506 vom 30. November 2016. Gesetz vom 20. Dezember 2016, BGBl. I, Seite 3000. Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften (Steuerumgehungsbekämpfungsgesetz – StUmgBG) vom 23. Juni 2017, BGBl. I, Seite 1682, geändert. Es wurde klargestellt, dass der veränderte Tarif nicht nur für 2018, sondern auch die darauffolgenden Veranlagungszeiträume gilt.

16 Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG) vom 4. Oktober 2018, Bundestags-Drucksache 19/4723. Das Gesetz vom 29. November 2018 ist im BGBl. I, Seite 2210 veröffentlicht.

| | Volle Jahreswirkung in Mio. Euro | 2019 Mio. Euro | 2020 Mio. Euro | 2021 Mio. Euro | 2022 Mio. Euro |
|------------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| insgesamt | 2.230 | 2.010 | 2.300 | 2.380 | 2.465 |
| Bund | 1.011 | 912 | 1.043 | 1.081 | 1.120 |
| Länder | 900 | 811 | 929 | 960 | 994 |
| Gemeinden | 319 | 287 | 328 | 339 | 351 |

- Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs 2019 werden ab 1. Januar 2020 um 1,95 Prozent (voraussichtliche Inflationsrate des Jahres 2019 - Basis: aktuelle Frühjahrsprojektion der Bundesregierung) nach rechts verschoben. Dadurch entstehen Mindereinnahmen in der nachstehenden Höhe:

| | Volle Jahreswirkung in Mio. Euro | 2019 Mio. Euro | 2020 Mio. Euro | 2021 Mio. Euro | 2022 Mio. Euro |
|------------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| insgesamt | 2.130 | -- | 1.915 | 2.200 | 2.290 |
| Bund | 969 | -- | 869 | 999 | 1.040 |
| Länder | 858 | -- | 773 | 887 | 924 |
| Gemeinden | 303 | -- | 273 | 314 | 326 |

4. Übersicht über die Schätzungen der Bundesregierung und die gesetzlichen Maßnahmen zum Abbau der kalten Progression

Die nachfolgende Tabelle ist nach Datum sortiert. Sie fasst die in Kapiteln 2 und 3 ausführlich dargelegten Schätzungen der Bundesregierung zur kalten Progression und die Maßnahmen des Gesetzgebers zusammen. In der Tabelle sind nur die Annahmen über die Höhe der Preisentwicklung, die Höhe der Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs und die Steuermindereinnahmen mit voller Jahreswirkung enthalten, soweit die Angaben vorliegen. Zur Ergänzung enthält die Tabelle die Entwicklung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags und das für das entsprechende Jahr freizustellende Existenzminimum laut Existenzminimumbericht (vgl. Fußnote 3) sowie die Steuerquote in Abgrenzung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.¹⁷

17 Bundesministerium der Finanzen: Entwicklung der Steuer- und Abgabenquoten seit 1960, unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Datenportal/Daten/offene-daten/steuern-zoelle/entwicklung-steuer-und-abgabenquoten/entwicklung-steuer-und-abgabenquoten.html>, abgerufen am 1. Juli 2019.

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------|---|---------|---------|---------|----------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|---------|
| | Grundfreibetrag | 8.004 € | 8.004 € | 8.004 € | 8.130 € | 8.354 € | 8.472 € | 8.652 € | 8.820 € | 9.000 € | 9.168 € | 9.408 € |
| | Existenzminimum | 7.656 € | 7.656 € | 7.896 € | 8.124 € | 8.352 € | 8.472 € | 8.652 € | 8.820 € | 9.000 € | 9.168 € | 9.408 € |
| | Steuerquote | 21,4% | 22,0% | 22,5% | 22,9% | 22,7% | 22,9% | 23,2% | 23,4% | 23,6% | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| 15.02.12 | <i>Gesetz Abbau der kalten Progression (keine Zustimmung Bundesrat)</i> | | | | 1,60% 6,10 Mrd. € | 2,80% 6,10 Mrd. € | | | | | | |
| 30.01.15 | 1. Progressionsbericht | | | | 1,26% | 1,14% | diverse Schätzungen | diverse Schätzungen | | | | |
| 20.04.15 | Gesetz Anhebung Grundfreibetrag etc. | | | | | 1,48% 1,40 Mrd. € | | | | | | |
| 05.09.16 | Gesetz EU-Amtshilfe | | | | | | | 0,73% 0,715 Mrd. € | 1,65% 0,135 Mrd. € | | | |
| 02.11.16 | 2. Progressionsbericht | | | | | | | 0,72% | 1,57% | | | |
| 04.10.18 | Familientlastungsgesetz | | | | | | | | | 1,84% 2,23 Mrd. € | 1,95% 2,13 Mrd. € | |
| 09.11.18 | 3. Progressionsbericht | | | | | | | | | 1,74% | 1,94% | |

5. Beurteilungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beleuchtete in seinem Jahresgutachten 2011/2012 im Zusammenhang mit der Frage des Reformbedarfs bei der Einkommensteuer auch die kalte Progression. Es gebe zwei Definitionen der kalten Progression:

- Ein Anstieg der einkommensteuerlichen Grenz- und Durchschnittssteuersätze ist durch Einkommenssteigerungen in Höhe der Inflation ausgelöst. Ein nur um diese kalte Progression bereinigter Tarif führt zu höheren Steuerlasten und zu einem Anstieg der Steuerquote.
- Ein Anstieg der einkommensteuerlichen Grenz- und Durchschnittssteuersätze wird durch gesamtwirtschaftliche Einkommenserhöhungen, also durch den Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf ausgelöst. Würde dieser Anstieg durch eine Tarifbereinigung ausgeglichen, bliebe die Steuerquote langfristig konstant.

Nach Ansicht des Sachverständigenrats gibt es für beide Definitionen gute Argumente:

- Für die erste Definition spreche die Möglichkeit, einen Automatismus in den Ausgleich einzubauen, weil es um den Ausgleich realer Nettoeinkommensverluste der Steuerpflichtigen gehe. In der langen Frist sollte der stetige Zuwachs in der Steuerquote zwar vermieden werden, die Korrektur könne jedoch in größeren zeitlichen Abständen erfolgen.
- Die zweite Definition mit dem Effekte einer langfristig konstanten Steuerquote kollidiere mit dem Ziel der Konsolidierung der Haushalte.

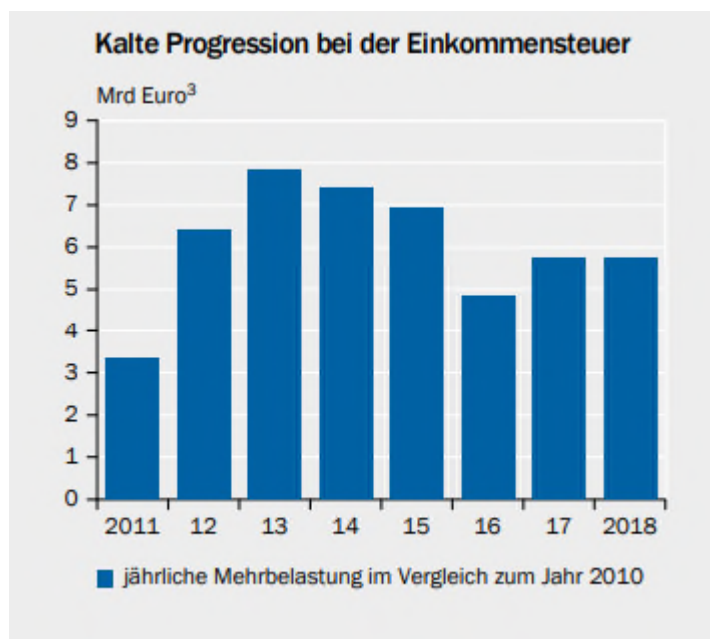
Letztlich müssten sich Bundestag und Bundesrat auf politischer Ebene für eine Definition entscheiden.

Der Sachverständigenrat prognostizierte, dass die Belastung in den Jahren 2011 bis 2013 bei Fortschreibung des damaligen Tarifs wieder ansteigen und sich – verglichen mit den Vorjahren – auf ein relativ hohes Niveau zubewegen werde. Korrekturen der kalten Progression zum Jahr 2013 würden daher durchaus als sinnvoll angesehen. Die erforderliche Verbesserung des strukturellen Defizits müssten dann allerdings über andere Maßnahmen vorgenommen werden.¹⁸

In seinem Jahresgutachten 2017/18 analysiert der Sachverständigenrat die Finanzierungsüberschüsse, die der Gesamtstaat seit 2014 erzielt. Eine Ursache seien die dynamischen Einnahmen, zu denen der Sachverständigenrat auch den Nichtausgleich der kalten Progression zählt. Zwar seien die Steuerzahler bei der Einkommensteuer leicht entlastet worden, die kumulierte Mehrbelastung aufgrund der kalten Progression wurde jedoch nicht vollständig kompensiert. Durch den progressiven Tarif ergebe sich eine höhere Steuerbelastung trotz gleicher Realeinkommen, wenn

18 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2011/12, Ziffer 348ff.

der Tarif nicht in ausreichendem Maße angepasst wird. Der Sachverständigenrat hat die Mehrbelastung aufgrund von Preissteigerungen anhand einer Sonderauswertung der Statistik zur Lohn- und Einkommensteuer aus dem Jahr 2013 geschätzt und kommt zu folgenden Werten:¹⁹



6. Simulationen des ifo Instituts - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München

6.1. Definitionen der kalten Progression

Das ifo Institut bezeichnet die Ausprägungen der kalten Progression als kalte Progression im engeren Sinne (die Realeinkommen steigen nur in Höhe der Inflation, die Steuerbelastung nimmt trotzdem zu) und die kalte Progression im weiteren Sinne (die Realeinkommen steigen aufgrund von Einkommenszuwächsen).²⁰

Zwar sei eine höhere Steuerbelastung eines einzelnen Steuerzahlers erwünscht, wenn er im Vergleich zu anderen ein höheres Einkommen erzielt. Das Phänomen der kalten Progression im weiteren Sinne tauche jedoch auch dann auf, wenn das reale Einkommensniveau in der Volkswirtschaft allgemein steige und der einzelne Steuerzahler im Vergleich zur Volkswirtschaft kein hö-

19 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2017/18, Ziffer 586f.

20 Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Kauder, Björn; Lorenz, Luisa; Mosler, Martin; Potrafke, Niklas: Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, ifo Schnelldienst 3/2017, unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2017/aufsatz-zeitschrift/die-kalte-progression-verteilungswirkungen-eines>, abgerufen am 20. Juni 2019.

heres Einkommen erziele. Der Staat absorbiere durch den progressiven Steuertarifs einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkünfte, das heißt, die Steueraufkommenselastizität ist größer als 1.

Im Folgenden wird ausschließlich auf die Ergebnisse des ifo Instituts bei der kalten Progression im engeren Sinne eingegangen.

6.2. Methode der Ermittlung

Die steuerlichen Effekte der kalten Progression werden mit dem ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) geschätzt. Dabei verwendete das ifo-Institut für die 2017 veröffentlichte Schätzung folgende Parameter:

- Es wurden die aktuell zur Verfügung stehenden Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Erhebungsjahrs 2010 herangezogen.
- Der verwendete Datensatz stellt eine 10 Prozent-Stichprobe aller Einkommensteuerpflichtigen dar und umfasst ca. 3,9 Mio. Beobachtungen. Die Berechnungen beziehen sich hierbei auf das steuerliche Bruttoaufkommen.
- Ausgehend vom Basisjahr 2010 wurde das Bruttoeinkommen mit dem Bruttolohnwachstum bis zum Jahr 2018 fortgeschrieben.
- Zudem werden der Beschäftigungsanstieg sowie Änderungen von Grundfreibeträgen und Abzugspauschalen, wie die Erhöhung von Arbeitnehmerpauschbeträgen, Werbungskostenpauschalen und Kinderfreibeträgen, der jeweiligen Jahre zwischen 2010 und 2018 berücksichtigt.
- Das Basisvergleichsszenario berücksichtigt überdies die erfolgten Anpassungen der Parameter im Einkommensteuertarif der Jahre 2010 bis 2016 sowie den Beschluss des Bundeskabinetts vom Oktober 2016 zur Anpassung der Tarife in den Jahren 2017 und 2018.
- Ebenfalls berücksichtigt sind die beschlossenen Erhöhungen von Grund- und Kinderfreibetrag sowie des Kindergeldes bis 2018.
- Zur Berechnung des Effekts der kalten Progression werden jeweils die Formelparameter und Progressionszonen des Einkommensteuertarifs des Jahres 2010 mit dem Verbraucherpreisindex bis ins Jahr 2018 fortgeschrieben und auf das jeweils zu versteuernde Einkommen angewandt.

- Für die Inflation bis 2015 wurde der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes verwendet. Dieser stieg 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 1,5, 2014 um 0,9 und 2015 um 0,2 Prozent.²¹
- Die Inflationsprognose des Jahres 2016 basiert auf der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016). Die Inflation stieg 2016 demnach um 0,4 Prozent.²²
- Für die Berechnungen werden bis 2018 das Beschäftigungswachstum sowie das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem aus der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016) verwendet. Die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten stiegen demnach 2015 um 2,7, 2016 um 2,2, 2017 um 2,3 und 2018 um 2,5 Prozent.²³

6.3. Steuermehreinnahmen des Staates

Durch den Nichtausgleich der kalten Progression im engeren Sinne summierten sich die Steuermehreinnahmen des Staates von 2011 bis 2015 auf 28,2 Mrd. Euro. Erst für die Jahre 2016, 2017 und 2018 habe die Bundesregierung wieder eine Anpassung des Tarifs vorgenommen, der aber die steuerliche Mehrbelastung der Vorjahre nicht vollständig ausgleicht.

6.4. Individuelle Belastungen für den Steuerzahler

Mithilfe der Mikrosimulation ermittelt das ifo Institut für zwei Zusammenveranlagte mit zwei Kindern und verschiedenen Bruttojahreseinkommen²⁴ im Jahr 2010 die absolute und die relative Steuerbelastung in den Folgejahren:

-
- 21 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016: Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten, Seite 41, unter: http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2016/09/GD16H_final.pdf, abgerufen am 21. Juni 2019.
 - 22 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016: Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten, Seite 42, unter: http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2016/09/GD16H_final.pdf, abgerufen am 21. Juni 2019. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose erstellt im Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie halbjährlich Prognosen. Der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose gehören 2019 an: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München in Kooperation mit: KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW Kiel), Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Kooperation mit: Institut für Höhere Studien Wien.
 - 23 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016: Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten, Seite 81, unter: http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2016/09/GD16H_final.pdf, abgerufen am 21. Juni 2019.
 - 24 Das ifo Institut zitiert auch die Ergebnisse des Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells des RWI – Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung. Differenzen in den Ergebnissen ergäben sich vor allem durch andere Annahmen bezüglich des jeweiligen, stilisierten Beispielfalls, vgl. Fußnote 17 des Textes des ifo Instituts.

Bei einem Bruttojahreseinkommen von 25.000 Euro erhöht sich die Steuerlast von 2011 bis 2018 um durchschnittlich 45 Euro jährlich. 2012 und 2013 liegt die Mehrbelastung mit 108 Euro beziehungsweise 111 Euro am höchsten. 2017 wird diese Gruppe der Steuerpflichtigen um 3 Euro, 2018 um 19 Euro entlastet.

Relativ betrachtet werden zwei Zusammenveranlagte mit zwei Kindern mit einem Jahresbruttoeinkommen in Höhe von 25.000 Euro zwischen 2011 und 2015 am höchsten belastet. Der Anteil der kalten Progression im engeren Sinne an der Steuerlast betrug zwischen 25,7 Prozent (2012) und 6,8 Prozent (2015).

Die von der Bundesregierung vorgenommenen Anpassungen von steuerrechtlichen Abzugsposten und Grundfreibeträgen ließen ab 2013 den jährlichen Anteil der kalten Progression an der Steuerlast für diese Gruppe wieder sukzessive sinken, erst mit den Ausgleichsmaßnahmen der Jahre 2016 bis 2018 werde diese Gruppe relativ gesehen am meisten entlastet.

Bei einem Bruttojahreseinkommen von 100.000 Euro erhöht sich die Steuerlast von 2011 bis 2018 um durchschnittlich 533 Euro jährlich. 2017 war die Belastung mit 667 Euro und 2018 mit 678 Euro am höchsten.

Der relative Anteil an der Steuerlast bleibt mit 1 Prozent und knapp über 4 Prozent relative gleichförmig.

6.5. Gesamtergebnis des ifo Instituts

Das ifo Institut beurteilt die seit 2013 vom Bundestag beschlossenen Anpassungen als unzureichend, um die kalte Progression auszugleichen. Einzig für die unterste betrachtete Einkommensgruppe mit 25.000 Euro Bruttojahreseinkommen wurde die kalte Progression im engeren Sinne nahezu vollständig ausgeglichen, allerdings nur für die Jahre 2016 bis 2018. Dies ist auf die durch die Bundesregierung beschlossene Verschiebung der Tarifeckwerte um die erwartete Inflationsrate in diesen Jahren zurückzuführen, während in den Jahren zuvor nur Grundfreibeträge, und zwar mit einem größeren Wachstumsfaktor, und steuerrechtliche Abzugsposten angepasst wurden.

Zu Beginn des Jahres 2019 schreibt das Ifo Institut: „Nächstes Jahr wird die Steuerquote sogar 23 Prozent übersteigen. Grund ist vor allem die kalte Progression, die immer mehr Einkommensteuerzahler in Bereiche hoher Grenzsteuersätze bringt. Um die Steuerquote auf das Niveau des Jahres 2014 zurückzuführen, wären für 2020 Steuerentlastungen von 34 Milliarden Euro nötig. Um zumindest das Niveau des Jahres 2017 zu erreichen, müsste die Politik die Steuerlast um 22 Milliarden Euro senken.“²⁵

25 ifo Institut: ifo Standpunkt Nr. 203: Steuerreform, 12. März 2019, unter: <https://www.ifo.de/Standpunkt/ifo-Standpunkt-203-Steuerreform>, abgerufen am 21. Juni 2019.

7. Reformvorschlag: „Tarif auf Rädern“

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) setzt sich seit Jahren in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Steuerzahlerinstitut (DSi) für einen Einkommensteuertarif „auf Rädern“ ein, um die kalte Progression regelmäßig und transparent zu beseitigen. Für eine solche Lösung sprechen sich zum Beispiel auch das ifo Institut und das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung aus. Der BdSt hat schon mehrfach die Formulierungen mit den notwendigen Gesetzesänderungen vorgelegt, zuletzt in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG, vgl. Kapitel 3.4) am 5. November 2018.

In dieser Anhörung forderte der BdSt zunächst einmal eine deutlichere Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs als im Gesetzentwurf vorgesehen, um „im Sinne des Abbaus der kalten Progression die fehlenden Inflationsraten der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie 2018 und 2019 bei der Tarifindexierung zu berücksichtigen.“ Zum anderen soll die Tarifformel in § 32a EStG ab 1. Januar 2021 jährlich an die Entwicklung der Verbraucherpreise angepasst werden. Der BdSt erläutert die Ermittlung des dazu notwendigen Referenzwerts an folgendem Beispiel:

Erwartet die Bundesregierung im Herbst 2020 gemäß ihrer Herbstprojektion für das Kalenderjahr 2020 einen Anstieg des Verbraucherpreisniveaus um beispielsweise 2,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr, muss die Tarifformel zum Ausgleich der kalten Progression für den Veranlagungszeitraum 2021 um 2,0 Prozent gegenüber dem Tarif 2020 angepasst werden. Stellt sich heraus, dass die Prognose für die Inflation im Jahr 2019 mit der tatsächlich gemessenen Inflation 2019 übereinstimmt, muss keine weitere Korrektur der Tarifformel für 2021 vorgenommen werden.

Stellt sich jedoch heraus, dass die Prognose für 2019 (zum Beispiel 1,95 Prozent) von der tatsächlich gemessenen Inflation 2019 (1,90 Prozent) abweicht, ist diese Prognoseabweichung von -0,05 Prozentpunkten bei der Anpassung des Tarifs 2021 nachträglich zu berücksichtigen. Der für die Indexierung zu verwendende Referenzwert ergibt sich dann als Produkt der Prognose-Inflation 2020 (im Beispiel 1,020) und der Ist-Inflation 2019 (im Beispiel 1,019) geteilt durch die Ursprungsprognose-Inflation 2019 (im Beispiel 1,0195). In diesem Beispiel beträgt der Referenzwert für die Normierung des Tarifs 2021 rund 1,95 Prozent. Die Formel lautet wie folgt:

$$\text{Referenzwert für das Jahr } t = \frac{(1 + A)}{(1 + B)} * (1 + C)$$

C = Prognostizierte Inflationsrate für das Jahr t-1 (im Beispiel 2020) gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung im Jahr 2020.

B = Prognostizierte Inflationsrate für das vorvorausgehende Kalenderjahr (t-2) gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung im Jahr t-2, im Beispiel 2019.

A = Tatsächliche Inflationsrate für das vorvorausgehende Kalenderjahr (t-2, im Beispiel 2019) gemäß Statistischem Bundesamt.

Für die jährliche Neunormierung der Tarifformel mittels des Referenzwerts sind laut diesem Vorschlag die aus dem Einkommensteuertarif des Vorjahres stammenden acht Tarifeckwerte auf

volle Euro-Beträge zu runden. Die entsprechenden Koeffizienten und Konstanten sind jeweils auf zwei Kommastellen zu runden.

* * *