



23.02.2012

Monatsbericht

Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#)

- Heimliche Steuererhöhungen aus der kalten Progression sollen regelmäßig geprüft und revidiert werden.
- Im Rahmen des Abbaus der kalten Progression mit Wirkung in den Jahren 2013 und 2014 erfolgt auch eine Anhebung des Grundfreibetrages, um der Entwicklung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums Rechnung zu tragen.
- Die Haushaltskonsolidierung hat weiterhin Priorität und wird durch den Verzicht auf heimliche Steuererhöhungen nicht gefährdet.

Seit vielen Jahren beanstanden Wissenschaftler, dass es durch das Zusammenspiel von Lohnerhöhungen, Inflation und progressivem Steuersystem zu automatischen Steuer Mehrbelastungen der Bürger kommt, die letztlich an der Absicht des Gesetzgebers vorbeigehen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, diese Praxis zu beenden. Künftig soll alle zwei Jahre überprüft werden, wie die kalte Progression wirkt und in welcher Form sie abgebaut werden kann. Derartige „heimliche Steuererhöhungen“ sollen in Zukunft zeitnah ausgeglichen werden. Damit zeigt die Bundesregierung auch, dass sie kein Interesse an hohen Inflationsraten hat, weil der Staat keineswegs zum Profiteur der Geldentwertung wird.

Der von der Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 7. Dezember 2011 beschlossene Entwurf eines „Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ sieht folgerichtig eine Änderung des Einkommensteuertarifs vor. Diese für die Jahre 2013 und 2014 vorgesehene Tarifkorrektur lässt die bestehende Struktur des progressiven Einkommensteuertarifs unverändert, sorgt aber dafür, dass es bei Einkommenserhöhungen im Ausmaß der Inflation zu keinem Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung kommt. Ziel ist keine Steuersenkung im traditionellen Sinn, sondern ein Ausgleich für die „heimlichen Steuererhöhungen“ aus der kalten Progression.

Die Tarifformel für die Einkommensteuer hat die Funktion, einem höheren Einkommen eine prozentual höhere Steuerbelastung zuzuweisen. Im Ergebnis steigt also nicht nur der Steuerbetrag, sondern auch die Durchschnittsbelastung mit der Einkommenshöhe „progressiv“ an. Das ist grundsätzlich richtig, denn starke Schultern können und sollen mehr tragen als schwache.

Dieser Mechanismus wirkt allerdings auch bei Lohnerhöhungen, die nur die Inflation ausgleichen. In einem solchen Fall wird zwar der Lohnbetrag erhöht, das reale, preisbereinigte Einkommen bleibt aber unverändert. Da der erhöhte Lohnbetrag in die progressive Tarifformel eingeht, steigt nicht nur der Steuerbetrag, sondern auch die durchschnittliche Steuerbelastung an. Folglich führt ein nominal höherer, real aber gleich bleibender Lohn zu einem höheren Durchschnittssteuersatz und einer geringeren Erhöhung des Nettoeinkommens. Dieser Effekt wird als „heimliche Steuererhöhung“ bzw. kalte Progression bezeichnet. Er kann nur durch Tarifkorrekturen ausgeglichen werden. Würde man diesem Effekt nicht entgegensteuern, würden alle Einkommen kontinuierlich in höhere Steuerbelastungen rutschen. Am Ende würde eine Krankenschwester wie ein leitender Angestellter besteuert, obwohl ihr Einkommen das nicht hergibt. Eine solche Ungerechtigkeit ist nicht Sinn und Zweck der progressiven Einkommensbesteuerung.

Mit dem Entwurf für ein Gesetz zum Abbau der kalten Progression werden die notwendigen Anpassungen des Einkommensteuertarifs konkretisiert. Die Tarifformel wird so verändert, dass ein real gleiches, nur nominal gestiegenes Einkommen mit dem gleichen Durchschnittssteuersatz wie zuvor belastet wird. Mathematisch ist hierfür eine Rechtsverschiebung aller Tarifabschnitte um einen einheitlichen Prozentsatz erforderlich.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird auch die Absicht der Bundesregierung bekräftigt, den Effekt der kalten Progression künftig stärker in das Blickfeld zu nehmen und seine Wirkungen regelmäßig zu überprüfen. Hierzu soll künftig alle zwei Jahre das Ausmaß der kalten Progression ermittelt und begutachtet werden, ob Anpassungen des Tarifverlaufs notwendig sind.

1 Ausmaß der kalten Progression

Um das Ausmaß der kalten Progression bzw. der „heimlichen Steuererhöhungen“ ermitteln zu können, benötigt man zunächst ein Basisjahr, im Vergleich zu dem der Anstieg der Durchschnittsbelastung errechnet werden kann. Aufgrund der zu Beginn der Legislaturperiode in Kraft getretenen steuerlichen Entlastungen insbesondere für Familien, die dazu beigetragen haben, „heimliche Steuererhöhungen“ früherer Jahre im Ergebnis zu kompensieren, ist das Jahr 2010 ein geeignetes Referenzjahr. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) betont in seinem Jahresgutachten 2011/2012, dass sich in der Vergangenheit – also bis einschließlich 2010 – keine Problematik aus der kalten Progression aufgestaut habe.

Seit der letzten Tarifsenkung im Jahr 2010 wirkt die kalte Progression jedoch wieder. Modellrechnungen des Bundesministeriums der Finanzen auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe der Steuerpflichtigen haben ergeben, dass das Steueraufkommen des Jahres 2012 um rund 6 Mrd. € über dem Aufkommen liegt, das sich ohne den kalten Progressionseffekt ergäbe. Dieses Resultat deckt sich mit der Faustregel des Sachverständigenrates, der von „heimlichen Steuererhöhungen“ in Höhe von jährlich 3 Mrd. € ausgeht (Jahresgutachten 2011/2012, S. 211). Es deckt sich auch mit den Berechnungen der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute.

2 Rechtsverschiebung des Tarifverlaufs

Für den vorgesehenen Ausgleich der heimlichen Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer ist daher ein Steueraufkommen von jährlich rund 6 Mrd. € zu veranschlagen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene „Rechtsverschiebung“ des Tarifverlaufs (einschließlich der Anhebung des Grundfreibetrags) um 4,4 % deckt dieses Volumen ab.

Dabei bleiben die Ecksteuersätze unverändert; es werden lediglich die Tarifabschnitte nach rechts verschoben. Nur eine Rechtsverschiebung des Tarifverlaufs mit einem einheitlichen prozentualen Wert führt dazu, dass eine Einkommenssteigerung um 4,4 % stets zu einem unveränderten Durchschnittssteuersatz führt.

Die Tarifanpassungen werden in zwei Schritten (2013 und 2014) vorgenommen. Konkret führt dies zu folgenden Verschiebungen:

Tabelle 1: Erforderliche Tarifanpassungen zum Abbau der kalten Progression

	Tarif 2010 geltender Tarif	Tarif 2013		Tarif 2014	
	Euro	<u>Euro</u>	Erhöhung in Prozent zum geltenden Tarif	Euro	Erhöhung in Prozent zum geltenden Tarif
Grundfreibetrag	8 004	8 130	1,6	8 354	4,4
Beginn der Progressionszone (Eingangssteuersatz 14 %)	8 005	8 131	1,6	8 355	4,4
Mittlerer Steuersatz („Knickstelle“ im Tarif)	13 470	13 686	1,6	14 063	4,4
Beginn der Proportionalzone (Höchststeuersatz 42 %)	52 882	53 728	1,6	55 209	4,4

3 Wirkung des Ausgleichs der kalten Progression anhand von Beispielen

Die Wirkungsweise des Ausgleichs der kalten Progression durch die vorgesehene Rechtsverschiebung des Tarifs kann anhand der folgenden Beispiele (siehe Tabelle) dargestellt werden:

Beispielsweise zahlt ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 30 000 € nach dem heute geltenden Tarif 5 625 € Einkommensteuer, was einem Durchschnittssteuersatz von 18,8 % entspricht. Bei einer die Inflation ausgleichenden Einkommenserhöhung um 4,4 % stiege sein Einkommen auf 31 320 €, seine Steuerbelastung (nach aktuellem Tarif) auf 6 045 € und seine Durchschnittsbelastung auf 19,3 %.

Der Anstieg der Durchschnittsbelastung von 18,8 % auf 19,3 % ist auf die Progression im Einkommensteuertarif zurückzuführen. Jedoch liegt der Einkommenserhöhung gar kein realer Mehrverdienst, sondern nur ein Inflationsausgleich zugrunde, so dass auch keine steuerliche Mehrbelastung gerechtfertigt ist.

Um diesen Effekt auszugleichen, muss der Tarif in der beschriebenen Weise geändert werden. Der für 2014 vorgesehene Tarif führt dann im Beispielsfall zu einer Steuerbelastung von 5 873 €. Der Durchschnittssteuersatz beträgt somit wieder 18,8 %, das gleiche Niveau wie nach dem geltenden Tarif vor der inflationsausgleichenden Einkommenserhöhung.

Auch in den anderen Beispielfällen wird deutlich, dass die absolute Steuerbelastung wegen des höheren Einkommens zwar ansteigt (der Staat profitiert auch weiterhin von Lohnerhöhungen), jedoch werden die Durchschnittssteuersätze bei real unveränderten Einkommen wieder so gesenkt, dass die kalte Progression ausgeglichen wird.

Tabelle 2: Einkommensteuerbelastung und Durchschnittssteuersatz beim Ausgleich der kalten Progression anhand von Beispielen

zu versteuerndes Einkommen	Einkommensteuerbelastung	Durchschnittssteuersatz
Ausgangswert (geltender Tarif)		
10 000 €	315 €	3,2%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (geltender Tarif)		
10 440 €	395 €	3,8%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (neuer Tarif 2014)		
10 440 €	330 €	3,2%
zu versteuerndes Einkommen	Einkommensteuerbelastung	Durchschnittssteuersatz
Ausgangswert (geltender Tarif)		
30 000 €	5 625 €	18,8%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (geltender Tarif)		
31 320 €	6 045 €	19,3%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (neuer Tarif 2014)		
31 320 €	5 873 €	18,8%
zu versteuerndes Einkommen	Einkommensteuerbelastung	Durchschnittssteuersatz
Ausgangswert (geltender Tarif)		
50 000 €	12 847 €	25,7%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (geltender Tarif)		
52 200 €	13 753 €	26,3%
nach Inflationsausgleich +4,4 % (neuer Tarif 2014)		
52 200 €	13 412 €	25,7%

4 Entlastungswirkung im Einzelfall

Der Effekt der kalten Progression ist untrennbar an die progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs gekoppelt. Daher führt auch der Ausgleich der kalten Progression in Euro gerechnet zu progressionsbedingt steigenden Entlastungsbeträgen. Dies gilt jedoch nur für mittlere Einkommen bis zum Erreichen des Höchststeuersatzes von 42 Prozent. Dann wird ein maximaler Entlastungsbetrag erreicht, der für alle Steuerpflichtigen mit Höchststeuersatz gleich ist. Bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 55 000 € (bzw. in der Splittingtabelle 110 000 €) kommt es zu einer maximalen tariflichen Entlastung von absolut rund 380 € (bzw. 760 €) im Jahr, die für höhere Einkommen nicht mehr zunimmt.

Umgekehrt zu den steigenden Entlastungsbeträgen verhält es sich mit den relativen Entlastungen in Bezug zum zu zahlenden Steuerbetrag. In allen Fällen ist die relative Entlastung umso größer, je kleiner das Einkommen ist. So wird ein lediger Steuerpflichtiger mit einem Jahreseinkommen von 30 000 € durch die Tarifkorrektur im Jahr 2014 jährlich 174 € weniger Steuern zahlen müssen als nach geltendem Recht. Dies entspricht einer Entlastung von 2,9 % seiner bisherigen Steuerzahllast von 5 934 € (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag).

Ein Steuerpflichtiger mit einem doppelt so hohen Jahreseinkommen (60 000 €) wird 2014 hingegen nur 2,1 %

weniger Steuern zahlen müssen als nach geltendem Recht (bisherige Steuerbelastung 17 965 €). Noch deutlicher wird dies, wenn verheiratete Steuerpflichtige betrachtet werden. Bei einem jährlichen gemeinsamen Einkommen von 30 000 € zahlen diese 2014 auf Grund der Tarifänderung 220 € weniger Steuern. Das entspricht einer Entlastung von 7,4 % ihrer bisherigen Steuerbelastung. Ein Ehepaar mit 60 000 € Jahreseinkommen erfährt 2014 hingegen nur eine Entlastung von 2,9 % seiner bisherigen Steuerzahllast, das sind 348 € weniger Steuern im Jahr.

5 Verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des Grundfreibetrags

Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben muss der steuerliche Grundfreibetrag mindestens das sächliche Existenzminimum von einer Steuerbelastung freistellen. Laut dem Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimumbericht) deckt der Grundfreibetrag von gegenwärtig 8 004 € das steuerfrei zu stellende Existenzminimum bis zum Jahr 2012 noch ab.

Für die Folgejahre 2013 und 2014 hat das Bundesministerium der Finanzen die Berechnungsmethode der Existenzminimumberichte analog angewandt und eine Abschätzung vorgenommen. Demnach führt die voraussichtliche Entwicklung beim Existenzminimum dazu, dass der Grundfreibetrag angehoben werden muss. Die abgeleiteten Erhöhungsschritte um insgesamt 350 € (126 € für 2013, 224 € für 2014) sind nach jetziger Einschätzung ausreichend, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Freistellung des Existenzminimums Rechnung zu tragen.

Diese erforderliche Anhebung des Grundfreibetrags von gegenwärtig 8 004 € auf 8 354 € entspricht einer Steigerung um 4,4 %. Hierzu korrespondierend werden die Einkommenswerte der übrigen Tarifabschnitte (Knickstelle und Beginn der Proportionalzone) wie dargelegt einheitlich um 4,4 % erhöht.

6 Verteilung der Steuermindereinnahmen zwischen Bund und Länder

Vom Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer erhalten der Bund 42,5 %, die Länder 42,5 % und die Gemeinden 15 %. Auch das aktuelle Aufkommen aufgrund der Mehrbelastungen der Steuerpflichtigen durch den kalten Progressionseffekt wird nach diesem Maßstab auf die staatlichen Ebenen verteilt. Somit wären auch die Steuermindereinnahmen, die durch den Ausgleich der kalten Progression entstehen, im gleichen Verhältnis aufzuteilen.

Der Bund ist jedoch bereit, einmalig die zusätzlichen Mindereinnahmen zu tragen, die sich daraus ergeben, dass eine prozentuale Verschiebung der Tarifabschnitte um 4,4 % statt einer Verschiebung nur um 350 € vorgenommen wird. Denn nur durch eine prozentuale Verschiebung der Tarifabschnitte um 4,4 % kann der Effekt der kalten Progression korrekt ausgeglichen werden.

Die Länder erhalten diese Kompensation über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung. Im Jahr 2013 bekommen sie 379 Mio. € und ab dem Jahr 2014 jährlich 1 200 Mio. €.

Alle staatlichen Ebenen sind in der Lage, den ab 2013/14 schrittweise auf 6 Mrd. Euro aufwachsenden Verzicht auf Mehreinnahmen aus der kalten Progression zu tragen, das hat die Steuerschätzung vom November 2011 noch einmal unterstrichen. Die Haushaltskonsolidierung hat weiterhin Priorität vor wünschenswerten Entlastungen der Bürger. Aber alle staatlichen Ebenen können und sollten die notwendige Haushaltskonsolidierung schaffen, ohne auf heimliche und ungerechte Steuererhöhungen zu setzen.

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#)