



20.08.2015

Monatsbericht

Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer

Ausgangssituation und Ausgleich durch Tarifverschiebung

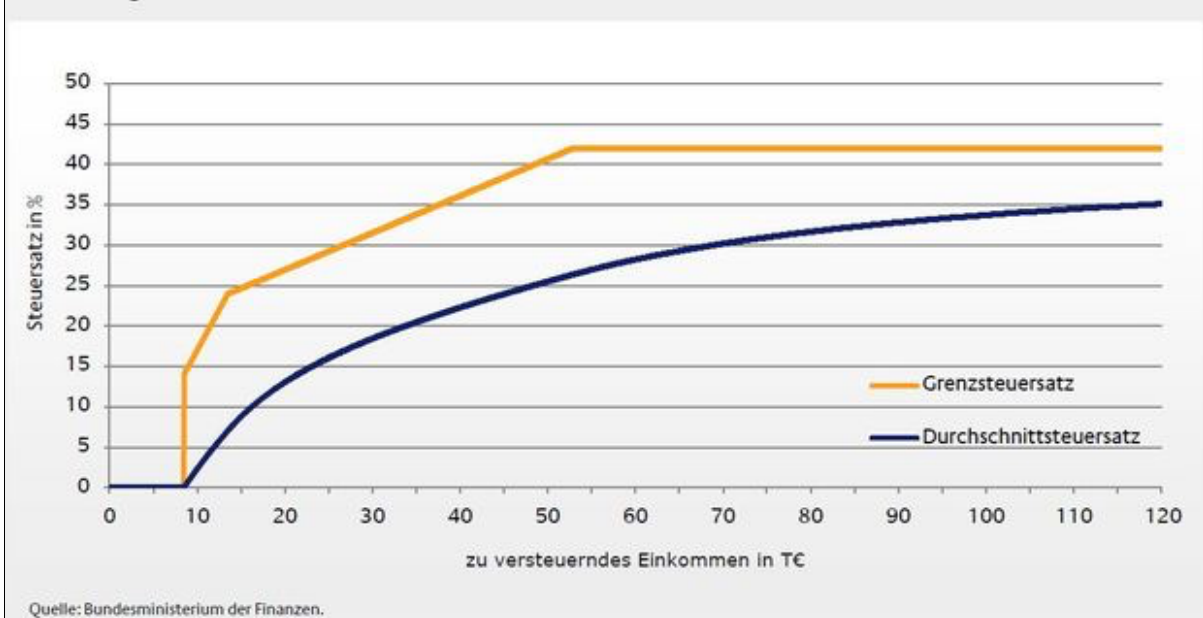
- Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der allein auf die den Preisanstieg (Inflation) ausgleichenden Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist.
- Der im Januar 2015 vorgelegte 1. Steuerprogressionsbericht konstatiert eine nur geringe Belastung durch den Effekt der kalten Progression in den vergangenen Jahren.
- Mit dem Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags ist zum Ausgleich der kalten Progression der Jahre 2014 und 2015 eine entsprechende Rechtsverschiebung des Tarifs 2016 beschlossen worden.

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#)

1 Was ist kalte Progression und wie entsteht sie?

Der deutsche Einkommensteuertarif ist „progressiv“ gestaltet. Die Tarifformel für die Einkommensteuer hat die Funktion, einem höheren zu versteuernden Einkommen eine prozentual höhere Steuerbelastung zuzuweisen. Zusätzliche Teile des zu versteuernden Einkommens oberhalb des steuerfreien Existenzminimums (Grundfreibetrag) unterliegen damit steigenden Grenzsteuersätzen zwischen dem Eingangssatz von 14 % und dem tariflichen Höchstsatz von 45 %. Im Ergebnis steigt also nicht nur der Betrag der Einkommensteuer (ESt) und des Solidaritätszuschlags (SolZ), sondern auch die Durchschnittsbelastung mit der Einkommenshöhe progressiv an. Das entspricht dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Abbildung 1: Verlauf des Grenz- und Durchschnittsteuersatzes im Einkommensteuertarif 2015



Der Einkommensteuertarif wird auf das nicht inflationsbereinigte (nominale) zu versteuernde Einkommen angewandt. Ein progressiver Tarif hat zwingend die Eigenschaft, dass nominale Einkommenserhöhungen einen Anstieg der durchschnittlichen Steuerbelastung bewirken. Dies passiert auch dann, wenn das nominale zu versteuernde Einkommen nur im Umfang des Preisanstiegs erhöht wird, also das Realeinkommen unverändert geblieben ist. Somit führen Lohn- und Gehaltssteigerungen – ob sie nun zum Ausgleich der Inflation dienen oder einen realen Mehrverdienst, d. h. eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellen – zu einem Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes.

Als „heimliche Steuererhöhung“ beziehungsweise kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes bezeichnet, der allein auf die den Preisanstieg (Inflation) ausgleichenden Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist.

Voraussetzungen für das Entstehen des Effekts der kalten Progression sind demnach ein progressiver Einkommensteuertarif, Einkommenserhöhungen und gleichzeitige Inflation.

2 Wie belastet der Effekt der kalten Progression die Steuerzahler?

Zur Illustration der Auswirkungen der kalten Progression werden im Folgenden Beispielrechnungen gezeigt, die von einer fiktiven Inflationsrate in Höhe von 2 % ausgehen.

Beispiel A: Alleinstehender, keine Kinder

Zu versteuerndes Jahreseinkommen:	12 000 €
Einkommensteuertarif 2014:	639 € (Solidaritätszuschlag fällt nicht an)
Durchschnittssteuersatz:	5,33 %
Steigerung des zu versteuernden Einkommens in Höhe einer angenommenen Inflationsrate von 2 %:	
Zu versteuerndes Jahreseinkommen:	12 240 €
Einkommensteuertarif 2014:	691 € (Solidaritätszuschlag fällt nicht an)
Durchschnittssteuersatz:	5,65 %
Bei konstantem Durchschnittssteuersatz von 5,33 % würde die Steuerbelastung nur 652 € betragen.	
Bei der tatsächlichen Belastung von 691 € beträgt die „heimliche Steuererhöhung“ (kalte Progression) also 39 € beziehungsweise 5,6 % der Steuerlast.	

Beispiel B: Alleinstehender, keine Kinder

Zu versteuerndes Jahreseinkommen:	24 000 €
Einkommensteuertarif 2014:	3 954 € einschließlich Solidaritätszuschlag
Durchschnittssteuersatz:	16,48 %
Steigerung des zu versteuernden Einkommens in Höhe einer angenommenen Inflationsrate von 2 %:	
Zu versteuerndes Jahreseinkommen:	24 480 €
Einkommensteuertarif 2014:	4 101 € einschließlich Solidaritätszuschlag
Durchschnittssteuersatz:	16,75 %
Bei konstantem Durchschnittssteuersatz von 16,48 % würde die Steuerbelastung nur 4 034 € betragen.	
Bei der tatsächlichen Belastung von 4 101 € beträgt die „heimliche Steuererhöhung“ (kalte Progression) also 67 € beziehungsweise 1,6 % der Steuerschuld.	

Tabelle 1: Weitere Beispiele auf der Grundlage des zu versteuernden Einkommens (Einzelveranlagung, keine Kinder)

Zu versteuerndes Jahreseinkommen (in €)	Tarif		Effekte der kalten Progression	
	EST inkl. SolZ (in €)	Durchschnitts- steuersatz (in %)	Steuersatz- differenz (Prozentpunkte)	Mehrbelastung EST inkl. SolZ (€)
15 000	1 417	9,44		
15 300 (+ 2 %)	1 495	9,77	0,33	50,68
25 000	4 261	17,05		
25 500 (+ 2 %)	4 415	17,31	0,26	67,25
50 000	13 483	26,97		
51 000 (+ 2 %)	13 914	27,28	0,31	159,30
100 000	35 618	35,62		
102 000 (+ 2 %)	36 504	35,79	0,17	171,60

Die Beispiele zeigen, dass sich das Problem der kalten Progression – gemessen an der Steuersatzdifferenz – besonders deutlich bei kleinen und mittleren Einkommen auswirkt. Dies ist auf den steilen Tarifverlauf im unteren Einkommensbereich zurückzuführen.

3 Die Feststellungen im Steuerprogressionsbericht

Die Bundesregierung wurde mit einem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 29. März 2012 beauftragt, alle zwei Jahre einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs vorzulegen.

Der 1. Steuerprogressionsbericht wurde am 28. Januar 2015 vom Bundeskabinett beschlossen (und dem Bundestag vorgelegt).¹

Der Bericht enthält neben der Beschreibung des verwendeten Simulationsmodells und der angewandten Berechnungsverfahren eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen der kalten Progression in den Jahren 2013 bis 2016. Die notwendigen Berechnungen für diesen Bericht erfolgten auf der Ebene individueller Steuerpflichtiger, da das Gesamtvolumen der kalten Progression maßgeblich davon abhängt, wie sich die Steuerpflichtigen mit ihrem zu versteuernden Einkommen auf die einzelnen Abschnitte des Einkommensteuertarifs verteilen. Dazu wurde auf das Einkommensteuer-Simulationsmodell zurückgegriffen, das seit vielen Jahren durch das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) im Rahmen einer Forschungskoooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt und für die Abschätzung der Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen verwendet wird.

Im Ergebnis der Berechnungen zeigt sich, dass die Belastungswirkung der kalten Progression in den Jahren 2013 und 2014 nicht sehr ausgeprägt war. Insbesondere hat die Anhebung des Grundfreibetrags für diese Jahre die Belastungswirkung der kalten Progression gemindert. Für 2015 ist wegen der derzeit niedrigen Inflationsrate ebenfalls nur mit einer geringen kalten Progression zu rechnen.

4 Ausgleich der kalten Progression durch Tarifverschiebung

Bei einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sollte nur ein Anstieg des Realeinkommens zu einer Erhöhung der Durchschnittsbelastung führen. Dies würde eine Neutralisierung des Effekts der kalten Progression erfordern. Zu diesem Zweck ist der Einkommensteuertarif im Zeitablauf so zu gestalten, dass Veränderungen des Nominaleinkommens in Höhe der Inflation (also real konstante Einkommen) nicht zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung führen. Die steuerliche Durchschnittsbelastung sollte dementsprechend:

- bei konstantem Realeinkommen konstant bleiben,
- bei steigendem Realeinkommen steigen und
- bei sinkendem Realeinkommen zurückgehen.

Im Rahmen der Berechnungen zum Steuerprogressionsbericht hat sich Folgendes gezeigt: Auch wenn insgesamt gesehen in einem Jahr die Belastungswirkung der kalten Progression z. B. durch eine Anhebung des Grundfreibetrags bereits gemindert oder ausgeglichen ist, stellt dies noch nicht sicher, dass die individuelle tarifliche Mehrbelastung bei jedem Steuerpflichtigen ausgeglichen wird. Dies kann nur durch eine Rechtsverschiebung aller Tarifeckwerte erreicht werden.

Technisch sind hierzu die Eckwerte der Einkommensabschnitte im Einkommensteuertarif im Umfang der maßgeblichen Inflationsrate zu erhöhen (grafisch: Tarifkurve nach rechts verschieben). Der Grundfreibetrag würde hierdurch steigen; ebenso würde der Spitzensteuersatz erst bei höherem zu versteuerndem Einkommen erreicht. Die Steuersätze selbst (z. B. Eingangssteuersatz 14 %, obere Proportionalsätze 42 % und 45 %) blieben unverändert. Sie würden aber nach der Anpassung für höhere Beträge des zu versteuernden Einkommens, die im Umfang der Inflationsrate gestiegen sind, gelten. Im Ergebnis würde der Durchschnittssteuersatz für ein nominal zwar höheres, real aber konstantes zu versteuerndes Einkommen unverändert bleiben. Gleichzeitig führte eine solche Tarifsenkung auch dazu, dass nominal unveränderte, aufgrund der Inflation real aber zurückgegangene Einkommen niedriger besteuert würden.

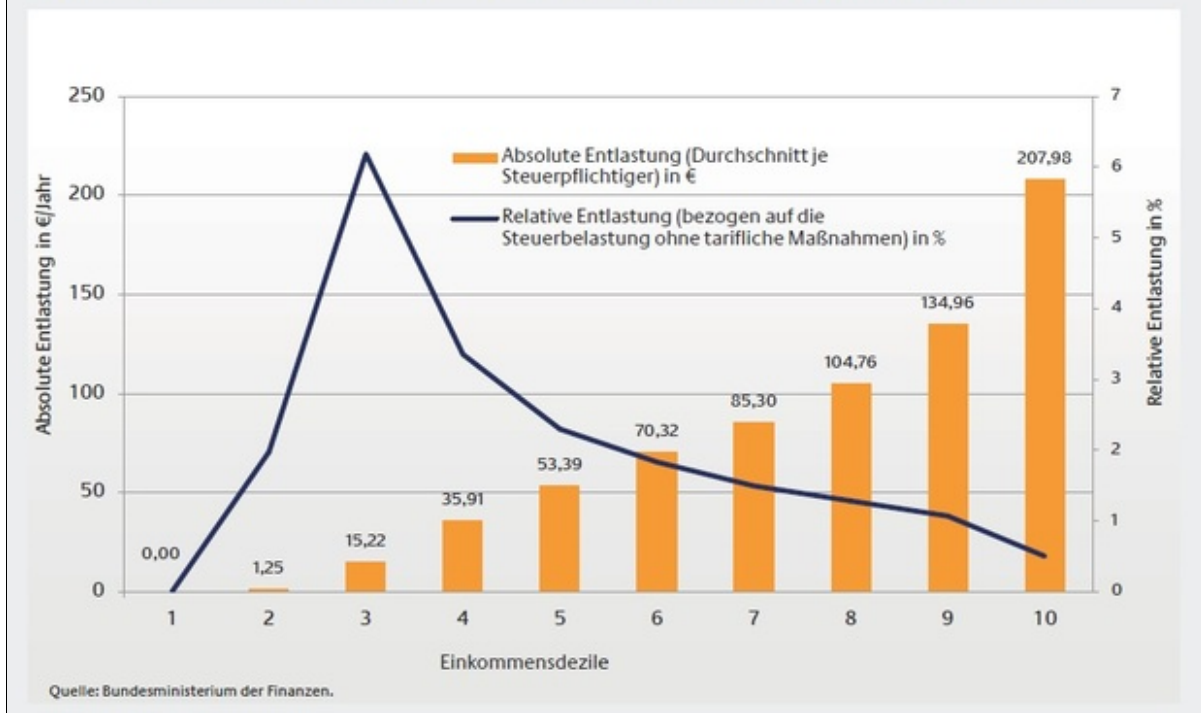
5 Der aktuelle Vorschlag zum Abbau der kalten Progression

Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble hat in der Pressekonferenz zu den Ergebnissen der Steuerschätzung am 7. Mai 2015 vorgeschlagen, durch eine Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs 2016 die kalte Progression für die beiden Vorjahre abzubauen. Er hat ebenfalls angeregt, zukünftig regelmäßig nach Vorlage des Steuerprogressionsberichts über eine weitere Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs zu entscheiden.

Zusätzlich zu der vorgesehenen Anhebung des Grundfreibetrags (entsprechend der Ergebnisse des 10. Existenzminimumberichts) sollen die übrigen Tarifeckwerte im Jahr 2016 um 1,48 % nach rechts verschoben werden, um den Effekt der kalten Progression für die Jahre 2014 und 2015 auszugleichen. Diese Zahl ergibt sich aus der Gesamtwirkung der Inflationsraten der Jahre 2014 und 2015 (Basis für 2015: geschätzter Konsumausgabenpreisindex nach der Mittelfristprojektion der Bundesregierung; Stand April 2015).

Da die Auswirkungen der kalten Progression mit dem zu versteuernden Einkommen zunehmen, muss auch die Tarifentlastung zum Ausgleich der kalten Progression mit dem Einkommen absolut steigen. Bei relativer Betrachtung (im Verhältnis zur gezahlten Steuer) wirken die Entlastungen in unteren Einkommensbereichen jedoch stärker. Abbildung 2 verdeutlicht die absolute und relative Entlastungswirkung der tariflichen Maßnahmen 2016 für die verschiedenen Einkommensdezile (d. h. jeweils Einzehntel der Gesamtzahl der Steuerpflichtigen).

Abbildung 2: Absolute und relative Steuerentlastung durch die Tarifsenkung im Jahr 2016



Der Bundestag hat nach Abschluss der Beratungen am 18. Juni 2015 die entsprechende gesetzliche Regelung im Rahmen des Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags beschlossen. Die Zustimmung des Bundesrats erfolgte am 10. Juli 2015. Das Gesetz wurde am 22. Juli 2015 im Bundesgesetzblatt verkündet.²

6 Bewertung und Schlussfolgerung

Inflationsausgleichende Lohn- und Gehaltserhöhungen führen bei einem unveränderten progressiven Einkommensteuertarif zu kalter Progression. Der Anstieg der Durchschnittsbelastung trotz konstanter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen kann durch Steuertarifsenkungen jedoch weitgehend ausgeglichen werden. Im Einklang mit dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 29. März 2012 obliegt es dem Gesetzgeber, nach Vorlage des regelmäßig zu erstellenden Steuerprogressionsberichts nach eigenem Ermessen (diskretionär) über eine Anpassung des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der Effekte der kalten Progression zu entscheiden und damit auch in Zukunft regelmäßig einen Ausgleich herbeizuführen.

Gegen eine automatische Anpassung (Indexierung) des Einkommensteuertarifs bestehen grundsätzliche Bedenken. Zum einen würde damit das Parlament einen Teil seiner Budgethoheit verlieren, zum anderen besteht die Gefahr, dass dies zum Maßstab für weitere Indexierungsregelungen innerhalb des Steuerrechts und in anderen Rechtsbereichen bis hin zu Tarifverträgen (Lohnindexierung) wird und so Inflationstendenzen gar verstärkt oder fördert. Regelmäßige Überprüfungen und diskretionäre Tarifanpassungen können grundlegenden wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Zielsetzungen besser Rechnung tragen.

Fußnoten

¹ Einsehbar unter: [Erster Steuerprogressionsbericht \(PDF, 23,2 KB\)](#) [[PDF, 23KB](#)]

² BGBl. I 2015, S. 1202.

[Zurück zum Inhaltsverzeichnis](#)

Mehr zum Thema

[Zeichenerklärung für Tabellen](#)

