

DSi kompakt

Abbau der kalten Progression seit 2016 – eine Zwischenbilanz

von Matthias Warneke

Die kalte Progression im Einkommensteuertarif führt zu ungerechtfertigten Steuer Mehrbelastungen.¹ Der Bund der Steuerzahler hat darauf jahrzehntelang² hingewiesen und Tarifreformen angemahnt. Die Problematik der kalten Progression ist auch von der parlamentarischen Opposition immer wieder aufgeworfen, aber von Seiten der politisch Verantwortlichen lange Zeit verneint, ignoriert oder kleingeredet worden.

Im Sommer 2014 präsentierte der Bund der Steuerzahler der Bundespolitik einen eigenen Vorschlag für ein Gesetz zum Abbau der kalten Progression.³ Im Sommer 2015 gelang dann ein finanzpolitischer Durchbruch. Der damalige Bundesfinanzminister Schäuble kündigte an, dass fortan die Inflation in den Einkommensteuertarifen zugunsten der Steuerzahler berücksichtigt und damit die kalte Progression gedämpft werden solle.

Eine derartige Indexierung ist dann auch in allen Einkommensteuertarifen der Jahre 2016 bis 2021 erfolgt. Das war und ist ein wichtiger Zwischenerfolg für den Bund der Steuerzahler. Aus diesem Anlass wird nachfolgend eine Bilanz gezogen, welche Entlastungseffekte diese Tarifreformen für die Steuerzahler seither hatten.

Tarifentwicklung seit 2010

Der Gesetzgeber hat in den Tarifen 2016 bis 2021 die Tarifeckwerte entsprechend der Verbraucherpreisentwicklung angehoben (siehe Tabelle 1). Als Resultat sind diese Eckwerte im aktuellen Einkommensteuertarif 2021 um 9,5 Prozent größer als im Jahr 2015.

Im Zeitraum von 2010, dem Jahr einer allgemeinen Tarifreform, bis 2015 waren die Eckwerte unverändert geblieben, so dass ein großer Reformstau bezüglich der kalten Progression entstanden war.

Die Grundfreibeträge in den Tarifen 2010 bis 2021 folgten nicht der Verbraucherpreisentwicklung, sondern orientierten sich am jeweiligen Existenzminimumbericht der Bundesregierung.

¹ Begriffserläuterung kalte Progression: Einkommenszuwächse im Umfang der Inflationsrate bedeuten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Steuerzahler konstant bleibt. Solche lediglich nominalen Einkommenszuwächse führen in einem progressiven Steuertarif dennoch zu steigenden Durchschnittssteuersätzen. Somit wächst in solchen Fällen die Steuerbelastung, ohne dass dies durch eine gestiegene Leistungsfähigkeit des Betroffenen gerechtfertigt wäre. Diesen Mehrbelastungseffekt nennt man „kalte Progression“.

² Vgl. *Bund der Steuerzahler* (1960) und *KBI* (2002).

³ Vgl. *DSi* (2014).

Tabelle 1: Eckwerte der Einkommensteuertarife seit 2010

Einkommensteuer- tarife	2010	2015	2021	Anstieg der Eckwerte seit 2015
Grundfreibetrag	8.004 €	8.472 €	9.744 €	15 % <i>(gemäß verfassungsrechtlicher Vorgaben)</i>
1. Eckwert	13.470 €		14.754 €	9,5 %
2. Eckwert	52.882 €		57.919 €	9,5 %
3. Eckwert	250.731 €		274.613 €	9,5 %

Diese Eckwerteentwicklung bedeutet grafisch eine Rechtsverschiebung der Grenzsteuerkurve (siehe Abb. 1) und damit eine Abflachung der Durchschnittssteuerkurve (siehe Abb. 2).

Abbildung 1: Grenzsteuersätze in den Tarifen 2015 und 2021

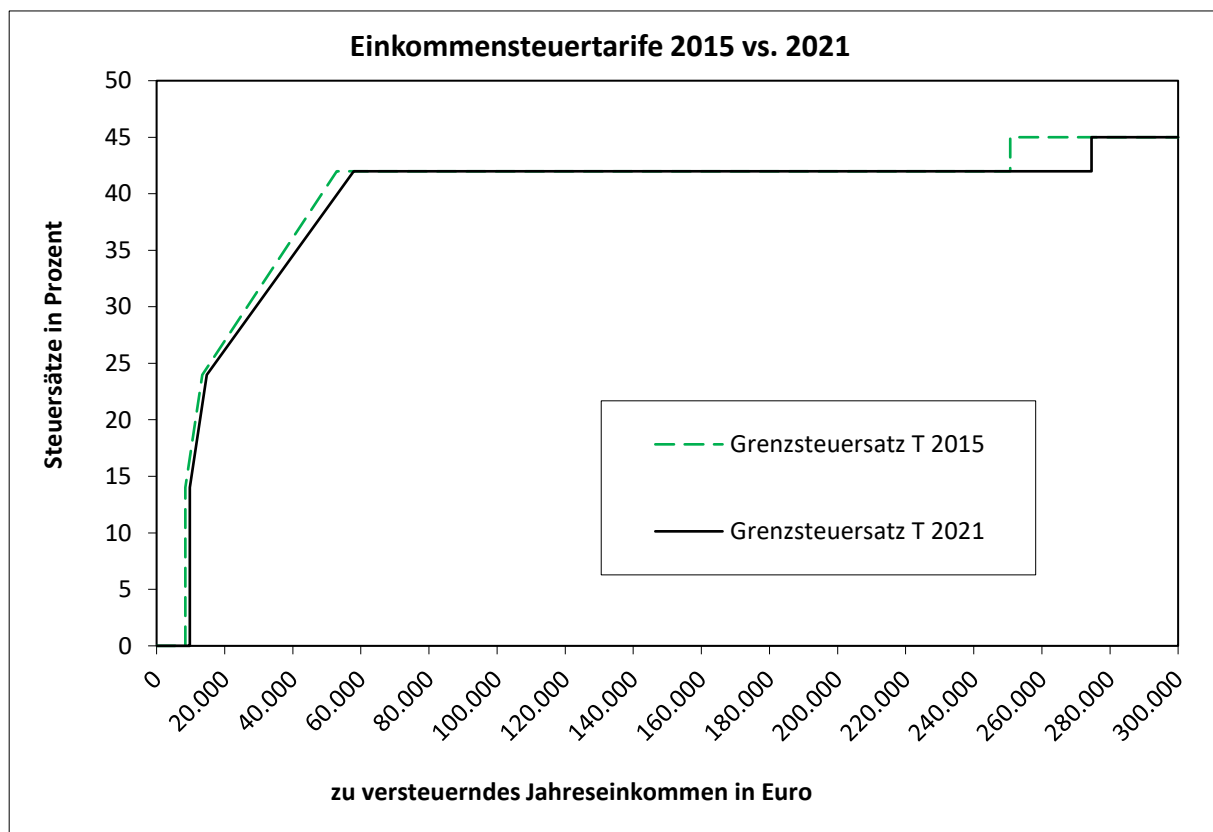
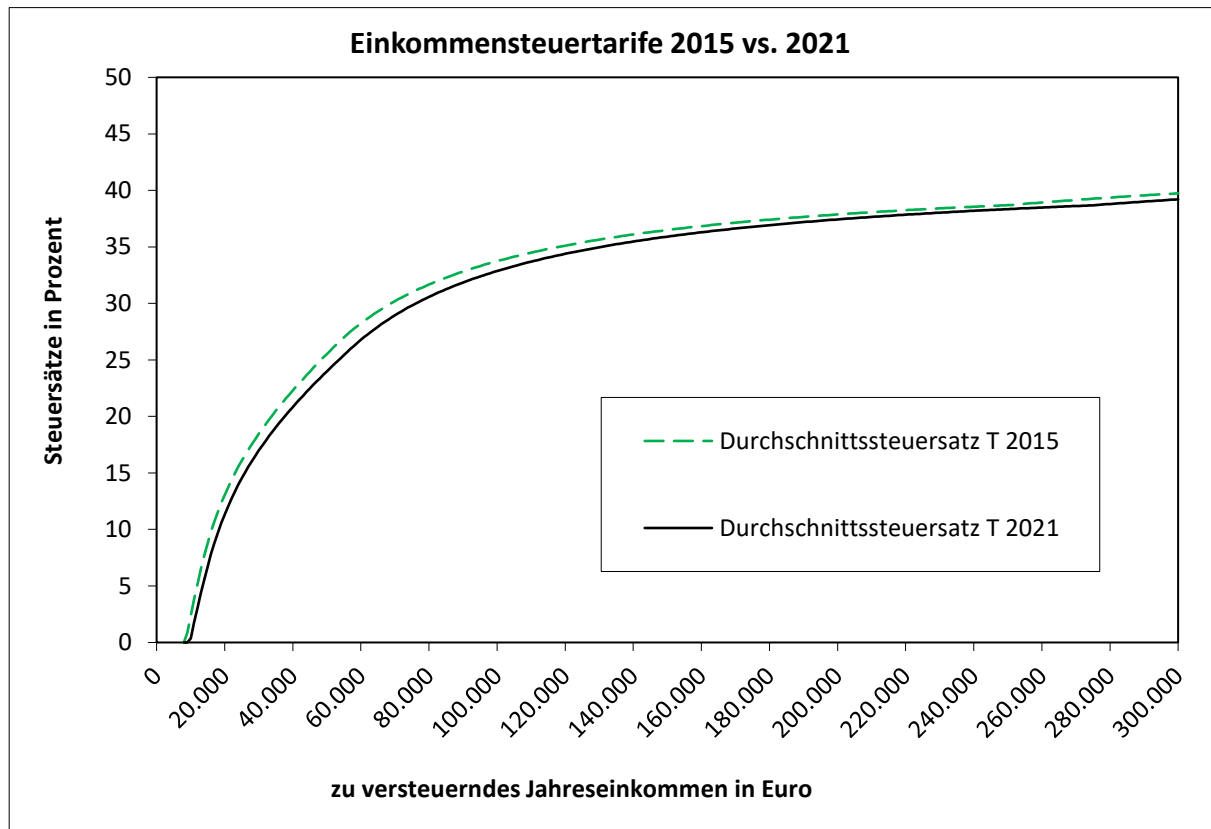


Abbildung 2: Durchschnittsteuersätze in den Tarifen 2015 und 2021



Reformeffekte seit 2015

Flachere Durchschnittssteuerkurven, also kleinere Durchschnittssteuersätze, führen selbstredend zu geringeren Steuerlasten für gegebene Einkommen.

Die Steuerlastsenkungen gegenüber dem Tarif 2015 resultieren allerdings aus zwei unterschiedlichen Komponenten. Die erste Komponente rührt aus der Anhebung der Grundfreibeträge, die im Zeitraum 2015-2021 aus verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin hätte erfolgen müssen.

Die zweite Komponente ist der darüberhinausgehende Entlastungseffekt durch die Inflationsindizierung der Eckwerte, also durch den Abbau der kalten Progression. Das ist die eigentliche Reformdividende, die die Steuerzahler seit 2016 genießen können.

Zur Bezifferung dieser Reformdividende hat das Institut daher fiktive Einkommensteuertarife kalkuliert, die sich ergeben hätten, wenn ab dem Jahr 2016 (und wie in den Jahren davor) lediglich die Grundfreibeträge erhöht, die Eckwerte aber nicht an die Inflation angepasst worden wären (vgl. Tab. 1).⁴

Grafische Vergleiche für das Jahr 2021 und für einen ausgewählten Einkommensbereich zeigen exemplarisch die Unterschiede zwischen solch einem fiktiven Tarif und dem geltenden Tarif bezüglich der Grenzsteuersätze (Abb. 3) und der Durchschnittssteuersätze (Abb. 4).

⁴ Fiktiver Tarif 2021: Grundfreibetrag wie im geltenden Tarif 2021, aber Eckwerte wie im Tarif 2015.

Abbildung 3: Exemplarische Reformeffekte 2021 im Grenzsteuerbereich

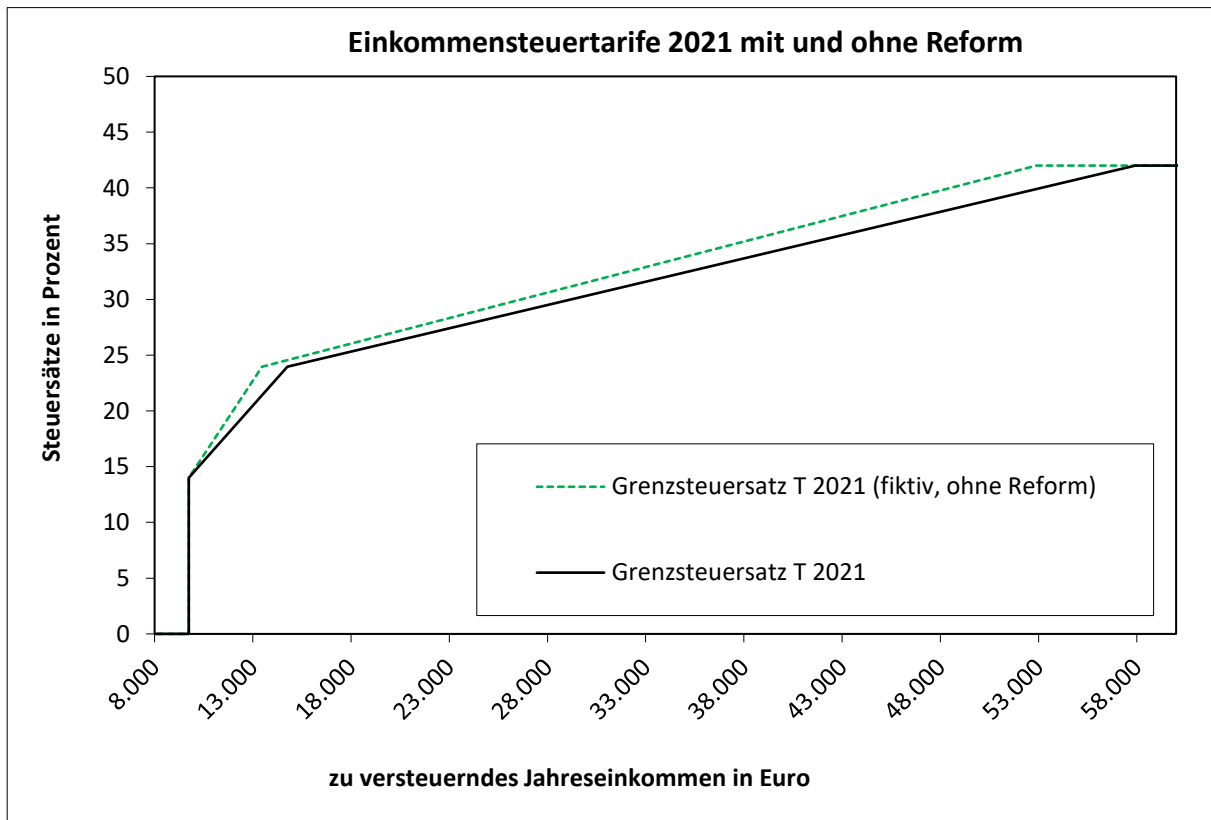
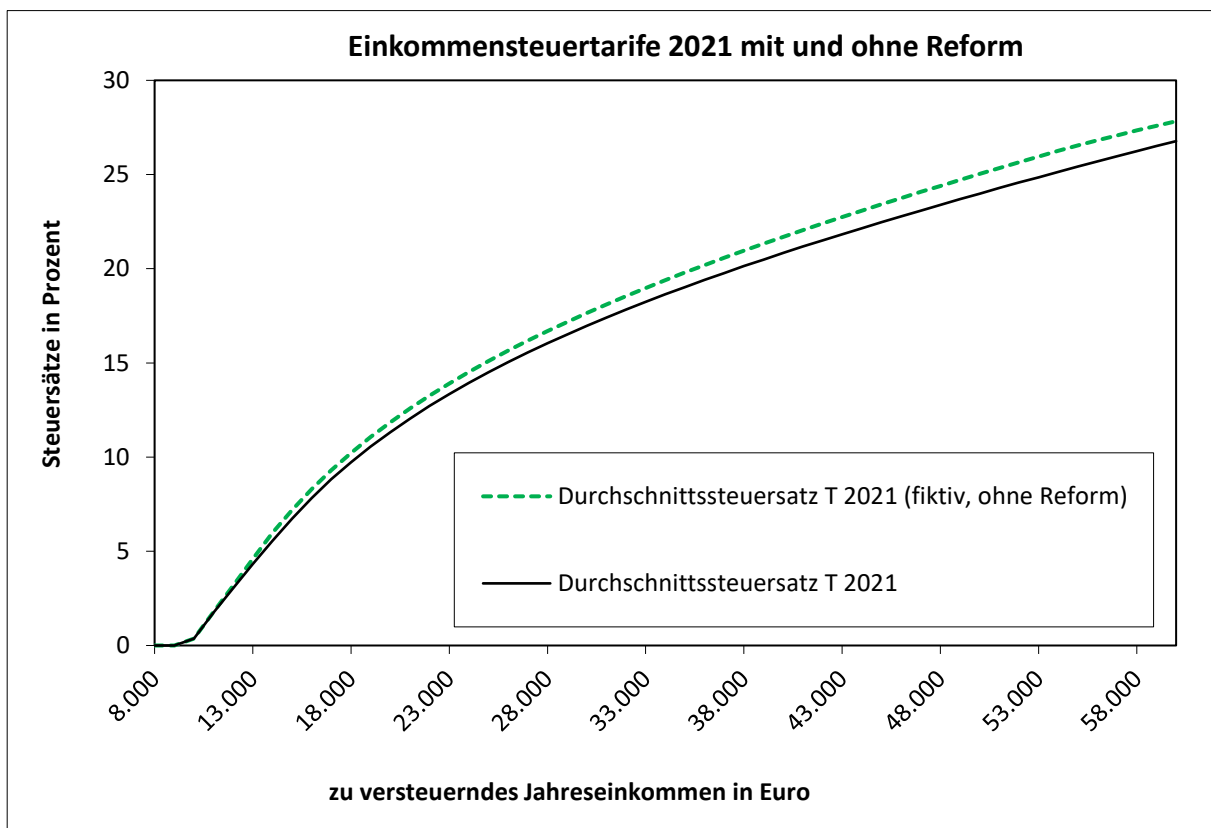


Abbildung 4: Exemplarische Reformeffekte 2021 im Durchschnittssteuerbereich



Auf Basis der fiktiven Einkommensteuertarife lässt sich aber nicht nur grafisch, sondern auch numerisch zeigen, welche Entlastungen die Steuerzahler durch den Abbau der kalten Progression effektiv erfahren haben. Für 2021 zeigt die nachfolgende Tabelle 2 einige Beispiele.

Tabelle 2: Exemplarische Reformeffekte 2021 für ausgewählte Steuerzahler

Entlastung am Beispiel eines Singles ohne Kinder				
zu ver- steuerndes Jahres- einkommen	Steuerlast im		Betrag, um den die Steuerlast in 2021 höher gewesen wäre, wenn die kalte Progression nicht seit 2016 abgebaut worden wäre	
	geltenden Tarif 2021 (B)	fiktiven Tarif 2021 (A)	absolut (A-B)	relativ (A-B)/B
20.000 €	2.266 €	2.370 €	104 €	4,6 %
40.000 €	8.333 €	8.676 €	343 €	4,1 %
80.000 €	24.463 €	25.097 €	634 €	2,6 %

Ein Single mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von beispielsweise 40.000 Euro würde in diesem Jahr 343 Euro mehr Einkommensteuer zahlen, wenn die kalte Progression seit 2016 nicht abgebaut worden wäre.

Zudem belegen diese Beispiele einen bekannten Effekt. Die relative Steuerentlastung, also die Ersparnis gemessen an der individuellen Steuerlast, ist umso größer, je kleiner das Einkommen ist. Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen profitieren also vom Abbau der kalten Progression besonders.

Wie groß dieser Reformeffekt 2021 nun für alle Steuerzahler insgesamt ist, lässt sich auf Basis des fiktiven Einkommensteuertarifs ebenfalls abschätzen. Nach DSi-Hochrechnungen wäre die Steuerzahlerlast in diesem Jahr rund 9,3 Mrd. Euro höher, wenn der erwähnte fiktive Tarif 2021⁵ gelten würde.

Ebenso lassen sich die Entlastungseffekte für den gesamten Reformzeitraum 2016-2021 abschätzen, wenn man analog die jeweils geltenden Tarife der Vorjahre mit den dazugehörigen fiktiven Tarifen vergleicht.

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse. Sie enthält nachrichtlich zudem die Indexierungsraten, die der Gesetzgeber jeweils entsprechend der von ihm berücksichtigten Verbraucherpreisdaten zur Tarifbestimmung herangezogen hat.

⁵ Siehe Fn 4.

Tabelle 3: Abbau der kalten Progression - Effektive Entlastungseffekte

Jahr	Indexierungsrate	Effektive Gesamtentlastung der Steuerzahler durch den Abbau der kalten Progression pro Jahr
2016	1,48 %	1,4 Mrd. €
2017	0,73 %	2,1 Mrd. €
2018	1,65 %	3,9 Mrd. €
2019	1,84 %	5,7 Mrd. €
2020	1,95 %	7,8 Mrd. €
2021	1,52 %	9,3 Mrd. €
2016-2021	9,5 %	30,3 Mrd. €

Fazit und Ausblick

Gemäß obiger DSi-Schätzung beträgt die Entlastung der Steuerzahler durch den Abbau der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2021 insgesamt voraussichtlich beachtliche 30 Mrd. Euro.

Dabei handelt es sich jedoch keineswegs um eine politische Großzügigkeit. Der Abbau der kalten Progression war und ist finanzwissenschaftlich geboten, was inzwischen auch anerkannt wird. Die Reformen hätten daher schon viele Jahre früher ansetzen müssen.

Der Abbau der kalten Progression seit 2016 ist in jedem Fall ein großer Erfolg. Er muss jedoch weiter abgesichert werden, indem – wie von uns seit Langem vorgeschlagen und in einem Gesetzentwurf konkretisiert – eine quasiautomatische Tarifindexierung durch einen „Tarif auf Rädern“ erfolgt.

In einem weiteren Schritt muss zudem die kalte Progression im weiteren Sinne („heimliche Steuererhöhungen“) abgebaut werden. Hierzu ist eine Tarifindexierung auf Basis der durchschnittlichen Nominalloohnerhöhung nötig. Denn eine durchschnittliche Nominalloohnerhöhung bedeutet eine im Vergleich zu anderen Einkommensteuerzahlern unveränderte Leistungsfähigkeit, was insofern auch keine steigenden Durchschnittssteuersätze rechtfertigt.

Auch hier ist mit politischen Widerständen zu rechnen. Der inzwischen erreichte Abbau der kalten Progression hat jedoch gezeigt, dass sich Beharrlichkeit in politischen Debatten auszahlt. Daher werden der Bund der Steuerzahler und sein Institut an der Forderung nach einem Abbau der heimlichen Steuererhöhungen weiterhin festhalten.

Literatur

Bund der Steuerzahler (1960): Die heimlichen Steuererhöhungen, Wiesbaden.

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

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2002): Der Tarif muss auf Räder, Schriftenreihe, Heft Nr. 95, Wiesbaden.

Herausgeber:

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

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

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

E-Mail: dsi@steuerzahler.de

Web: www.steuerzahler.de/dsi