

Kalte Progression – Gefahr für die Stabilität der Schuldenbremse

Martin Altemeyer-Bartscher, Götz Zeddies

Geringfügige Steuermehrbelastungen, die auf die kalte Progression bei der Einkommensteuer zurückzuführen sind, werden vom Steuerzahler kaum wahrgenommen und bieten dem deutschen Staat daher die Möglichkeit für schleichende Steuererhöhungen. Überschreiten die kumulierten Mehrbelastungen allerdings nach einigen Jahren eine kritische Schwelle, entsteht gewöhnlich ein politischer Druck für die Korrektur der kalten Progression. Wie im Beitrag gezeigt wird, kann die kalte Progression somit Auslöser eines Einnahmezyklus sein. Im Unterschied zu konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen findet dieser Einnahmezyklus in den Regelungen zur Schuldenbremse keine Berücksichtigung. Ob die Regierungen eigenverantwortlich einen ausreichenden Sicherheitsabstand zur maximal zulässigen Nettokreditaufnahme einhalten, um diesen Schwankungen vorzubeugen, ist fraglich. Eine Indexierung des Steuertarifs, die eine automatische Korrektur der kalten Progression vorsieht, könnte derartige Schwankungen verhindern und für ein weniger volatiles Einkommensteueraufkommen sorgen.

JEL-Klassifikation: E31, H24, H63

Schlagwörter: Schuldenbremse, Einkommensteuerreform, kalte Progression

In regelmäßigen Abständen prägt in Deutschland eine Diskussion über Einkommensteuerentlastungen die politische Agenda. So wird auch in diesem Herbst erneut über eine Reform der Einkommensteuer debattiert. Die wesentliche Ursache für den immer wiederkehrenden Reformdruck ist die so genannte kalte Progression. Dabei handelt es sich um eine inflationsbedingte Verschärfung der Steuerlast, die immer dann entsteht, wenn das nominale (nicht inflationsbereinigte) Einkommen als Bemessungsgrundlage einer progressiven Einkommensteuer dient. In diesem Fall steigt der Durchschnittssteuersatz eines Haushalts nicht nur bei der Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, sondern bereits bei einer Anpassung des Bruttolohns an die Inflation. So verschärft sich die Steuerlast von Haushalten selbst dann, wenn deren reales Bruttoeinkommen konstant bleibt.

Die Höhe der kalten Progression hängt von der Inflationsrate und vom Progressionsgrad des Steuertarifs in der jeweiligen Einkommensklasse ab. Im deutschen Steuersystem sind vor allem Bezieher mittlerer Einkommen von der Steuerlastverschärfung betroffen. Die kalte Progression wird hierzulande in der Regel nur in gewissen Zeitabständen korrigiert.¹ Zwi-

schonzeitlich kommt es daher zu einer allgemeinen Steuermehrbelastung und einer Veränderung der steuerlichen Lastenverteilung zwischen den einzelnen Einkommensgruppen. Das ständige Schwanken der Steuerlast, verursacht durch die kalte Progression und deren Korrektur nach einigen Jahren, ist aus verteilungspolitischer Sicht fragwürdig und mindert Leistungsanreize. Darüber hinaus nehmen die Steuerzahler den durch die kalte Progression verursachten realen Kaufkraftverlust zunächst nur bedingt wahr; dies kann zu Optimierungsfehlern bei Haushaltsentscheidungen führen.² Abhilfe könnte eine Indexierung des Steuertarifs schaffen. Die bereits in zahlreichen Staaten praktizierte automatische Korrektur der kalten Progression in jedem Haushaltsjahr wäre auch in Deutschland umsetzbar.³

Mittlerweile spricht ein weiteres Argument für eine Einkommensteuerindexierung – die Schuldenbremse. Bei konjunktureller Normallage schreibt diese für den Bund ab dem Jahr 2016 eine maximale Neuverschuldung von 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) vor. Die Bundesländer müssen im Rahmen der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 struk-

1 Abgesehen von der verfassungsrechtlich gebotenen Anpassung des steuerlichen Grund- und Kinderfreibetrags an das zur Absicherung des Existenzminimums notwendige Einkommen kann der Gesetzgeber in Deutschland die Korrekturen des Einkommensteuertarifs zum Ausgleich der kalten Progression nach eigenem Ermessen

durchführen, vgl. § 32a Abs. 1 Nr. 1 u. § 52 Abs. 41 Nr. 1 EStG.

2 Vgl. *Chetty, R.: The Simple Economics of Saliency and Taxation. NBER Working Paper 15246, 2009.*

3 Zu den folgenden Ausführungen vgl. *Altemeyer-Bartscher, M.; Zeddies, G.: Bracket Creeps – Bane or Boon for the Stability of Budget Rules? IWH-Diskussionspapiere Nr. 29/2016. Halle (Saale) 2016.*

turell ausgeglichene Haushalte vorweisen. Inwiefern die Schuldenbremse die öffentliche Verschuldung in Zukunft wirksam begrenzen kann, hängt von einigen institutionellen Rahmenbedingungen ab.⁴ Vor allem sollten die Regierungen von Bund und Ländern die Möglichkeit haben, Einnahme- und Ausgabeschwankungen angemessen zu glätten. Konjunkturbedingten Einnahme- und Ausgabeschwankungen wird in den Regelungen zur deutschen Schuldenbremse Rechnung getragen; Einnahmeschwankungen, die auf die kalte Progression zurückzuführen sind, finden in der Schuldenbremse allerdings keine Berücksichtigung.⁵

Steuereinnahmezyklus hat einen politischen ökonomischen Hintergrund

In komplexen und intransparenten Steuersystemen nehmen die Steuerzahler eine Variation der Steuerlast nicht immer vollständig wahr. Das trifft insbesondere für das Phänomen der kalten Progression zu. Empirische Studien zeigen, dass eine kleine inflationsbedingte Steigerung der Durchschnittssteuerlast von den Steuerzahlern kaum beachtet wird.⁶ Diese fiskalische Illusion verleiht politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit, die Einkommensteuerlast zu erhöhen, ohne dass sich daraus wesentliche politische Widerstände oder Marktverzerrungen ergeben. Der Einsatz von steuerlichen Instrumenten, die von den Steuerzahlern und Wählern nur eingeschränkt wahrgenommen werden, steigert die effektive Finanzkraft, also die Fähigkeit einer Gebietskörperschaft, steuerliche Ressourcen zu heben.⁷ Im konkreten Fall stellt die Nicht-Korrektur der kalten Progression eine Möglichkeit für die Regierungen von Bund und Ländern dar, die Steuerlast schleichend zu erhöhen.

Wird dieser Aspekt isoliert betrachtet, scheint die so erreichte Steigerung der effektiven Finanzkraft für die

zukünftige Einhaltung der Schuldenbremse eher förderlich zu sein. In der Tat bestehen gegen eine automatische Anpassung des Steuertarifs an die kalte Progression mit Hilfe eines indexierten Tarifs⁸ in Deutschland Bedenken. So sieht beispielsweise das Bundesministerium der Finanzen die Gefahr, dass bei der Einführung einer Indexierung der Gesetzgeber „einen Teil der Budgethoheit verlieren“⁹ würde.

Die fiskalische Illusion mit Blick auf die kalte Progression ist allerdings zeitlich begrenzt. Verhaltensökonomische Studien¹⁰ zeigen, dass die Wahrnehmung der inflationsbedingten Steuerlastverschärfung ansteigt, wenn diese eine bestimmte Schwelle überschreitet und die Kaufkraft der Steuerzahler spürbar sinkt.¹¹ Der politische Druck für eine Steuerreform dürfte dann stetig zunehmen und Steuersenkungen zu einem wichtigen politischen Thema avancieren.

Der genaue Zeitpunkt einer Steuerentlastung hängt neben der wachsenden Sichtbarkeit der inflationsbedingten Steuer Mehrbelastungen meist auch von steuerpolitischen Versprechen ab, die sich im Rahmen von Wahlzyklen (*political budget cycles*) ergeben.¹² Es spricht also vieles dafür, dass Regierungen auch nach Einführung der Schuldenbremse die Vorteile einer schleichenden Steuererhöhung durch eine zeitweise Nicht-Korrektur der kalten Progression nutzen und somit weiterhin einen Einnahmezyklus verursachen. Doch welchen Stellenwert haben die Einnahmeeffekte der kalten Progression im Vergleich zur Konjunktur?

Quantifizierung der Einnahmefluktuationen bei der deutschen Einkommensteuer

Im Folgenden werden die Einnahmeschwankungen bei der Lohnsteuer in drei Komponenten zerlegt:¹³ erstens

4 Vgl. Hallerberg, M.; Strauch, R.; von Hagen, J.: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Central Bank Working Paper Series*, Nr. 419, 2006.

5 Die Minimierung von Ausnahmetatbeständen bei der Schuldenregel ist positiv zu bewerten, weil dadurch die Umgehungsmöglichkeiten durch kreative Haushaltsführung und eine zu hohe Regelkomplexität verhindert werden. Vgl. Milesi-Ferretti, G. M.: Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 88 (1-2), 2004, 377-394.

6 In der Vergangenheit wurden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs nur alle paar Jahre verschoben. Die seit dem Jahr 1991 durch die kalte Progression aufgelaufenen Mehreinnahmen wurden dadurch jedoch nicht vollständig zurückgegeben. Vgl. Rietzler, K.; Teichmann, D.; Truger, A.: Abbau der kalten Progression: Nüchtere Analyse geboten, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 96 (12), 2014, 864-871.

7 Vgl. Bracco, E.; Porcelli, F.; Redoano, M.: Political Competition, Tax Salience and Accountability: Theory and some Evidence from Italy. *CESifo Working Paper Nr. 4167*. München 2013.

8 Bei einer indexierten Einkommensteuer würden die Tarifeckwerte in Höhe der Inflationsrate nach rechts verschoben, sodass die Durchschnittssteuersätze bei einer Lohnsteigerung in Höhe der Inflation konstant blieben.

9 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen: Analysen und Berichte: Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer. Monatsbericht des BMF, August 2015*. Berlin, 23.

10 Vgl. Fochmann, M.; Weimann, J.: The Effects of Tax Salience and Tax Experience on Individual Work Effort in a Framed Field Experiment, in: *FinanzArchiv, Public Finance Analysis*, Vol. 69 (4), 2013, 511-542.

11 Vgl. Heinemann, F.: After the Death of Inflation: Will Fiscal Drag Survive?, in: *Fiscal Studies*, Vol. 22 (4), 2001, 527-546.

12 Vgl. Shi, M.; Svensson, J.: Political Budget Cycles: Do they Differ Across Countries and Why?, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 90 (8-9), 2006, 1367-1389. – Alt, J. E.; Lassen, D. D.: Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries, in: *European Economic Review*, Vol. 50 (6), 2006, 1403-1439.

13 Den folgenden Berechnungen zu den Wirkungen der kalten Progression wird ausschließlich die Lohnsteuer zugrunde gelegt. Die kalte Progression tritt auch bei der veranlagten Einkommensteuer auf,

in Einnahmesteigerungen, die durch die kalte Progression verursacht werden, zweitens in steuerreformbedingte Einnahmeveränderungen (darunter auch die Reformen zur Korrektur der kalten Progression) und drittens in konjunkturbedingte Einnahmeschwankungen.

1) Einnahmesteigerungen bei der Lohnsteuer infolge kalter Progression

Zur Berechnung der inflationsbedingten Zuwächse beim Lohnsteueraufkommen wird u. a. die Steueraufkommenselastizität ϵ_{RWt} verwendet. Diese gibt den prozentualen Zuwachs des Lohnsteueraufkommens bei einer Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen um 1% an.¹⁴ Unter der Annahme, dass die Löhne im Ausmaß der Inflation steigen, die Reallöhne also konstant bleiben, ergibt sich in Periode t bei einem progressiven Steuertarif ohne Indexierung das nominale Lohnsteueraufkommen $R_t^{prog} = R_{t-1} \Delta p_t \epsilon_{RWt}$, wobei Δp_t die Steigerung des Preisniveaus und R_{t-1} das Steueraufkommen in der Vorperiode darstellt. Ein indexierter Tarif, bei dem in jedem Jahr die Tarifeckwerte im Rahmen der Inflationsrate nach rechts verschoben werden, würde sicherstellen, dass sich die Steuerlast nicht verschärft, die Steueraufkommenselastizität also den Wert eins annimmt. Das nominale Lohnsteueraufkommen wäre dann $R_t^{index} = R_{t-1} \Delta p_t$. Die Mehreinnahmen aus der kalten Progression ergeben sich aus der Differenz von R_t^{prog} und R_t^{index} die dann noch um die Veränderung der Zahl der Beschäftigten korrigiert wird.¹⁵ Die Mehreinnahmen aus der kalten Progression im Zeitraum von 1996 bis 2016 sind in Abbildung 1 dargestellt.

2) Steuerreformbedingte Einnahmeveränderungen bei der Lohnsteuer

Zur Quantifizierung der steuerreformbedingten Einnahmeveränderungen werden alle Einnahmeveränderungen (jeweils gegenüber dem Vorjahr) von 1996 bis 2016 ausgewiesen, die auf eine Veränderung des Steuerrechts zurückzuführen sind (vgl. Abbildung 1).¹⁶ Es

jedoch ist das Steueraufkommen der veranlagten Einkommensteuer deutlich geringer als das der Lohnsteuer. Hinzu kommt, dass die Bemessungsgrundlage der veranlagten Einkommensteuer, die in erster Linie aus Gewinneinkünften besteht, aufgrund umfangreicher Gestaltungsmöglichkeiten schwer zu ermitteln ist.

14 Bei der hier verwendeten Steueraufkommenselastizität handelt es sich um den Durchschnitt über alle Einkommensklassen hinweg. Der Wert von 1,75 entspricht ungefähr dem Mittelwert aus verschiedenen empirischen Analysen. Vgl. z. B. Koester, G. B.; Priesmeier, C.: Estimating Dynamic Tax Revenue Elasticities for Germany. *Deutsche Bundesbank, Discussion Paper No. 23/2012*.

15 Für eine detaillierte Darstellung der Rechenschritte vgl. Altemeyer-Bartscher, M.; Zeddies, G., a. a. O.

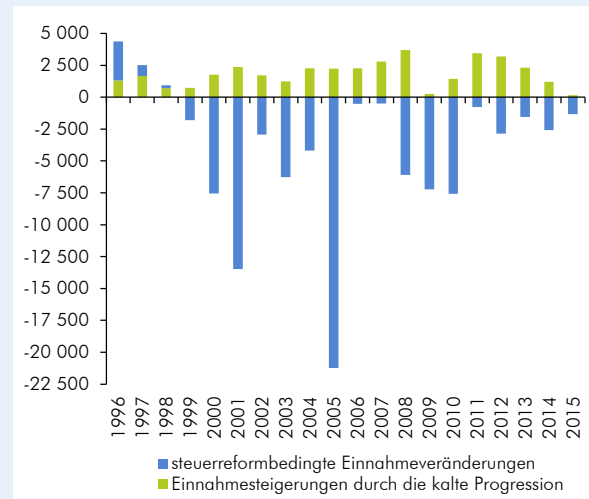
16 Vgl. *Bundesministerium der Finanzen: Finanzberichte, Ausgaben 1997-2016*, Berlin.

wird deutlich, dass es in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre insgesamt drei Phasen mit größeren Entlastungen bei der Lohnsteuer gab, nämlich in den Jahren 2000 und 2001, zwischen 2003 und 2005 sowie, als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, in den Jahren 2009 und 2010.

Abbildung 1

Einnahmeveränderungen bei der Einkommensteuer durch kalte Progression und Steuerreformen

1996 bis 2015, Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden), in Mio. Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

3) Konjunkturbedingte Einnahmeschwankungen bei der Lohnsteuer

Die durch den Konjunkturzyklus bedingten Einnahmeschwankungen werden mit Hilfe des EU-Konjunkturbereinigungsverfahrens berechnet. Dabei wird auf Basis des Auslastungsgrads der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten der konjunkturelle Effekt auf die Lohnsteuereinnahmen berechnet.¹⁷ In Abbildung 2 werden die konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen nach dem EU-Verfahren abgebildet und mit dem Saldo aus den Komponenten 1 und 2 verglichen. Es zeigt sich, dass die kalte Progression und die nachgelagerten Steuerentlastungen spürbare Schwankungen bei den Lohnsteuereinnahmen verursachen, deren Dimension mit den konjunkturbedingten Einnahmeveränderungen vergleichbar ist.¹⁸ Letztere sind im Rahmen der Schuldenbremse zulässig, sofern konjunkturbedingte Mindereinnahmen über den Konjunktur-

17 Vgl. Mourré, G.; Isbasoiu, G. M.; Paternoster, D.; Salto, M.: The Cyclically Adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework: An Update. *European Commission. Economic Papers No. 478, 2013*.

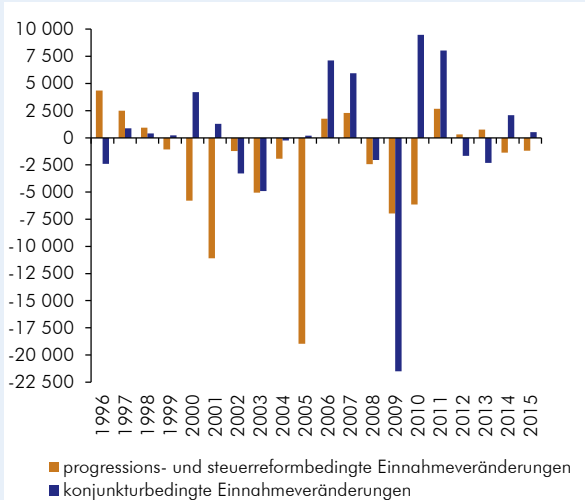
18 Dabei sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer wie folgt quotiert: 42,5% (Bund), 42,5% (Länder) und 15% (Gemeinden).

zyklus hinweg durch entsprechende Mehreinnahmen ausgeglichen werden. Dagegen verändern Mehreinnahmen durch die kalte Progression ebenso wie Mindereinnahmen infolge von Steuertarifreformen den für die Schuldenbremse relevanten strukturellen Finanzierungssaldo.

Abbildung 2

Konjunkturbedingte und steuertarifbedingte (Tarifänderungen und kalte Progression) Einnamenschwankungen bei der Lohnsteuer

1996 bis 2015, Deutschland (Bund, Länder und Gemeinden), in Mio. Euro




Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Indexierung des Einkommensteuertarifs zur Stabilisierung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse legt die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) fest. Die Einhaltung der Schuldenbremse wird ex post ausgehend von der tatsächlichen NKA überprüft. Dabei wird letztere im Wesentlichen um die Konjunkturkomponente bereinigt, um daraus die tatsächliche strukturelle NKA zu berechnen. Mehreinnahmen aus der kalten Progression finden bei der Bereinigung der Steuereinnahmen ebenso keine Berücksichtigung wie Mindereinnahmen durch Tarifreformen zum Zwecke des Abbaus der kalten Progression. Während Mehreinnahmen aus der kalten Progression die Einhaltung der Schuldenbremse erleichtern, droht bei Steuerentlastungen die Gefahr, dass die Schuldenregel gebrochen wird.

In den Haushaltsplanungen wird, ausgehend von der maximal zulässigen strukturellen NKA, über die Konjunkturkomponente die in der jeweiligen konjunkturellen Situation zulässige NKA errechnet. Grundlage der Haushaltsplanungen von Bund und Ländern bildet

die Steuerschätzung, die stets auf dem steuerrechtlichen Status quo beruht und künftige Steuerrechtsänderungen, so auch Korrekturen der kalten Progression, nicht berücksichtigt. Auch hier besteht die Gefahr, dass, sofern Mehreinnahmen aus der kalten Progression vollständig verplant werden, bei einer Rückgabe derselben die Schuldenbremse gebrochen wird bzw. die Rückgabe mit Verweis auf die Schuldenbremse gänzlich ausbleibt. Folglich sollte in den Haushaltsplanungen stets ein Sicherheitsabstand zur errechneten maximal zulässigen NKA eingehalten werden, um Spielraum für Tarifanpassungen zu lassen.¹⁹

Sofern die kalte Progression in Deutschland weiterhin diskretionär korrigiert wird, können die damit verbundenen Einnamenschwankungen die Regierungen von Bund und Ländern also vor zusätzliche Herausforderungen bei der Einhaltung der Schuldenregel stellen. Verstöße wären dann wahrscheinlich. Doch bei regelmäßigen Verstößen durch eine Gruppe von Gebietskörperschaften besteht die Gefahr einer langfristigen Aushöhlung der Schuldenbremse. Die wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse ist nämlich ihre breite Akzeptanz in der Finanzpolitik. Um die genannten Probleme zu umgehen, wäre eine Vermeidung progressionsbedingter Einnamenschwankungen durch eine geeignete Indexierung des Steuertarifs angebracht. 

¹⁹ Auch in der entsprechenden Gesetzesbegründung wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Sicherheitsabstand eingehalten werden sollte. Vgl. *Deutscher Bundestag: Gesetzesentwurf der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)*. Bundesdrucksache 16/12410. Berlin 2009.



Juniorprofessor Dr. Martin Altemeyer-Bartscher

Abteilung Makroökonomik

Martin.Altemeyer-Bartscher@iwh-halle.de



Dr. Götz Zeddies

Abteilung Makroökonomik

Goetz.Zeddies@iwh-halle.de