

Bültmann, Barbara

Research Report

Die kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!

Positionspapiere, No. 06

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Bültmann, Barbara (2014) : Die kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!, Positionspapiere, No. 06, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99951>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Position zum Thema

Die kalte Progression: Dem Bürger lassen, was des Bürgers ist!

Berlin, Mai 2014

Über die kalte Progression nimmt der Staat den Steuerzahlern Jahr für Jahr mehr Geld ab – ohne Parlamentsbeschluss und öffentliche Debatte, ohne Einspruchsmöglichkeit beim Finanzamt, ohne Transparenz. Die Abschaffung oder Milderung der versteckten Steuererhöhungen, die vor allem die Mittelschicht und dort besonders den unteren Bereich der Arbeitseinkommensskala trifft, ist zu Recht ein Dauerbrenner der steuerpolitischen Diskussion.

Verbal gehört die Ablehnung dieser Ungerechtigkeit, oder zumindest Verständnis für den „Netto-Frust“, zur rhetorischen Grundausstattung jedes Finanzpolitikers. Und doch entsteht der Eindruck, dass dieselben Politiker, vor allem dann, wenn sie in Bund oder Land der Exekutive angehören, kaum ernsthaftes Interesse daran haben, die kalte Progression anzugehen: Sie sichert dem immer „Finanzbedarf“ aufweisenden Staat zusätzliche, planbare Einnahmen – unter dem Radar der Öffentlichkeit und ohne Notwendigkeit, in Bundestag und Bundesrat Mehrheiten zu erreichen.

Die entsprechenden Mehreinnahmen sind im Bundes- und in den Länderhaushalten sogar fest eingeplant – was zu der aberwitzigen Forderung führt, wer über die Abschaffung der kalten Progression Steuergerechtigkeit herstellen wolle, müsse für eine „Gegenfinanzierung“ sorgen. Dabei resultiert dieser „Gegenfinanzierungsbedarf“ überhaupt erst daraus, dass Bund und Länder infolge der kalten Progression erhöhte, ihnen aber eigentlich nicht zustehende, Einnahmen einfach fest einplanen.

Bei der kalten Progression geht es jedenfalls um mehr als um Steuerstrukturen und brutto – netto: Es geht auch um das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat, um Ehrlichkeit, Transparenz, Vertrauen und Rechtsstaatlichkeit – auf allen Seiten! Es ist Zeit für eine nachhaltige Bekämpfung der versteckten Steuererhöhungen.

Ansprechpartner

Barbara Bültmann
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin
info@stiftung-
marktwirtschaft.de

Was bedeutet „kalte Progression“?

Wer eine Gehaltserhöhung erhält und sich bei der nächsten Lohnabrechnung wundert, warum so wenig davon auf dem Konto ankommt, der macht seine ersten Erfahrungen mit dem progressiven – sprich steigenden – Steuertarif. Kommt noch **Inflation** dazu, wird der Steuerpflichtige feststellen, dass er sich trotz Gehaltserhöhung oft wegen der höheren Steuern und der höheren Preise weniger leisten kann. Das Ergebnis der kalten Progression. Der sehr technisch anmutende Begriff der kalten Progression beschreibt somit den Zusammenhang zwischen dem **Steuertarif**, Preissteigerungen (Inflation) und **Lohnerhöhungen**, die im Regelfall auch dem **Inflationsausgleich** dienen. Von nominalen Lohnerhöhungen, die lediglich die Preissteigerung ausgleichen, profitiert vor allem der Staat, die Steuerbelastung steigt stärker an als die Gehaltssteigerung. Sofern der Steuerpflichtige keine über die Preissteigerung hinausgehende Einkommenserhöhung erzielt, steht ihm zur Deckung seines Lebensbedarfs trotz Gehaltserhöhung real weniger zur Verfügung. Die höhere Steuerbelastung führt dazu, dass der **Nettolohnzuwachs den inflationsbedingten Kaufkraftverlust nicht ausgleichen kann**. Kann es sein, dass der Staat von Lohnerhöhungen in Höhe der Preissteigerung mehr profitiert als der Bürger? Oder muss der Staat den Steuertarif regelmäßig der Inflation anpassen?

Ursache für diesen Effekt

Die kalte Progression ist in der **Systematik des deutschen Steuerrechts** angelegt. Der **Grundfreibetrag** von derzeit 8.354 Euro soll das Existenzminimum abbilden, d.h. den Betrag, den ein Mensch in Deutschland zur Befriedigung seiner Grundbedürfnisse braucht (Nahrung, Kleidung, Wohnung und medizinische Notfallversorgung). Der erste über diesen Betrag hinausgehende Euro wird mit dem Eingangssteuersatz von 14% besteuert. Mit zunehmendem Einkommen steigt der Grenzsteuersatz – d.h. der Steuersatz mit dem der jeweils nächste Euro besteuert wird – stetig an bis der Spitzensteuersatz von 42% (bzw. 45% Reichensteuer) erreicht ist (sog. **Steuerprogression**). Steuerpflichtige mit einem höheren Einkommen unterliegen somit einem prozentual höheren (Durchschnitts-)Steuersatz als Steuerpflichtige mit einem niedrigeren Einkommen. Dies bildet eine steigende **Leistungsfähigkeit** bei steigendem Einkommen ab, und entspricht nach verbreiteter Auffassung dem Prinzip der Steuergerechtigkeit. Die Steuerprogression ist ein funktionierendes Kernelement des Ausgleichs in der Sozialen Marktwirtschaft. Starke Schultern tragen nicht nur in absoluten Zahlen mehr Steuerlast, auch relativ leisten sie mit steigendem Einkommen mehr.

Der progressive Steuertarif ist geeignet, innerhalb eines Steuerjahres Unterschiede zwischen den Steuerpflichtigen in adäquater Weise widerzuspiegeln. Bei Inflation – also faktisch immer – führt ein über einen längeren Zeitraum nicht angepasster Steuertarif zu einem ungerechtfertigten Anstieg der Steuerlast, denn

- bei steigenden Preisen deckt der Grundfreibetrag das Existenzminimum nicht ab und
- der progressive Steuertarif führt aufgrund nominaler Einkommenszuwächse zu steigenden Durchschnittssteuersätzen.

Beispiel:

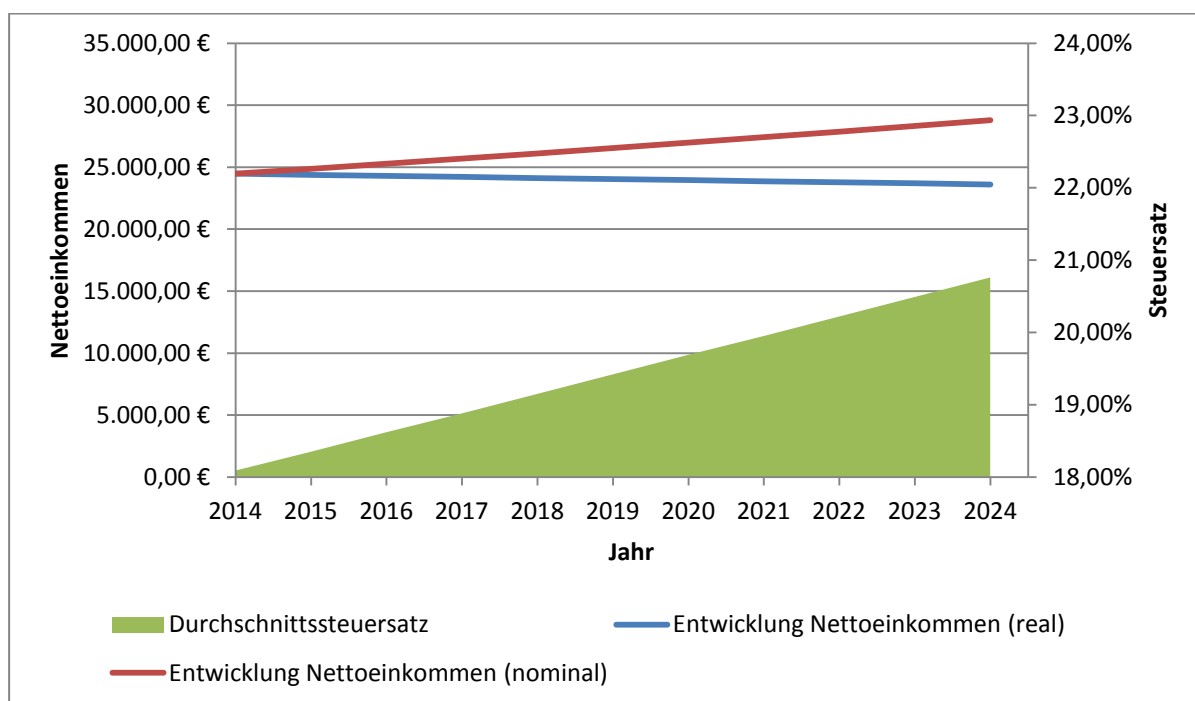
Eine Steuerpflichtige mit einem Jahreseinkommen von 40.000 Euro erhält im Jahr 2013 eine Gehaltserhöhung in Höhe der Inflation des Vorjahres von 2%. Damit nehmen ihr Reallohn und ihre ökonomische Leistungsfähigkeit nicht zu, wohl aber ihr nominelles Einkommen. Auf Basis dieser Erhöhung des Bruttoeinkommens um 2% erhöht sich die Steuerbelastung um 3,4%. Das Nettoeinkommen steigt jedoch lediglich um 1,60%. Die Erhöhung ihres Nettoeinkommens liegt somit unter der Inflationsrate, die ihre gestiegenen Lebenshaltungskosten widerspiegelt. Statt am Ende des Monats mehr Geld übrig zu haben, bleibt der Steuerpflichtigen weniger Geld übrig – und dies trotz einer Gehaltserhöhung, die eigentlich die Inflation ausgleichen soll.

Vom Durchschnittsverdiener zum Spitzenverdiener – durch Zeitablauf?

In der Vergangenheit wurde die kalte Progression im Rahmen der **unregelmäßigen Tarifanpassungen** abgemildert. Doch bereits wenige Jahre ohne Anpassungen können für die Steuerpflichtigen – insbesondere Geringverdiener – deutliche Auswirkungen haben. Je höher die Inflationsrate ist und je länger der Zeitraum ohne Tarifanpassung, desto stärker belastet der Staat die Bürger.

Nachfolgende Darstellung veranschaulicht den **langfristigen Effekt der kalten Progression** für ein Nettoeinkommen von knapp 24.500 Euro im Jahr 2014. Bei einer jährlichen Preissteigerung von 2% mit entsprechender Erhöhung des Bruttogehalts um ebenfalls 2% zeigen sich – bei unverändertem Steuertarif – erhebliche Auswirkungen. Bei real gleichbleibendem Bruttoeinkommen sinkt das reale Nettoeinkommen, während der Durchschnittssteuersatz um fast 3 Prozentpunkte ansteigt.

Abbildung 1: Vergleich Entwicklung Nettoeinkommen real und nominal



Quelle: eigene Berechnungen

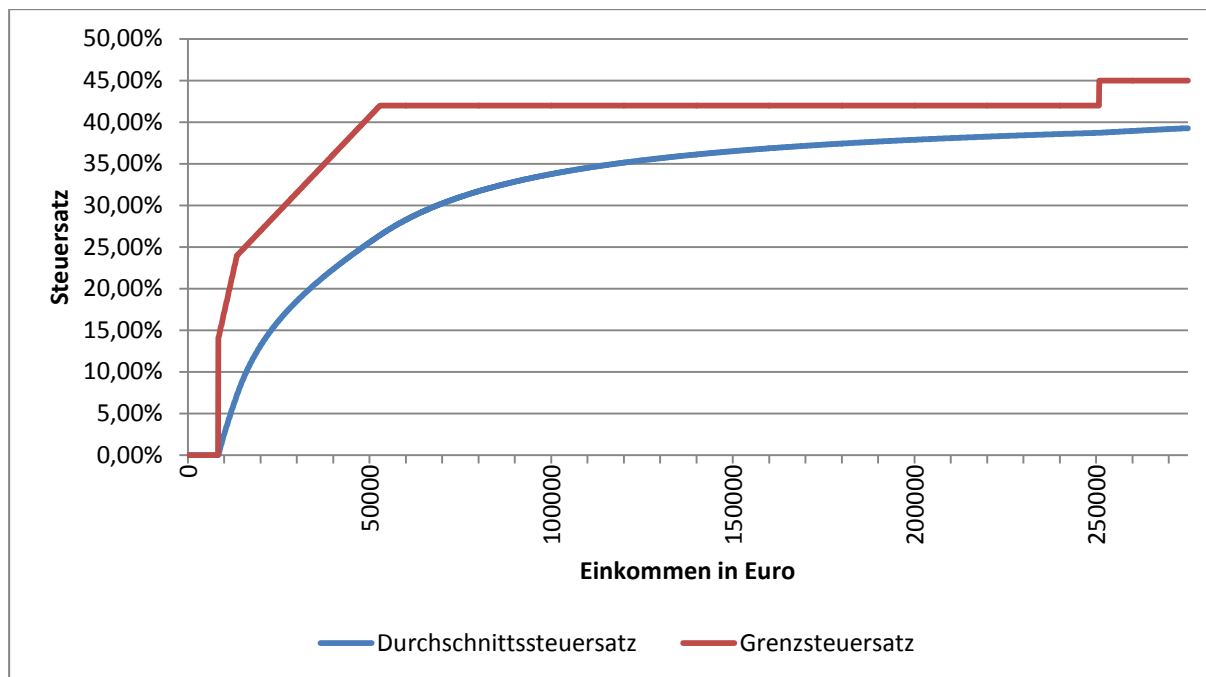
Dazu kommt ein schleichendes „Heranrücken“ der Steuerpflichtigen an den Spitzensteuersatz. Ist die Inflation hoch genug und bleibt der Steuertarif lange genug ohne Anpassung, dann unterliegt irgendwann **jeder Steuerpflichtige dem Spitzensteuersatz**. So wurde im Jahr **1960** der Spitzensteuersatz auf Einkommen ab 56.263 Euro erhoben, was damals dem **18-fachen des Durchschnittseinkommens** von 3.144 Euro entsprach. Im Jahr **2013** setzt der Spitzensteuersatz von 42% bereits ab 52.882 Euro ein. Dies entspricht lediglich dem **1,7-fachen des Durchschnittseinkommens** von 31.089 Euro.¹ Entsprechend dem Tarifverlauf von 1960 müsste der Spitzensteuersatz **heute** ab ca. **559.000 Euro** einsetzen (**entspricht dem 18-fachen des heutigen Durchschnittseinkommens**).

¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2013), Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2013, S. 20 und 28.f. Das Durchschnittseinkommen bezieht sich auf den Jahresarbeitslohn lediger und kinderloser Arbeitnehmer unter 50 Jahren. Als Spitzensteuersatz fungiert ab 2005 der Steuersatz von 42%. Die 2007 eingeführte sogenannte Reichensteuer wird hier nicht berücksichtigt.

Wen trifft die kalte Progression?

Von der kalten Progression sind **alle Steuerpflichtigen** betroffen, wenn auch nicht in gleichem Ausmaß. Die unten stehende Abbildung zeigt den Verlauf von Spitzensteuersatz und Durchschnittssteuersatz. Beide Kurven steigen ab dem Grundfreibetrag von derzeit 8.354 Euro stark an und flachen dann ab.

Abbildung 2: Der Verlauf von Durchschnittssteuersatz und Grenzsteuersatz (Tarif 2014)



Niedrige Einkommen werden **relativ gesehen am stärksten belastet**, da im unteren Verlauf der Grenz- und der Durchschnittssteuersatz besonders stark ansteigt. Mit höherem Einkommen verringern sich prozentual gesehen die Effekte der kalten Progression, denn ist der Spitzensteuersatz einmal überschritten, wird jeder weitere Euro mit 42% (bzw. 45%) besteuert und es kommt zu keiner weiteren direkten Progression.

Beispiel:

Eine Krankenschwester, die im Jahr 2010 25.000 Euro verdient hat und im Jahr 2011 eine Lohnerhöhung in Höhe der Inflationsrate von 2% erhielt, zahlt im Jahr 2011 3,55% mehr Steuern.

Ein Oberarzt, der im Jahr 2010 100.000 Euro verdient hat und im Jahr 2011 ebenfalls eine Gehaltserhöhung in Höhe der Inflationsrate von 2% erhielt, zahlt im Jahr 2011 „lediglich“ 2,48% mehr Steuern.

Ordnungspolitisch erscheint es **höchst bedenklich, dass Nominallohnerhöhungen ohne Reallohnsteigerungen zu einer höheren prozentualen Steuerbelastung führen** und die entsprechende Gehaltserhöhung weitgehend im Staatssäckel landet. Das deutsche Einkommensteuerrecht knüpft an die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen an. Wenn sich diese tatsächlich nicht erhöht, weil der Reallohn nicht steigt, dann ist eine höhere durchschnittliche Steuerbelastung nicht gerechtfertigt.

Gleiches Recht für alle

Dabei zeigt der Staat an anderer Stelle – wenn es in seinem eigenen Interesse liegt – durchaus die Bereitschaft, Anpassungsmechanismen gesetzlich zu verankern. So gibt es beispielsweise im Bereich der **Sozialversicherung jährliche Anpassungen an die Lohnentwicklung**. Die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung ändert sich gemäß § 159 des Sechsten Buchs des Sozialgesetzbuchs „zum 1. Januar eines jeden Jahres in dem Verhältnis, in dem die Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen zu den entsprechenden Bruttolöhnen und –gehältern im vorvergangenen Kalenderjahr stehen.“ Eine vergleichbare Regelung gibt es für die für die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung maßgebliche Jahresarbeitsentgeltgrenze.

Wenn nun die Grenzen für Zwecke der Sozialversicherung automatisch angepasst werden, so sollte dies auch im Bereich des Steuertarifs möglich sein. Mit anderen Worten: der Staat sollte kein Rosinenpicken betreiben dürfen. Der Staat kann sich nicht einerseits im Bereich der Sozialversicherung, wo es ihm nutzt, eine laufende Anpassung an die Lohnentwicklung vornehmen, ohne auf der anderen Seite den Steuertarif der Preisentwicklung – wenn schon nicht der Lohnentwicklung – entsprechend anzupassen, nur weil er nicht auf Steuermehreinnahmen verzichten will.

Wie selbstverständlich wird dagegen auch das **jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel**, das allen **Parteien** höchstens ausbezahlt werden darf, indexiert (§ 18 Abs. 2 PartG): Parteien sollen keine Kaufkraftverluste erleiden – beim Bürger scheint das weniger wichtig.

Das „Aufkommen“ aus der kalten Progression

Das **Bundesfinanzministerium** (BMF) hat die Effekte der kalten Progression im November 2013 auf Anfrage der Linksfraktion im Deutschen Bundestag in einer Modellrechnung ermittelt. Die genaue Berechnungsmethodik wird vom Bundesfinanzministerium nicht dargestellt. Unterstellt wird, dass alle Steuerpflichtigen Einkommenssteigerungen in Höhe der Inflation erzielen können. Abgestellt wird für die Preisentwicklung auf das Basisjahr 2013 (Tabelle 1).

Tabelle 1:

Jahr	Preisentwicklung gegenüber 2013	Steuermehrbelastung durch kalte Progression
2014	1,79%	770 Millionen €
2015	3,51%	3.170 Millionen €
2016	5,27%	5.580 Millionen €
2017	7,06%	8.040 Millionen €

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, BT-Drucksache 18/138.

Die Schätzung des BMF belegt, dass sich die Auswirkungen der kalten Progression im ersten Jahr noch im Rahmen halten, dann jedoch rasch ansteigen. Andere Berechnungen kommen sogar zu wesentlich höheren Beträgen. Zum einen wird zu Recht darauf verwiesen, dass der Rückbezug eigentlich nicht auf das Jahr 2013 sondern auf das Jahr 2010 zu erfolgen habe. Der derzeitige Einkommensteuertarif wurde 2010 eingeführt und seitdem – mit Ausnahme der Erhöhung des Grundfreibetrages – nicht mehr grundlegend angepasst. Zudem müsste auch der Solidaritätszuschlag einbezogen werden. Dieser ist in den Zahlen des BMF nicht enthalten. Bei Berücksichtigung dieser Effekte ergeben sich sehr viel höhere Belastungen für den Steuerzahler durch die kalte Progression.

Wenn Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble Anfang Mai 2014 in Aussicht stellt, die kalte Progression 2016 in Angriff nehmen zu wollen, so bedeutet dies auch, dass die Mehreinnahmen 2014, 2015 und ggf. auch 2016 (je nach Anpassungsjahr), wie im Übrigen schon für die Jahre zuvor, dem Staat verbleiben. Unterstellt man die Zahlen des BMF (Tabelle 1), spricht man – je nach Anpassungsjahr – über Steuereinnahmen von knapp 4 Milliarden Euro oder sogar ca. 9,5 Milliarden Euro (inklusive 2016), die der Staat im Vergleich zu 2013 über die kalte Progression erzielt hat. Je nach Ausgestaltung der in Aussicht gestellten Anpassung des Steuertarifs wird ein Sockel an Mehreinnahmen von jährlich 5,5 Milliarden Euro (bezogen auf eine Anpassung auf die Werte von 2016) auch in Zukunft beim Staat verbleiben – nämlich das jährliche Zusatzaufkommen im Vergleich zu 2013. D.h. der Staat verzichtet im Jahr der Anpassung auf Mehreinnahmen von ca. 2,5 Milliarden Euro und sichert sich dauerhaft Mehreinnahmen von 5,5 Milliarden Euro (Basisjahr 2016).

Die Rechte und Pflichten des Steuerstaates

Die kalte Progression ist nicht nur ein Ärgernis, sondern auch eine grundlegende Frage nach dem **Verhältnis zwischen Staat und Bürger**. Das Steuerrecht, als Akt des Eingriffs in die (Vermögens-)Sphäre des Bürgers, muss hohen Anforderungen genügen. Darf diese Art der Steuererhöhung im Rahmen der kalten Progression schleichend und automatisch durch das Beibehalten des Tarifs erfolgen oder ist hierzu eine weitergehende demokratische Legitimation im Sinne eines Gesetzes erforderlich? Sofern man die kalte Progression als eine (heimliche) Steuererhöhung versteht, muss man konsequenterweise auch an die Legitimation dieser Steuererhöhung entsprechende Anforderungen stellen.

Das Thema ist komplex und vielen Steuerpflichtigen sind die Effekte nicht bewusst. Daher ist die Forderung nach mehr **Transparenz** im Steuerrecht **eng mit der Thematik der kalten Progression** verknüpft. Denn erst bei ausreichender Transparenz kann der Einzelne die Folgen der kalten Progression für sich abschätzen. Aus diesem Grund sollte der Einkommensteuerbescheid nicht nur den absoluten Steuerbetrag ausweisen, sondern auch den Durchschnittssteuersatz des Steuerpflichtigen aufzeigen. Durch diesen Ausweis hätte der Steuerpflichtige die Möglichkeit, versteckte Steuererhöhung schneller wahrzunehmen.

Erst wenn der **Effekt der kalten Progression** über den Anstieg des Durchschnittssteuersatzes – bei gleichbleibender Leistungsfähigkeit – **messbar** wird, ergibt sich ein entsprechender Druck auf die Politik, dem entgegenzuwirken. Dieser transparente Ausweis ist auch im Interesse des Staates. Denn fragt man Steuerpflichtige nach ihrem Durchschnittssteuersatz, wird dieser oft zu hoch geschätzt. Mit dem ausdrücklichen Ausweis des Durchschnittssteuersatzes könnte somit die Akzeptanz der Steuerbelastung steigen.

Lösungsansätze: Tarifierpassungen, das Gesetz zum Abbau der kalten Progression oder ein Tarif auf Rädern

In der Vergangenheit erfolgten **Tarifierpassungen in unregelmäßigen Abständen**, teils umfassend, teils punktuell. Im Rahmen dieser Tarifierpassungen wurden gleichzeitig die Effekte der kalten Progression abgemildert.

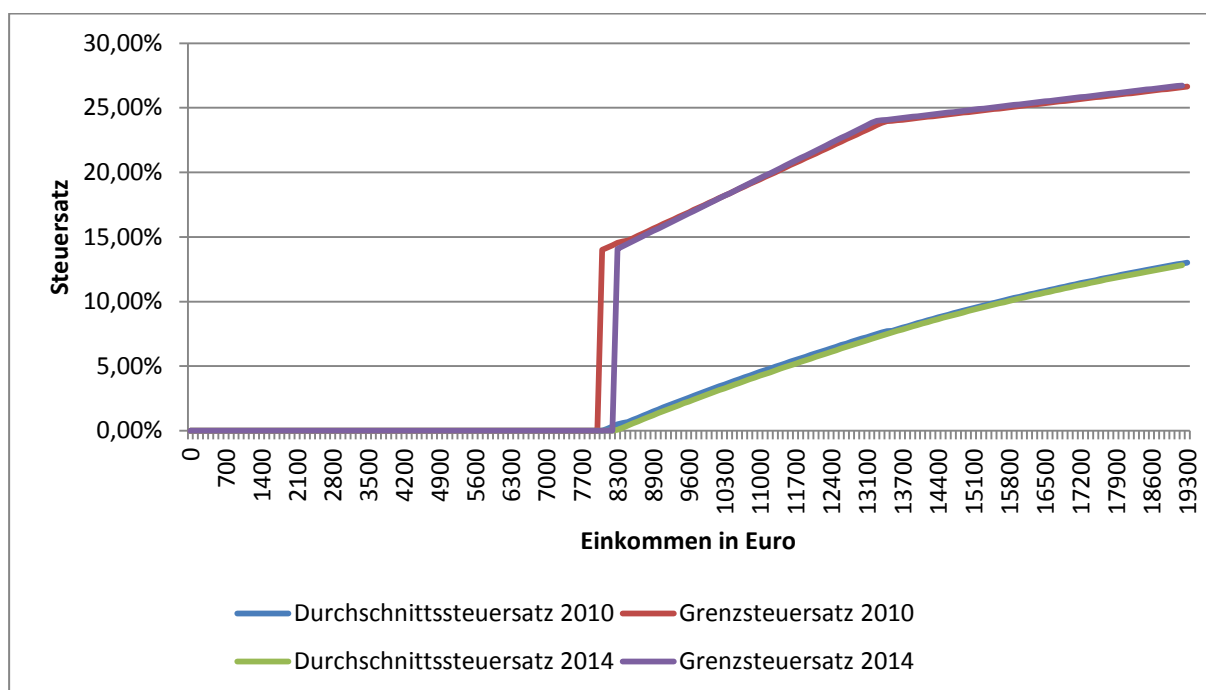
Mit dem **Gesetz zum Abbau der kalten Progression** hatte die Bundesregierung der 17. Legislaturperiode das Ziel verfolgt, „zu verhindern, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die

Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen.“² Der Gesetzentwurf verfolgte folgenden Ansatz:

- Stufenweise Anhebung des Grundfreibetrags für 2013 und 2014 (Existenzminimum).
- Anpassung des Tarifverlaufs im gleichen prozentualen Ausmaß im Bereich der Progressionszonen.
- Regelmäßige Überprüfung der Wirkung der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus ab der folgenden (18.) Legislaturperiode.

Dieser Gesetzesentwurf scheiterte an der Ablehnung des Bundesrats, lediglich der Grundfreibetrag wurde wie geplant 2013 und 2014 erhöht. Damit wurde der Effekt der kalten Progression zwar abgemildert, aber nicht dauerhaft gelöst. Der Tarif wurde weiter „gestaucht“; da zwar der Grundfreibetrag erhöht, die restlichen Tarifgrenzen jedoch nicht verändert wurden, steigt die Tarifkurve steiler an (siehe nachfolgende Abbildung 3).

Abbildung 3: Verschiebung des Steuertarifverlaufs von 2010 auf 2014



Quelle: eigene Berechnungen.

Eine reine Anhebung des Grundfreibetrags reicht für den Abbau der kalten Progression nicht aus. Die Stiftung Marktwirtschaft plädiert für einen „**Tarif auf Rädern**“, d.h. nicht nur eine Anpassung des Grundfreibetrags an die Inflation, sondern eine Anpassung des gesamten Tarifverlaufs. Dies hat eine Verschiebung der gesamten Tarifkurve zur Folge, nicht nur einzelner Werte. Ansonsten würde das von der Steuer freigestellte Existenzminimum immer näher an den Spitzensteuersatz heranrücken.

Die Diskussion 2013/2014

Ende 2012 war die schwarz-gelbe Bundesregierung mit einem Gesetzentwurf, der zumindest eine Abmilderung der kalten Progression vorsah, am Widerstand der Länder bzw. der SPD gescheitert. Als Teil der Regierung und infolge des neuen Interesses der Gewerkschaften

² Vgl. BT-Drucksache 17/8683 Begründung A. Allgemeiner Teil.

haben nun auch die Sozialdemokraten dieses Thema entdeckt. Verständlicherweise klagen die Gewerkschaften darüber, dass Lohnsteigerungen als Folge von Tarifverhandlungen nicht bei den Mitgliedern, sondern vorrangig beim Fiskus ankommen. Auch die Bundestagsopposition aus Linken und Grünen ist im Frühjahr 2014 einig, dass Handlungsbedarf besteht. Ebenso wurde von einigen Spitzenpolitikern der Union und aus unterschiedlichen Lagern in CDU und CSU gefordert, das Thema erneut ernsthaft anzugehen. Übrigens war beim CDU-Parteitag Ende 2012 vor der Bundestagswahl die Bekämpfung der kalten Progression ebenso beschlossen worden wie die „Mütterrente“. Die systematisch, ordnungspolitisch, fiskalisch und demographisch unsägliche Mütterrente kommt zum 1. Juli 2014.

Das Momentum des erstaunlich breiten Veränderungskonsens auf der einen und der von Unternehmen und Bürgern erneut auf Rekordniveau geleisteten Steuerzahlungen auf der anderen Seite ließ die öffentliche Hand jedoch routiniert ablaufen. Bei der Klausur der geschäftsführenden Vorstände der Regierungsfractionen auf dem Bonner Petersberg Anfang Mai 2014 einigte man sich darauf, „zunächst den Koalitionsvertrag abzuarbeiten“ – mit so „bedeutsamen“ Projekten wie der Mehrwertsteuersenkung für Hörbücher.

Für die Stiftung Marktwirtschaft, noch mehr aber für weit über 30 Millionen Betroffene, hat der Abbau der kalten Progression weiterhin Priorität! Die Belastung des Steuerpflichtigen mit der kalten Progression ist indes nicht nur ein steuer- oder haushaltspolitisches, sondern ein grundlegend demokratisches Thema. Darf der Staat die Steuerlast des Bürgers schleichend erhöhen ohne echte demokratische Legitimation? Im Sinne von mehr Transparenz im Steuerrecht sollten Steuererhöhungen offen als solche benannt werden – und nicht als Folge von Nichtstun billigend in Kauf genommen werden.

Manfred Rommel, langjähriger Oberbürgermeister von Stuttgart und im Übrigen der Erfinder der mittelfristigen Finanzplanung – die mit den Mitteln aus der kalten Progression rechnet – drückte das Agieren vieler Finanz- und vor allem der Haushaltspolitiker in einem sehr hell-sichtigen Satz aus: „Gute Finanzpolitik ist die Kunst, den Bürgern möglichst unauffällig ihr Geld abzunehmen und es nach Abzug steigender Verwaltungskosten in einem feierlichen Zeremoniell so zu verteilen, dass sich am Ende noch jeder für beschenkt hält.“ Fraglich ist daran nur das Adjektiv „gut“ – denn gewollte Intransparenz kann keine Grundlage für Rechtssicherheit und Vertrauen in ein politisches System sein.

Vermeintliche Hindernisse beim Abbau der kalten Progression

Als möglicher Hinderungsgrund für eine Verwirklichung der Pläne zur Abmilderung der Effekte der kalten Progression wird häufig die Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung genannt. Das Aufkommen der Einkommensteuer – als sogenannte Gemeinschaftsteuer – steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu, darüber hinaus steht ein Anteil an der Einkommensteuer den Kommunen zu. In Prozentzahlen ausgedrückt erhalten Bund und Länder jeweils 42,5%, die restlichen 15% stehen den Kommunen zu. Wenn man eine Gegenfinanzierung für erforderlich hält, muss diese auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene erfolgen.

Dabei sollte sich genaugenommen die Frage gar nicht stellen. Wenn man die kalte Progression als eine heimliche Steuererhöhung begreift, so kann für den Verzicht auf Steuererhöhungen keine Gegenfinanzierung gefordert werden. Die Forderung nach einer Gegenfinanzierung resultiert im Grunde aus der Haushaltsplanung, die die Effekte aus der kalten Progression berücksichtigt. D.h. **Bund, Länder und auch die Kommunen planen mit diesen Steuermehreinnahmen**. Der Korrekturbedarf für die Haushaltsplanung sollte jedoch nur

einmalig erforderlich sein. Wird der Tarif einmal auf Räder gestellt, dann geht der jeweils anzuwendende Tarif in die Steuerschätzung und damit in die Haushaltsplanung ein.

Selbst unter Berücksichtigung einer „Gegenfinanzierung“ bietet sich jetzt ein vielleicht einmaliges Reformfenster zur Behebung der Effekte der kalten Progression. Gemäß der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom April 2014 werden die Steuereinnahmen 2015 6 Milliarden Euro über der Prognose der Steuerschätzung vom November 2013 liegen. Es wäre also – trotz Haushaltskonsolidierung – Spielraum für mehr Steuererechtigkeit. Die Mittel für die „Kompensation“ von Steuerausfällen aufgrund der Behebung der kalten Progression wären auch dann vorhanden, wenn Ausgaben nicht hinterfragt werden sollen. Diese Chance darf nicht ungenutzt verstreichen. Die Geschichte zeigt: „überschüssige“ Mittel im Haushalt werden in der Regel zur Finanzierung neuer Ausgaben genutzt, die sich rasch finden lassen. Dabei wäre es an der Zeit, den Steuerzahler zu entlasten.

Weitere Auswirkungen der Inflation auf das Steuerrecht

Freibeträge, Freigrenzen etc., wie der Arbeitnehmerpauschbetrag oder der Kinderfreibetrag, sind als feste Eurobeträge im Gesetz verankert, und werden somit nicht automatisch steigenden Preisen angepasst. Eine allgemeine Indexierung sämtlicher Beträge erscheint jedoch nicht praktikabel.

Eine weitere, verwandte Problematik ist die Besteuerung von „Inflationsgewinnen“. Entwickelt sich der Wert eines Vermögensgegenstandes im Rahmen der allgemeinen Preissteigerung, so hat der Steuerpflichtige keinen echten Mehrwert erwirtschaftet, sondern lediglich sein Vermögen real konstant gehalten. Dennoch wird dieser nominale Wertzuwachs im Rahmen der Veräußerungsgewinnbesteuerung versteuert, obwohl ihm kein realer Wertzuwachs gegenübersteht. Die Kommission „Steuergesetzbuch“ unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft hat aus diesem Grund bereits in der Vergangenheit Vorschläge für eine **inflationneutrale Besteuerung von Veräußerungseinkünften** gemacht.³

Handlungsempfehlung

Um die Effekte der kalten Progression zu bekämpfen setzt sich die Stiftung Marktwirtschaft für einen „**Tarif auf Rädern**“ ein. Im Gegensatz zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung in der 17. Legislaturperiode beschränkt sich die Forderung nicht darauf, die Wirkungen der kalten Progression in Zwei-Jahres-Intervallen zu überprüfen, sondern den Tarif – jährlich oder zweijährlich – automatisch der Preisentwicklung anzupassen. Dies hätte den Vorteil, dass das Existenzminimum, das entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zwingend von der Steuer freizustellen ist, auch tatsächlich nicht besteuert wird. Der Politik bleibt die Möglichkeit, durch aktives Eingreifen die Anpassung auszusetzen. Dadurch würde eine Umkehr der derzeitigen Verhältnisse erreicht. Nicht die heimliche Steuererhöhung wäre der Normalfall, sondern die Anpassung des Steuertarifs. Ein Aussetzen der Anpassung wäre weiterhin möglich, würde jedoch die Entscheidung des Parlaments erfordern. Dies würde dem Charakter als Steuererhöhung auch aus demokratischer Sicht Rechnung tragen. Die Politik hat sich lange daran gewöhnt, mit den heimlichen Steuererhöhungen zu rechnen und diese in Wahlgeschenke umzusetzen. Ein Systemwechsel hin zur – dann nicht mehr heimlichen – Steuererhöhung als Ausnahmefall erscheint dringend geboten.

Zwingend erscheint zudem der **Ausweis des Durchschnittssteuersatzes** im Einkommensteuerbescheid, um mehr Transparenz und Akzeptanz beim Steuerpflichtigen zu erreichen.

³ Vgl. Lang/Eilfort (2013), Strukturreform der deutschen Ertragsteuern, Olzog Verlag.