

# Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression\*

51

Florian Dorn, Clemens Fuest, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler und Niklas Potrafke\*\*

**Die Kalte Progression führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. In der öffentlichen Debatte wird zumeist die Kalte Progression im engeren Sinne thematisiert, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Diese Kalte Progression im engeren Sinne führte zu Steuermehreinnahmen von 33,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2011 bis 2016. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Realeinkommen berücksichtigt wird. Diese Kalte Progression im weiteren Sinne führte zwischen 2011 und 2016 aufsummiert zu Steuermehreinnahmen von 70,1 Mrd. Euro. Ohne weitere Gesetzesanpassungen steigt das Ausmaß der Kalten Progression sukzessive an, wenn man den Zeitraum bis 2030 betrachtet.**

## Das Problem der Kalten Progression

Die Steuereinnahmen des Staates steigen in jüngster Zeit rasant. Hierbei ist vor allem auf das Einkommensteueraufkommen zu verweisen. Die gegenwärtig gute Lage am Arbeitsmarkt ist hauptverantwortlich für das Wachstum. Doch auch der »heimlichen« Steuererhöhung im Rahmen der Kalten Progression kommt eine gewichtige Rolle zu. Steigen die Einkommen bspw. mit der Rate der Inflation, so bleibt das Realeinkommen konstant. Der auf nominale Werte abstellende, progressive Einkommensteuertarif des § 32a EStG lässt jedoch die individuelle Steuerbelastung steigen und somit die realen Nettoeinkommen der Bürger schrumpfen (Kalte Progression im engeren Sinne). Zwar verkündete der Bundesminister der Finanzen, dass es angesichts der gegenwärtig niedrigen Inflation kaum zu Belastungen durch die Kalte Progression komme – und diese Belastungen zudem mit einer sporadischen Anpassung des Steuertarifs korrigiert würden. Doch folgt daraus keine gesetzliche Verpflichtung, sondern es bleibt weiterhin im Ermessensspielraum der jeweiligen Bundesregierung, Korrekturen am Einkommensteuertarif durchzuführen. Zum Ausgleich der Kalten Progression für die Jahre 2016 und 2017 hat die Bundesregierung bereits die Tarife für 2017 und 2018 um die jeweilige Inflationsrate des vorherigen Jahres angepasst. Zwischen

2010 und 2015 gab es hingegen kein aktives Gegenwirken zur Kalten Progression, sondern lediglich Anpassungen des Grundfreibetrags, der das Existenzminimum steuerfrei stellt, sowie einzelne Anpassungen bei der Höhe der möglichen Abzugsposten. Die Korrekturen kompensieren jedoch nur einen Teil der seit der letzten großen Korrektur des Einkommensteuertarifs im Jahr 2010 aufgelaufenen Zusatzbelastung aus der Kalten Progression. Dass die Korrekturen in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten die Kalte Progression nicht beseitigt haben, lässt sich auch aus einem historischen Vergleich der Einkommensteuertarife ableiten: War 1960 noch das ca. Achtzehnfache des Durchschnittseinkommens nötig, um vom Spitzensteuersatz betroffen zu sein, so reicht gegenwärtig bereits das Anderthalbfache. Zwar gab es durchaus eine beträchtliche Zahl an Steuerreformen, die mit einer Senkung der Einkommensteuerbelastung einhergingen. Diese Reformen haben jedoch die Verteilungswirkungen der Kalten Progression nicht Eins zu Eins beseitigen können.<sup>1</sup>

Ein weiterer Aspekt der Kalten Progression bleibt in der öffentlichen Debatte weitgehend unbeachtet: die sogenannte Kalte Progression im weiteren Sinne. Dieser

\* Dieser Beitrag basiert auf einer Studie, die das ifo Institut im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz angefertigt hat (Dorn et al. 2016a).

\*\* Die Autoren danken Fabian Häring für wertvolle unterstützende Tätigkeiten bei der Erstellung des Artikels. Herr Häring war von Oktober bis Dezember 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie

<sup>1</sup> Vgl. »Ran an die Steuern«, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5. Juni 2016, S. 21. Broer (2011) argumentiert, dass diskretionäre Steuertarifsenkungen im Zeitraum 1996–2010 größere Entlastungswirkungen für die Steuerzahler hatten, als es vermutlich mit einem Tarif auf Rädern gegeben hätte. Tarifsenkungen seien insbesondere vor Wahlen zur Sicherung der Wiederwahl eingesetzt worden. Da durch die Aufnahme der Schuldenbremse ins Grundgesetz zukünftige (schuldenfinanzierte) Steuerersatzsenkungen jedoch nicht mehr uneingeschränkt möglich sind, »könnte in der Zukunft aus Sicht der Steuerzahler eine Tarifindexierung erstrebenswert sein« (Broer 2011, S. 698).

zweite Aspekt der Kalten Progression erwächst aus realem Einkommenswachstum, ggf. auch in Abwesenheit eines steigenden allgemeinen Preisniveaus.<sup>2</sup> Ein Anstieg der Steuerbelastung einzelner Steuerzahler ist erwünscht, wenn diese ein im Vergleich zu anderen Steuerzahlern höheres Einkommen erzielen. Die Kalte Progression im weiteren Sinne tritt jedoch auch dann auf, wenn das reale Einkommensniveau in der Volkswirtschaft allgemein steigt. Der Staat absorbiert durch die Progressivität des Steuertarifs dann einen zunehmend größeren Teil der privaten Einkünfte, d.h., die Steueraufkommenselastizität ist größer als 1. Bei einem realen Wirtschaftswachstum »rutschen« mehr und mehr Einkommensbezieher im Einkommensteuertarif in Bereiche hoher Grenzsteuersätze, wodurch auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer abnimmt. Mithin steigt der Steuer- bzw. Abgabenkeil, der in Deutschland ohnehin zu den größten der OECD-Länder gehört, und folglich auch die Steuerquote im Zeitablauf – selbst ohne Inflation. Von dem zusätzlich verdienten Einkommen beansprucht der Staat einen höheren Steueranteil als von den Beträgen des zuvor bereits vorherrschenden Einkommenniveaus. Es ist eben jener Anstieg der Abgabenbelastung, der den »zweiten Teil« der Kalten Progression ausmacht. Die relative Steuerbelastung der Gesellschaft und folglich die Steuerquote sollten im Zeitablauf jedoch nicht durch einen dem Steuertarif inhärenten Mechanismus ansteigen, sondern ceteris paribus konstant bleiben.<sup>3</sup>

Möchte man beide Teile der Kalten Progression, also den Effekt der Inflation und den Effekt des realen Einkommenswachstums, berücksichtigen, so sind die Schwellenwerte und Bestandteile der Tarifformel des § 32a EStG regelmäßig mit einem nominalen Bruttoeinkommenswachstumsfaktor zu multiplizieren.<sup>4</sup> Eine solche automatische Korrektur durch eine Steuertarifindexierung des Einkommensteuertarifs scheint geboten. Dies gilt nicht zuletzt, da unter der Kalten Progression besonders die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen leiden. Der »Mittelstandsbauch« macht das Höherrutschen im progressiven Grenzsteuertarif für diese Einkommensgruppe besonders schmerzhaft, da hier der Grenzsteuersatz und somit die relative Steuerbelastung besonders schnell ansteigt.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Boss et al. (2008) sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 207). Die Diskussion stellt zudem allgemein auf die Konsumgüterpreis-inflation ab. Der Anstieg der Preise von Vermögensgegenständen bleibt außen vor.

<sup>3</sup> Zu berücksichtigen ist bei der Betrachtung der zeitlichen Veränderung der Staatsquote auch die sogenannte »Kalte Degression« im Bereich der Sozialversicherungsgesetzgebung. Werden die Beitragsbemessungsgrenzen der einzelnen Sozialversicherungen nicht entsprechend dem angeratenen Vorgehen bei der Definition der Progressionszonen bei der Einkommensteuer angepasst, so ergibt sich spiegelbildlich zur Kalten Progression bei der Einkommensteuer ein dem entgegengerichteter Effekt bei den Sozialversicherungsabgaben.

<sup>4</sup> Dies entspricht einer Multiplikation mit den Faktoren aus Inflation und realen Bruttoeinkommenszuwächsen.

<sup>5</sup> Steuerzahler, die bereits den Spitzensteuersatz zahlen, sind von der Kalten Progression weniger stark betroffen. Für sie fällt der Anstieg des Durchschnittssteuersatzes und somit die »heimliche Steuererhöhung« der Kalten Progression vergleichsweise moderat aus, da der Grenzsteu-

Der vorliegende Beitrag quantifiziert die Aufkommenswirkungen der Steuer-mehrbelastungen durch die Kalte Progression in den Jahren zwischen 2010 und 2016, in denen die Bundesregierung nicht aktiv gegenwirkte. Zudem wird der weitere Aufwuchs der Kalten Progression bis zum Jahr 2030 simuliert, wenn eine Steuertarifindexierung bzw. weitere Tarifierpassungen, außer der für die Jahre 2017 und 2018 beschlossenen sowie die gesetzlich vorgeschriebene Anpassung des Grundfreibetrags, ausbleiben. Abschließend werden zudem die Auswirkungen der Kalten Progression auf die Steuerquote dargestellt und diskutiert.

## Daten und Methodik

Eine von Ökonomen vielfach empfohlene Lösung des Problems der Kalten Progression ist die Indexierung des Steuertarifs als Einkommensteuertarif »auf Rädern«.<sup>6</sup> Hierbei werden bei der Bestimmung der festzusetzenden Einkommensteuer die Wachstumsraten von nominalen Parametern berücksichtigt. Grundsätzlich ist dabei die Betrachtung der Wachstumsrate zweier Variablen sinnvoll: der Inflation oder des nominalen Bruttoeinkommens, jeweils entsprechend für die Kalte Progression im engeren bzw. im weiteren Sinne. Hierbei werden die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren (inklusive Freibeträgen und steuerrechtlich abzugsfähigen Posten), im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau und ggf. die Realeinkommensentwicklung angepasst.<sup>7</sup>

Wird der Einkommensteuertarif auf die Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus indexiert, so werden auf rein nominale Einkommensänderungen zurückzuführende Steuererhöhungen vermieden, die sonst auch bei einem konstanten oder ggf. gar sinkenden Reallohn anfallen würden. Dadurch können durch das Steuersystem induzierte reale Kaufkraftverluste umgangen werden. Steigerungen des Realein-

ersatz nicht weiter ansteigt (vgl. hierzu auch Gottfried und Witczak 2008, S. 34). Zu Varianten und Kosten einer Abflachung des Mittelstandsbauchs, vgl. Dorn et al. (2016b).

<sup>6</sup> Vgl. bspw. ifo Institut (Dorn et al 2016a), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011, S. 206 ff.) sowie Sinn (2003, S. 470). In diesem Zusammenhang sei jedoch auch auf Bach (2016, S. 168 ff.) verwiesen, der die Notwendigkeit eines Tarifs auf Rädern bezweifelt. Bach weist u.a. auf die reale Entlastung der Bürger bei Mengensteuern hin, die nicht nach Maßgabe der Einkommensentwicklung angepasst werden (=Kalte Regression«). Zudem betont er die Funktion der Kalten Progression als automatischer Stabilisator.

<sup>7</sup> In der praktischen Umsetzung einer automatischen Steuertarifindexierung müsste nach dieser Berechnungsgrundlage jährlich die erwartete Inflationsrate für das nächste Steuerjahr ermittelt und zu Jahresbeginn herangezogen werden. Damit die Kalte Progression beseitigt wird, sollte die tatsächliche Inflation des Jahres ex post weitgehend mit der angenommenen Inflation zu Jahresbeginn übereinstimmen. Alternativ kann in der praktischen Umsetzung die Tarifierpassung auch jeweils mit der Inflation des Vorjahres vorgenommen werden. Letztere Herangehensweise wurde vom Bundeskabinett für die Jahre 2017 und 2018 beschlossen. Da bei dieser Vorgehensweise nur die Kalte Progression des Vorjahres ausgeglichen wird, ergibt sich bei abweichender Inflation im laufenden Steuerjahr wiederum eine zusätzliche Be- oder Entlastung, die erst im darauffolgenden Jahr berücksichtigt wird.

kommens gehen nichtsdestotrotz weiterhin mit einer Erhöhung der realen Steuerlast einher. Aufgrund zu erwartender (gesamtwirtschaftlicher) realer Produktivitätssteigerungen ist jedoch bei einer entsprechenden Steueraufkommenselastizität größer 1 mit einem Anstieg der Steuerquote gemessen am Volkseinkommen zu rechnen. Dies impliziert, dass der Staat einen zunehmend größeren Anteil der privaten Einkünfte absorbiert.

Wird anstelle der Inflation die Entwicklung des Nominaleinkommens, d.h. die Summe aus inflationsbedingten und realen Einkommenszuwächsen, bei der Steuerbemessung berücksichtigt, so wird auch bei realen Einkommenssteigerungen ein Anstieg der Steuerquote vermieden. Eine progressive Steuerbelastung greift in diesem Fall nur bei Einkommensunterschieden zwischen Steuersubjekten, jedoch nicht mehr bei allgemeinen realen Lohnzuwächsen. In diesem Fall bleibt *ceteris paribus* die Steuerlastquote in Bezug auf die aggregierten Einkommen und somit auch die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer weitestgehend konstant. Somit wird auf automatische Steuersatzerhöhungen im Zuge realer Produktivitätsgewinne in der deutschen Volkswirtschaft verzichtet.

Um das gesamtwirtschaftliche Ausmaß der Kalten Progression zu bemessen, werden Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Erhebungsjahrs 2010 (vgl. Statistische Ämter 2016) herangezogen und die steuerlichen Effekte mit dem ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodell (ifo-ESM) geschätzt.<sup>8</sup> Die Berechnungen basieren dabei auf statischen Analysen. Fiskalische Multiplikatoreffekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau sowie dynamische Arbeitsangebotseffekte aufgrund einer Beseitigung der Kalten Progression werden darin nicht berücksichtigt.<sup>9</sup>

Der Aufwuchs der Kalten Progression von 2011 bis 2016 wird berechnet, indem zunächst der Einkommensteuertarif des Jahres 2010 mit der jährlichen Inflationsrate (Kalte Progression im engeren Sinne) sowie mit dem jährlichen Nominallohnwachstum (Kalte Progression im weiteren Sinne) wie oben beschrieben bis zum Jahr 2016 fortgeschrieben wird.<sup>10</sup> Diese aus einem Tarif auf Rädern resultierende Einkommensteuerlast wird daraufhin für jede Beobachtung mit der (simulierten) festzusetzenden Einkommensteuer verglichen,

die nur unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerrechtsänderungen im betrachteten Zeitraum anfällt, und aufsummiert. Zudem werden der Beschäftigungsanstieg sowie Änderungen von Tarifparametern und Abzugspauschalen, wie die Erhöhung von Arbeitnehmerpauschbeträgen, Werbungskostenpauschalen und Kinderfreibeträgen berücksichtigt. Die Erhöhung von Pauschalen hatte tendenziell eine entlastende Wirkung (vgl. zur Bedeutung von Abzugspauschalen auch Rietzler et al. 2014).<sup>11</sup>

Um den Aufwuchs der Kalten Progression in den Jahren bis 2030 zu quantifizieren, wird der geltende Steuertarif des Jahres 2016 auf Räder gesetzt, so dass die Eckwerte der Tarifformel jährlich ab 2017 in den Reformszenarien um die Inflationsrate bzw. Nominallohnänderung angepasst werden. Das Basisvergleichsszenario berücksichtigt den Beschluss des Bundeskabinetts vom Oktober 2016 zum Ausgleich der Kalten Progression für die Jahre 2016 und 2017. Hierfür werden die Tarifeckwerte in den Jahren 2017 bzw. 2018 um die erwartete Inflationsrate des jeweiligen Vorjahres nach rechts verschoben.<sup>12</sup> Ebenfalls berücksichtigt sind die beschlossenen Erhöhungen von Grund- und Kinderfreibetrag sowie des Kindergelds bis 2018. Hierbei wird auch evaluiert, inwieweit die vereinbarten Anpassungen für die Jahre 2017 und 2018 die Kalte Progression der Vorjahre ausgleichen kann.

Die Tarifgrenzen und -parameter erfahren im Basisszenario bis 2030, mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Erhöhung des Grundfreibetrags, ab 2019 keine weiteren Anpassungen. Weitere abzugsfähige Abschlagspositionen des Einkommensteuerrechts werden jedoch für das Basisszenario wie auch für die Szenarien mit Steuertarifindexierung im ifo-ESM bis 2030 weiter fortgeschrieben.<sup>13</sup> Für die Berechnungen werden bis 2018 das Beschäftigungswachstum sowie das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter (je Beschäftigtem) der Gemeinschaftsdiagnose (2016) verwendet. In den Jahren bis 2030 werden anschließend drei alternative Szenarien für Inflation und Nominallohnänderungen betrachtet, die zu unterschiedlichen Aufkommenswirkungen führen und somit die Unsicherheit von Zukunftssimulationen widerspiegeln.<sup>14</sup> Im ersten Szenario, in dem die Kalte Progression Maximalwerte annimmt, wird von einer (konstanten) Inflationsrate von 2% sowie einem

<sup>8</sup> Die Mikrodaten werden von den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bereitgestellt. Die Daten des Erhebungsjahrs 2010 sind gegenwärtig die neuesten zur Verfügung stehenden Daten. Der verwendete Datensatz stellt eine 10%-Stichprobe aller Einkommensteuerpflichtigen dar und umfasst ca. 3,9 Mio. Beobachtungen. Die Berechnungen beziehen sich hierbei auf das steuerliche Bruttoaufkommen, das vom schlussendlichen kassenmäßigen Aufkommen zu unterscheiden ist.

<sup>9</sup> Eine umfassende Diskussion zur Höhe des Steuermultiplikators findet sich bei Dorn et al. (2016a, S. 20 ff.); und zu Arbeitsangebotseffekten von Steuersenkungen bei Dorn et al. (2016b, S. 25 ff.).

<sup>10</sup> Für die Inflation bis 2015 wurde der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes verwendet; vgl. Statistisches Bundesamt (2016b). Für das Bruttolohnwachstum je Arbeitnehmer bis 2015, vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

<sup>11</sup> Unsere Vorgehensweise basiert auf Dorn et al. (2016a), die auch von Beznoska (2016) aufgegriffen wird. Beznoska (2016) simuliert mit Hilfe der Mikrodaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Aufkommenswirkung der Kalten Progression zwischen 2010 und 2015 sowie die Entlastungswirkung der Tarifanpassung im Jahre 2017, rechnet dabei allerdings den Effekt struktureller Reformen heraus.

<sup>12</sup> Die erwarteten Inflationsraten stammen aus der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Mittelfristprojektion der Bundesregierung und betragen 0,73% (2016) und 1,65% (2017).

<sup>13</sup> Der durch den Solidaritätszuschlag entstehende zusätzliche Effekt der Kalten Progression wird aufgrund von Datenlimitierungen nicht simuliert.

<sup>14</sup> Die Annahmen zum Beschäftigungswachstum sind in allen drei Szenarien konstant und basieren bis 2021 auf der Mittelfristprojektion der Gemeinschaftsdiagnose (2016). Bis 2030 wird diese Beschäftigungsprojektion mit einem schwach degressiven Wachstumsverlauf fortgeschrieben.

Bruttolohnwachstum von 2,5% im Zeitraum 2019 bis 2030 ausgegangen. Die zweite Modellrechnung geht von einer Größenordnung von 1,75% und 2,25% für Inflation bzw. Bruttolohnwachstum in diesem Zeitraum aus, während in einer letzten Variante die Höhe der Kalten Progression für eine niedrige Inflation von 1,5% sowie ein Bruttolohnwachstum von 2% berechnet wird.

### Ausmaß der Kalten Progression zwischen 2011 und 2016

Eine Tarifindexierung im Jahr 2010 hätte in den Jahren 2011 bis 2016 jährlich zu einer Steuerentlastung zwischen 2,7 und 6,8 Mrd. Euro (Kalte Progression im engeren Sinne) bzw. 4,3 und 18 Mrd. Euro (Kalte Progression im weiteren Sinne) geführt (vgl. Abb. 1). Trotz der entlastenden Wirkung durch die Anpassung des Grundfreibetrags sowie die Erhöhung von Abzugspauschalen in den betrachteten Jahren konnten die beschlossenen Steuerrechtsänderungen den jährlichen Aufwuchs der Kalten Progression nicht ausgleichen, wie die Verläufe des simulierten Aufkommens der Kalten Progression zeigen.

Der inflationsbedingte Aufwuchs der Kalten Progression hat im Jahr 2013 seinen Höhepunkt erreicht und sich seither wieder verlangsamt, wenngleich er auf hohem Niveau verharrt. Während 2013 die inflationsbedingte heimliche Steuererhöhung noch 2,7% des Einkommensteueraufkommens ausmachte, wird auf Basis der Simulation dieser Anteil für das Jahr 2016 nur noch auf 1,9% geschätzt. Dieser Rückgang pro Jahr ist zum einen auf die historisch niedrigen Inflationsraten sowie auf Anpassungen von Abzugsposten und Freibeträgen in diesem Zeitraum zurückzuführen. Aufsum-

miert generierte der Staat in den sechs Jahren von 2011 bis 2016 trotzdem allein inflationsbedingt 33,5 Mrd. Euro zusätzliches Steueraufkommen aufgrund der Kalten Progression im engeren Sinne.

Betrachtet man die Kalte Progression im weiteren Sinne, so wird deutlich, dass die jährlichen »heimlichen« Steuereinnahmen aufgrund der starken Konjunktur und der damit verbundenen Reallohnsteigerungen zwischen 2011 und 2016 noch stärker stiegen. Aufgrund der Nominallohnsteigerungen wurden die einkommensteuerpflichtigen Bürger insgesamt mit 70,1 Mrd. Euro zusätzlich belastet. Dies entspricht 4,6% des gesamten Einkommensteueraufkommens in diesen Jahren. Abbildung 1 verdeutlicht dabei auch graphisch, dass die seit 2013 durchgeführten Anpassungen des §32 EStG nicht ausreichend waren, um den Anstieg der Kalten Progression zu bremsen oder gar zu stoppen. Der jährliche Anstieg des Effekts der Kalten Progression auf Grundlage des Steuertarifs von 2010 erreichte mit 18,0 Mrd. Euro im Jahr 2016 seinen Höhepunkt.

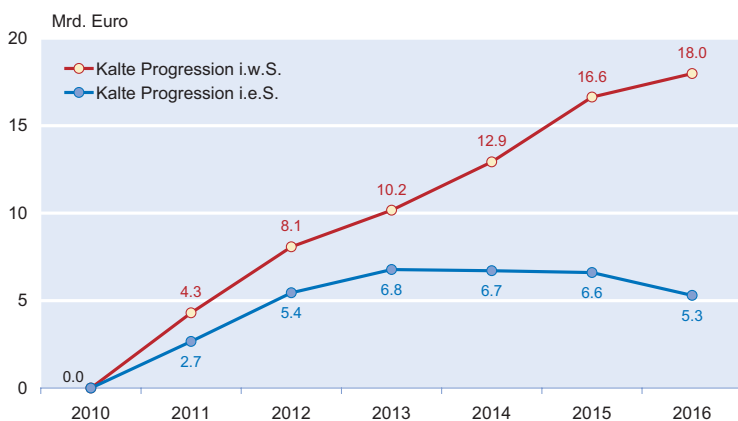
### Ausmaß der Kalten Progression bis 2030

Für die zweite Simulation wird der gegenwärtig geltende Steuertarif im Jahr 2016 als Ausgangsbasis für die Tarife auf Rädern verwendet. Wie Abbildung 2 zeigt, können die kürzlich beschlossenen Anpassungen des Bundeskabinetts die inflationsbedingte Kalte Progression im engeren Sinne in den Jahren 2017 und 2018 zwar nicht vollständig beseitigen, jedoch mit jährlich etwa 1,1 bis 1,4 Mrd. Euro bzw. 0,4 und 0,5% des jeweiligen Einkommensteueraufkommens vergleichsweise gering halten.<sup>15</sup> Würden die Tarifeckwerte hingegen mit dem Nominallohnwachstum der jeweiligen Jahre

fortgeschrieben, würden die Steuerzahler 2017 und 2018 gegenüber den jetzt beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen um 2,4 bzw. 3,9 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden können (vgl. Abb. 3). Die Entlastungswirkungen der Tarifanpassungen für die Jahre 2017 und 2018 mildern somit zwar die Dynamik des weiteren Aufwuchs der Kalten Progression in diesen zwei Jahren, gleichen jedoch keineswegs die dargestellte Mehrbelastung der Vorjahre bis 2016 aus.

Ohne weitere Ausgleichsanpassungen in den Tarifeckwerten wird das Ausmaß der Kalten Progression ab 2019 sukzessive zunehmen. Das ifo-ESM schätzt die »heimlichen« Steuermehreinnahmen des Staates

**Abb. 1**  
**Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression von 2011 bis 2016**

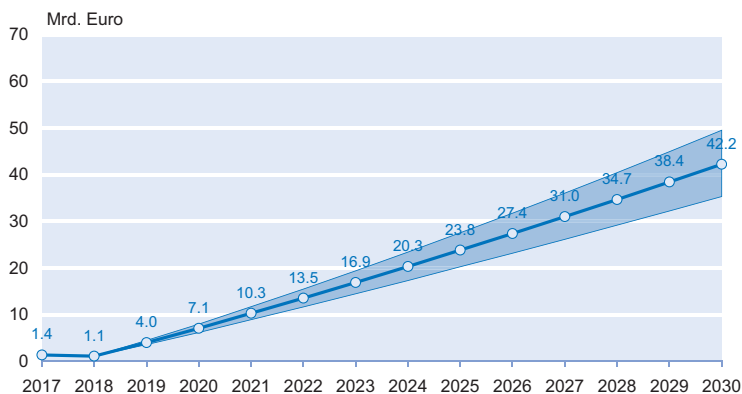


Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahr 2010 (Statistische Ämter 2016) unter Berücksichtigung steuerartificialer Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

<sup>15</sup> Ein Effekt der Kalten Progression verbleibt trotz der Ausgleichsmaßnahmen, da die erwarteten Inflationsraten im Jahr 2017 und 2018 jeweils höher liegen als die in der Anpassung herangezogene Inflationsrate des Vorjahres.

**Abb. 2**  
**Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression i.e.S. von 2017 bis 2030 in drei Szenarien**



Die farbig markierte Fläche gibt die Spannweite der errechneten Größen für die Kalte Progression ab 2019 wieder. Die Maximalwerte werden bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5% erreicht. Die Minimalwerte ergeben sich bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% sowie einem Bruttolohnwachstum von 2%. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

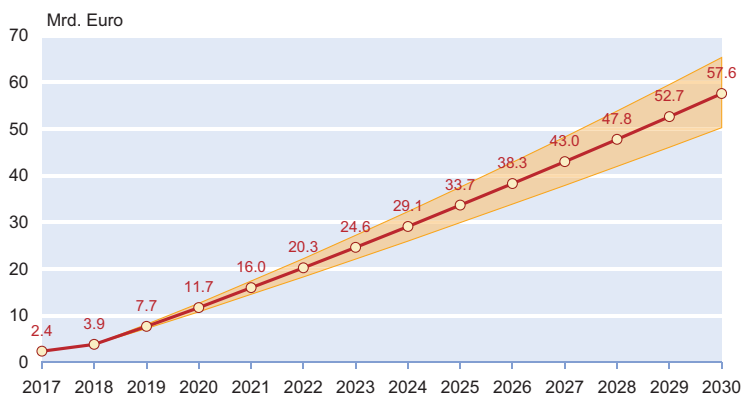
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

durch die Kalte Progression allein im Jahr 2019 schon auf 4 bzw. 7,7 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2 und 3). Der Zuwachs der Kalten Progression setzt sich dabei im engeren wie im weiteren Sinne mit einem exponentiellen Trend fort. Der farbig hinterlegte Korridor in Abbildungen 2 und 3 gibt dabei Auf-

schluss über die Unsicherheit, die mit der Schätzung der Kalten Progression in Abhängigkeit von der Entwicklung der Inflation und des Bruttoeinkommenswachstums ab 2019 einhergeht. Die dargestellten maximalen bzw. minimalen Werte des markierten Korridors basieren auf den zuvor beschriebenen unterschiedlichen Annahmen für Inflation und Bruttolohnwachstum.

Auf Basis dieser Simulationen würde der Staat im Jahr 2030 schon Steuermehreinnahmen in Höhe von 42,2 bzw. 57,6 Mrd. Euro verbuchen können, wenn man eine Inflationsrate und ein Bruttolohnwachstum von 1,75% und 2,25% zugrunde legt. Rechnet man hingegen mit einer Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5%, beliefe sich die Kalte Progression im engeren Sinne 2030 auf 49,5 Mrd. Euro. Die Kalte Progression im weiteren Sinne würde in diesem alternativen Szenario im Jahr 2030 sogar 65,3 Mrd. Euro betragen (vgl. auch Dorn et al. 2016a). In einem konservativeren Szenario mit einer Inflationsrate von 1,5% und einem Bruttolohnwachstum von 2,0% beliefe sich der Effekt der Kalten Progression im Jahr 2030 immerhin noch auf 35,3 Mrd. Euro (im engeren Sinne) bzw. 50,3 Mrd. Euro (im weiteren Sinne). Kumuliert über den Zeitraum von 2017 bis 2030 ergeben sich durch Beseitigung der Kalten Progression je nach Szenario steuerliche Entlastungsmöglichkeiten zwischen 230,7 und 314,9 Mrd. Euro bzw. 345,5 und 433,6 Mrd. Euro bei einer Steuertarifindexierung auf die Inflation (im engeren Sinne) bzw. das Wachstum der Nominaaleinkommen (im weiteren Sinne).

**Abb. 3**  
**Jährlicher Aufwuchs der Kalten Progression i.w.S. von 2017 bis 2030 in drei Szenarien**



Die Kalte Progression im weiteren Sinne beinhaltet die Kalte Progression im engeren Sinne. Die farbig markierte Fläche gibt die Spannweite der errechneten Größen für die Kalte Progression ab 2019 wieder. Die Maximalwerte werden bei einer angenommenen Inflationsrate von 2% und einem Bruttolohnwachstum von 2,5% erreicht. Die Minimalwerte ergeben sich bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% sowie einem Bruttolohnwachstum von 2%. Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Als Berechnungsgrundlage dienen bis 2018 die Inflations- und Bruttolohnwachstumsraten der Gemeinschaftsdiagnose (2016).

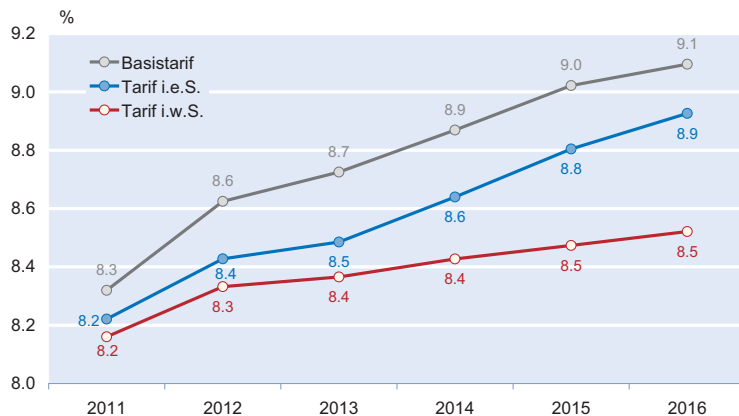
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

Es ist davon auszugehen, dass auch nach 2018 weitere Anpassungen der Tarifformel erfolgen werden. Die oben genannten Schätzungen unterstreichen jedoch durch ihre absolute wie relative Höhe, dass zukünftige Steuerreformen umfassend und im besten Falle automatisch umgesetzt werden sollten.

**Auswirkungen der Kalten Progression auf die Steuerquote**

Die errechneten Größen der Kalten Progression können auch als Änderung der Steuerquote, d.h. dem Anteil der Steuereinnahmen am nominalen Bruttoinlandsprodukt, dargestellt werden. Abbildung 4 zeigt auf Grund-

Abb. 4

**Lohn- und Einkommensteuerquote von 2011 bis 2016**

Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und dem Bruttoaufkommen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2010. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

lage unserer Berechnungsannahmen<sup>16</sup> den tatsächlichen Verlauf der Lohn- und Einkommensteuerquote zwischen 2011 und 2016 sowie den theoretischen Verlauf (Basistarif), wenn die Tarifeckwerte des Jahres 2010 zum Ausgleich der Kalten Progression jährlich um die Inflationsrate (Tarif i.e.S.) oder das Nominallohnwachstum (Tarif i.w.S.) auf Räder gesetzt worden wären.

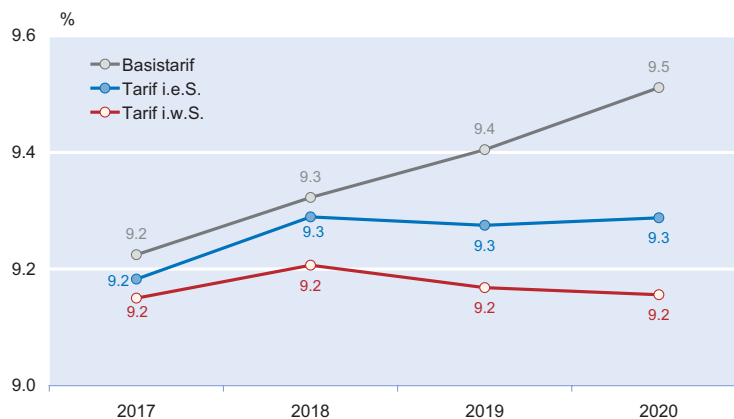
Die Kalte Progression führte zwischen 2010 und 2016 zu einem stetigen Anstieg des Anteils der Steuereinnahmen des Staates am Bruttoinlandsprodukt. Mit einer Steuertarifindexierung im Jahr 2010 wäre der Anteil der Steuereinnahmen im Jahr 2016 um knapp 0,2 (im engeren Sinne) bzw. 0,6 (im weiteren Sinne) Prozentpunkte niedriger gegenüber dem unveränderten Basisszenario ausgefallen. Die Steuerquote bei Beseitigung der Kalten Progression im weiteren Sinne zeigt in Abbildung 4 dennoch einen leichten Anstieg, da in dieser Simulation nur die Tarifeckwerte angepasst wurden, für weitere steuerrechtsrelevante Erstattungen wie Pausch- und Kinderfreibeträge jedoch die tatsächlichen (nicht kontinuierlich angepassten) Regelungen des jeweiligen Jahres beibehalten wurden. Eine vollständige Umsetzung eines Tarifs auf Rä-

dern mit Berücksichtigung der nominalen Bruttoeinkommenserhöhungen auf alle Eckwerte und Pauschbeträge hätte die Steuerquote hingegen konstant gehalten.

Abbildung 5 zeigt den weiteren Verlauf der Steuerquoten zwischen 2017 und 2020, wenn der Steuertarif des Jahres 2016 inklusive der Frei- und Pauschbeträge ab dem Jahr 2017 auf Räder gesetzt werden würde, bzw. wenn nur die bereits beschlossenen Steuerrechtsänderungen der Jahre 2017 und 2018 umgesetzt werden, der Tarif aber ansonsten – abgesehen vom Fortschreiben des Grundfreibetrags – keine Änderung erfährt. Mit der Einführung eines Tarifs auf Rädern im weiteren Sinne würde der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt ceteris paribus konstant bleiben. Ohne diese Anpassung würde die Steuerquote hingegen durch den Effekt der Kalten Progression weiter steigen und dadurch im Jahr

2020 einen etwa 0,2 (falls die Kalte Progression im engeren Sinne berücksichtigt wird) bzw. 0,3 Prozentpunkte (falls die Kalte Progression im weiteren Sinne berücksichtigt wird) höheren Anteil an den Steuereinnahmen gegenüber den Einnahmen mit einer Steuertarifindexierung generieren. Die steigende Steuerquote verdeutlicht, wie sich der Staat durch die heimliche Steuererhöhung mit dem Effekt der Kalten Progression einen immer größeren Anteil am Bruttoinlandsprodukt sichert, wenn der Steuertarif nicht angepasst wird.

Abb. 5

**Lohn- und Einkommensteuerquote von 2017 bis 2020**

Berechnungen mit Hilfe des ifo-Einkommensteuer-Simulationsmodells (ifo-ESM) und dem Bruttoaufkommen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus dem Jahre 2010 (Statistische Ämter, 2016) unter Berücksichtigung steuerartifizieller Änderungen. Basis für die Fortschreibung der Steuertarifindexierung bildet der Tarif des Jahres 2016. Ohne Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags. Als Berechnungsgrundlage dienen bis 2018 die Inflations- und Bruttoinlandsproduktwachstumsraten der Gemeinschaftsdiagnose (2016). Für die Jahre 2019 und 2020 werden jeweils eine Inflationsrate von 2,0% und ein Bruttoinlandsproduktwachstum von 2,5% angenommen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts

<sup>16</sup> Die Berechnungen der Steuerquoten basieren auf Grundlage des simulierten Bruttoeinkommens im Simulationsmodell ifo-ESM. Diese fallen systematisch höher als die berechneten Steuerquoten des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« beim Bundesministerium der Finanzen aus, da deren Berechnungen auf Grundlage des kassenmäßigen Aufkommens erfolgen.

## Fazit

Man muss nicht zwingend Hayeks Mantra teilen, demzufolge »das ganze Prinzip der Steuerprogression, seinem Wesen nach, verderblich ist, ein Irrtum, der aus verschiedenen Gründen fast unvermeidlich zur Zerstörung des marktwirtschaftlichen Systems führt« (Hayek 1952). Das Phänomen der daraus erwachsenen Kalten Progression jedoch muss als »Irrtum« des Steuersystems aufgefasst werden. Die Kalte Progression schwächt die Verteilungswirkungen des Steuersystems und führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. Es ist deshalb wünschenswert, die Kalte Progression zu beseitigen.

In der öffentlichen Debatte wird zumeist auf die Kalte Progression im engeren Sinne fokussiert, die lediglich den Effekt steigender Preise berücksichtigt. Wie die Berechnungen in der vorliegenden Studie zeigen, führte diese Kalte Progression im engeren Sinne allein zu Steuererhöhungen von 33,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2011 bis 2016. Deutlich größer wird das Ausmaß der Kalten Progression, wenn auch der Effekt steigender Reallöhne berücksichtigt wird. Die Berücksichtigung steigender Reallöhne ist erforderlich, um den weitgehend unbekanntem, »versteckten Teil« der heimlichen Steuererhöhungen im Rahmen der Kalten Progression aufzudecken, der zu einer schleichend höheren Steuerquote führt: Die Berechnungen dieser Studie zeigen, dass die Kalte Progression im weiteren Sinne aufsummiert zu Steuererhöhungen von 70,1 Mrd. Euro zwischen 2011 und 2016 führte.

Das Ausmaß der Kalten Progression wird noch deutlicher, wenn der Anstieg auf Basis des Einkommensteuertarifs von 2016 im Zeitraum 2017 bis 2030 simuliert wird und dabei von keinen weiteren Tarifanpassungen nach 2017 ausgegangen wird. Der durch die Kalte Progression im engeren Sinne verursachte Anstieg des Einkommensteueraufkommens liegt in diesem Zeitraum bei den betrachteten Alternativszenarien insgesamt zwischen 230,7 und 314,9 Mrd. Euro. Möchte man die Staatsquote konstant halten, betrachtet man also die Kalte Progression im weiteren Sinne, so liegen die kumulierten »heimlichen« Steuererhöhungen gar zwischen 345,5 und 433,6 Mrd. Euro.

Als Reaktion auf die Kalte Progression wird eine Steuertarifindexierung in Form eines Tarifs auf Rädern vorgeschlagen (vgl. Dorn et al. 2016a). Diese Forderung ist nicht neu, schon gar nicht im Kreis der Ökonomenzunft, doch die bisherige Missachtung des Reformansatzes ändert nichts an der Sinnhaftigkeit seiner Umsetzung. In vielen anderen Ländern existiert ein automatischer Ausgleich für Kalte Progression (vgl. Lemmer 2014). Als geeigneter Weg erscheint die automatische Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs in § 32a EStG. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erscheint es geboten, nicht nur den Effekt eines steigenden Preisni-

veaus, sondern auch den Effekt steigenden Realeinkommens zu berücksichtigen, um die Früchte der Wertschöpfung adäquat zwischen privater und öffentlicher Hand zu verteilen. Das ausbalancierte Verhältnis zwischen privater und öffentlicher Hand – ergo die Staatsquote – kann somit ceteris paribus konstant gehalten und ein übermäßiges »Staatswachstum« zulasten des privaten Sektors verhindert werden. Es ist dabei zu betonen, dass auch bei einem Tarif auf Rädern die Staatseinnahmen weiter anwachsen: Sogar bei einer Berücksichtigung der Kalten Progression im weiteren Sinne steigen die Staatseinnahmen noch proportional mit dem Wachstum von Preisniveau und Reallöhnen. Es wird lediglich verhindert, dass die Staatseinnahmen überproportional zum Wachstum der Realeinkommen und Preise (wie im Status quo) bzw. überproportional zum Wachstum der Realeinkommen (wie bei einem Tarif auf Rädern, der nur die Kalte Progression im engeren Sinne berücksichtigt) steigen. Bei der Implementierung des Tarifs auf Rädern ist indessen darauf zu achten, dass nicht nur die Eckwerte des Steuertarifs selbst angepasst werden sollten, sondern auch sämtliche Posten, die bei der Ermittlung der Steuerlast zum Ansatz gebracht werden können, wie bspw. Werbungskosten.

## Literatur

Bach, S. (2016), *Unsere Steuern – Wer zahlt? Wie viel? Wofür?* Westend Verlag, Frankfurt.

Beznoska, M. (2016), »Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression«, *IW policy paper*, No. 14.

Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008), »Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(1), 102–124.

Broer, M. (2011), »Kalte Progression in der Einkommensbesteuerung – Ist ein Tarif auf Rädern der diskretionären Anpassungspolitik in Deutschland überlegen?«, *Wirtschaftsdienst* 91, 694–689.

Bundesministerium der Finanzen (2015), *Bericht über die Wirkungen der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016* (Erster Steuerprogressionsbericht), verfügbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/01/2015-01-28-PM04.html>, aufgerufen am 3. September 2016.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016a), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016b), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

Gottfried, P. und D. Witczak (2008), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der »heimlichen Steuerprogression« und steuerpolitische Handlungsoptionen zur Entlastung von Bürgern und Wirtschaft*, IAW-Kurzbericht 1, Tübingen.

Hayek, F.A. von (1952), *Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression*, Carl Menger Institut, Wien, ohne Jahrgang. Nachträgliche Niederschrift der wesentlichen Inhalte eines Referats, das der Verfasser am 5. Juli 1952 auf einer von der Abteilung für volkswirtschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung veranstalteten Tagung schweizerischer und ausländischer Nationalökonominnen erstattete.

Lemmer, J. (2014), »Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 94, 872–878.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2016 – Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten«, *ifo Schnelldienst* 69(19), 3–60.

Rietzler, K., D. Teichmann und A. Truger (2014), »Abbau der kalten Progression: Nüchterne Analyse geboten«, *Wirtschaftsdienst* 94, 864–871.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Jahresgutachten 2011/12: Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Wiesbaden.

Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 3. überarbeitete Auflage, Econ Verlag, Berlin.

Statistische Ämter (2016), *Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010*.

Statistisches Bundesamt (2016a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015 – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016b), *Preise – Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Jahresbericht 2015*, Wiesbaden.