

BTU Cottbus - Senftenberg • Postfach 10 13 44 • 03013 Cottbus

An den

Vorsitzenden des Finanzausschusses im Schleswig-Hol-
steinischen Landtag

Herrn Lars Harms

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/455**Fakultät 5: Wirtschaft, Recht,
und Gesellschaft***Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Mikroökonomik*

Univ.-Prof. Dr. oec.

Jan Schnellenbach

Cottbus, den 30.11.2022

**Stellungnahme zum Antrag der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteini-
schen Landtag zur automatischen Inflationsanpassung in Lohn- und Ein-
kommensteuer (Drucksache 20/253)***1) Ist der Ausgleich der kalten Progression grundsätzlich angezeigt?*

Die Bundesregierung ist seit 2012 gesetzlich zur regelmäßigen Berichterstattung über die Effekte der kalten Progression verpflichtet. Im fünften Steuerprogressionsbericht, der im November dieses Jahres erschienen ist, wird deutlich, dass die öffentlichen Haushalte in einem quantitativ durchaus bedeutsamen Ausmaß von der kalten Progression profitieren.¹ Demnach wird im Jahr 2022 mit Mehreinnahmen von insgesamt 23,4 Mrd. Euro für Bund, Länder und Kommunen gerechnet. Für das Jahr 2023 werden rund 22,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen aufgrund der kalten Progression erwartet.

Auch auf der individuellen Ebene der Steuerzahler sind die Effekte nicht vernachlässigbar. Für die Jahre 2022 und 2023 geht der Steuerprogressionsbericht von einer durchschnittlichen Belastung von jeweils über 600 Euro pro Einkommensteuerzahler aus. Die Effekte sind derzeit vor allem deshalb besonders spürbar, weil wir erstmals seit langer Zeit wieder deutlich höhere Inflationsraten sehen. Hier mag es sich um eine makroökonomische Ausnahmesituation handeln, aber gerade die Erfahrung der vergangenen Monate zeigt, dass solche Situationen überraschend auftreten können, also als Eventualität immer mitgedacht werden sollten.

Ein schneller und deutlicher Sprung des Preisniveaus impliziert in der Regel auch einen dringenden politischen Handlungsbedarf. Das gilt insbesondere für den Grund- und den Kinderfreibetrag, die das Existenzminimum der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und ihrer Familien abbilden sollen. Werden diese nicht schnell an das höhere Preisniveau angepasst, so spiegeln sie nicht mehr das reale Existenzminimum wider. Es kommt zu einer Besteuerung von Einkommensanteilen, die unterhalb des Existenzminimums liegen. Vor allem für Bezieher unterer Einkommen kann dies zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen.

LehrstuhlassistenzAnja Konzack
T +49 (0)355 69 2907
E konzack@b-tu.de**Wissenschaftliches Personal**apl. Prof. Dr. Steffen Groß
T +49 (0)355 69 3148
E Steffen.Gross@b-tu.deMartin Höppner, M.Sc.
T +49 (0)355 69 29 82
E Martin.Hoepfner@b-tu.deDr. Sören C. Schwuchow
T +49 (0)355 69 29 83
E Soeren.Schwuchow@b-tu.de

¹ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/5-progressionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Natürlich entlastet jede Erhöhung von Grund- und Kinderfreibeträgen auch die Bezieher höherer Einkommen. In absoluten Beträgen entlastet sie diese, aufgrund ihres höheren Grenzsteuersatzes, sogar mehr. Dies ist aber ein unvermeidbarer Effekt eines direkt progressiven Steuersystems. Man kann das eine nicht ohne das andere haben. Außerdem ist die Anpassung ohnehin grundgesetzlich geboten. Ein Verzicht auf einen Automatismus ändert daran nichts, führt aber potentiell zu eigentlich unerwünschten Verzögerungen.

Auch eine Verschiebung der Eckpunkte des Steuertarifs ist angezeigt. Der Gesetzgeber dürfte beim Beschluss der Eckpunkte an die reale Leistungsfähigkeit der betroffenen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler als Anknüpfungspunkt denken. Eine Höherbelastung nur aufgrund eines höheren nominalen Einkommens bei unveränderter realer Leistungsfähigkeit (sowohl absolut als auch relativ zu anderen Haushalten in der Einkommensverteilung) erscheint willkürlich. Sie müsste explizit vom Gesetzgeber beschlossen werden und sollte nicht ohne transparente Debatte eingeschlichen werden.

Zu den Verteilungswirkungen ist anzumerken, dass die Struktur des Einkommensteuertarifs in Deutschland dazu führt, dass die kalte Progression relativ (d.h. in Relation zu ihrer ursprünglichen Steuerlast) vor allem die Gering- und Mittelverdiener betrifft.² Dies liegt daran, dass der Grenzsteuersatz in der ersten Progressionszone besonders stark und in der zweiten Progressionszone immer noch spürbar ansteigt, während er sich für hohe Einkommen nur noch beim Sprung aus der ersten in die zweite Proportionalzone erhöht. Eine Korrektur des Tarifs für die kalte Progression bewahrt also vor allem kleine und mittlere Einkommen davor, in immer höhere Grenzbelastungen zu rutschen.³

2) Sollte der Ausgleich der kalten Progression automatisch erfolgen?

Die historische Erfahrung zeigt, dass eine Anpassung des Tarifs der Einkommenssteuer an Steigerungen des Preisniveaus regelmäßig nur unvollständig und zögerlich erfolgt.⁴ Dies gilt auch für die jüngere Vergangenheit. Zwar zeigt sich, dass die Veröffentlichung des Steuerprogressionsberichts einen gewissen politischen Druck entfaltet, der zu schnelleren Kompensationen kalter Progression führt als zuvor. Dennoch werden die Eckpunkte des Tarifs (im Gegensatz zum Grundfreibetrag) auch aktuell tendenziell zu langsam angepasst. Und ausgerechnet auf die bereits ansteigende Inflationsrate im Jahr 2021 wurde damals mit einer Unterkompensation reagiert.⁵

Ein durchaus plausibles Argument gegen einen schnellen und automatischen Ausgleich der kalten Progression ist, dass der Ausgleich in einem inflationären Umfeld expansiv wirken kann. Dies wäre derzeit vermutlich der Fall, da die Löhne bisher langsamer als die Inflationsrate steigen und eine Entlastung, die sich an der Inflationsrate orientiert, mehr an die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zurückgeben

² Vgl. M. Beznoska, *Die Belastungs- und Aufkommenswirkungen der kalten Progression*. IW Policy Paper 14/2016, Köln: IW, 2016.

³ Vgl. hierzu auch ausführlich F. Dorn et al., *Die kalte Progression: Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*. ifo Schnelldienst 70 (2017), Heft 3, S. 28-39.

⁴ Vgl. D. Dziadkowski, *Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs*. ifo Schnelldienst 71 (2018), Heft 11, S. 35-47.

⁵ Vgl. T. Hentze, *Stellungnahme zum Antrag „Preissteigerung bekämpfen – Schutzschirm gegen Inflation“*. IW-Report 48/2022, Köln: IW.

würde als es Mehreinnahmen aufgrund höherer Löhne gibt.⁶ Das Ergebnis wäre eine Finanzpolitik, die in einem inflationären Umfeld Nachfrage stützt und so die Inflationsbekämpfung tendenziell konterkariert.

So plausibel dieses Argument zunächst erscheint, kann dagegen allerdings angeführt werden, dass in Ausnahmesituationen mit schnell und stark steigenden Lebenshaltungskosten, wie wir sie aktuell sehen, ohnehin ein starker politischer Druck entsteht, irgendeine Form von Entlastung der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Aktuell führt dieser Druck beispielsweise zu defizitfinanzierten Gas- und Strompreisbremsen, die über die Stützung der Kaufkraft der Haushalte ebenfalls einen expansiven Effekt haben.

Es ist durchaus möglich, dass im Fall einer schnellen Kompensation für die kalte Progression durch automatische Anpassung von Freibeträgen und Tarifeckwerten der politische Druck reduziert wird, zusätzlich auch anderweitige Entlastungsmaßnahmen zu implementieren. Selbst wenn diese nicht vollständig wegfielen, hätte man zumindest ein zusätzliches Argument, sie kleiner zu dimensionieren und zielgerichteter zu gestalten. Es ist also politisch keineswegs eindeutig, dass eine automatische Korrektur der kalten Progression zu einem insgesamt stärker expansiven, inflationstreibenden Effekt führen würde. Es könnte unter realistischen politischen Bedingungen auch einfach zu einer Verlagerung von einer die Nachfrage stützenden Maßnahme zu einer anderen kommen.

Ein verwandtes Argument gegen die automatische Korrektur der kalten Progression lautet, dass diese zu Einnahmefällen führen kann, und zwar wiederum deshalb, weil die Korrektur sich an der allgemeinen Preissteigerung orientieren würde, eine Steigerung der Löhne und Gehälter aber verzögert nachläuft. Diese Mindereinnahmen würden ein Problem darstellen, das der Bund zwar in der Regel noch mit leicht höheren Defiziten im Rahmen der Schuldenbremse ausgleichen könnte. Auf der Landesebene wäre dies dagegen aufgrund des strikteren Verschuldungsverbotes weniger leicht und nur mit einer Spielräume eröffnenden Konjunkturkomponente möglich. Und auch solche Kommunen, die bereits hoch verschuldet sind und geringe weitere Verschuldungsmöglichkeiten haben, könnten hier ihre Ausgabenspielräume kurzfristig verringert sehen.

Allerdings zeigt sich in den Steuerprogressionsberichten der Bundesregierung, dass die kalte Progression tatsächlich doch recht schnell zu deutlichen Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte in einem bedeutsamen Umfang führt. Es sind also regelmäßig Mittel für Anpassungen vorhanden, sofern nicht umgekehrt der Staat höhere erwartete Einnahmen gleich wieder verplant und für sich beansprucht. Darüber hinaus hängt im Hinblick auf mögliche Mindereinnahmen viel von der konkreten Ausgestaltung der Regeln zur automatischen Korrektur kalter Progression ab.

Auch bei einem Automatismus müssen die Erhöhung von Freibeträgen und die Verschiebung von Eckwerten nicht unbedingt in einem einzigen Anlauf erfolgen, sondern eine zeitlich gestreckte Anpassung ist denkbar. Ebenso muss sich diese Anpassung nicht zwingend ausschließlich an der aktuellen Preissteigerungsrate orientieren, sondern kann auch die Veränderung des nominalen gesamtwirtschaftlichen Lohnniveaus als Anhaltspunkt berücksichtigen. Von solchen Detailfragen, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zu klären wären, hängt im Hinblick auf die Einnahmeneffekte einer automatischen Anpassung viel ab.

⁶ Vgl. zu diesem Argument J. Boysen-Hogrefe, Die Finanzpolitik kann nicht alle entlasten. *Wirtschaftsdienst* 102 (2022), Heft 8, S. 581-583.

Tatsächlich ist ein Tarif auf Rädern in der internationalen Perspektive weder eine Besonderheit noch ein hoch innovatives oder finanzpolitisch besonders riskantes Projekt. Eine gesetzliche Regelung zur automatischen Anpassung des Tarifs und der Freibeträge ist vielmehr in vielen Ländern seit Jahren implementiert und wird routinemäßig umgesetzt.⁷ Die Erfahrungen in diesen OECD-Ländern deuten nicht darauf hin, dass eine automatische Anpassung an die kalte Progression zu nennenswerten Engpässen auf der Einnahmenseite des Budgets führen würde.

Ein wichtiger Grund dafür, die Anpassung automatisch vorzunehmen, ist die so geschaffene Verlässlichkeit und damit auch die Stabilisierung von Erwartungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die nicht mehr damit rechnen müssen, einen unangemessen hohen Teil ihrer Nominalloohnerhöhungen an den Staat zu verlieren. Insbesondere am unteren Rand der Einkommensverteilung trägt eine schnelle Anpassung der Freibeträge auch dazu bei, die Abstände zwischen Nettolöhnen und Transferzahlungen zu stabilisieren und so Arbeitsanreize zu erhalten.

Ohne Automatismus besteht außerdem auf Seiten der Politik das Problem, dass steigende Steuereinnahmen allzu schnell – und auch schon antizipierend – zur Finanzierung zusätzlicher Ausgabenwünsche vorgesehen werden. Eine nicht-automatische Anpassung wird dann leicht verschleppt oder in zu geringem Umfang durchgeführt. Dieses Argument hat auch praktische Aspekte: Die Steuerschätzung beruht auf der jeweils aktuell geltenden Rechtslage. Nur bei einer automatischen, gesetzlich vorgesehenen Korrektur der kalten Progression würden auch die erwarteten Steuereinnahmen entsprechend korrigiert. Aktuell dagegen werden zuerst mit einem prognostizierten Anstieg der Einnahmen Ausgabenwünsche geweckt, gegen die sich dann eine nicht-automatische Tarifkorrektur im politischen Prozess erst mühsam durchsetzen muss.

Ein Automatismus hätte insofern auch den Charakter einer sinnvollen Selbstbindung der Politik zugunsten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Man würde sich darauf verständigen, einer schleichenden Ausweitung der öffentlichen Einnahmen einen Riegel vorzuschieben. Steuererhöhungen müssten transparent im demokratischen Verfahren beschlossen werden, nachdem einmal durch die Einführung eines Automatismus die Default-Option zugunsten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler umgekehrt wurde.

3) Fazit

Die langjährige Erfahrung zeigt, dass die öffentlichen Haushalte in Deutschland erheblich von der kalten Progression profitieren und dass Anpassungen von Tarif und Freibeträgen oft zögerlich und unvollständig erfolgen. Dies hat sich zwar seit der Einführung der gesetzlichen Verpflichtung der Bundesregierung zur Veröffentlichung eines Steuerprogressionsberichtes verbessert. Eine vollständig verlässliche Anpassung gibt es aber immer noch nicht. Und die Erfahrung zeigt, dass der Versuch, Anpassungen durchzusetzen, auch immer wieder auf politischen Widerstand stößt, also keinesfalls ein Selbstläufer ist.

Der Schutz der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor schleichenden Steuererhöhungen würde daher mit einem „Tarif auf Rädern“, also einer automatischen Anpassung aller Tarifcharakteristika, deutlich verbessert. Der Steuergesetzgeber hätte zwar weiterhin die Möglichkeit, sich höhere Einnahmen zu verschaffen. Er müsste

⁷ Vgl. J. Lemmer, Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich. *Wirtschaftsdienst* 94 (2014), Heft 12, S. 872-878 sowie D. Kucsera und H. Lorenz, *Heiße Fakten zur kalten Progression*. Wien: Agenda Austria, 2016.

sich dafür aber nun explizit Mehrheiten suchen – die Default-Option würde im Vergleich zu heute genau umgedreht.

In Relation zu ihrer Steuerlast würden hiervon vor allem die Bezieher geringer und mittlerer Einkommen profitieren. Denn diese befinden sich im besonders steilen Teil des Steuertarifs, also vor allem der ersten, aber auch der zweiten Progressionszone. Beim Grund- und Kinderfreibetrag wäre eine automatische Anpassung sogar aus fundamentalen Gerechtigkeitserwägungen geboten. Die Freistellung des realen Existenzminimums ist nur so sicher gewährleistet.

Cottbus, den 30. November 2022

Univ.-Prof. Dr. Jan Schnellenbach

.....

.....