

Reformstau bei der deutschen Einkommensteuer

Über 5.000 Tage ohne substanzielle Steuerreform, Belastung durch Kalte Progression steigt

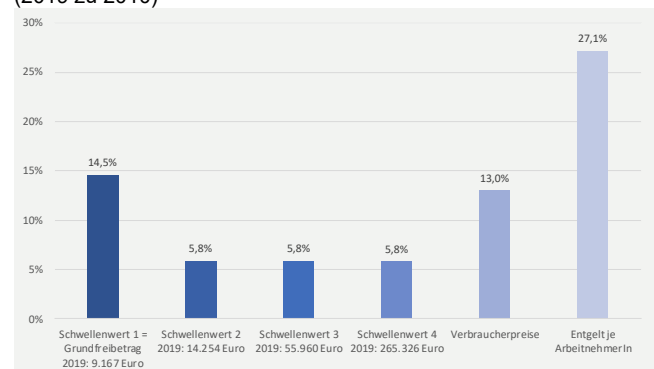
Die deutsche Volkswirtschaft ist 2019 lediglich um 0,6 Prozent gewachsen und auch für das Jahr 2020 wird mit einem nur leicht höheren Wachstum gerechnet. Vom schwachen Wirtschaftswachstum ist auch Österreich betroffen, denn rund 30 Prozent der Ausfuhren gehen nach Deutschland. Zugleich realisiert Deutschland seit Jahren massive Budgetüberschüsse wie im Jahr 2018 mit 62,4 Milliarden Euro oder im Jahr 2019 mit 49,8 Milliarden Euro. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass in Deutschland seit dem Jahr 2005, also seit mehr als 5.000 Tagen, keine größere Reform der Lohn- und Einkommensteuer stattgefunden hat. Auch das Konjunkturpaket II aus dem Jahr 2009 hat nur geringe Akzente gesetzt. In Österreich sieht das aktuelle Regierungsprogramm hingegen die Senkung der ersten drei Stufen der Einkommensteuer von 25 auf 20, von 35 auf 30 und von 42 auf 40 Prozent vor. In Hinblick auf die Kalte Progression, mit der die Haushalte jedes Jahr mehr belastet werden, ist allerdings lediglich die „Prüfung einer adäquaten Anpassung der Grenzbeträge für die Progressionsstufen auf Basis der Inflation der Vorjahre unter Berücksichtigung der Verteilungseffekte“ angedacht.

In Deutschland wiederum wird seit Jahren versucht, die Auswirkungen der Kalten Progression durch nominelle Anpassungen des Grundfreibetrags und der übrigen Tarifeckwerte abzufedern. Damit folgt man auch einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, demzufolge der Grundfreibetrag an das Existenzminimum gekoppelt werden muss. Des Weiteren muss die deutsche Bundesregierung seit dem Jahr 2012 dem Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über die Auswirkungen der Kalten Progression vorlegen. Dabei wird lediglich auf die Kalte Progression im engeren Sinne abgestellt, d.h. auf die Auswirkung der Inflation auf die Steuerbelastung. Die Kalte Progression im weiteren Sinne, die neben der Inflation auch die produktivitätsbedingten Lohnsteigerungen inkludiert, wird hingegen vernachlässigt.

Dabei wurden in Deutschland in den letzten zehn Jahren die einzelnen Schwellenwerte des Einkommensteuertarifs sehr unterschiedlich angepasst. Aufgrund der Kopplung des ersten Schwellenwerts (Grundfreibetrag) mit dem Existenzminimum ist dieser kräftiger angehoben worden als die anderen Schwellenwerte des Tarifs. So ist der Grundfreibetrag zwischen dem Jahr 2010 und 2019 kumuliert um 14,5 Prozent bzw. rund 1,5 Prozent jährlich angehoben worden (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2019 belief sich dieser auf 9.167 Euro. Bei den übrigen Schwellenwerten fällt die nominelle Anpassung kumuliert mit 5,8 Prozent deutlich schwächer aus. Diese Schwellenwerte betragen 2019 14.254 Euro, 55.960 Euro bzw. 265.326 Euro. Zum Vergleich: Der Anstieg der Verbraucherpreise in diesem Zeitraum belief sich auf 13 Prozent. Demnach ist der Grundfreibetrag etwas kräftiger angehoben worden als die Inflation, die anderen Schwellenwerte

hingegen deutlich schwächer. Die durchschnittlichen Einkommen je ArbeitnehmerIn haben wiederum kumuliert um 27,1 Prozent deutlich kräftiger zugelegt.

Abbildung 1: Kumulierte Anpassung der Schwellenwerte des Einkommensteuertarifs sowie Inflation und kumuliertes Lohnwachstum (2019 zu 2010)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Deutschland.

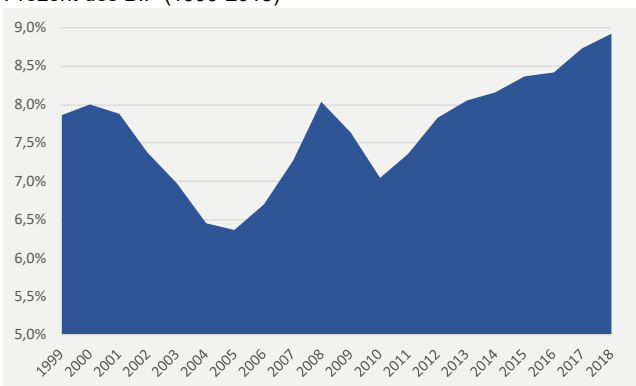
Dorn et al. (2017)¹ haben die Auswirkungen der Kalten Progression in Deutschland nach Haushaltseinkommen gestaffelt anhand eines Ehepaars ermittelt. Für ein Bruttohaushaltseinkommen von 25.000 Euro bedeutet die im Vergleich zur Inflation kräftigere Anhebung des Grundfreibetrags, dass die Kalte Progression im engeren Sinne im Zeitraum 2010 bis 2018 leicht überkompensiert wurde. Mit höherem Einkommen werden infolge der schwächeren Anpassung der anderen Schwellenwerte die Haushalte jedoch belastet. Bei einem Bruttohaushaltseinkommen von 35.000 Euro beläuft sich die Zusatzbelastung auf 131 Euro und bei 80.000 Euro auf 434 Euro. Noch kräftiger fällt die Kalte Progression bei Berücksichtigung der produktivitätsbedingten Lohnsteigerungen aus. Hier zeigt sich bereits bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von 25.000 Euro eine steuerliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression von 302 Euro. Diese legt auf 1.364 Euro für Haushalte mit einem Bruttoeinkommen von 80.000 Euro zu. Dabei nimmt im Verhältnis zur Einkommensteuerlast nach Dorn et al. die Belastung durch die Kalte Progression mit der Einkommenshöhe ab.

Die wachsende steuerliche Belastung der privaten Haushalte durch die Kalte Progression lässt sich auch an den aggregierten Steuereinnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer (inkl. Abgeltungssteuer und n. v. Steuern vom Ertrag) feststellen (siehe Abbildung 2). Nach Einnahmen von rund 8 Prozent des BIP im Jahr 2000 sind diese bis zum Jahr 2005 auf unter 6,4 Prozent gesunken. In den darauffolgenden Jahren hat die Quote wiederum auf 8 Prozent zugelegt. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise und im Zusammenspiel mit dem Konjunkturpaket II kam es wiederum zu einer Reduktion auf

¹ Dorn, F. et al. (2017). Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, ifo Schnelldienst 3/2017, 28-39.

rund 7 Prozent im Jahr 2010. Seitdem nimmt die Quote trotz laufender Anpassungen der Schwellenwerte des Einkommensteuertarifs jährlich zu. Im Jahr 2018 lag die Quote der Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer bei knapp 9 Prozent des BIP und damit um 1 Prozentpunkt höher als die höchsten Werte der letzten 20 Jahre bzw. um 1,9 Prozentpunkte höher als noch im Jahr 2010.

Abbildung 2: Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer in Prozent des BIP (1999-2018)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Dies spiegelt sich auch in der Abgabenquote wider. Diese hat zwischen 2010 und 2018 um 2,7 Prozentpunkte zugelegt.² Damit hat sich in Deutschland die Abgabenbelastung im EU-Vergleich merklich erhöht. Belief sich die Differenz zur EU-weiten Abgabenquote im Jahr 2010 noch auf 0,3 Prozentpunkte (DE: 38,8 Prozent; EU: 38,5 Prozent), so beträgt die Differenz im Jahr 2018 bereits 1,2 Prozentpunkte. Die höhere Abgabenbelastung durch die Kalte Progression ist neben verteilungspolitisch problematischen Wirkungen auch mit Wachstums- und Beschäftigungseinbußen verbunden.

So zeigen Strohner et al. (2019)³, dass die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags in der Lohn- und Einkommensteuer mit einem Entlastungsvolumen von rund 10 Mrd. Euro mittelfristig die Wertschöpfung und die Beschäftigung um 0,3 Prozent bzw. 0,25 Prozent stärkt. Eine vollständige Abschaffung des Solis (inkl. Soli auf KöSt und KEST) mit einem Entlastungsvolumen von rund 18 Mrd. Euro wäre mittelfristig sogar mit einer 0,45 Prozent höheren Wertschöpfung und

einer 0,35 Prozent höheren Beschäftigung verbunden. Würde die steuerliche Belastung durch die Lohn- und Einkommensteuer dem Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2010 entsprechen, nämlich 7,3 Prozent des BIP, dann wären die privaten Haushalte im Jahr 2018 mit rund 55 Mrd. Euro weniger belastet worden. Dies würde die wirtschaftliche Entwicklung deutlich stärken.

Die zusätzlichen Einnahmen, die sich aus dem Anstieg der Abgabenquote ergeben, wurden in Deutschland in den letzten Jahren maßgeblich zur Verbesserung des Finanzierungssaldos und damit zur Reduktion der öffentlichen Verschuldung herangezogen. So hat sich seit dem Jahr 2011 der Finanzierungssaldo von einem Defizit von 0,9 Prozent des BIP auf einen Überschuss von 1,9 Prozent des BIP verbessert. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der öffentliche Finanzierungsüberschuss zu einem nicht geringen Teil über die Kalte Progression und damit verbunden markante Steuererhöhungen zustande gekommen ist. Mit der Verwendung der Mehreinnahmen für andere Zwecke wird eine Steuerentlastung privater Haushalte immer unwahrscheinlicher. Insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit schwachen wirtschaftlichen Entwicklung und auch den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen z.B. im Zusammenhang mit Klimapolitik und Strukturwandel, wäre eine wachstums- und beschäftigungsförderliche Steuerreform angezeit.

Das Beispiel Deutschland verdeutlicht, dass mit dem Fokus auf den Grundfreibetrag zwar negative Verteilungswirkungen der Kalten Progression gedämpft werden, der Anstieg der Belastung aber nicht verhindert wird. Zudem führt die reine Fokussierung auf die Kalte Progression im engeren Sinne, die lediglich die Inflation berücksichtigt, dazu, dass trotz der Anpassung der Schwellenwerte die steuerliche Belastung der privaten Haushalte immer weiter steigt. Damit verbunden ist eine stetige Erhöhung der Abgabenquote und ein entsprechender Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität. Um die Kalte Progression vollständig abzuschaffen, Planungssicherheit zu bieten und die Einkommen der privaten Haushalte zu stabilisieren, ist eine Kopplung des Steuertarifs, Absetz- und Freibeträge an die durchschnittliche Lohnentwicklung Voraussetzung.

Rückfragen:

Mag. Ludwig Strohner
Leiter des Forschungsbereichs Öffentliche Finanzen
Tel.: +43 (0) 664 88 73 96 26
E-Mail: ludwig.strohner@ecoaustria.ac.at

² Der weitere Anstieg ist insbesondere durch Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Grunderwerbsteuer und Solidaritätszuschlag bedingt.

³ Strohner, L., J. Berger und T. Thomas (2019). Sekt oder Selters? – Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei Beendigung des Solidaritätszuschlags, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 19, 313-330.