



Automatische Inflationsanpassung auch bei Lohn- und Einkommensteuer

Stellungnahme für den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 20/253

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Björn Kauder

Köln, 05.12.2022

IW-Report 66/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 27877-101

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale

Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Alle Studien finden Sie unter www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund	5
2 Aufkommenseffekte und systematische Überlegungen	5
3 Belastungswirkung für die Steuerzahler	7
4 Finanzpolitische Schlussfolgerung.....	13
Literatur	14

JEL-Klassifikation

H20 – Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen

H24 – Einkommensteuer und sonstige Personensteuern und Subventionen

Zusammenfassung

Die Kalte Progression führt einerseits dazu, dass real konstante Einkommen mit der Zeit in höhere Regionen des Einkommensteuertarifs rutschen und stärker belastet werden sowie andererseits die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steuereinnahmen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) automatisch steigt. Unter Ökonomen wird die Kalte Progression daher größtenteils als heimliche Steuererhöhung mit negativen Auswirkungen für Arbeitsanreize angesehen, die es zu korrigieren gilt. Die Verschiebungen der Steuerlastverteilung und die Ausweitung der Steuerquote entziehen sich dabei der demokratischen Kontrolle. Von daher ist es aus systematischer Sicht richtig, die Kalte Progression auszugleichen. Insbesondere im aktuellen Umfeld mit hohen Inflationsraten sind die Belastungswirkungen erheblich. Gemessen am jeweiligen Bruttoeinkommen profitiert dabei die Mitte der Einkommensverteilung von der Rücknahme der Kalten Progression in etwa so stark wie Haushalte mit hohem Einkommen. In absoluten Werten steigt die Entlastung aufgrund des progressiven Tarifverlaufs zunächst mit dem Einkommen, bei Spitzenverdienern fällt der Effekt allerdings wieder leicht. Dies liegt an der Gleitzone des Solidaritätszuschlags und daran, dass der Eckwert des Beginns der Reichensteuer nicht verschoben wird.

Der einfachste Weg, der Kalten Progression zu begegnen, liegt in der Einrichtung eines Tarifs auf Rädern. Hierbei werden die nominalen Eckwerte des Einkommensteuertarifs automatisch an die Preisentwicklung angepasst. Dabei sollten nicht auszuschließende Schätzfehler über einen Abgleich mit den Ist-Werten ausgeglichen werden. Ein Tarif auf Rädern stellt sicher, dass bei konstanten realen Bruttoeinkommen die reale Steuerbelastung gleichbleibt. Mehrere Länder wie die Schweiz, die Vereinigten Staaten, Schweden oder Frankreich können dabei als Beispiel dienen.

1 Hintergrund

Seit dem Jahr 2016 werden die nominalen Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs in Deutschland regelmäßig um die Inflationsrate verschoben. Diese Maßnahme dient dazu, schleichende Steuererhöhungen zu vermeiden, die entstehen, wenn die Nominaleinkommen in Höhe der Inflationsrate steigen und sich durch die starren Einkommensgrenzen des progressiven Einkommensteuertarifs ein höherer Grenz- und Durchschnittsteuersatz ergibt. Diese sogenannte Kalte Progression führt einerseits dazu, dass real konstante Einkommen mit der Zeit in höhere Regionen des Tarifs rutschen und stärker belastet werden sowie andererseits die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steuereinnahmen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) automatisch steigt. Unter Ökonomen wird die Kalte Progression daher größtenteils als heimliche Steuererhöhung mit negativen Auswirkungen für Arbeitsanreize angesehen, die es zu korrigieren gilt (vgl. Boss et al., 2008).

Vor dem Jahr 2016 wurde die Kalte Progression in Deutschland nicht regelmäßig ausgeglichen. Vielmehr war es politische Praxis, in unregelmäßigen Abständen eine Steuerreform zu beschließen, die auch die Wirkungen der Kalten Progression (teilweise) rückgängig machte, ohne dass diese schleichende Mehrbelastung explizit ausgewiesen wurde. Nach dem Bundestagsbeschluss vom 29. März 2012, der alle zwei Jahre einen Steuerprogressionsbericht einfordert, wurde seit dem Jahr 2016 eine politische Routine im Bundesfinanzministerium eingeführt, die Kalte Progression diskretionär auszugleichen. Grundlage für die konkrete Verschiebung der Tarifgrenzen für die folgenden zwei Jahre bilden die im Steuerprogressionsbericht prognostizierte Inflationsrate für das laufende und das kommende Jahr. Damit basiert der Ausgleich der Kalten Progression stets auf Schätzwerten, da im Nachhinein keine Anpassungen an die tatsächliche Inflationsrate vorgesehen sind.

Der fünfte Steuerprogressionsbericht vom 02.11.2022 (Bundesregierung, 2022a) bildet die Grundlage für die Anpassung des Einkommensteuertarifs zum 1. Januar 2023 und zum 1. Januar 2024. Dieser geht von einer Inflationsrate von 7,2 Prozent für das Jahr 2022 und 6,3 Prozent für 2023 aus. Entsprechend der bisherigen Logik des Ausgleichs der Kalten Progression wird die Inflation eines Jahres erst im Folgejahr bei der Anpassung des Tarifs berücksichtigt (nachgelagert). Ergo werden die Tarifeckwerte zum 1. Januar 2023 um 7,2 Prozent und zum 1. Januar 2024 um 6,3 Prozent verschoben, was am 10.11.2022 vom Deutschen Bundestag im Rahmen des Inflationsausgleichsgesetzes beschlossen wurde. Im Zuge dessen wurden auch die Anpassungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags beschlossen, die den Berechnungen im 14. Existenzminimumberichts (Bundesregierung, 2022b) folgen.

Die FDP-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag spricht sich im zugrunde liegenden Antrag für das Vorgehen der Bundesregierung und damit das Inflationsausgleichsgesetz aus, fordert gleichzeitig aber darüber hinausgehend künftig eine automatische Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs an die Inflationsrate (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2022). Die Landesregierung solle dieses Anliegen über den Bundesrat forcieren.

2 Aufkommenseffekte und systematische Überlegungen

Durch die derzeit hohen Inflationsraten im Zuge der gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreise hat die öffentliche Debatte um die Kalte Progression wieder Fahrt aufgenommen. Ging es in vergangenen Zeiten, in denen das Inflationsziel der Europäischen Zentralbank von 2 Prozent meist unterschritten wurde, nur um Korrekturen des Steueraufkommens in Höhe von maximal 4 Milliarden Euro pro Jahr, sind die

Belastungswirkungen der Kalten Progression in diesem Jahr deutlich höher. Wie im folgenden Abschnitt berechnet, ergibt sich für das Jahr 2022 eine Belastungswirkung von 14 Milliarden Euro (Tabelle 2-1). Durch die geplante Korrektur des Tarifs zum 1. Januar 2023 verzichten die Gebietskörperschaften im Jahr 2023 auf Steuereinnahmen in dieser Höhe. Die Kalte Progression des Jahres 2022 gibt der Staat den Steuerzahlern allerdings nicht zurück.

Im Jahr 2024 werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs laut Inflationsausgleichsgesetz erneut verschoben. Dabei unterstellt die Bundesregierung für das Jahr 2023 eine Inflationsrate von 6,3 Prozent. Die entsprechende Verschiebung der Tarifeckwerte führt zu einem Aufkommenseffekt im Jahr 2024 von fast 17 Milliarden Euro. Kumuliert verzichtet der Fiskus in den Jahren 2023 und 2024 damit auf rund 45 Milliarden Euro im Vergleich zu dem Fall, dass weder die Tarifeckwerte noch der Grundfreibetrag in diesem Zeitraum angepasst würden.

Tabelle 2-1: Aufkommenswirkung der Kalten Progression nach Gebietskörperschaften

Lohn- und Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Milliarden Euro (Rundungsdifferenzen beachten)

	2023	2024	Kumuliert
Bund	6,1	13,6	19,7
Länder	5,7	12,7	18,5
Kommunen	2,0	4,5	6,5
Gesamt	13,9	30,8	44,7

Quellen: Sozio-ökonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

Auf Schleswig-Holstein entfallen rund 3 Prozent des Anteils von Ländern und Kommunen (BMF, 2022). Ausgehend von dem kumulierten Gesamteffekt in den Jahren 2023 und 2024 von Ländern und Kommunen in Höhe von rund 25 Milliarden Euro beträgt der Anteil von Schleswig-Holstein rund 750 Millionen Euro, wobei davon gut 540 Millionen Euro das Land und knapp 210 Millionen Euro die Kommunen tragen.

Diese im Vergleich zu den Vorjahren hohen Volumina haben im Laufe des Jahres 2022 zu Forderungen geführt, auf die Korrektur zu verzichten, da der Staat das Geld benötige, um die Entlastungspakete zu finanzieren (SVR, 2022). Somit wird die heimliche Steuererhöhung als eine Alternative zu einem demokratisch legitimierten Verfahren gesehen, um bei einem Finanzierungsbedarf des Staates Steuererhöhungen umzusetzen. Dies zeigt, dass ein sogenannter „Tarif auf Rädern“, also eine automatische Anpassung der Tarifeckwerte an die Inflationsrate, ein geeignetes politökonomisches Instrument sein könnte, um diskretionäre finanzielle Begehren der Politik abzuwehren und den demokratischen Diskurs um eine gerechte Steuerpolitik zu stärken.

Jährliche automatische Anpassungen von Einkommensgrenzen sind in der Sozialgesetzgebung sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite des Staats bekannt. Beispiele hierfür sind die Beitragsbemessungsgrenzen für die Sozialversicherungsbeiträge, die aufgrund einer gesetzlichen Regelung mit der Brutto-lohntwicklung angepasst werden. Auch der gesetzliche Rentenwert wird formelbasiert fortgeschrieben. Eine gesetzliche Festschreibung der vorgelagerten und automatisierten Beseitigung der Kalten Progression auf Basis einer Inflationsschätzung im Steuerprogressionsbericht („Tarif auf Rädern“) wäre eine

politökonomisch zielführende Weiterentwicklung der derzeitigen Regelung, um heimliche und demokratisch nicht legitimierte Steuererhöhungen auszuschließen.

Ein wichtiger Aspekt wäre in diesem Zusammenhang, die Schätzfehler des Steuerprogressionsberichts auszugleichen. Dies könnte beispielsweise erfolgen, indem die Differenz zwischen Schätzwert und Ist-Wert im Jahr darauf verrechnet wird. Um den Schätzfehler zu minimieren, wäre zudem eine jährliche Aktualisierung des Steuerprogressionsberichts sowie ein späteres Erscheinen im Kalenderjahr hilfreich. Zweifelsfrei muss die parlamentarische Umsetzung nach Erscheinen des Berichts zum Jahresende sichergestellt bleiben.

3 Belastungswirkung für die Steuerzahler

Die derzeit hohe Inflation bewirkt neben der Belastung der Privathaushalte über höhere Preise und entsprechend höhere Konsumausgaben auch eine Mehrbelastung über die Kalte Progression. Ein sinkendes Realeinkommen bedarf in einem progressiven Einkommensteuertarif eines Absinkens des durchschnittlichen Steuersatzes. Durch die starren nominalen Einkommensgrenzen im deutschen Steuerrecht ist dies allerdings nicht gegeben. Kommt es zu nominalen Einkommenssteigerungen unterhalb oder bis maximal der Inflationsrate, so steigt sogar der durchschnittliche Steuersatz. In beiden Szenarien, also konstante Nominaleinkommen und fallende Realeinkommen oder steigende Nominaleinkommen maximal in Höhe der Inflationsrate und damit konstante Realeinkommen, sind die Steuerzahler von der Kalten Progression betroffen. Nur in der letzteren Variante mit steigenden Nominaleinkommen hat der Staat auch Mehreinnahmen. Nach Definition in der ökonomischen Literatur und nach der Bundesregierung ist für beide Szenarien der Einkommensteuertarif mit der Inflationsrate zu korrigieren (vgl. SVR, 2011, S. 206ff.; Bundesregierung, 2022a). Nur so ist eine unveränderte Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit sichergestellt.

Für das Jahr 2022 geht die Bundesregierung in ihrer Herbstprognose von einer Inflationsrate gemessen mit dem Laspeyres-Verbraucherpreisindex von 8,0 Prozent aus (BMWK, 2022). Für die Verschiebung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs wird allerdings wie in den vergangenen Jahren die Entwicklung der privaten Konsumausgaben herangezogen, die bei 7,2 Prozent liegt. Der Unterschied zwischen den beiden Werten liegt in der Berücksichtigung der Substitutionseffekte bei Verwendung der privaten Konsumausgaben. Die „wahre“ Inflationsrate würde zwischen den beiden Werten liegen, gemessen als Kostensteigerung bei nutzenäquivalenten Substitutionseffekten, sogenannten kompensierten Substitutionseffekten als Konüs-Cost-of-Living-Index (vgl. Mudgett, 1945). Da die kompensierten Substitutionseffekte nicht ohne weitere modelltheoretische Methodik gemessen werden können, wird entweder der Laspeyres-Index oder der Paasche-Index zur Inflationsmessung genutzt. Der Paasche-Index beinhaltet neben den Preisveränderungen die beobachteten Mengenveränderungen der Konsumenten, also Substitutionseffekte einschließlich Einkommenseffekten, die sogenannten unkompensierten Substitutionseffekte, welche einfach zu beobachten sind durch die Veränderung der Konsumausgaben. Somit ist der Paasche-Index äquivalent zu den Veränderungen der privaten Konsumausgaben. Beide Veränderungsraten unterschätzen die „wahren“ Kostensteigerungen der privaten Haushalte, während der Laspeyres-Verbraucherpreisindex diese überschätzt, weil er keine Substitution berücksichtigt. Der Konüs-Cost-of-Living-Index würde immer zwischen Paasche- und Laspeyres-Index liegen. Zum Ausgleich der Kalten Progression können prinzipiell alle genannten Indizes herangezogen werden. Die Bundesregierung hat sich für die Konsumausgaben und damit den Paasche-Index als Untergrenze entschieden. Für den Staat bedeutet dieses Vorgehen verglichen zur Alternative einen geringeren Aufkommenseffekt. Für das Jahr 2023 wird laut Steuerprogressionsbericht mit einer Inflationsrate von 6,3 Prozent

gerechnet. Dieser Wert ist maßgeblich für die Verschiebung der Tarifeckwerte zum 1. Januar 2024. Die Verschiebung des Grundfreibetrags richtet sich hingegen nach der Ausgabenentwicklung für das Existenzminimum aus dem Existenzminimumbericht. Diese basiert auf einem Mischindex aus Preisentwicklungen für die Konsumausgaben der unteren 20 Prozent der Einkommensverteilung in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der allgemeinen Nettolohnentwicklung. Die sich daraus ergebende Fortschreibung des Grundfreibetrags ist meist höher als die allgemeine Paasche-Inflationsrate, was dazu führt, dass die erste Progressionszone immer weiter zusammengeschieben wird. Dadurch steigen die Grenzsteuersätze im Einkommensbereich der ersten Progressionszone immer schneller an.

Tabelle 3-1: Belastung der Kalten Progression nach Haushaltstypen im Jahr 2022

Bruttoeinkommen in Euro pro Monat, Belastung mit Einkommensteuer und ggf. Solidaritätszuschlag in Euro pro Jahr

Einzelveranlagung			Zusammenveranlagung der Ehepartner, zwei Kinder							
Monats-einkommen	Single, kein Kind	Alleinerz. 1 Kind	Einkommen 1. Partner	Einkommen 2. Partner						
				0 €	1.000 €	2.000 €	4.000 €	5.000 €	7.000 €	10.000 €
1.000 €	0 €	0 €	1.000 €	0 €	0 €	-246 €	-406 €	-480 €	-402 €	-472 €
1.500 €	-119 €	0 €	1.500 €	0 €	-168 €	-324 €	-438 €	-518 €	-288 €	-544 €
2.000 €	-173 €	-141 €	2.000 €	0 €	-246 €	-350 €	-478 €	-564 €	-168 €	-626 €
2.500 €	-202 €	-179 €	2.500 €	-186 €	-324 €	-376 €	-518 €	-580 €	-182 €	-710 €
3.000 €	-238 €	-209 €	3.000 €	-270 €	-350 €	-406 €	-564 €	-456 €	-246 €	-798 €
3.500 €	-280 €	-246 €	3.500 €	-330 €	-374 €	-440 €	-584 €	-336 €	-310 €	-856 €
4.000 €	-329 €	-291 €	4.000 €	-354 €	-406 €	-478 €	-462 €	-220 €	-380 €	-1.002 €
4.500 €	-385 €	-208 €	4.500 €	-384 €	-440 €	-518 €	-340 €	-156 €	-452 €	-1.200 €
5.000 €	-449 €	-86 €	5.000 €	-416 €	-480 €	-564 €	-220 €	-220 €	-532 €	-1.202 €
5.500 €	-527 €	-129 €	5.500 €	-454 €	-524 €	-568 €	-162 €	-292 €	-620 €	-1.200 €
6.000 €	-613 €	-205 €	6.000 €	-498 €	-576 €	-430 €	-230 €	-366 €	-712 €	-1.200 €
6.500 €	-750 €	-290 €	6.500 €	-546 €	-540 €	-298 €	-302 €	-446 €	-808 €	-1.202 €
7.000 €	-782 €	-381 €	7.000 €	-598 €	-402 €	-168 €	-380 €	-532 €	-862 €	-1.200 €
7.500 €	-782 €	-502 €	7.500 €	-472 €	-260 €	-196 €	-468 €	-626 €	-1.108 €	-1.198 €
8.000 €	-782 €	-600 €	8.000 €	-324 €	-148 €	-272 €	-560 €	-726 €	-1.200 €	-1.200 €
8.500 €	-781 €	-600 €	8.500 €	-182 €	-220 €	-354 €	-658 €	-828 €	-1.200 €	-1.200 €
9.000 €	-781 €	-600 €	9.000 €	-188 €	-300 €	-440 €	-762 €	-906 €	-1.200 €	-1.200 €
9.500 €	-700 €	-600 €	9.500 €	-264 €	-382 €	-532 €	-846 €	-1.202 €	-1.200 €	-1.200 €
10.000 €	-670 €	-600 €	10.000 €	-344 €	-472 €	-626 €	-1.002 €	-1.202 €	-1.200 €	-1.164 €
25.000 €	-673 €	-478 €	25.000 €	-956 €	-956 €	-956 €	-956 €	-958 €	-956 €	-958 €

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

In Tabelle 3-1 ist die Belastung der Kalten Progression nach Haushaltstyp und Bruttoarbeitseinkommen für das Jahr 2022 dargestellt. Der angegebene Wert gibt dabei die Entlastung bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Jahr 2023 durch das Inflationsausgleichsgesetz an. Am Beispiel des Single-Haushalts wird die einkommensabhängige Wirkung der Belastung deutlich. Je höher die Tarifzone, in der sich das zu versteuernde Einkommen befindet, desto höher die Belastung in Euro. Ein Maximalbetrag wird bei einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 7.000 Euro im Monat erreicht. Dort befindet sich ein Single in der sogenannten Gleitzone des Solidaritätszuschlags. Der Grenzsteuersatz ist hier besonders hoch und somit ist die absolute Belastung bei ausbleibender Tarifverschiebung maximal. Anschließend fällt der Grenzsteuersatz wieder, wenn der „reguläre“ Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent erreicht wird und die Belastung beträgt etwas mehr als 670 Euro im Jahr. Die Gleitzone des Solidaritätszuschlags wird im Rahmen des Inflationsausgleichsgesetzes ebenfalls verschoben, was hier berücksichtigt wird.

Die Belastung durch die Kalte Progression bei einem Hocheinkommen von 25.000 Euro im Monat müsste aus systematischer Sicht etwas höher ausfallen als hier berechnet. Die Bundesregierung hat sich jedoch entgegen den vergangenen Routinen dazu entschieden, die sogenannte Reichensteuersatzgrenze im Einkommensteuertarif nicht zu verschieben, ab der ein Aufschlag von 3 Prozentpunkten auf den Grenzsteuersatz erfolgt (von 42 Prozent auf 45 Prozent). Diese Grenze liegt weiterhin bei einem zu versteuernden Einkommen von 277.825 Euro im Jahr. Von daher kommt es für Spitzenverdiener zu einer diskretionären Steuererhöhung.

Bei Alleinerziehenden ergeben sich leicht abweichende Effekte über das Zusammenspiel von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Für geringe Einkommen ist das Kindergeld günstiger als der Kinderfreibetrag. Ab einem bestimmten zu versteuernden Einkommen ist der Kinderfreibetrag günstiger und wird vom zu versteuernden Einkommen abgezogen, weil dessen Steuerersparnis dann höher ist als das gezahlte Kindergeld. Kindergeld und Kinderfreibetrag werden mit dem Inflationsausgleichsgesetz zum 1. Januar 2023 erhöht, das Kindergeld prozentual aber deutlich stärker als der Kinderfreibetrag (von 219 Euro pro Monat und Kind auf 250 Euro, also um 14,2 Prozent; der Kinderfreibetrag steigt dagegen von 5.620 Euro auf 6.024 Euro, also lediglich um 7,2 Prozent). Dadurch wechseln einige Alleinerziehende zum Kindergeld, für die vorher der Kinderfreibetrag günstiger war. Das höhere Kindergeld führt dazu, dass die Belastung dieser Haushalte durch die Kalte Progression bei einem Bruttoeinkommen zwischen 4.500 Euro und 6.000 Euro im Monat daher verhältnismäßig niedrig liegt. Insgesamt liegt die Belastung der Alleinerziehenden niedriger als bei Singles, da sie wegen ihres zusätzlichen Alleinerziehenden-Entlastungsfreibetrags und dem relativ früh wirkenden Kinderfreibetrag in den Progressionszonen des Tarifs stets einen niedrigeren Grenzsteuersatz aufweisen.

Bei einer Familie mit zwei Kindern ist die Entlastung in Abhängigkeit vom Einkommen des zweiten Partners in Tabelle 3-1 dargestellt. Wenn es kein Einkommen des zweiten Partners im Haushalt gibt, ist die Belastung bis 5.000 Euro im Monat ähnlich zu der des Single-Haushalts, weil die Kinderfreibeträge nicht günstiger als das Kindergeld sind. Ändert sich das Ergebnis dieser Günstigerprüfung, so liegt die Belastung niedriger als beim Single-Haushalt und steigt dann erst wieder für hohe Einkommen. Mit höherem Einkommen des Zweitverdieners steigt die Belastung des Haushalts aufgrund der höheren Grenzsteuersätze. Die Einkommenschwelle, ab der der Kinderfreibetrag günstiger als das Kindergeld ist, verschiebt sich weiter nach rechts. Wie bei den Alleinerziehenden sinkt die Belastung durch die Kalte Progression in diesem Einkommensbereich stets deutlich ab bei Haushalten, die vor der überproportionalen Kindergelderhöhung den Kinderfreibetrag nutzten und nun ins Kindergeld wechseln.

Im Jahr 2023 rechnet die Bundesregierung laut Inflationsausgleichsgesetz mit einer Inflationsrate von 6,3 Prozent. Für die Haushaltskonstellationen in Tabelle 3-1 ergeben sich daraus weitere Belastungen. Da die von der Bundesregierung unterstellte Inflationsrate für das Jahr 2023 knapp 1 Prozentpunkt unter dem Wert für 2022 liegt, betragen die Effekte etwas mehr als 85 Prozent der Werte in Tabelle 3-1. Ein Single mit einem Bruttoeinkommen von 2.500 Euro im Monat würde durch die Kalte Progression im Jahr 2023 beispielsweise etwa um weitere 175 Euro belastet werden. Im Jahr 2022 beträgt die Belastung 202 Euro. Durch die zum 1. Januar geplante erneute Anpassung der Tarifeckwerte wird die Kalte Progression des Jahres 2023 im Jahr 2024 analog ausgeglichen.

Tabelle 3-2: Relative Belastung der Kalten Progression nach Haushaltstypen im Jahr 2022

Einkommen in Euro pro Monat, Belastung mit Einkommensteuer und ggf. Solidaritätszuschlag in Prozent des Einkommens pro Jahr

Einzelveranlagung			Zusammenveranlagung der Ehepartner, zwei Kinder							
Monats-einkommen	Single, kein Kind	Alleinerz. 1 Kind	Einkommen 1. Partner	Einkommen 2. Partner						
				0 €	1.000 €	2.000 €	4.000 €	5.000 €	7.000 €	10.000 €
1.000 €	0,0%	0,0%	1.000 €	0,0%	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,4%	-0,4%
1.500 €	-0,7%	0,0%	1.500 €	0,0%	-0,6%	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,3%	-0,4%
2.000 €	-0,7%	-0,6%	2.000 €	0,0%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,4%
2.500 €	-0,7%	-0,6%	2.500 €	-0,6%	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,2%	-0,5%
3.000 €	-0,7%	-0,6%	3.000 €	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,2%	-0,5%
3.500 €	-0,7%	-0,6%	3.500 €	-0,8%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,5%
4.000 €	-0,7%	-0,6%	4.000 €	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,5%	-0,2%	-0,3%	-0,6%
4.500 €	-0,7%	-0,4%	4.500 €	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,3%	-0,1%	-0,3%	-0,7%
5.000 €	-0,7%	-0,1%	5.000 €	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,2%	-0,2%	-0,4%	-0,7%
5.500 €	-0,8%	-0,2%	5.500 €	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,6%
6.000 €	-0,9%	-0,3%	6.000 €	-0,7%	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,6%
6.500 €	-1,0%	-0,4%	6.500 €	-0,7%	-0,6%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,6%
7.000 €	-0,9%	-0,5%	7.000 €	-0,7%	-0,4%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,5%	-0,6%
7.500 €	-0,9%	-0,6%	7.500 €	-0,5%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	-0,6%
8.000 €	-0,8%	-0,6%	8.000 €	-0,3%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,6%
8.500 €	-0,8%	-0,6%	8.500 €	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,5%	-0,6%	-0,5%
9.000 €	-0,7%	-0,6%	9.000 €	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,5%
9.500 €	-0,6%	-0,5%	9.500 €	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,5%	-0,7%	-0,6%	-0,5%
10.000 €	-0,6%	-0,5%	10.000 €	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,5%
25.000 €	-0,2%	-0,2%	25.000 €	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft.

Die relative Belastungswirkung in Prozent des Jahresarbeitseinkommens des Haushalts für das Jahr 2022 in Tabelle 3-2 zeigt, dass die Belastung bei steuerzahlenden niedrigen Einkommen ähnlich wie bei mittleren Einkommen ist. Bei Singles liegt diese bei 0,7 Prozent für Einkommen zwischen 1.500 Euro und 5.000 Euro im Monat. Durch die steigenden Grenzsteuersätze insbesondere in der Gleitzone des Solidaritätszuschlags steigt die Belastung auf bis zu 1 Prozent des Einkommens an bei einem Einkommen von 6.500 Euro pro Monat. Für Haushalte mit sehr hohem Einkommen sinkt die relative Belastung, da der maximale Eurobetrag nach übersteigen der Progressionszone konstant bleibt. Bei Haushalten mit Kindern liegt die maximale Belastung bei 0,8 Prozent. Gerade bei der Familie mit zwei Kindern bleibt die relative Belastung mit steigendem Einkommen länger konstant und sinkt nach Erreichen des Höchstwerts für mittlere Einkommen schneller ab als bei Singles.

Tabelle 3-3: Verteilungs- und Aufkommenswirkungen der Kalten Progression im Jahr 2022

Sortiert nach äquivalenzgewichtetem Haushaltsbruttoeinkommen

Verteilung des äquivalenzgewichteten Haushaltsbruttoeinkommen	Einkommensteuer und Soli	Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Einkommensteuer und Soli	Einkommensteuer	Solidaritätszuschlag	Einkommensteuer und Soli
	in Mrd. Euro	in Prozent des Bruttoeinkommens			Prozentuale Verteilung der Belastung		
1. Dezil	0,0	-0,03	0,00	-0,03	0,2	0,0	0,2
2. Dezil	-0,3	-0,18	0,00	-0,18	2,0	0,0	1,9
3. Dezil	-0,6	-0,34	0,00	-0,34	4,7	0,0	4,6
4. Dezil	-0,9	-0,41	0,00	-0,41	6,8	0,0	6,6
5. Dezil	-1,1	-0,42	0,00	-0,42	8,3	0,1	8,0
6. Dezil	-1,3	-0,43	0,00	-0,43	9,7	0,0	9,4
7. Dezil	-1,5	-0,43	0,00	-0,43	11,1	0,3	10,8
8. Dezil	-1,7	-0,42	0,00	-0,42	12,8	2,1	12,5
9. Dezil	-2,4	-0,46	-0,01	-0,47	17,5	9,1	17,3
10. Dezil	-4,0	-0,40	-0,04	-0,44	26,9	88,4	28,6
Insgesamt	-13,9	-0,39	-0,01	-0,41	100,0	100,0	100,0

Quellen: Sozio-ökonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

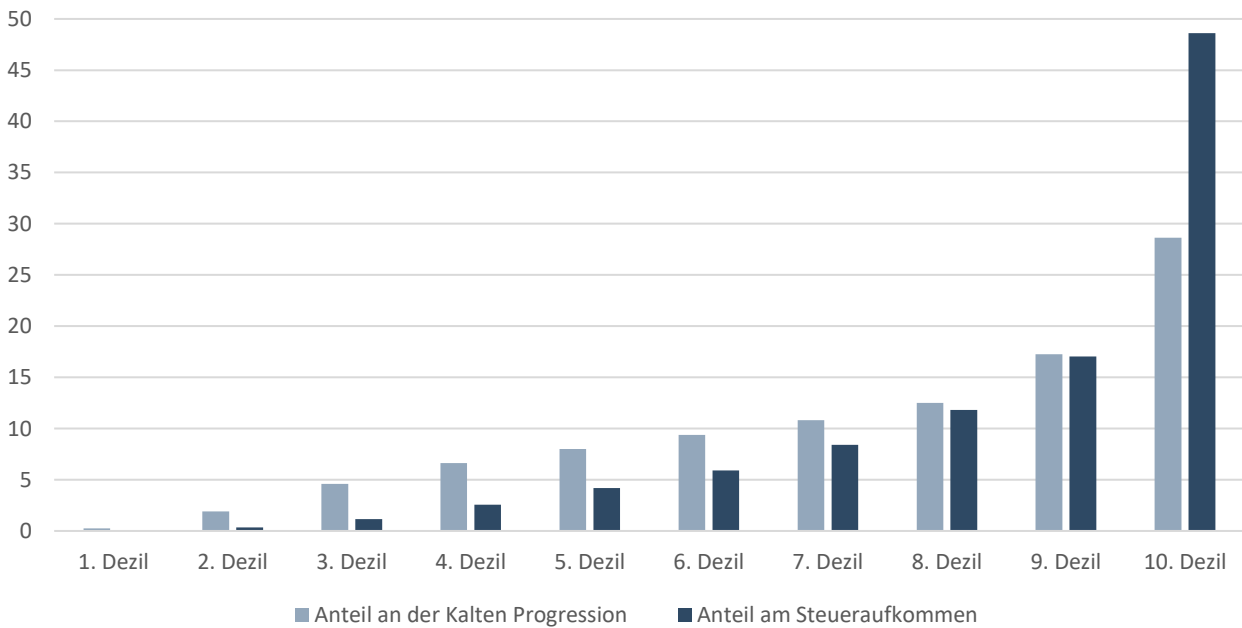
Die relative Belastung spiegelt sich auch in den Verteilungswirkungen der Kalten Progression in Relation zum gesamten Bruttoeinkommen wider, die mithilfe des IW-Mikrosimulationsmodells STATS (Beznoska, 2016) und dem Sozio-ökonomischen Panel simuliert wurde (Tabelle 3-3). In den mittleren Spalten wird gezeigt, dass zwischen viertem und achtem Dezil die Belastung und somit auch die Entlastung bei Korrektur der Kalten Progression in etwa 0,4 Prozent des Bruttoeinkommens beträgt. Im neunten Dezil steigt diese leicht an, liegt

aber im obersten Dezil wieder niedriger. Gemessen am jeweiligen Bruttoeinkommen profitiert folglich die Mitte der Einkommensverteilung vom Ausgleich der Kalten Progression in etwa so stark wie Haushalte mit hohem Einkommen.

Von den Mehreinnahmen durch die Kalte Progression (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) von 14 Milliarden Euro entfallen knapp 29 Prozent auf das oberste Dezil und 17 Prozent auf das neunte Dezil. Bei einer Korrektur der Kalten Progression und der damit verbundenen steuerlichen Entlastung wird die Verteilung des verbleibenden Steueraufkommens dadurch progressiver. Der Grund liegt in dem absolut nach oben begrenzten Entlastungsbetrag. Vom gesamten Steueraufkommen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag entfällt etwa 50 Prozent auf das oberste Dezil (vgl. Beznoska/Hentze, 2021), aber bei der Korrektur der Kalten Progression entfallen nur 29 Prozent des Aufkommenseffekts auf dieses. Das heißt, der Aufkommensanteil des obersten Dezils wird *ceteris paribus* leicht steigen (Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Verteilung von Steueraufkommen und Belastung mit der Kalten Progression nach Dezilen

In Prozent; Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag



Quellen: Sozio-ökonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

4 Finanzpolitische Schlussfolgerung

Das Phänomen der Kalten Progression ist kritisch zu sehen. Grundlegend für das deutsche Steuersystem ist das Leistungsfähigkeitsprinzip, wonach jeder Bürger einen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten sollte, der seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit entspricht. Als Folge der Kalten Progression sehen sich die Steuerzahler höheren Grenzsteuersätzen gegenüber. Es kommt zu einer Stauchung der gesellschaftlichen Steuerlastverteilung, wodurch sich die Verteilungswirkung des Steuersystems von der vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkung unterscheidet. Ferner kommt es zu einer automatischen Ausweitung der Steuerquote. Die Verschiebungen der Steuerlastverteilung und die Ausweitung der Steuerquote entziehen sich dabei der demokratischen Kontrolle. Von daher ist es aus steuersystematischer Sicht richtig, die Kalte Progression auszugleichen. Gemessen am jeweiligen Bruttoeinkommen profitiert dabei die Mitte der Einkommensverteilung in etwa so stark wie Haushalte mit hohem Einkommen. In absoluten Werten steigt die Entlastung aufgrund des progressiven Tarifverlaufs zunächst mit dem Einkommen, bei Spitzenverdienern fällt der Effekt allerdings wieder leicht. Dies liegt an der Gleitzone des Solidaritätszuschlags und daran, dass der Eckwert des Beginns der Reichensteuer nicht verschoben wird.

Der einfachste Weg, der Kalten Progression zu begegnen, liegt in der Einrichtung eines Tarifs auf Rädern. Hierbei werden die nominalen Eckwerte des Einkommensteuertarifs in § 32a EstG automatisch an die Preisentwicklung angepasst. Gleiches gilt für Freibeträge, Freigrenzen und weitere Abzugsmöglichkeiten im Steuerrecht. Der Grundfreibetrag wird bereits von Verfassungswegen her nach Maßgabe des Existenzminimumberichts angepasst. Eine gesetzliche Festschreibung der vorgelagerten und automatisierten Beseitigung der Kalten Progression auf Basis einer Inflationsschätzung im Steuerprogressionsbericht wäre eine politökonomisch zielführende Weiterentwicklung der derzeitigen Regelung. In diesem Zuge sollten nicht auszuschließende Schätzfehler über einen Abgleich mit den Ist-Werten ausgeglichen werden. Ein Tarif auf Rädern verhindert eine Verschiebung der gesellschaftlichen Steuerlastverteilung.¹ Bei konstanten realen Bruttoeinkommen ist sichergestellt, dass auch die reale Steuerbelastung gleichbleibt. Verschiedene Länder wie die Schweiz, die Vereinigten Staaten, Schweden oder Frankreich sind diesen Weg gegangen.

¹ Eine alternative Möglichkeit basiert auf einer Deflationierung der Einkommen. Hierbei wird der gegenwärtige Steuertarif als Basis-tarif festgelegt. Die in Zukunft erzielten Einkommen werden mit der bis dahin aufgelaufenen kumulierten Rate der Preissteigerungen deflationiert. Hiermit sowie mit dem festgelegten Basistarif wird eine fiktive Steuerbelastung errechnet. Die tatsächliche Steuerlast ergibt sich nach Multiplikation mit der aufgelaufenen kumulierten Rate der Preissteigerungen. Dieser Ansatz folgt einer vergleichsweise komplizierten Logik und ist daher auch aus Gründen der Transparenz eher abzulehnen.

Literatur

Beznoska, Martin, 2016, Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), IW-Report, Nr. 27, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2021, Die Steuerlastverteilung der Einkommensteuer und des Soli von 1998 bis 2021, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2022, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften (aktuelle Ergebnisse), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html [22.11.2022]

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022, Eckwerte der Herbstprojektion 2022, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/H/20221012-eckwerte-herbstprojektion-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [22.11.2022]

Boss, Alfred / Boss, Achim / Boss, Thomas, 2008, Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9. Jg., Nr. 1, S. 102–124

Bundesregierung, 2022a, Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/5-progressionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [22.11.2022]

Bundesregierung, 2022b, Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/14-existenzminimumbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [22.11.2022]

Mudgett, Bruce D., 1945, The Cost-of-Living Index and Konüs' Condition, in: Econometrica, 13. Jg., Nr. 2, S. 171–181

Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2022, Automatische Inflationsanpassung auch bei Lohn- und Einkommenssteuer, Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 20/253, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/drucks/00200/drucksache-20-00253.pdf> [22.11.2022]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, 2011, Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden

SVR, 2022, Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 22/23, Wiesbaden