

## Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif

*Die Einkommensteuer soll Steuerlasten nach der Leistungsfähigkeit verteilen und ist daher progressiv: Je höher die nominalen Einkommen sind, umso höher ist der durchschnittliche Steuersatz. Steigende Preise führen dabei zur sogenannten kalten Progression: In realer (preisbereinigter) Betrachtung steigt der Steuersatz. Das heißt: Bei einem gegebenen Steuertarif erhöhen steigende Preise die Steuerbelastung der realen Einkommen (der eigentlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit). Dies bezeichnet man als kalte Progression.*

*In den vergangenen Jahren verhinderten Senkungen des Steuertarifs alles in allem eine kalte Progression. Gegenüber dem Stand Ende der 1990er Jahre wurde der Tarif bis 2005 durch größere Reformen auch in realer Betrachtung deutlich gesenkt. Danach stieg er preisbereinigt wieder etwas an. Seit 2013 wurde der Tarif im Prinzip regelmäßig mit einem Jahr verzögert an die erwartete Inflationsrate angepasst. Die kalte Progression wurde damit zwar nicht immer in jedem Jahr genau kompensiert, aber insgesamt betrachtet etwa ausgeglichen.*

*Im vergangenen Jahr übertraf die kalte Progression die Tarifentlastung 2021 deutlich, da die Preise stark stiegen. In den zwei Vorjahren war es aber zu entgegengesetzten Effekten gekommen – in insgesamt ähnlicher Größenordnung. Dieses Jahr fällt die Inflationsrate nun nochmals sehr viel höher aus. Der Umfang der kalten Progression dürfte sich auf etwa 13½ Mrd € belaufen und erheblich über die bisher beschlossenen Tarifentlastungen hinausgehen. Der Grund hierfür ist, dass zum einen der Steuertarif regelmäßig zeitverzögert angepasst wird und zum anderen die Inflationsdynamik für 2021 unterschätzt wurde. Die Koalitionsparteien diskutieren derzeit, inwiefern die kalte Progression weiter vollständig kompensiert werden soll. Nach bisherigem Vorgehen würde der Tarif 2023 entsprechend der sehr hohen Inflationsrate aus dem Jahr 2022 angepasst.*

*Ungeachtet der konkreten Vorgehensweise für 2023 wäre es für die Zukunft naheliegend, ein zeitnäheres und genaueres Verfahren vorzusehen. Bisher passt der Gesetzgeber den Steuertarif zeitverzögert an die Inflation an und legt die Anpassung für zwei Jahre im Voraus fest. Stattdessen könnte im Herbst jedes Jahres auf Basis der Regierungsprognose für die Inflationsrate des kommenden Jahres der Tarif für das kommende Jahr angepasst werden. Schätzfehler könnten mit der nächsten Tarifverschiebung verrechnet werden. Etwaige davon abweichende Anpassungen wären im Gesetzgebungsverfahren weiterhin möglich.*

*Solange die Finanzpolitik die kalte Progression durch entsprechende Steuertarifsenkungen regelmäßig kompensiert, ergibt sich aus ihr kein zusätzlicher Finanzspielraum. Es wäre deshalb folgerichtig, dass Bund und Länder dann auch nicht mit solchen Einnahmen planen – auch nicht in der mittleren Frist. Vielmehr wären entsprechende Tarifverschiebungen zu berücksichtigen. Inwieweit dies bisher bereits der Fall ist, ist den Planungen häufig nicht zu entnehmen. Hier ist mehr Transparenz wünschenswert.*

*Selbst wenn die kalte Progression zielgenau kompensiert wird, ist die Einkommensbesteuerung regelmäßig grundlegend zu überprüfen. So nimmt die Progression auch durch gesamtwirtschaftlich wachsende Realeinkommen zu. Die Anreiz- und Verteilungswirkungen der Einkommensbesteuerung insgesamt sind daher von Zeit zu Zeit zu evaluieren.*

## Wirkungen der Inflation auf die Einkommensbesteuerung

*Einkommensteuer mit progressivem Tarif*

Die Haupteinnahmequelle von Bund, Ländern und Gemeinden sind Steuern. Im Jahr 2021 belief sich ihr Aufkommen auf ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Einkommensteuer ist die gewichtigste Steuer. Sie wird auf die nominalen Einkommen erhoben. Für die Lohnsteuer, als größter Teil der Einkommensteuer, sind die nominalen Löhne und Gehälter relevant. Der Einkommensteuertarif<sup>1)</sup> soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Das Einkommen bleibt dabei steuerfrei, soweit es zur Deckung des Grundbedarfs nötig ist. Bei darüber liegenden Einkommen steigt der Abgabesatz bis zu einem Spitzensatz von 45 %. Der Einkommensteuertarif ist also progressiv ausgestaltet, sodass der durchschnittliche Steuersatz mit zunehmendem Einkommen steigt.

*Bei Inflation steigt reale Steuerbelastung im progressiven Einkommensteuertarif*

Bei einer nominalen Bemessungsgrundlage und einem progressiven Steuertarif führen steigende Preise zur kalten Progression: In realer (preisbereinigter) Betrachtung steigt der Steuersatz. Das heißt: Bei einem gegebenen Steuertarif wirken regelmäßig steigende Preise wie kontinuierliche Steuererhöhungen auf die realen Einkommen. Dies lässt sich anhand von zwei Beispielen verdeutlichen:

- Meistens wachsen die nominalen Löhne stärker als die Preise. Dann verbleibt ein realer Lohnanstieg. Aus dem nominalen Lohnanstieg resultiert im progressiven Tarif ein höherer durchschnittlicher Steuersatz. Dabei stellt der Lohnanstieg in Höhe der Inflationsrate aber keine höhere Leistungsfähigkeit dar. Denn dieser Teil des Anstiegs kompensiert nur die höheren Preise. Im Ergebnis erhöht sich der durchschnittliche Steuersatz bezogen auf den preisbereinigten Lohn stärker als bezogen auf den nominalen Lohn. Die kalte Progression erhöht also letztlich den durchschnittlichen Steuersatz für einen gegebenen Reallohn (reale Steuerzahlung im Ver-

hältnis zum realen Lohn). Bei gleicher Leistungsfähigkeit steigt somit die Steuerlast.

- Im laufenden Jahr ist die Entwicklung insofern speziell, als die Inflationsrate sogar deutlich über den nominalen Lohnanstieg hinausgeht. Gemäß Projektion der Bundesbank liegt die Inflationsrate bei 7 %. Die durchschnittlichen Nominallöhne steigen nur um 4 %. Damit sinken die Reallöhne vor Steuern. Da die Steuerbelastung an die steigenden Nominallöhne anknüpft, steigt die tarifliche Steuerbelastung bei rückläufigen Reallöhnen. Das heißt, obwohl die Leistungsfähigkeit sinkt (und demnach bei einer progressiven Steuer ein geringerer Steuersatz naheliegt), steigt der Steuersatz.

Da Preisanstiege die Leistungsfähigkeit schwächen, wäre es folgerichtig, dies bei der Einkommensbesteuerung zu berücksichtigen. Wenn solche schleichenden Steuererhöhungen aufgrund der kalten Progression verhindert werden sollen, ist bei steigenden Preisen regelmäßig der Steuertarif entsprechend zu senken.

Aus geldpolitischer Sicht sind weit verbreitete automatische Preisindexierungen grundsätzlich bedenklich. Hierdurch könnte – etwa im Fall einer Lohnindexierung – ein sich selbst verstärkender Inflationsprozess ausgelöst werden. Unter Umständen könnte dann das Interesse vieler Menschen an stabilen Preisen sinken. Damit stiege die Gefahr, dass sich die Inflationserwartungen entankern. Eine Kompensation der kalten Progression im Steuersystem erscheint diesbezüglich alles in allem aber wenig problematisch. Hierbei wird lediglich eine automatische reale Steuersatzerhöhung vermieden. Bei regelmäßigen Anpassungen wäre das Steuersystem in diesem Sinn neutral hinsichtlich

*Laufende Kompensation der kalten Progression verhindert Höherbelastung des realen Einkommens*

*Geldpolitische Implikationen eines Ausgleichs der kalten Progression*

<sup>1)</sup> Der Einkommensteuertarif ist eine mathematische Funktion, die jedem Einkommen eine Steuerzahlung zuordnet.

der Preisentwicklung ausgerichtet.<sup>2)</sup> Dies wäre beispielsweise auch bei einem proportionalen Tarif der Fall.

*Im Mittel seit 1999 niedrige Inflationsraten – aktuell dagegen sehr kräftige Preissteigerungen*

Wie stark die kalte Progression ausfällt, hängt von der Höhe der Inflationsrate ab. Die Preissteigerungsrate lag in Deutschland von 1999 bis 2021 im Mittel bei 1,3 % – gemessen am Konsumdeflator.<sup>3)</sup> Nach bereits hohen Preissteigerungen im Jahr 2021 (+ 3,1 %) werden gemäß der jüngsten Bundesbank-Projektion im laufenden Jahr 6,8 % erwartet. Danach nimmt der Preisdruck allmählich wieder ab. Er liegt aber gemäß der Projektion bis einschließlich 2024 noch merklich über 2 %.<sup>4)</sup>

## Zur Kompensation der kalten Progression im Einkommensteuertarif

*Fokus auf Löhne als Einkunftsart*

Bei den Einkunftsarten, die dem Einkommensteuertarif unterliegen, dominieren die Löhne. Zudem ballen sich diese im Progressionsbereich des Tarifs. Die konkrete Betrachtung des Tarifs fokussiert daher im Folgenden auf die Lohnsteuer – womit der bei Weitem größte Effekt

2 Kalte Progression würde bei hoher Inflationsrate die verfügbaren Realeinkommen besonders stark belasten. Dies würde dann für sich genommen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und den Preisauftrieb dämpfen und potenziell zu einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beitragen. Allerdings wäre in einer solchen Situation nicht gesichert, dass dies nicht durch fiskalische Maßnahmen an anderer Stelle kompensiert wird oder der Staat inflationsbedingte Mehreinnahmen im Rahmen der Haushaltsregeln an anderer Stelle einsetzt. Letztlich hat die Notenbank die geldpolitischen Instrumente, um die Inflation einzudämmen.

3 Hier wird der Deflator des privaten Verbrauchs aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwendet. Dieser liegt auch dem Steuerprogressionsbericht der Bundesregierung zugrunde. Das Eurosystem zielt dagegen auf den Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) ab. Er ist die zentrale Messgröße für Preisstabilität im Rahmen der europäischen Geldpolitik. Trotz gewisser methodischer Unterschiede verlaufen die beiden Preisindizes über einen langen Zeitraum betrachtet relativ ähnlich. Dabei fielen die Teuerungsraten des Deflators der privaten Konsumausgaben in den vergangenen Jahren etwas niedriger aus. So liegt der Anstieg des HVPI über den Zeitraum 1999 bis 2021 bei 1,5 %. Im Jahr 2022 steigt der HVPI gemäß der Bundesbank-Projektion um 7,1 %.

4 Deutsche Bundesbank (2022a), S. 16 ff.

## Progression aufgrund Preisentwicklung auch bei anderen Steuerarten

Auch bei anderen Steuerarten verändert Inflation die Steuerbelastung. Dies gilt insbesondere für die mengenabhängigen Verbrauchsteuern und die Besteuerung von Zinserträgen. Im Vergleich zur kalten Progression bei der Einkommensteuer sind die Effekte aber von kleinerer Bedeutung.

Bei den mengenabhängigen Verbrauchsteuern senkt Inflation die Belastung. Wichtig ist hier vor allem die Energiesteuer. Ein Regelsteuersatz von 47 Cent je Liter Diesel verliert an Wert, wenn das Preisniveau steigt.<sup>1)</sup> Bei Inflation sinkt damit die Steuerlast im Zeitverlauf – die kalte Progression ist hier regelmäßig negativ. Um die mit mengenabhängigen Verbrauchsteuern verfolgten Lenkungswirkungen abzusichern, können deshalb im Zeitverlauf Anpassungen erforderlich werden.

Bei der Besteuerung von Zinserträgen entkoppelt Inflation die Belastung von der Leistungsfähigkeit, die sich im realen Zinssatz niederschlägt. Ein Teil der nominalen Zinseinnahmen kompensiert lediglich den inflationsbedingten Wertverlust des Nominalvermögens. Er stellt keine gestiegene Leistungsfähigkeit dar. Bei gleichen Nominalzinsen bedeutet eine höhere Inflation einen niedrigeren Realzins. Die proportionale Besteuerung der nominalen Zinseinnahmen führt zu einer umso höheren Steuerbelastung des realen Zinssatzes, je höher die Inflation ausfällt. Es entsteht gegebenenfalls sogar eine Abgabepflicht, wenn die Realzinsen negativ ausfallen.<sup>2)</sup>

1 Dies ist bei der Umsatzsteuer nicht der Fall. Sie ist eine proportionale Wertsteuer. Ein jeweils fester Steuersatz wird auf die nominale Bemessungsgrundlage erhoben.

2 Siehe ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2017), S. 71 ff.

## Steuerprogressionsberichte und jahresbezogene Betrachtung

in %

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022
(1) Im Steuerprogressionsbericht veranschlagte Inflationsraten (für jeweiliges Jahr)	1,8	2,0	0,5	1,2	•
(2) Einkommensteuertarif wurde verschoben um (i. d. R. um jeweiligen Vorjahreswert aus Zeile (1))	1,7	1,8	2,0	1,5	1,2
(3) Realisierte Inflationsrate	1,5	1,3	0,6	3,1 <sup>p)</sup>	6,8
(4) Jahresbezogene Betrachtung <sup>1)</sup>					
Über (+) oder Unterkompensation (-) bei Abweichung Tarifverschiebung (2) von der realisierten Inflationsrate im gleichen Jahr (3)	0,2	0,5	1,3	-1,5	<sup>p)</sup> -5,6
darunter wegen ...					
... zeitverzögerter Anpassung	0,0	0,1	0,7	-2,4	<sup>p)</sup> -3,7
... Schätzfehler bezüglich Inflationsrate <sup>2)</sup>	0,1	0,4	0,6	0,9	<sup>p)</sup> -1,9

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. <sup>p</sup> Projektion der Deutschen Bundesbank vom Mai 2022. <sup>1</sup> Jahresbezogene Betrachtung: 2021 wurde der Steuertarif um 1,5 % verschoben. Die Inflation 2021 fiel aber mit 3,1 % deutlich höher aus. Daher wurde der Steuertarif um 1,5 Prozentpunkte zu wenig verschoben (1,5 % - 3,1 % = -1,5 %; rundungsbedingte Abweichung). Hierdurch stiegen die durchschnittlichen Steuersätze bezogen auf die realen Einkommen. <sup>2</sup> Der Steuertarif eines Jahres wurde i. d. R. um die im Steuerprogressionsbericht für das Vorjahr geschätzte Inflation verschoben. Für 2021 ist die Verschiebung des Tarifs 2021 abzüglich der realisierten Inflation des Jahres 2020 angegeben. Somit wurde in diesem Jahr im Steuertarif überkompensiert (1,5 % - 0,6 % = 0,9 %).

Deutsche Bundesbank

der kalten Progression berücksichtigt sein dürfte.<sup>5)</sup>

## Berichterstattung der Bundesregierung zur Wirkung der Inflation im Steuertarif

*Existenzminimumbericht prüft, ob Anhebung des Grundfreibetrags notwendig ist*

Die Inflationsrate spielt an zwei Stellen eine Rolle für Anpassungen am Einkommensteuertarif. Zum Ersten erstellt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Existenzminimumbericht (seit 1995). Die Regierung prüft, ob der steuerliche Grundfreibetrag gemäß den verfassungsgerichtlichen Vorgaben angehoben werden muss, um das Existenzminimum steuerfrei zu halten. Der dort verwendete Mischpreisindex berücksichtigt, wie sich die Preise relevanter Güter und die Nettolöhne und -gehälter entwickeln.

*Steuerprogressionsbericht schlägt Anhebung der übrigen Eckwerte des Einkommensteuertarifs vor*

Zum Zweiten hat die Bundesregierung seit 2012 den Auftrag, über die Wirkung der kalten Progression im Einkommensteuertarif zu berichten (Steuerprogressionsbericht).<sup>6)</sup> Darin stellt sie die (erwartete) inflationsbedingte kalte Progression im Einkommensteuertarif dar. Der Bericht enthält Vorschläge für Tarifverschiebungen (Steuersenkungen) für die beiden kommenden Jahre. Ziel ist es, damit zeitverzögert die inflationsbedingten, schleichenden Steuererhöhungen

des laufenden und des kommenden Jahres auszugleichen. Die Vorschläge basieren auf der Inflationssschätzung der Bundesregierung: Die Schätzung für das laufende Jahr liegt der vorgeschlagenen Tarifanpassung für das nächste Jahr zugrunde. Die Inflationssschätzung für das nächste Jahr bildet die Basis für die empfohlene Anpassung im Tarif des übernächsten Jahres (siehe auch oben stehende Tabelle). Die Entscheidung über konkrete Tarifanpassungen liegt dann bei Bundestag und Bundesrat. Bisher ist der Gesetzgeber den Empfehlungen der Steuerprogressionsberichte weitestgehend gefolgt – oder hat darüber hinaus entlastet.

<sup>5</sup> Die hier enthaltenen Schätzungen zur kalten Progression beschränken sich auf die Lohnsteuer. Es sind daher auch kompensierende Tarifsenkungen nur für die Lohnsteuer einbezogen.

<sup>6</sup> Der Bundestag beauftragte die Bundesregierung im Jahr 2012, regelmäßig über die kalte Progression im Einkommensteuertarif zu berichten. Der erste Steuerprogressionsbericht wurde im Januar 2015 vorgelegt. Dieser weicht vom späteren Vorgehen ab. Seinerzeit wurden vier Jahre behandelt. Ferner wurden Steuersenkungen breiter mit den Progressionseffekten verrechnet. Die Regierung schwenkte mit dem zweiten Bericht (vom Herbst 2016) auf ein anderes Verfahren um – auf das wir uns im Folgenden beziehen.

## Früher größere Anpassungen des Steuertarifs in unregelmäßigen Abständen

*Steuertarifanpassungen in unregelmäßigeren Abständen*

Bei der Einkommensteuer waren früher keine regelmäßigen Tarifanpassungen zum Ausgleich der kalten Progression vorgesehen. Dafür wurde der Einkommensteuertarif aber in unregelmäßigen Abständen umfassender überarbeitet und stärker gesenkt.

*Größere Steuer-senkungen zu Beginn und zur Mitte der 2000er Jahre*

Kurz vor der Jahrtausendwende war die Einkommensteuerbelastung inklusive Solidaritätszuschlag recht hoch: Dem Tarif 1998 gingen einige Jahre ohne regelmäßige oder größere Tarifsenkung bei der Einkommensteuer voraus. Größere Reformen reduzierten dann aber die Tarifbelastung in den Jahren 1999 bis 2001 und 2004 bis 2005 deutlich. 2007 wurde dagegen der Spitzensteuersatz für Einkommen ab 250 000 € von 42 % auf 45 % erhöht. In der Finanzkrise wurde der Tarif im Rahmen der Konjunkturstützung wieder gesenkt. Bis 2013 blieb er dann weitgehend unverändert.

## Seit 2013 weitgehend systematische Tarifanpassungen

*2013 bis 2021: Tarifkorrekturen verhinderten kalte Progression in der Gesamtschau*

Ab dem Steuertarif 2013 berichtet die Bundesregierung über die kalte Progression (zunächst teils nachträglich im ersten Bericht 2015). Seither wurde die kalte Progression durch Tarifkorrekturen in der Summe in etwa ausgeglichen:<sup>7)</sup> Zwar fiel die Inflationsrate im Jahr 2021 höher aus als die Tarifkorrektur für die veranschlagte Inflationsrate des Vorjahres (siehe auch Tabelle auf S. 68). Die kalte Progression wurde daher im Jahr 2021 nur unvollständig kompensiert. Dafür wurde der Steuertarif in vorherigen Jahren aber spürbar stärker gesenkt, als es auf Basis der realisierten Inflationsraten notwendig gewesen wäre. Insbesondere 2019 und 2020 stiegen die Preise spürbar weniger als zuvor für die Kompensation veranschlagt. Hierbei schlug einerseits die zeitverzögerte Anpassung zu Buche. Andererseits wirkten sich auch Fehl-

schätzungen und bewusste Überkompensationen der Inflationsrate aus.

Im laufenden Jahr dürfte die Inflationsrate mit 7 % außergewöhnlich hoch ausfallen. Die Anpassung betrug dagegen nur gut 1 %. In der niedrigen Anpassung schlägt sich zum Ersten nieder, dass regelmäßig der Tarif auf Basis der Inflationsrate des Vorjahres angepasst wird. Zum Zweiten wurde die hier relevante Inflationsrate 2021 zusätzlich deutlich unterschätzt.<sup>8)</sup> Im Mai 2022 hat der Gesetzgeber ad hoc auf die kräftige Inflation reagiert. Mit dem Steuerentlastungsgesetz 2022 beschloss er, den Grundfreibetrag rückwirkend zum Jahresbeginn 2022 nochmals heraufzusetzen.<sup>9)</sup>

Im kommenden Jahr dürfte die kalte Progression dann aus heutiger Sicht deutlich überkompensiert werden – wenn die bisherige Vorgehensweise hinsichtlich der allgemeinen Tarifanpassungen beibehalten wird und die Inflationsrate nicht erneut nach oben überrascht. Dann würde die im kommenden Steuerprogressionsbericht für 2022 erwartete Inflationsrate zeitverzögert im 2023er Tarif berücksichtigt werden. Bei einer derzeit erwarteten Inflationsrate von 7 %, würde eine deutliche Tarifsenkung anstehen. Diese könnte bei der Lohnsteuer Ausfälle von insgesamt etwa 13½ Mrd € bewirken.<sup>10)</sup> Die Koalitionsparteien diskutieren der-

*Tarif des Jahres 2022 teils nachgebessert: Grundfreibetrag weiter angehoben*

*Überkompensation der kalten Progression in 2023 angelegt*

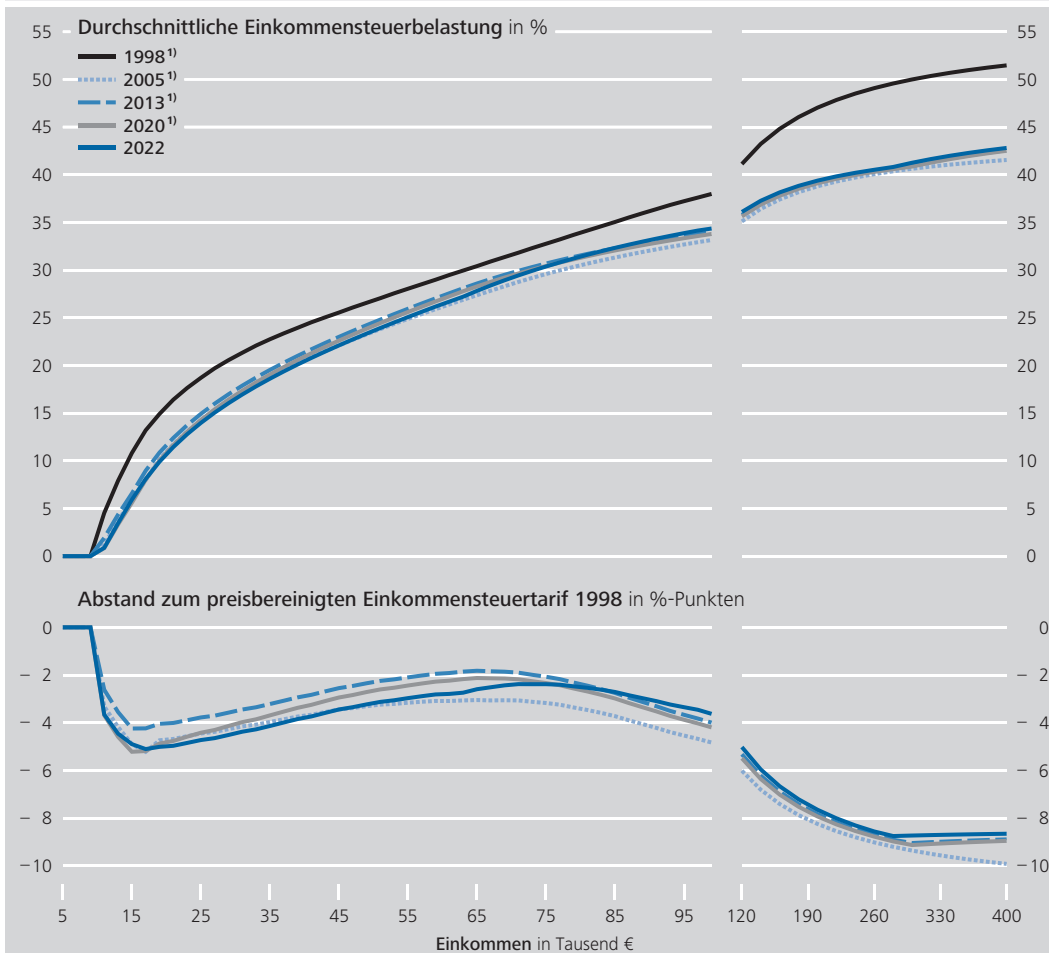
<sup>7</sup> Dabei sind einbezogen: Änderungen am Einkommensteuertarif einschl. der Kinderfreibeträge. Die Anhebungen des Kindergelds sind hier nicht berücksichtigt. Dieses wird vom Lohnsteueraufkommen abgezogen.

<sup>8</sup> Sie wurde auf Basis des Steuerprogressionsberichts vom Herbst 2020 festgelegt. Damals wurde für 2021 nur eine Inflationsrate von 1,2 % erwartet. Das Ergebnis war dann 3,1 %. Der Grundfreibetrag wurde dagegen bereits annähernd ausreichend angehoben.

<sup>9</sup> Zum kleineren Teil soll damit der Grundfreibetrag rückwirkend an die unerwartet hohe Inflationsrate 2021 angepasst werden. Zum größeren Teil wird dies mit der hohen Inflationsrate des Jahres 2022 begründet. Auch über die (hier einbezogenen) tariflichen Entlastungen hinaus senkte der Gesetzgeber die Einkommensteuerbelastung: Insbesondere steigt der Arbeitnehmer-Pauschbetrag rückwirkend zum 1. Januar 2022.

<sup>10</sup> Ob die rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags 2022 als eine Art Vorabentlastung verrechnet wird, ist noch nicht bekannt. Mit einer solchen Verrechnung wären es etwa 11½ Mrd €.

### Preisbereinigte Einkommensteuertarife und Abstand zum Tarif 1998<sup>1)</sup>



Quelle: BMF und eigene Berechnungen. \* Grundlage ist der Einkommensteuertarif für einzeln veranlagte Steuerzahlerinnen und -zahler. Die Tarife werden inklusive des jeweils geltenden Solidaritätszuschlags gezeigt. Die Preisbereinigung erfolgt mit dem Deflator des privaten Verbrauchs aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (für 2022: Projektion der Bundesbank). Hierfür werden die Einkommen mit der Inflationsrate vom jeweiligen Geltungsjahr des Tarifs bis 2022 deflationiert. Darauf werden die jeweils geltenden Steuersätze angewendet. Wäre der Steuertarif immer exakt mit der Inflationsrate verschoben worden, lägen die Tarife exakt übereinander.  
<sup>1)</sup> Preisbereinigt.

Deutsche Bundesbank

zeit, inwiefern die kalte Progression weiter vollständig kompensiert werden soll.

## Der preisbereinigte Steuertarif im Zeitverlauf

Wie sich tarifliche Steuersätze bezogen auf Realeinkommen im Zeitverlauf verschoben haben, lässt sich anhand preisbereinigter Steuertarife darstellen. Das oben stehende Schaubild gibt einen Überblick über den Einkommensteuertarif<sup>11)</sup> (einschl. des preisbereinigten Solidaritätszuschlags<sup>12)</sup>) in ausgewählten Jahren. Konkret zeigt beispielsweise der preisbereinigte

Steuertarif 2013 den Steuersatz jeweils für Realeinkommen in Preisen des Jahres 2022. Die Realeinkommen ergeben sich, indem die nominalen steuerpflichtigen Einkommen im Jahr 2022 mit dem Preisanstieg zwischen 2013 bis 2022 deflationiert werden. Liegt nun der 2022er Steuertarif über dem preisbereinigten 2013er Tarif, haben Tarifanpassungen die kalte Progression nicht vollständig kompensiert. Im umge-

<sup>11</sup> Hierbei ist der Einkommensteuertarif inkl. Solidaritätszuschlag berücksichtigt. Nicht berücksichtigt ist, ob Abzugsbeträge angepasst wurden.

<sup>12</sup> Die Preisbereinigung erfolgt mit dem Deflator des privaten Verbrauchs aus den VGR. D. h., dass für alle Einkommen die gleichen Preissteigerungen unterstellt sind.



kehrten Fall haben Tarifierpassungen den 2022er Tarif stärker gesenkt, als die kalte Progression die Steuerbelastung erhöht hat. Wäre der Tarif seit 2013 jeweils exakt um die Inflationsrate verschoben worden, läge der preisbereinigte Steuertarif 2022 genau auf dem 2013er Tarif. Dies ist nicht der Fall, weil zwischenzeitliche Steuertarifänderungen neben der Korrektur der kalten Progression auch anderen Zielen folgten. So wurde beispielsweise der Solidaritätszuschlag 2021 teilweise abgeschafft, mit spürbarer Wirkung auf den abgebildeten Tarif 2022.

*Reale Durchschnittssteuersätze zwischen 1998 und 2005 gesunken, ab 2013 meist etwa konstant*

Es zeigt sich, dass ausgehend von der hohen Steuerbelastung im Jahr 1998 die Tarife im weiteren Verlauf deutlich sanken. Die kalte Progression wurde bis 2005 über den gesamten Verlauf des progressiven Steuertarifs deutlich überkompensiert. Bis 2013 stieg die reale Tarifbelastung dann wieder etwas. In den Folgejahren liegen die realen Tarife dann enger beieinander. Das heißt, die kalte Progression wurde ab dann über den Tarifverlauf in etwa ausgeglichen.

*2021 und 2022: Kompensation der kalten Progression zu niedrig – wegen Zeitverzögerung und Schätzfehlern*

Im Jahr 2021 kam es zu vergleichsweise starken Abweichungen zwischen Tarifverschiebungen und kalter Progression. So führte die hohe Inflationsrate für sich genommen zu einer hohen kalten Progression. Die auf Basis des Steuerprogressionsberichts ermittelte ausgleichende Tarifanpassung war deutlich niedriger (siehe Tabelle auf S. 68). Allerdings entlastete erheblich, dass der Solidaritätszuschlag teilweise abgeschafft wurde. Entlastet wurden hierdurch insbesondere mittlere Einkommen. Im laufenden Jahr schlägt dann die kalte Progression wegen der außergewöhnlich hohen Inflationsrate noch kräftiger zu Buche.<sup>13)</sup> Der Tarif wurde nur moderat verschoben. Die Tarifierpassung wurde 2020 auf Basis der damals noch niedrigen Inflationserwartungen für 2021 beschlossen (siehe Tabelle auf S. 68).

Der Tarif 2022 liegt aber trotz der zuletzt hohen (und noch weitgehend unkompensierten) kalten Progression für mittlere Einkommen relativ niedrig. Ausschlaggebend ist die starke Entlas-

tung durch die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags. Die realen Tarife liegen nahe der vergleichsweise niedrigen Belastung des Jahres 2005. Für höhere Einkommen liegt die Belastung über diesem Vergleichsniveau. Ausschlaggebend dafür ist, dass der Solidaritätszuschlag für diese Einkommen weiter erhoben wird und dass 2007 eine zusätzliche Zone für Einkommen ab 250 000 € eingeführt wurde (45 % statt zuvor 42 %). Gegenüber den hohen Spitzensatzes des Jahres 1998 lagen die realen Belastungen aber auch im 2022er Tarif durchweg deutlich niedriger.

*Preisbereinigter Tarif 2022 auf relativ niedrigem Niveau – auch wegen Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags*

## Verbesserungspotenziale erschließen

### Kalte Progression zeitnäher berücksichtigen

Die Entwicklung am aktuellen Rand führt vor Augen, wieso das derzeitige Verfahren die kalte Progression nicht zielgenau und zeitnah kompensiert. Zum Ersten wird die kalte Progression konstruktionsbedingt ein Jahr verzögert berücksichtigt. Dadurch steigen für sich genommen bei gesteigerter Inflationsrate zunächst die realen Steuersätze (z. B. 2021 und 2022). Zum Zweiten können Schätzfehler dazu führen, dass die kalte Progression nicht zielgenau kompensiert wird: Zum Beispiel wurde die Inflationsrate 2018 und 2019 unterschätzt. 2020 wurde sie bewusst überkompensiert. 2021 wurde die Inflation dann deutlich unterschätzt. Wenn die Inflationsraten vergleichsweise stabil sind, fallen diese beiden Aspekte nicht stärker ins Gewicht. Schwankungen und größere Schätzfehler können aber auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Deshalb ist zu erwarten, dass

*Aktuelles Vorgehen hat grob funktioniert, ließe sich aber deutlich verbessern*

<sup>13</sup> Die kalte Progression tritt häufig auf, wenn hohe Inflation auf entsprechend steigende Nominallohne trifft und dadurch ein progressionsbedingter Aufkommenszuwachs ausgelöst wird. Die sehr hohe Inflationsrate geht 2022 nicht mit entsprechend höheren Lohnanhebungen einher. Vielmehr führt sie zu sinkenden Reallöhnen. Die kalte Progression bedeutet hier, dass die Steuerlasten sich nominal wie erwartet entwickelten, während die Reallöhne niedriger ausfallen.

## Progressionseffekte allgemeiner Lohnzuwächse

### Progression auch durch Zuwächse der realen Einkommen

Im Zentrum dieses Aufsatzes steht die kalte Progression bei der Einkommensteuer: Allein inflationsbedingte Einkommenszuwächse erhöhen die Steuerbelastung aufgrund des progressiven Steuertarifs – obwohl sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht verändert. Es ist naheliegend, dass der Staat Zusatzeinnahmen aus dieser kalten Progression durch Tarifverschiebungen zeitnah zurückgibt. Gleich der Staat den Inflationseffekt im Steuertarif nicht aus, sinkt insoweit das reale verfügbare Einkommen.

Diese kalte Progression ist aber nur ein Teil der Progressionswirkung. Daneben wirkt die Progression auch bei steigenden realen Einkommen. Einerseits steht dabei der höheren steuerlichen Belastung eine höhere individuelle Leistungsfähigkeit gegenüber – wenn diese am realen Einkommen gemessen wird. Insofern ist diese Progression gewünscht: Höhere Leistungsfähigkeit soll im progressiven Steuertarif höheren Steuersätzen unterliegen als niedrigere: Für Steuerpflichtige mit höheren Einkommen sollen höhere Steuersätze gelten als für Steuerpflichtige mit niedrigeren Einkommen. Andererseits steigen dadurch die durchschnittlichen Steuersätze im Zeitverlauf<sup>1)</sup> – wenn die progressive Besteuerung der Einkommenszuwächse nicht kompensiert wird: Die Einkommenszuwächse von immer mehr Steuerpflichtigen unterliegen immer höheren Sätzen – bis hin zum Spitzensteuersatz.

Eine Steuerpolitik, die sich einzig auf die Entlastung von der kalten Progression beschränkt, bringt folglich einen stetigen Belastungsanstieg mit sich. Auch deshalb ist es wichtig, den Tarif und das Steuersystem insgesamt in regelmäßigen Abständen auf Belastungs- und Verteilungswirkungen zu überprüfen.

### Entwicklungen seit der Jahrtausendwende

Im Folgenden werden – im Einklang mit dem Betrachtungszeitraum im Haupttext – die Entwicklungen seit der Jahrtausendwende anhand der Progressionswirkungen der gesamten nominalen Lohnzuwächse verdeutlicht. Neben der Inflationskomponente werden also zusätzlich die realen (d. h. preisbereinigten) Lohnzuwächse im Zeitverlauf berücksichtigt. Der Fokus auf Lohnzuwächse ist gewählt, weil die Löhne im Progressionsbereich des Einkommensteuertarifs dominieren.

Seit 1998 verteilen sich die Progressionseffekte wie folgt: Zwei Drittel entfallen auf die Inflation, und ein Drittel entfällt auf reale Lohnsteigerungen. Der Progressionseffekt aus dem Reallohn war besonders ausgeprägt in den Jahren 1998 bis 2000, 2014 bis 2016 sowie 2018 und 2019.

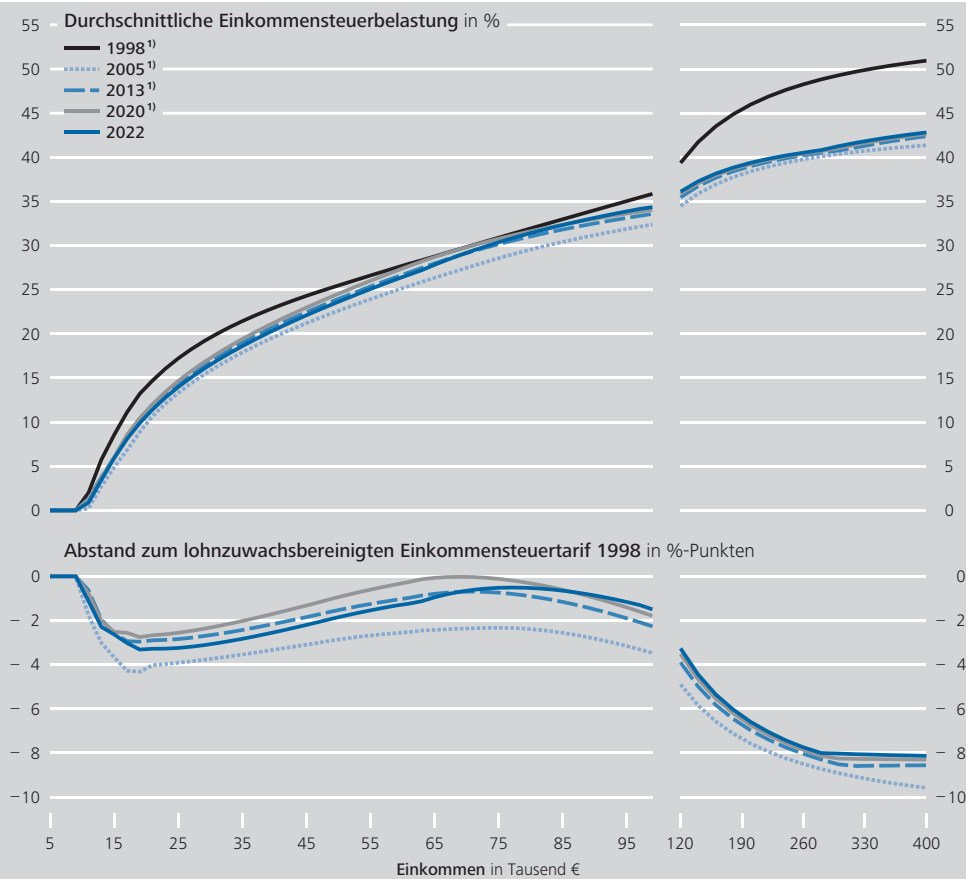
Das Schaubild auf Seite 73 zeigt, wie sich der individuelle tarifliche Durchschnittssatz der Einkommensteuer über die Zeit verändert hat: Unterstellt sind individuelle Einkommen, die jeweils mit der durchschnittlichen Veränderungsrate der nominalen Bruttolöhne und -gehälter (pro Kopf) bereinigt wurden. Konkret wurden alle Einkommen mit der Veränderungsrate des Durchschnittslohnes vom jeweiligen Jahr bis 2022 lohnzuwachsbereinigt.<sup>2)</sup> Darauf wird der jeweilige Einkommensteuertarif angewendet. Wäre der Steuertarif im Zeitverlauf nicht verändert worden, lägen diese Tarife von Jahr zu Jahr höher – durch inflations- und

<sup>1</sup> Ebenso steigt dann die Steuerquote (die Steuern im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung) im Zeitverlauf.

<sup>2</sup> Individuelle Karrierefortschritte bleiben somit ebenso ausgeblendet wie Eheschließungen oder Kindergeldansprüche. Auch andere Einkunftsarten, z. B. aus Gewerbebetrieb oder Vermietung und Verpachtung, werden nicht betrachtet.



### Lohnzuwachsberichtigte Einkommensteuertarife und Abstand zum Tarif 1998<sup>\*)</sup>



Quelle: BMF und eigene Berechnungen. \* Grundlage ist der Einkommensteuertarif für einzeln veranlagte Steuerzahlerinnen und -zahler. Die Tarife werden inklusive des jeweils geltenden Solidaritätszuschlags gezeigt. Verwendet werden die Zuwachsraten der Bruttolöhne und -gehälter pro Kopf (ohne geringfügige Beschäftigung und Ein-Euro-Jobs) aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (für 2022: Projektion der Bundesbank). Konkret sind alle Löhne mit der Veränderungsrate des Durchschnittslohns seit dem jeweiligen Geltungsjahr des Tarifs bis 2022 bereinigt. Darauf wird der jeweils geltende Einkommensteuertarif angewendet. Wäre der Steuertarif immer exakt mit dem Lohnzuwachs verschoben worden, lägen die Tarife exakt übereinander. 1 Lohnzuwachsberichtigt.

Deutsche Bundesbank

reallohnbedingte Progression. Wäre der Steuertarif hingegen immer entsprechend der Entwicklung der Nominallöhne verschoben worden, lägen die Tarife genau übereinander.

Nach dem hohen Tarifverlauf im Jahr 1998 sank dieser bis 2005 durch die großen Steuerreformen deutlich – wie hier gezeigt auch bereinigt um den zwischenzeitlichen gesamten Zuwachs der Nominallöhne. Im Anschluss zehrten die Progressionseffekte der Lohnzuwächse die Senkung dann aber teilweise wieder auf. Dabei rutschten die Steuersätze für manche Einkommensgruppen zwischenzeitlich wieder nahe an den

Tarif im Jahr 1998 heran. Die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 sorgte dann bei mittleren Einkommen für Entlastung. Falls sich die Regierung an den Tarifsenkungen der letzten Jahre orientiert, könnte eine vergleichsweise hohe Kompensation anstehen – um die hohen Inflationsraten des Jahres 2022 auszugleichen. Die Verschiebung könnte dann stärker ausfallen als das Wachstum der Nominallöhne – und die Steuersätze näher an den bereinigten relativ niedrigen Tarif des Jahres 2005 bringen. Dieser könnte in manchen Bereichen sogar unterschritten werden.

*Kompensation der kalten Progression direkt in dem Jahr, in dem sie entsteht*

das Verfahren auch künftig immer mal wieder zu wenig passgenauen Kompensationsbeschlüssen führt.

Wenn die kalte Progression zeitnäher und genauer kompensiert werden soll, wäre es folgerichtig, dass derzeit verfolgte Verfahren anzupassen. So ließen sich unerwartet stark schwankende Preissteigerungen oder eine außergewöhnlich hohe Inflationsrate zeitnäher berücksichtigen. Statt alle zwei Jahre könnten Steuertarife künftig im jährlichen Rhythmus überprüft und über eine Verschiebung entschieden werden. Statt für die kommenden zwei Jahre würde die Steuertarifverschiebung dann nur noch für das nächste Jahr festgelegt. Auch könnte der Steuertarif nicht mehr um ein Jahr verzögert, sondern um die Inflation des gleichen Jahres verschoben werden. So könnte im Herbst jedes Jahres auf Basis der Regierungsprognose für die Inflationsrate des kommenden Jahres eine Tarifanpassung für das kommende Jahr ermittelt werden. Etwaige Schätzfehler für Vorjahre könnten regelgebunden in die nächste Tarifverschiebung einfließen. Beispielsweise würde eine solche Verfahrensumstellung ab dem Jahr 2023 bedeuten:

- Der Tarif des Jahres 2023 würde um die im Herbst 2022 geschätzte Inflationsrate für das Jahr 2023 verschoben. Zugleich wäre eine Korrektur für Schätzfehler bei der letzten Anpassung vorzunehmen. Die Anpassung für 2022 auf Grundlage der Herbstschätzung 2020 wäre aus heutiger Sicht viel zu niedrig ausgefallen. Der fehlende Teil des Ausgleichs wäre nachzuholen. Dabei könnte die Ad-hoc-Erhöhung des Grundfreibetrags angerechnet werden. So wäre dafür Sorge getragen, dass die überraschend hohe Inflation im laufenden Jahr nicht dauerhaft über die kalte Progression belastet.
- Der Steuertarif 2024 würde um die im Herbst 2023 für das Jahr 2024 geschätzte Inflationsrate verschoben. In den Folgejahren würde entsprechend vorgegangen.

Insgesamt ließe sich mit einer solchen Verfahrensumstellung die kalte Progression zeitnäher und genauer verhindern. Im Unterschied zu einer automatischen Anpassung läge die Entscheidung für eine Tarifverschiebung aber letztlich weiterhin bei Bundestag und Bundesrat. Das Verfahren unterscheidet sich insoweit nicht vom derzeitigen. In den Gesetzgebungsprozess können dann auch grundsätzlich andere Vorstellungen zur Tarifgestaltung insgesamt oder für einzelne Zonen des Tarifs einfließen. So diskutiert die Koalition etwa derzeit, bei hohen Einkommen die kalte Progression nicht zu kompensieren. Solche Entscheidungen sind letztlich politisch abzuwägen.

## Einnahmen aus kalter Progression nicht in Finanzplanung einstellen

Dem Staat bringt eine nicht kompensierte kalte Progression in der Regel höhere Steuereinnahmen. Solange die Kompensation politische Praxis ist, ergibt sich aus der kalten Progression perspektivisch kein zusätzlicher Finanzspielraum. Es wäre dann folgerichtig, dass Bund und Länder keine Einnahmen aus der kalten Progression in ihre (mittelfristigen) Finanzplanungen einstellen.

Seit einigen Jahren praktiziert der Gesetzgeber zwar ein weitgehend regelgebundenes Verfahren zur Korrektur der kalten Progression. Es bedarf aber eines konkreten Umsetzungsbeschlusses. Die offiziellen Steuerschätzungen basieren auf dem rechtlichen Status quo. Solange der Umsetzungsbeschluss noch nicht erfolgt ist, fließen Mehreinnahmen aus der kalten Progression deshalb in die offiziellen Steuerschätzungen ein. Insoweit gehen sie zunächst auch in die kurz- und mittelfristigen Planungen ein – obwohl es jahrelange politische Praxis ist, die kalte Progression nicht durchwirken zu lassen. Dadurch kann der falsche Eindruck von fiskalischen Spielräumen entstehen. Inwieweit diesbezüglich durch Abschlüsse Vorsorge getroffen wird, ist den Planungen häufig nicht zu entnehmen.

*Ausgleichende Steuersenkungen in Finanzplanung berücksichtigen*

*Mit konkret spezifizierten globalen Mindereinnahmen Vorsorge treffen für Kompensation der kalten Progression*

men. Hier ist mehr Transparenz wünschenswert. Es wäre grundsätzlich ratsam, in den Finanzplanungen von Bund und Ländern konkret spezifizierte globale Mindereinnahmen für den Ausgleich der kalten Progression zu veranschlagen. Dazu könnte die Steuerschätzung die rechnerischen Aufkommenswirkungen der unterstellten Verbraucherpreisanstiege bei der Einkommensteuer ausweisen. Denn die Finanzwirkungen der kalten Progression können im Mittelfristzeitraum erheblich sein.<sup>14)</sup> Daher sollten Regierungen die Mittel nicht verplanen, wenn sie gleichzeitig die Kompensation der kalten Progression in Aussicht stellen.

## Regelmäßig grundlegende Überprüfung der Besteuerung

*Regelmäßige Überprüfung der Besteuerung*

Jährliche Verschiebungen des Steuertarifs zur Kompensation der kalten Progression machen anderweitige grundlegendere Tarifreformen nicht überflüssig. Beispielsweise lassen auch Realeinkommenszuwächse durchschnittliche Steuersätze im Zeitverlauf steigen (vgl. Erläuterungen auf S. 72 f.). Der Staat bleibt dabei gefordert, den Umfang und die Ausgestaltung des Steuersystems zu prüfen. Zu berücksichtigen ist, dass höhere Steuersätze die Arbeitsanreize einschränken. Auch könnten etwa ursprüngliche Verteilungsziele zwischenzeitlich verfehlt werden. Die Anreiz- und Verteilungswirkungen der Einkommensbesteuerung insgesamt sollten daher von Zeit zu Zeit evaluiert werden. Abgesehen davon schiene es aktuell naheliegend, die

rechtliche Unsicherheit beim Solidaritätszuschlag zu beenden.<sup>15)</sup> Es spricht einiges dafür, diesen abzuschaffen und bedarfsweise gleichzeitig den Einkommensteuertarif zu reformieren. Auch die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern wäre regelmäßig zu prüfen und etwa in einem solchen Fall bedarfsgerecht anzupassen. Darüber hinaus bleiben begrenzte länderspezifische Zu- oder Abschläge bei der Einkommensbesteuerung erwägenswert. Damit würden die Länder und ihre Eigenverantwortung gestärkt.<sup>16)</sup> Auch das Gewicht der einzelnen Steuerarten im gesamten Steuermix ist zu überprüfen. Bei den speziellen Verbrauchsteuern strebt der Staat neben Einnahmen auch eine Lenkungswirkung an. Soweit dabei mengenbezogene feste Abgabesätze erhoben werden, können hier nach einiger Zeit Anpassungen geboten erscheinen. Anderenfalls entwerfen die Inflation und die realen Einkommenszuwächse das Lenkungssignal. Es ist letztlich wichtig, dass der Staat Ausgabenbedarfe und Einnahmen in Einklang bringt. Dabei ist regelmäßig auch zu prüfen, ob Steuererhöhungen oder -senkungen angezeigt sind.

---

<sup>14</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022b), S. 76: Eine fortlaufende Kompensation der kalten Progression könnte Mindereinnahmen von 11,4 Mrd € (2023), 16,6 Mrd € (2024), 20,8 Mrd € (2025) und 25,1 Mrd € (2026) bewirken. Angegeben sind die Niveaus der jeweiligen Jahre. Zugrunde gelegt ist die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Diese wurde im April 2022 veröffentlicht und projiziert niedrigere Inflationsraten als die Projektion der Bundesbank vom Mai 2022. Die Vorabanhebung des Grundfreibetrags (Steuerentlastungsgesetz 2022) wurde nicht abgezogen.

<sup>15</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019), S. 69.

<sup>16</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank (2014), S. 46 ff.

## ■ Literaturverzeichnis

Deutsche Bundesbank (2022a), Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2022 bis 2024, Monatsbericht, Juni 2022, S. 15–48.

Deutsche Bundesbank (2022b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2022, S. 72–86.

Deutsche Bundesbank (2019), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2019, S. 64–73.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Verzinsung privater Finanzanlagen unter Berücksichtigung von Inflation und Steuern, Monatsbericht, Juli 2017, S. 71–77.

Deutsche Bundesbank (2014), Zur Einführung von Steuerzu- und -abschlägen der Länder, Monatsbericht, September 2014, S. 46–48.