

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht)

1 Anlass des Berichts

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 172. Sitzung am 29. März 2012 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zum Abbau der kalten Progression – Bundestagsdrucksachen 17/8683, 17/9201 – die folgende Entschließung unter Buchstabe b der Beschlussempfehlung auf Drucksache 17/9201 angenommen:

„Die Bundesregierung wird beauftragt, beginnend mit der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht) vorzulegen. Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt dem Deutschen Bundestag.“

Entsprechend dem Bundestagsbeschluss legt die Bundesregierung hiermit den Fünften Bericht zur Schätzung der kalten Progression bei der Einkommensteuer in den Jahren 2022 und 2023 vor.

Nachfolgend sind die bisher vorgelegten Steuerprogressionsberichte und die Gesetze zusammengestellt, in denen zum Ausgleich der kalten Progression entsprechende tarifliche Änderungen umgesetzt worden sind:

Steuerprogressionsbericht	Zeitraum	Bundestagsdrucksache	Gesetzliche Umsetzung
Erster	2013 bis 2016	18/3894	Tarifänderung für 2016 Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 16. Juli 2015, BGBl. I S. 1202
Zweiter	2016 bis 2017	18/8183	Tarifänderung für 2017 und 2018 Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016, BGBl. I S. 3000

Steuerprogressionsbericht	Zeitraum	Bundestagsdrucksache	Gesetzliche Umsetzung
Dritter	2018 bis 2019	19/5450	Tarifänderung für 2019 und 2020 Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Familienentlastungsgesetz vom 6. Dezember 2018, BGBl. I, S. 2210
Vierter	2020 bis 2021	19/22900	Tarifänderung für 2021 und 2022 Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Zweites Familienentlastungsgesetz vom 1. Dezember 2020, BGBl. I, S. 2616 Steuerentlastungsgesetz vom 23. Mai 2022, BGBl. I, S. 749

2 Definition der kalten Progression

Als kalte Progression werden Steuermehreinnahmen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen, d. h. die Realeinkommen unverändert bleiben, und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs somit zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.

Sofern die Nominaleinkommenserhöhung geringer ausfällt als die Inflation, entsteht kalte Progression in dem Umfang, in dem die tatsächliche Durchschnittssteuerbelastung die Durchschnittssteuerbelastung des realen Einkommens übersteigt.

Nach dieser Definition erhöhen Einkommenssteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen, die steuerliche Leistungsfähigkeit.

3 Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung der kalten Progression

3.1 Verwendung eines Mikrosimulationsmodells der Einkommensbesteuerung

Das Gesamtvolumen der kalten Progression hängt maßgeblich davon ab, wie sich die Steuerpflichtigen mit ihrem zu versteuernden Einkommen auf die einzelnen Abschnitte des Einkommensteuertarifs verteilen, da der Umfang der kalten Progression im Einzelfall von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und dem damit verbundenen tariflichen Einkommensteuersatz bestimmt wird. Die Berechnungen müssen daher auf der Ebene individueller Steuerpflichtiger durchgeführt werden. Für Berechnungen dieser Art haben sich sogenannte Mikrosimulationsmodelle der Einkommensbesteuerung bewährt.

Das zur Quantifizierung der kalten Progression verwendete Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell wurde durch das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik (FIT) im Rahmen einer Forschungsk Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt und wird seit vielen Jahren für die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen im Bereich der Einkommensteuer verwendet.

Grundlage des Modells ist aktuell eine Unterstichprobe der anonymisierten 10 Prozent-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2017. Sie umfasst zurzeit rund 1,4 Millionen Einzelfälle. Damit ist die Stichprobe repräsentativ für die Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen.

Der originäre Datensatz besteht aus etwa 1.620 Merkmalen und wird für eine adäquate programmtechnische Umsetzung in einem komplexen Aufbereitungsprogramm auf rund 245 Merkmale reduziert.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung im Rahmen des Veranlagungsverfahrens und der aufwändigen Aufbereitung der Einzeldaten durch das Statistische Bundesamt hat die dem Modell zugrunde liegende Datenbasis in der Regel ein Alter von 5 bis 6 Jahren. Dies macht eine Anpassung an die seither stattgefundene wirtschaftliche und demographische Entwicklung notwendig. Das FIT überarbeitet laufend die verwendete Datenbasis und ihre Fortschreibung auf spätere Jahre.

Neben der jeweils aktuellsten verfügbaren Einkommensteuerstichprobe dienen dazu insbesondere die Ergebnisse der jeweils aktuellsten Steuerschätzung sowie eine vom FIT durchgeführte Vorausschätzung der Kindergeldkinder. Für die strukturelle Bevölkerungsentwicklung wird auf die jeweils aktuellste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Darüber hinaus finden weitere Datenquellen bei der Aktualisierung und Fortschreibung der Datenbasis Berücksichtigung, etwa die Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge oder die Rentenstatistik.

Das bestehende Einkommensteuergesetz wird in einem Programmcode abgebildet. Unterschiedliche historische Stände des jeweils geltenden Rechts und der zu evaluierenden Gesetzesänderungen werden insbesondere durch unterschiedliche Parameter wiedergegeben. Derzeit sind auf diese Weise etwa 110 Merkmale des Steuerrechts parametrisiert. Gesetzesänderungen im Einkommensteuerbereich werden in die Berechnungsalgorithmen eingearbeitet.

Auf Grundlage der Datenbasis und des abgebildeten Rechtsstandes kann im Modell die Einkommensteuerschuld jedes einzelnen Steuerpflichtigen berechnet und die aggregierte Gesamtwirkung möglicher Reformszenarien simuliert werden.

Aktuell besteht die Möglichkeit, Simulationsrechnungen für die Jahre von 2017 bis 2028 vorzunehmen.

3.2 Quantifizierung der Auswirkungen der kalten Progression

Ausgangspunkt für die Quantifizierung der Auswirkungen der kalten Progression ist die Gesamtheit der Steuerpflichtigen eines bestimmten Jahres (t). Für die Modellrechnung wird angenommen, dass alle Steuerpflichtigen im Folgejahr ($t+1$) eine Einkommenssteigerung in Höhe der Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, höchstens aber in Höhe der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte erhalten. Simuliert wird die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen des Jahres t im Jahre $t+1$.

In der Realität werden die Steuerpflichtigen des Jahres t nicht mit denjenigen des Jahres $t+1$ identisch sein. Einige Steuerpflichtige werden ausscheiden (z. B. durch Arbeitslosigkeit, Ruhestand, Tod), andere werden hinzukommen (z. B. Berufsanfänger). Diesem Sachverhalt können die Modellsimulationen nicht Rechnung tragen.

Um zu verhindern, dass diese Abweichungen bei Berechnungen über mehrere Jahre kumulieren, wird die kalte Progression nicht im Vergleich zu einem festen Basisjahr sondern von Jahr zu Jahr quantifiziert. Das bedeutet, die kalte Progression des Jahres $t+1$ wird für die Steuerpflichtigen des Jahres t ermittelt, diejenige des Jahres $t+2$ für die Steuerpflichtigen des Jahres $t+1$ usw.

Indem für jedes Berechnungsjahr die tatsächlichen Einkommen der jeweiligen Steuerpflichtigen als Ausgangsbasis genommen werden, wird einer Unterschätzung der Auswirkungen der kalten Progression vorgebeugt. Reale Einkommenszuwächse führen zwar definitionsgemäß nicht zu kalter Progression, sie haben aber im Zeitablauf Auswirkungen auf die Höhe der in den einzelnen Jahren errechneten kalten Progression.

Konkret erfolgt die Berechnung der kalten Progression im Mikrosimulationsmodell wie folgt:

In einem ersten Schritt wird die Steuerlast auf die entsprechend der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung, höchstens aber in Höhe der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte, inflationsierten Einkünfte bzw. Einnahmen ermittelt. Dazu werden für jeden Steuerpflichtigen sämtliche Einkünfte (Einnahmen abzüglich Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten) entsprechend der Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, höchstens aber in Höhe der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte, erhöht. Eine Besonderheit bildet die Einkunftsart „nichtselbständige Arbeit“, bei der nicht die Einkünfte, sondern die Einnahmen fortgeschrieben werden. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei Arbeitnehmern die Frage im Vordergrund steht, in welchem Umfang kalte Progression bei einer Erhöhung der Bruttolöhne- bzw. -gehälter in Höhe der Inflationsrate entsteht.

Für die übrigen Einkunftsarten liegen in der amtlichen Einkommensteuerstatistik, die die Datenbasis des Mikrosimulationsmodells bildet, grundsätzlich keine Angaben zu den Einnahmen vor. Implizit muss daher für alle anderen Einkunftsarten die Annahme getroffen werden, dass sich Einnahmen und Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten mit gleicher Rate verändern.

Die Preisentwicklung wird hier mit dem Index der Konsumausgaben der privaten Haushalte aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gemessen, weil dieser Index jeweils die geänderten Verbrauchsgewohnheiten automatisch berücksichtigt.

Die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte weist nach der diesjährigen Herbstprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2022 eine Steigerung von 7,2 Prozent aus. Der Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wird auf 4,5 Prozent geschätzt. Für das Jahr 2023 wird von einer Preisentwicklung von 6,3 Prozent ausgegangen, die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sollen um 5,0 Prozent steigen.

In einem zweiten Schritt wird die Steuer ermittelt, die sich bei einer Deflationierung der nominal fortgeschriebenen Einkünfte bzw. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit mit der Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte ergibt. Diese Steuer wird um die Preissteigerungsrate angehoben. Dieser Rechenschritt führt zu einer Steuerlast auf das neue Nominaleinkommen unter der Maßgabe, dass der Durchschnittssteuersatz des deflationierten Einkommens angewandt wird.

In einem dritten Schritt wird die Differenz zwischen den beiden ermittelten Steuerbeträgen und somit der Effekt der kalten Progression errechnet.

4 Ergebnisse der Simulationsrechnungen zur Höhe der kalten Progression

Das auf die oben beschriebene Art und Weise ermittelte Volumen der kalten Progression in den Jahren 2022 und 2023 ist den nachstehenden Übersichten zu entnehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dargestellte Berechnungsmethodik jeweils den Effekt der kalten Progression ausweist, der aufgrund der Inflation eines Jahres neu entsteht.

Volumen der im Jahr 2022 gegenüber 2021 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro

Inflationsrate*	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
7,2 Prozent	23,370	10,330	9,640	3,400

* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2022 rund 35,5 Millionen Steuerpflichtige mit durchschnittlich rund 659 Euro von der kalten Progression betroffen.

Volumen der im Jahr 2023 gegenüber 2022 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro

Inflationsrate*	Volumen			
	Insgesamt	davon		
		Bund	Länder	Gemeinden
6,3 Prozent	21,520	9,535	8,860	3,125

* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2023 voraussichtlich rund 35,5 Millionen Steuerpflichtige mit durchschnittlich 606 Euro von der kalten Progression betroffen.

Soweit in den Jahren 2022 und 2023 steuerliche Entlastungsmaßnahmen – mit Ausnahme der zum Ausgleich der kalten Progression der Vorjahre vorgenommenen Tarifentlastung – wirken, mindern diese rechnerisch die Mehrbelastung durch den Effekt der kalten Progression. Nach derzeitigem Rechtsstand wird für das Jahr 2022 von einem Volumen von rund 3,0 Mrd. Euro ausgegangen, für 2023 von einem Volumen von rund 0,5 Mrd. Euro.

In der Gesamtbetrachtung beträgt die verbleibende kalte Progression damit rund 20,4 Mrd. Euro im Jahr 2022 und rund 21,0 Mrd. Euro im Jahr 2023.

Aber auch bei einem teilweisen oder vollständigen rechnerischen Ausgleich des Effekts der kalten Progression auf globaler Ebene über alle Steuerpflichtigen durch andere steuerliche Entlastungsmaßnahmen wäre nicht sichergestellt, dass die individuelle tarifliche Mehrbelastung tatsächlich ausgeglichen wird. Dies kann nur durch eine Rechtsverschiebung des Grundfreibetrags und aller weiteren Tarifeckwerte im Umfang der maßgeblichen Preissteigerungsraten erreicht werden.

5 Ausgleich der kalten Progression für die Jahre 2022 und 2023

Im Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG) hat die Bundesregierung bereits entsprechende Regelungen zur Verschiebung der Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs der Jahre 2023 und 2024 vorgeschlagen. Allerdings beruhten diese noch auf den Vorgaben der Frühjahrsprojektion 2022, die die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2022 noch mit 5,8 Prozent (statt jetzt 7,2 Prozent) und für 2023 mit 2,5 Prozent (statt jetzt 6,3 Prozent) auswies.

