

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2024 und 2025 (Sechster 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 EntschlieÙung unter Buchstabe b der Beschlussempfehlung auf Bundestagsdrucksache 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.“*

Dem Bundestagsbeschluss nachkommend legt die Bundesregierung hiermit den Sechsten Bericht zur Schätzung der kalten Progression bei der Einkommensteuer in den Jahren 2024 und 2025 vor.

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

**Tabelle 1 Bisher vorgelegte Steuerprogressionsberichte**

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

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 24. Oktober 2024 gemäß Beschluss vom 29. März 2012 auf Bundestagsdrucksache 17/9201.

Steuerprogressionsbericht	Zeitraum	Bundestagsdrucksache	Gesetzliche Umsetzung
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
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 29. November 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
Fünfter	2022 bis 2023	20/4444	Tarifänderung für 2023 und 2024 Gesetz zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG) vom 8. Dezember 2022, BGBl. I, S. 2230

Vorabfassung - wird durch eine lektorierte fassung ersetzt.

## 2 Definition der kalten Progression

Als kalte Progression werden Steuermehrbelastungen 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 steuerlichen Durchschnittsbelastung kommt.

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

Nach dieser Definition erhöhen über die Inflationsrate hinausgehende Einkommenssteigerungen die steuerliche Leistungsfähigkeit. Der dabei entstehende Anstieg der Durchschnittsbelastung wird nicht als kalte Progression bezeichnet.

Der Steuerprogressionsbericht zeigt die gesamte Progression des Einkommensteuerrechts auf, sowohl die direkte Progression aus dem progressiven Einkommensteuertarif wie auch die indirekte Progression aus nominal konstanten Frei-, Pausch- und Abzugsbeträgen.

### 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.

Das zur Quantifizierung der kalten Progression verwendete Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell wurde durch das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik (FIT) im Rahmen einer Forschungs 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 2019, da aktuellere Daten wegen der gesetzlichen Fristen zur Abgabe der Erklärung und der aufwändigen Aufbereitung der Einzeldaten durch das Statistische Bundesamt nicht vorliegen. Dies macht eine Anpassung an die seither stattgefundene wirtschaftliche und demographische Entwicklung notwendig.

Dazu dienen 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.

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.

#### 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 erhalten, die sich je nach Einkunftsart aus der aktuellen Prognose der Wirtschaftsentwicklung ergibt. 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.

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

In einem ersten Schritt wird die Steuerlast auf die mit den jeweiligen Steigerungsraten erhöhten Einkünfte bzw. Einnahmen ermittelt. Dazu werden für jeden Steuerpflichtigen sämtliche Einkünfte je nach Einkunftsart (Einnahmen abzüglich Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten) angehoben.

Eine Besonderheit bildet die Einkunftsart „nichtselbständige Arbeit“, bei der nicht die Einkünfte, sondern die Einnahmen mit der erwarteten Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung je Arbeitnehmer fortgeschrieben werden.

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.

Für diesen sechsten Steuerprogressionsbericht wird mit folgenden Inflations- bzw. Steigerungsraten gerechnet:

Die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte weist nach der diesjährigen Herbstprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2024 eine Steigerung von 2,6 Prozent aus. Der Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wird auf 5,0 Prozent geschätzt. Für das Jahr 2025 wird von einer Preisentwicklung von 2,0 Prozent ausgegangen, die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sollen um 3,1 Prozent steigen.

In einem zweiten Schritt wird die Steuer ermittelt, die sich nach einer Deflationierung der nominal fortgeschriebenen Einkünfte bzw. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit ergibt. Dieser Steuerbetrag wird um die Inflationsrate angehoben. Mit diesem Rechenschritt erhält man die 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.

Die Vorgehensweise macht deutlich, dass der Steuerprogressionsbericht die gesamte Progression des Einkommensteuerrechts aufzeigt, sowohl die direkte Progression aus dem progressiven Einkommensteuertarif wie auch die indirekte Progression aus nominal konstanten Frei-, Pausch- und sonstigen Abzugsbeträgen (wie z. B. konstanten Werbungskosten bei Arbeitnehmern).

#### 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 2024 und 2025 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.

**Tabelle 2**                    **Volumen der im Jahr 2024 gegenüber 2023 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro**

Inflationsrate*	2,6 Prozent
<b>Volumen insgesamt</b>	<b>9,580</b>
davon	
Bund	4,240
Länder	3,945
Gemeinden	1,395

\* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2024 rd. 35,1 Mio. Steuerpflichtige mit durchschnittlich rd. 273 Euro von der kalten Progression betroffen.

**Tabelle 3**                    **Volumen der im Jahr 2025 gegenüber 2024 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro**

Inflationsrate*	2,0 Prozent
<b>Volumen insgesamt</b>	<b>7,920</b>
davon	
Bund	3,515
Länder	3,255
Gemeinden	1,150

\* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2025 voraussichtlich rund 35,7 Millionen Steuerpflichtige mit durchschnittlich 221 Euro von der kalten Progression betroffen.

Soweit in den Jahren 2024 und 2025 steuerliche Entlastungsmaßnahmen – mit Ausnahme der zum Ausgleich der kalten Progression der Vorjahre vorgenommenen Tarifenlastung – wirken, mindern diese rechnerisch die Mehrbelastung durch den Effekt der kalten Progression. 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 Progressionsbelastung tatsächlich ausgeglichen wird.

## **5 Ausgleich der kalten Progression für die Jahre 2024 und 2025**

Durch eine Rechtsverschiebung des Grundfreibetrags und aller weiteren Tarifeckwerte im Umfang der maßgeblichen Inflationsraten kann die direkte kalte Progression ausgeglichen werden.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts hat die Bundesregierung bereits entsprechende Regelungen zur Verschiebung der Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs der Jahre 2025 und 2026 vorgeschlagen. Diese beruhen auf den Vorgaben der Frühjahrsprojektion 2024, die die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2024 noch mit 2,5 Prozent (statt jetzt nach Herbstprojektion 2,6 Prozent) und für 2025 zutreffend mit 2,0 Prozent auswies.