



**Arbeitnehmerkammer  
Bremen**

# Discussion Paper

**Inflation und mögliche  
Entlastungswege –  
Verteilungswirkungen eines Abbaus der  
„kalten Progression“**

Juli 2022

Die fortwährenden Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie die Folgen des Krieges in der Ukraine haben die Verbraucherpreise in Deutschland wie auch anderswo in Europa stark steigen lassen. Zwar sank die Inflationsrate (Verbraucherpreisindex) im Juni überraschend um 0,3 Prozentpunkte, lag mit 7,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat dennoch nach wie vor beunruhigend hoch. Der Wert im Mai 2022 war mit 7,9 Prozent der höchste seit fast 50 Jahren. Preistreiber sind nach wie vor vor allem Energie und Lebensmittel.<sup>1</sup>

Die tatsächliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger fällt sehr unterschiedlich und teilweise noch deutlich höher aus als die durchschnittliche Teuerungsrate. Laut aktuellem Inflationsmonitor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung<sup>2</sup> reicht die Spanne der haushaltsspezifischen Inflationsraten von 6,5 bis 8,9 Prozent. Unter den höheren Preisen für Nahrungsmittel, Haushaltsenergie und Kraftstoffen leiden vor allem einkommensschwache Familien. Diese Güterarten liefern für solche Haushaltskonstellationen einen Inflationsbeitrag von 6,6 Prozentpunkten, bei einkommensstarken Singles sind es 3,5 Prozentpunkte. Insgesamt tragen diese Güterarten im Mai mit 5,1 Prozentpunkten deutlich stärker zur Inflation bei als üblich; in Normalzeiten sind es lediglich 0,4 Prozentpunkte.

Auf diese gerade in einkommensschwachen Haushalten extremen Mehrbelastungen von fast neun Prozent wurde politisch vor allem mit zwei Entlastungspaketen reagiert, die zwar Menschen mit geringen verfügbaren Einkommen adressierten, jedoch in der Summe der Maßnahmen auf die Breite der Bevölkerung abzielten. Auch wenn diese Pakete eher ärmeren Haushalten zugutekamen, wurde ihre deutlich stärkere Belastung nicht kompensiert, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zeigt.<sup>3</sup> Im einkommensschwächsten Dezil beträgt die Belastung 6,7 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens, unter Einbezug der erfolgten staatlichen Entlastungspakete verbleiben noch 3,0 Prozent an Belastung. Mittlere Haushalte werden mit 3,9 be-, durch die Pakete mit 1,5 Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens entlastet, sodass die Netto-Belastung 2,4 Prozent beträgt. Im einkommensstärksten Dezil werden von 2,0 Prozent an Belastung durch die staatlichen Maßnahmen 0,7 Prozent ausgeglichen, sodass die Belastung 1,3 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens beträgt. Auch nach den beiden Entlastungspaketen treffen die Preissteigerungen also vor allem diejenigen, die es sich am wenigsten leisten können. Es wird deshalb nötig, weitere – möglichst zielgenaue – Entlastungsmaßnahmen auf den Weg zu bringen.

Ein möglicher Weg, die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten, sind Änderungen im Einkommensteuersystem. Hierüber wurde bereits mit dem ersten Entlastungspaket (Anhebung Arbeitnehmerpauschbetrag, Anhebung Grundfreibetrag und vorgezogene

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2022a; 2022b).

<sup>2</sup> Vgl. Dullien/Tober (Juni 2022).

<sup>3</sup> Vgl. Bach/Knautz (April 2022); siehe auch Dullien/Rietzler/Tober (Juli 2022).

Anhebung Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer) und dem Vierten Corona-Steuerhilfegesetz, das im Mai vom Bundestag verabschiedet wurde, gesteuert. Zusätzlich rückt nun vor allem der Abbau der „kalten Progression“ in den Fokus. Als solche wird der Anstieg des durchschnittlichen Einkommensteuersatzes bezeichnet, der auf Einkommenserhöhungen zurückzuführen ist, die lediglich den Preisanstieg ausgleichen. Der Effekt der „kalten Progression“ entsteht, wenn rein nominale Lohnerhöhungen auf einen progressiven Steuertarif treffen: Der durchschnittliche Steuersatz der Einkommensteuerpflichtigen steigt, ohne dass deren reale Einkommen – und damit auch nicht Leistungsfähigkeit oder Kaufkraft – gestiegen wären.<sup>4</sup> Um diesem Phänomen, dem in Zeiten hoher Inflation besondere Bedeutung zukommt, zu begegnen, wird seit 2012 in regelmäßigen Steuerprogressionsberichten die Wirkungsstärke der kalten Progression ermittelt, woraufhin stets Verschiebungen der Tarifeckwerte folgten. Die Bundesbank zeigt in ihrem Monatsbericht Juni 2022, dass für die Jahre 2018 bis 2020 sogar eine Überkompensation stattfand, da die tatsächlichen Inflationsraten unter den geschätzten lagen und die im Folgejahr wirksam gewordenen Rechtsverschiebungen des Tarifs über die Teuerungsrate hinausgingen. Trotz der zuletzt starken Preissteigerungen kommt die Bundesbank zu dem Schluss, dass der Tarif 2022 „trotz der zuletzt hohen (und noch weitgehend unkompensierten) kalten Progression für mittlere Einkommen relativ niedrig“ liegt. Erst für höhere Einkommen liege die Belastung über dem Vergleichsniveau des Jahres 2005. Gegenüber 1998 liegen die realen Belastungen im Tarif 2022 durchweg deutlich niedriger. Von „schleichenden Steuererhöhungen“ im Zeitverlauf kann daher nicht die Rede sein. Fanden bis dato größere Anpassungen des Steuertarifs in unregelmäßigen Abständen statt, erfolgen seit 2013 die Tarifanpassungen weitgehend systematisch. Eine quasi automatische Anpassung aller Tarifeckwerte an die Inflationsrate bedeutet dies – selbst bei Außerachtlassung von Schätzfehlern und zeitlichen Verzögerungen – jedoch nicht. Insbesondere ist stets der Grundfreibetrag mehr oder weniger deutlich stärker angehoben worden als die übrigen Tarifeckwerte.<sup>5</sup>

Im Folgenden sollen die Verteilungseffekte eines Abbaus der kalten Progression beziehungsweise einer Verschiebung

1. aller Tarifeckwerte um a) 6 oder b) 7 Prozent,
  2. lediglich des Grundfreibetrags um 6 Prozent und
  3. des Grundfreibetrags um 6, der übrigen Tarifeckwerte um 3 Prozent
- untersucht werden.

---

<sup>4</sup> Die „kalte Progression“ trifft auch die Einkommensbezieherinnen und -bezieher, die trotz Inflation keine inflationsausgleichende Erhöhung ihres nominellen Einkommens erfahren, da ihr Durchschnittssteuersatz ohne Tarifanpassung gleich bleibt und nicht etwa sinkt, obwohl sie ein geringeres Realeinkommen haben.

<sup>5</sup> Für das Jahr 2017 etwa stieg der Grundfreibetrag um 1,9 Prozent, die Obergrenzen für erste und zweite Progressionszone und erste Proportionalzone jedoch lediglich um 0,7 Prozent, für 2021 wurde der Grundfreibetrag um 3,6, die anderen Eckwerte nur um 1,5 Prozent erhöht.

## 1. Verschiebung aller Tarifeckwerte

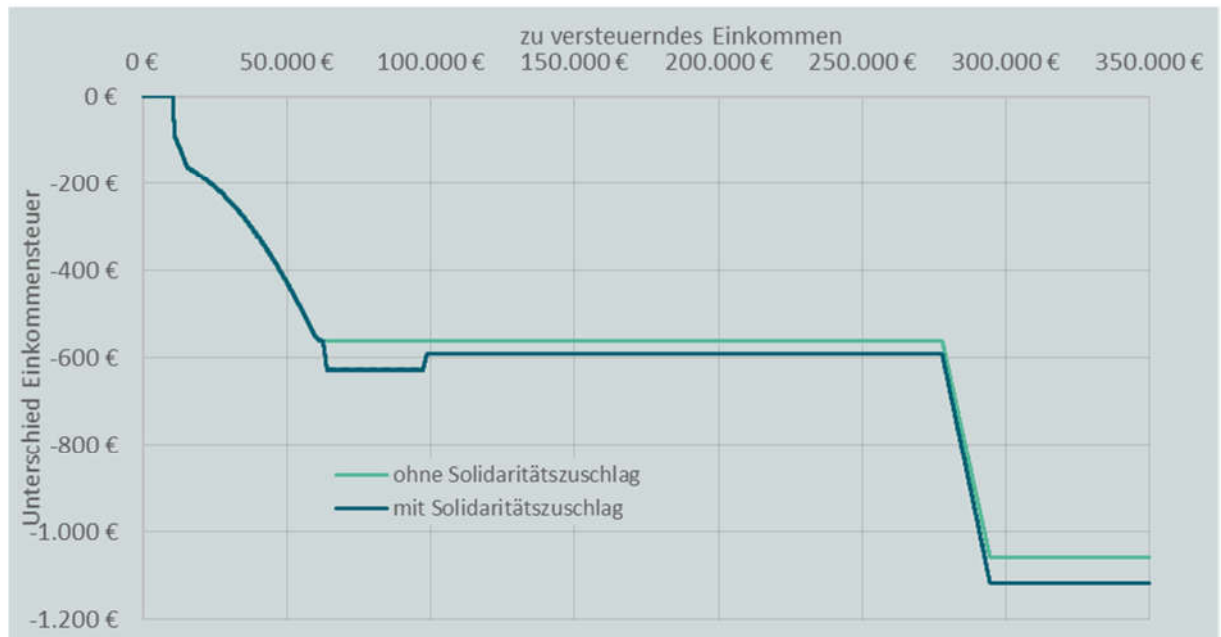
### a) in Höhe einer angenommenen Jahres-Inflationsrate 2022 in Höhe von 6 Prozent

Die Entlastungswirkung einer Rechtsverschiebung aller Tarifeckwerte um 6 Prozent in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens zeigen Abbildungen 1a und 1b (Grundtarif). Es zeigt sich bereits, dass Menschen mit niedrigem zu versteuerndem Einkommen absolut geringer entlastet werden als solche mit höheren Einkommen. Dieses Ergebnis ist intuitiv: Wer mehr Steuern zahlt, wird durch steuerliche Entlastung in absoluten Summen stärker entlastet als diejenigen, die nur im geringen Umfang Steuern vom Einkommen zahlen. Menschen, deren Einkommen so gering ist, dass sie gar keine Einkommensteuer zahlen, profitieren naturgemäß von Steuerentlastungen induziert durch eine Rechtsverschiebung des Tarifs gar nicht.

Die Absolutbeträge steigen zunächst bis zu einem zu versteuernden Einkommen von gut 60.000 Euro an. Die Sprungstelle und der inklusive Solidaritätszuschlag leicht höhere Entlastungsbetrag bis fast 100.000 Euro entsteht durch die Übergangszone bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags. Dieser auch Milderungszone genannte Bereich soll einen Belastungssprung beim Solidaritätszuschlag vermeiden, das heißt, bei geringer Überschreitung der Freigrenzen wird der Solidaritätszuschlag nicht sofort in voller Höhe mit 5,5 Prozent erhoben, vielmehr gilt eine besondere Berechnungsmethode, nach der der Zuschlag 11,9 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen der Lohnsteuer und den Freigrenzen nicht übersteigen soll. So wird eine stufenweise Überleitung auf die Vollbesteuerung mit 5,5 Prozent erreicht. Für die Berechnung der Entlastungen durch Einkommensteuertarifverschiebung und unter der Prämisse, dass die Berechnung des Solidaritätszuschlags nicht geändert wird, ergibt sich somit diese „Anomalie“ im Kurvenverlauf.

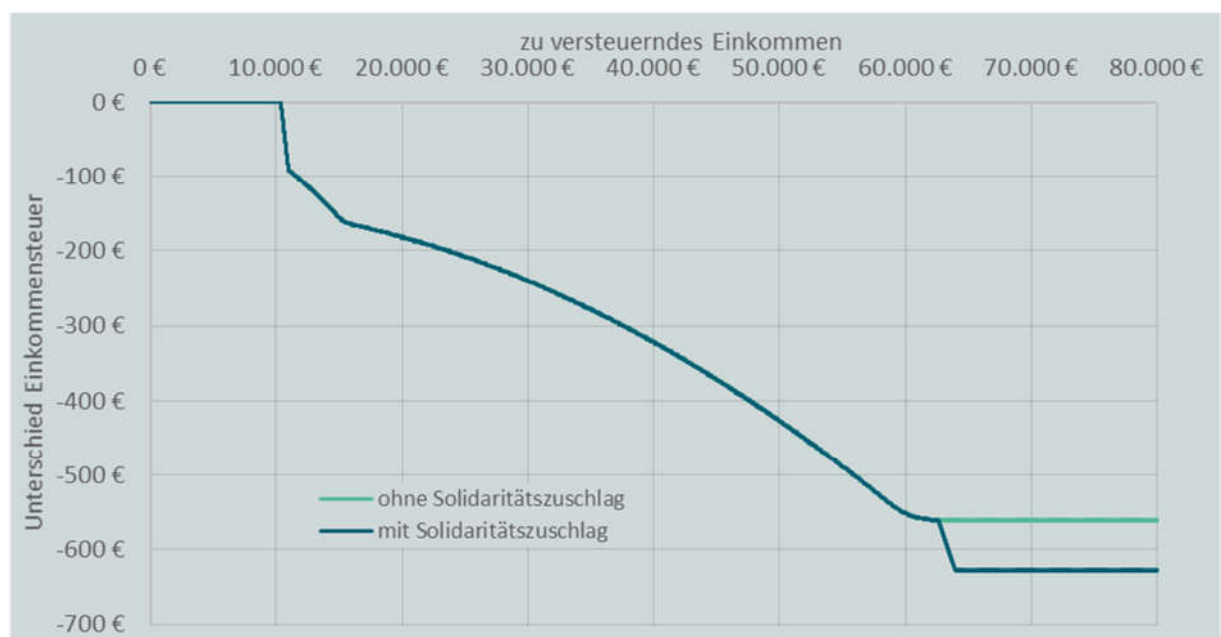
Die größte Entlastungswirkung ergibt sich nach Erreichen der zweiten Proportionalzone („Reichensteuer“) bei knapp 300.000 Euro an zu versteuerndem Einkommen; hier fallen (inklusive Solidaritätszuschlag) 1.118 Euro weniger an Steuern an, wenn der gesamte aktuelle Tarif für 2022 um 6 Prozent „nach rechts verschoben“ würde. Für anschaulichere Beispielrechnungen wurden im Folgenden die Auswirkungen einer Verschiebung des Einkommensteuertarifs auf typische Haushaltskonstellationen berechnet. Hierbei differenziert sich das Bild noch weiter aus: Singles mit einem Jahresbruttoeinkommen von 20.000 Euro würden im Falle des Abbaus der kalten Progression durch Verschiebung aller Tarifeckwerte jährlich um etwa 159 Euro entlastet. Bei einem Alleinerziehenden mit gleichem Einkommen betrüge die Entlastung lediglich 95 Euro. Dies liegt darin begründet, dass Alleinerziehende ein geringeres zu versteuerndes Einkommen und mithin eine geringere Steuerzahlung haben. Von einer Entlastung durch Tarifverschiebung profitieren sie

**Abbildung 1a:**  
Anhebung sämtlicher Eckwerte (inkl. Grundfreibetrag) um 6 Prozent  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

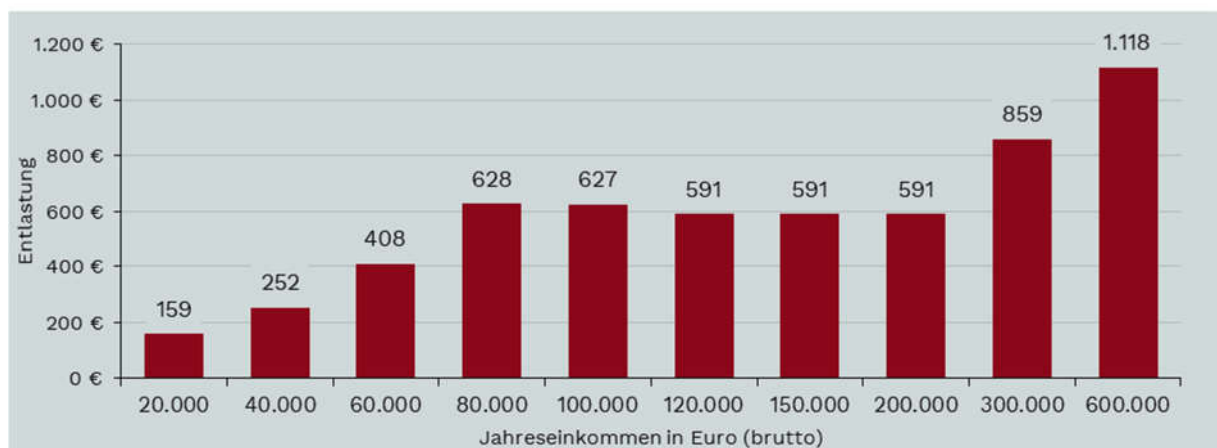
**Abbildung 1b:**  
Anhebung sämtlicher Eckwerte (inkl. Grundfreibetrag) um 6 Prozent  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

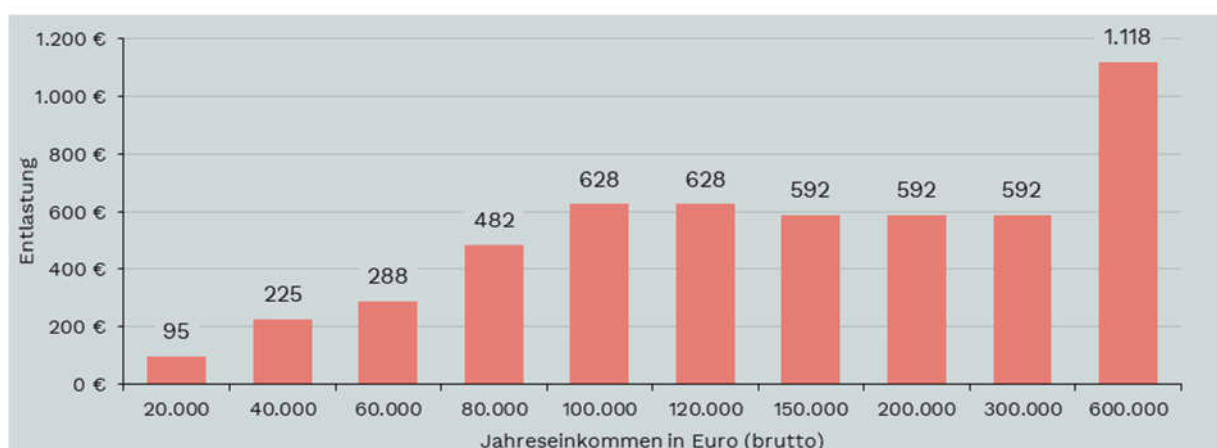
weniger. Die absolut größte Entlastung erfahren Bezieherinnen und Bezieher sehr hoher Einkommen. Für sie würden bis zu 1.118 Euro weniger im Jahr an Steuern anfallen, sofern sie sich im Bereich der Reichensteuer bewegen. Die Entlastungswirkung steigt im Bereich kleiner und mittlerer Einkommen rasch an. Für einen Single mit einem Jahresbruttoeinkommen von 80.000 Euro ergibt sich eine Entlastung von 628 Euro, für einen Alleinerziehenden mit diesem Brutto ergibt sich eine Entlastung von 482 Euro.

**Abbildung 2:**  
Entlastung durch Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 6,0 Prozent  
Single



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

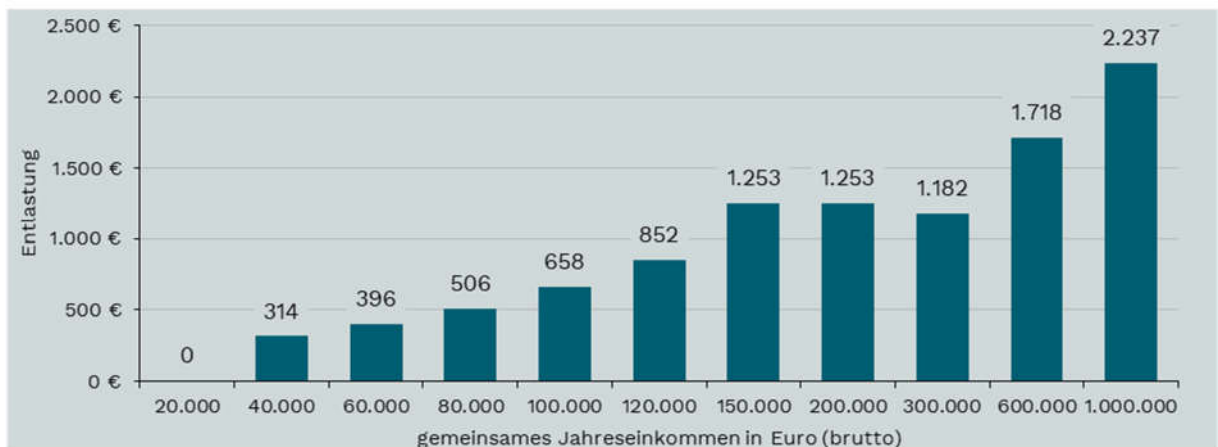
**Abbildung 3:**  
Entlastung durch Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 6,0 Prozent  
Alleinerziehend mit einem Kind



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

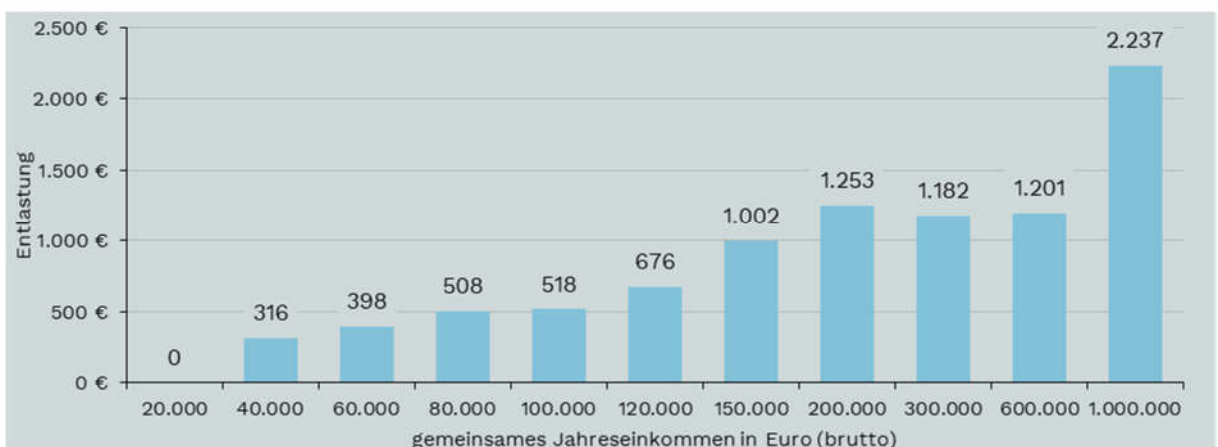
Für zusammen veranlagte Steuerpflichtige ergeben sich ähnliche Verteilungswirkungen. Der steuerliche Vorteil tritt erst jenseits von 20.000 Euro ein, liegt bei 314 Euro im Jahr bei einem gemeinsamen Einkommen von 40.000 Euro und erreicht den Höchstwert erst im Bereich der Reichensteuer. Hier beträgt die Ersparnis 2.237 Euro (und damit das Doppelte der Maximalersparnis im Single-Tarif).

**Abbildung 4:**  
Entlastung durch Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 6,0 Prozent  
Kinderloses Ehepaar



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 5:**  
Entlastung durch Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 6,0 Prozent  
Familie mit zwei Kindern



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Familien mit Kindern können ebenfalls mit maximal 2.237 Euro profitieren. Im Bereich bis 80.000 Euro gemeinsamen Einkommens liegt die Entlastung um wenige Euro über der von kinderlosen Paaren.<sup>6</sup> Bei mittelhohen und hohen Einkommen liegt die steuerliche Entlastung unterhalb derer ohne Kinder, da der Kinderfreibetrag hier das zu versteuernde Einkommen und somit Steuerlast und Steuerersparnis mindert. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 1: Entlastungswirkung einer Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 6 Prozent**

| (gemeinsames)<br>Brutto | Single     | alleinerziehend,<br>ein Kind | kinderloses Paar | Familie,<br>zwei Kinder |
|-------------------------|------------|------------------------------|------------------|-------------------------|
| 20.000 €                | 159,00 €   | 95,00 €                      | 0,00 €           | 0,00 €                  |
| 40.000 €                | 252,00 €   | 225,00 €                     | 314,00 €         | 316,00 €                |
| 60.000 €                | 408,00 €   | 288,00 €                     | 396,00 €         | 398,00 €                |
| 80.000 €                | 627,76 €   | 482,00 €                     | 506,00 €         | 508,00 €                |
| 100.000 €               | 626,64 €   | 627,76 €                     | 658,00 €         | 518,00 €                |
| 120.000 €               | 590,80 €   | 627,76 €                     | 852,00 €         | 676,00 €                |
| 150.000 €               | 590,80 €   | 591,85 €                     | 1.253,28 €       | 1.002,00 €              |
| 200.000 €               | 590,80 €   | 591,86 €                     | 1.253,28 €       | 1.253,28 €              |
| 300.000 €               | 858,77 €   | 591,86 €                     | 1.181,60 €       | 1.181,60 €              |
| 600.000 €               | 1.118,30 € | 1.118,30 €                   | 1.717,54 €       | 1.200,59 €              |
| 1.000.000 €             | 1.118,30 € | 1.118,30 €                   | 2.236,60 €       | 2.236,60 €              |

Methodische Erläuterungen siehe unten

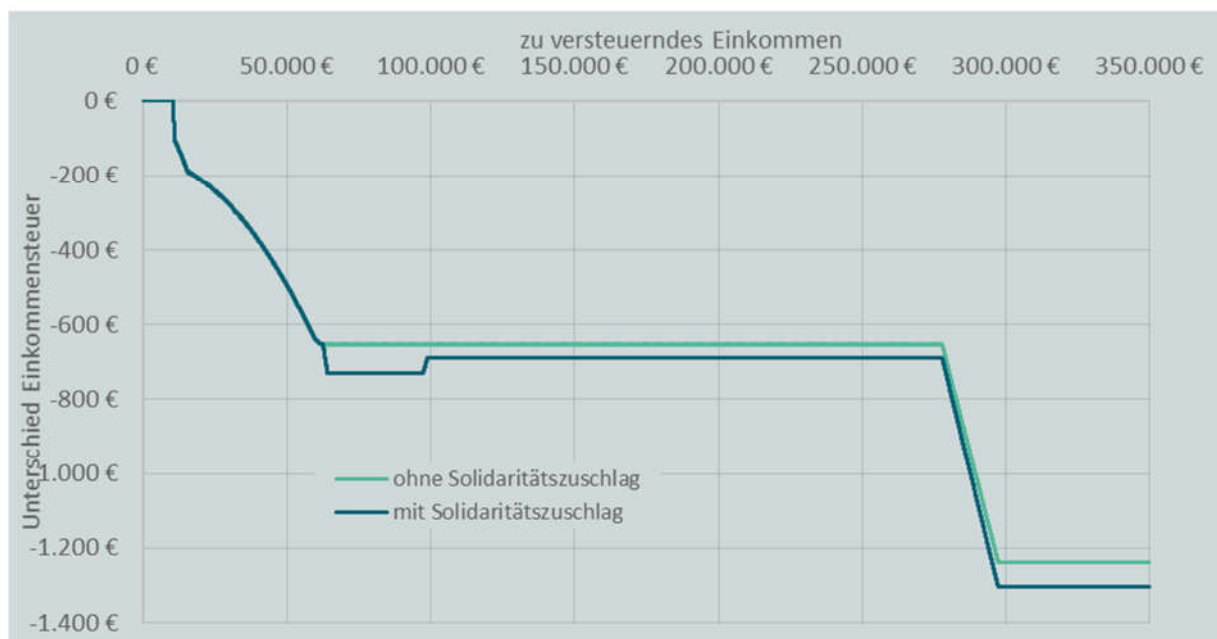
<sup>6</sup> Weil hier 0,35 Prozent Beitragszuschlag für Kinderlose in der Pflegeversicherung anfällt, der wiederum abgesetzt wird, weshalb das zu versteuernde Einkommen und mithin die Entlastung geringer ausfällt.



**b) Verschiebung aller Tarifeckwerte in Höhe einer angenommenen Jahres-Inflationsrate 2022 in Höhe von 7 Prozent**

Mittlerweile wird in den meisten Prognosen<sup>7</sup> eher von einer Inflationsrate für das Gesamtjahr 2022 von 7 Prozent ausgegangen, weshalb hier auch die Auswirkungen einer Anhebung sämtlicher Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs um diese 7 Prozent dargestellt werden sollen. Am grundsätzlichen Befund, dass höhere Einkommen stärker entlastet werden, ändert sich nichts. Bei einer Rechtsverschiebung des gesamten Tarifs um 7 Prozent liegt die absolute Entlastung (inklusive Solidaritätszuschlag) bei 1.305 Euro (Single) beziehungsweise 2.610 Euro (verheiratet), Menschen mit niedrigeren Einkommen profitieren weiterhin deutlich weniger (siehe Abbildung 6 und Tabelle 2).

**Abbildung 6:**  
**Anhebung sämtlicher Eckwerte (inkl. Grundfreibetrag) um 7 Prozent**  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

<sup>7</sup> Beispielsweise der Bundesbank (+7,1%), der OECD (+7,2%), des ifo München (+6,8%), des IfW Kiel (+7,4%), des HWWI (+6,7%), des IW Halle (+7,2%), des IMK (+6,9%) sowie des RWI (+6,9%). Alle Prognosen von Juni 2022.

**Tabelle 2: Entlastungswirkung einer Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte um 7 Prozent**

| <b>(gemeinsames)<br/>Brutto</b> | <b>Single</b> | <b>alleinerziehend,<br/>ein Kind</b> | <b>kinderloses Paar</b> | <b>Familie,<br/>zwei Kinder</b> |
|---------------------------------|---------------|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| 20.000 €                        | 184,00 €      | 110,00 €                             | 0,00 €                  | 0,00 €                          |
| 40.000 €                        | 293,00 €      | 261,00 €                             | 364,00 €                | 366,00 €                        |
| 60.000 €                        | 473,00 €      | 334,00 €                             | 460,00 €                | 462,00 €                        |
| 80.000 €                        | 731,83 €      | 558,00 €                             | 588,00 €                | 588,00 €                        |
| 100.000 €                       | 731,83 €      | 731,83 €                             | 764,00 €                | 600,00 €                        |
| 120.000 €                       | 689,97 €      | 731,83 €                             | 988,00 €                | 784,00 €                        |
| 150.000 €                       | 689,97 €      | 689,97 €                             | 1.461,41 €              | 1.162,00 €                      |
| 200.000 €                       | 689,97 €      | 689,97 €                             | 1.461,41 €              | 1.463,65 €                      |
| 300.000 €                       | 957,94 €      | 689,97 €                             | 1.377,83 €              | 1.379,94 €                      |
| 600.000 €                       | 1.305,04 €    | 1.305,03 €                           | 1.915,88 €              | 1.398,93 €                      |
| 1.000.000 €                     | 1.305,04 €    | 1.305,04 €                           | 2.610,07 €              | 2.610,07 €                      |

Methodische Erläuterungen siehe unten

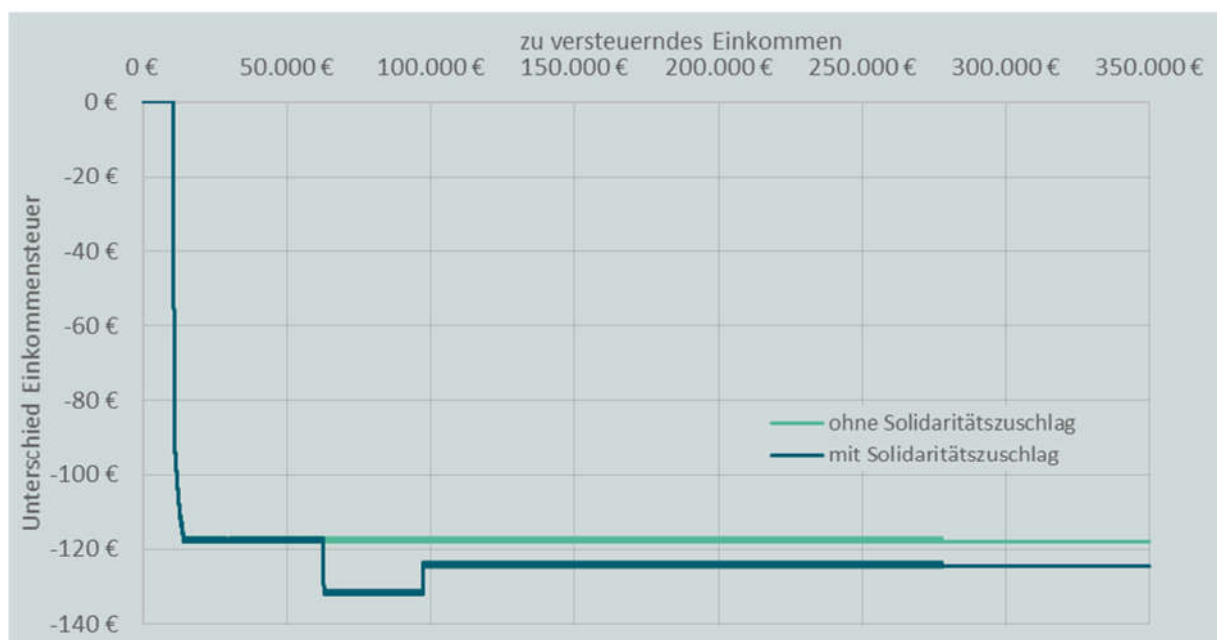
## 2. Anhebung lediglich des Grundfreibetrags um 6 Prozent

Eine grundsätzlich andere Verteilungswirkung der steuerlichen Entlastung ergibt sich, wenn lediglich der Grundfreibetrag über die bereits erfolgte Anhebung über 10.347 Euro hinaus angehoben wird, alle anderen Tarifeckwerte jedoch unverändert bleiben. Eine Erhöhung des Grundfreibetrags wird regelmäßig aus der verfassungsrechtlichen Vorgabe nötig, das Existenzminimum steuerfrei zu stellen. Für 2022 wurde der Grundfreibetrag bereits angehoben. Die Entlastungswirkung einer solchen Verschiebung setzt unmittelbar mit Steuerpflicht ein und erreicht ein vorläufiges Maximum bereits ab etwa 14.000 Euro zu versteuerndem Einkommen. Sie steigt dann nur noch unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags an; zunächst auf gut 132 Euro. Mit Ende der Übergangszone des Solidaritätszuschlags verbleibt der steuerliche Vorteil ab knapp 100.000 Euro bei 124,49 Euro. Die Verteilung der Entlastung ist in Absolutbeträgen damit wesentlich einheitlicher als bei einer kompletten Tarifverschiebung und Anhebung sämtlicher Eckwerte um 6 beziehungsweise 7 Prozent.

### Abbildung 7:

#### Anhebung ausschließlich des Grundfreibetrags um 6 Prozent

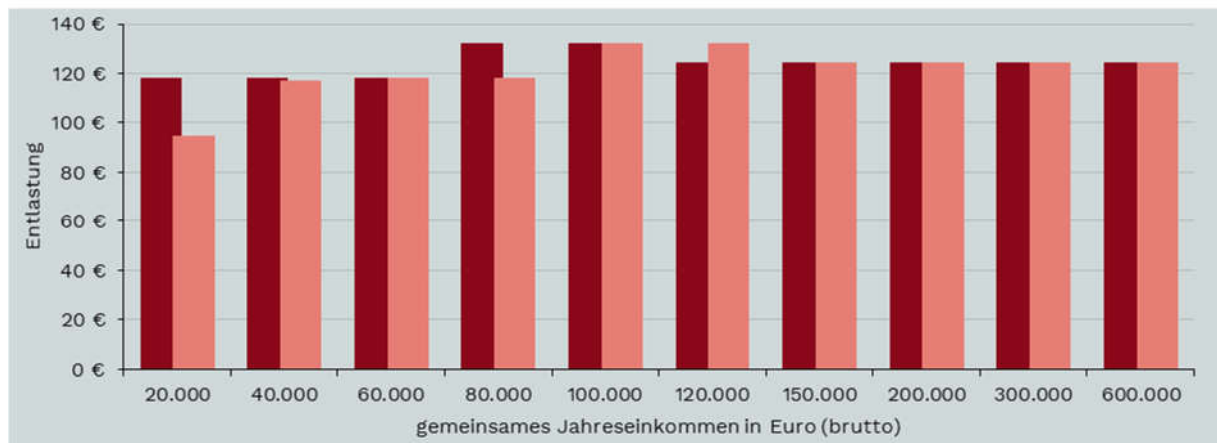
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.

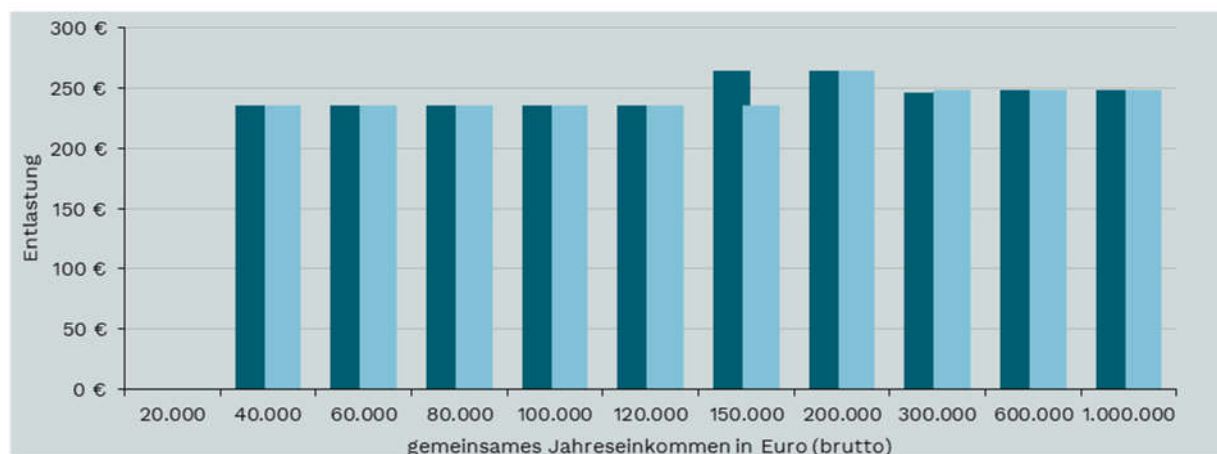
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 8:**  
**Entlastung durch Anhebung des Grundfreibetrags um 6,0 Prozent**  
Single (dunkel) bzw. alleinerziehend mit einem Kind (hell)



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 9:**  
**Entlastung durch Anhebung des Grundfreibetrags um 6,0 Prozent**  
Kinderloses Ehepaar (dunkel) bzw. Familie mit zwei Kindern (hell)



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Erläuterungen siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Tabelle 3: Entlastungswirkung einer Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent**

| (gemeinsames)<br>Brutto | Single   | alleinerziehend,<br>ein Kind | kinderloses Paar | Familie,<br>zwei Kinder |
|-------------------------|----------|------------------------------|------------------|-------------------------|
| 20.000 €                | 118,00 € | 95,00 €                      | 0,00 €           | 0,00 €                  |
| 40.000 €                | 118,00 € | 117,00 €                     | 236,00 €         | 236,00 €                |
| 60.000 €                | 118,00 € | 118,00 €                     | 236,00 €         | 236,00 €                |
| 80.000 €                | 132,04 € | 118,00 €                     | 236,00 €         | 236,00 €                |
| 100.000 €               | 132,04 € | 132,04 €                     | 236,00 €         | 236,00 €                |
| 120.000 €               | 124,49 € | 132,04 €                     | 236,00 €         | 236,00 €                |
| 150.000 €               | 124,49 € | 124,49 €                     | 264,08 €         | 236,00 €                |
| 200.000 €               | 124,49 € | 124,49 €                     | 264,08 €         | 264,08 €                |
| 300.000 €               | 124,49 € | 124,49 €                     | 246,87 €         | 248,98 €                |
| 600.000 €               | 124,49 € | 124,49 €                     | 248,98 €         | 248,98 €                |
| 1.000.000 €             | 124,49 € | 124,49 €                     | 248,98 €         | 248,98 €                |

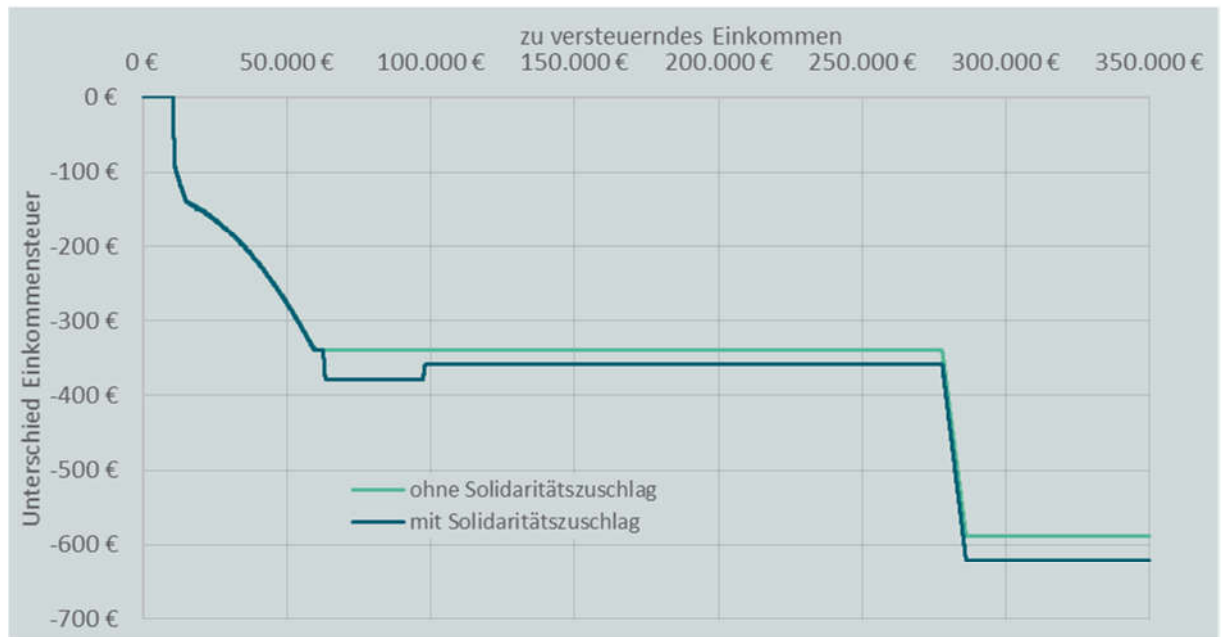
Methodische Erläuterungen siehe unten

### 3. Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent, Anhebung der übrigen Tarifeckwerte um 3 Prozent

Eine weitere Möglichkeit wäre eine differenzierte Anhebung von Grundfreibetrag und übrigen Eckwerte, beispielsweise des Grundfreibetrags um weitere 6 Prozent, der übrigen Tarifeckwerte jedoch nur um 3 Prozent. Eine stärkere Anhebung des Grundfreibetrags als der anderen Werte ist eher Regel als Ausnahme (siehe oben). Im Gegensatz zur gleichmäßigen Anhebung aller Tarifeckwerte inklusive Grundfreibetrag ergibt sich eine gleichmäßigere Verteilungswirkung (siehe Abbildungen 10a/10b und Tabelle 4). Dadurch würde sich allerdings eine weitere „Stauchung“ des Tarifs ergeben mit der Folge einer geminderten Progressionswirkung und der dringlicher werdenden Notwendigkeit einer umfassenderen Tarifkorrektur.

**Abbildung 10a:**

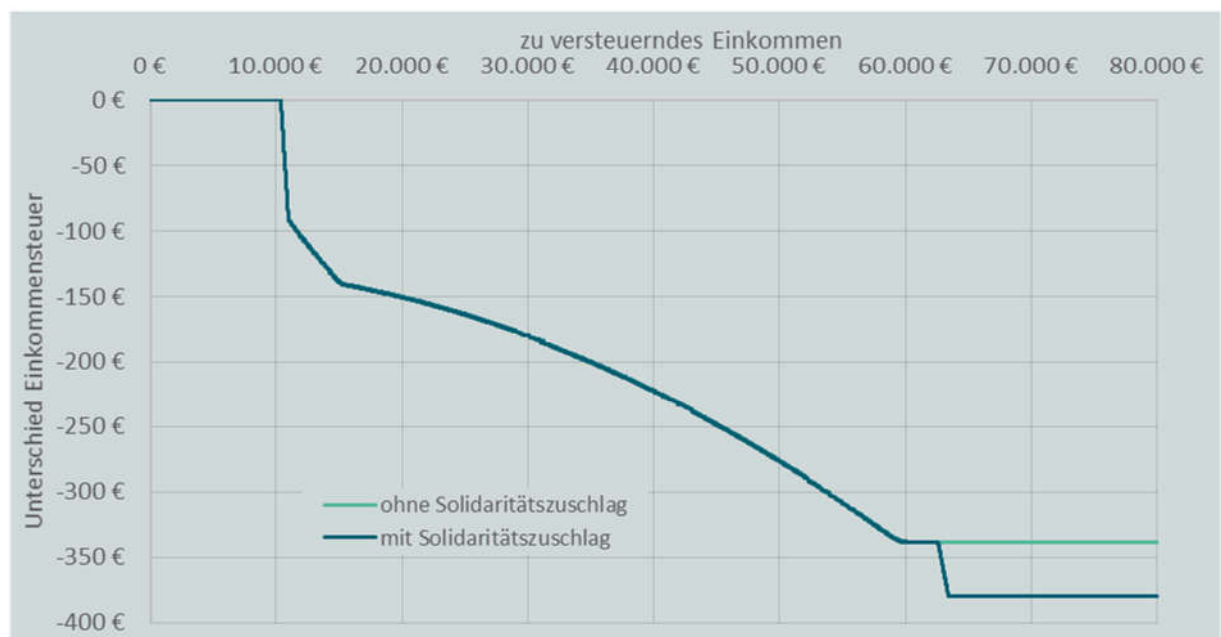
**Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent, der übrigen Tarifeckwerte um 3 Prozent**  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 10b:**

**Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent, der übrigen Tarifeckwerte um 3 Prozent**  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Tabelle 4: Entlastungswirkung einer Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent und der übrigen Tarifeckwerte um 3 Prozent**

| (gemeinsames)<br>Brutto | Single   | alleinerziehend, ein<br>Kind | kinderloses Paar | Familie,<br>zwei Kinder |
|-------------------------|----------|------------------------------|------------------|-------------------------|
| 20.000 €                | 140,00 € | 95,00 €                      | 0,00 €           | 0,00 €                  |
| 40.000 €                | 187,00 € | 173,00 €                     | 278,00 €         | 280,00 €                |
| 60.000 €                | 267,00 € | 205,00 €                     | 318,00 €         | 318,00 €                |
| 80.000 €                | 379,34 € | 305,00 €                     | 374,00 €         | 374,00 €                |
| 100.000 €               | 379,34 € | 379,34 €                     | 452,00 €         | 380,00 €                |
| 120.000 €               | 357,64 € | 379,34 €                     | 552,00 €         | 462,00 €                |
| 150.000 €               | 357,64 € | 357,64 €                     | 758,68 €         | 630,00 €                |
| 200.000 €               | 357,65 € | 357,65 €                     | 758,68 €         | 758,68 €                |
| 300.000 €               | 621,40 € | 357,65 €                     | 715,29 €         | 715,29 €                |
| 600.000 €               | 621,39 € | 621,39 €                     | 1.242,79 €       | 734,28 €                |
| 1.000.000 €             | 621,40 € | 621,40 €                     | 1.242,79 €       | 1.242,79 €              |

Methodische Erläuterungen siehe unten

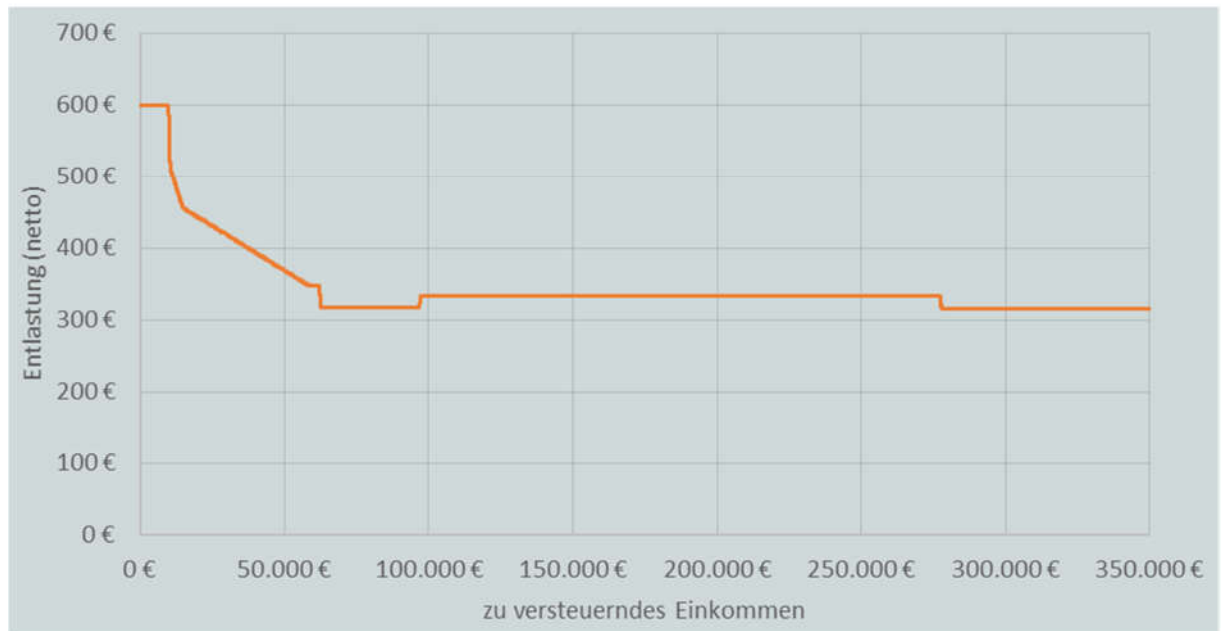
### Vergleich der Verteilungswirkungen eines Abbaus der kalten Progression und Entlastungen über Direkttransfers

Statt über den Einkommensteuertarif und einen Abbau der kalten Progression zu entlasten, könnte auch durch die Zahlung von weiteren Direkttransfers staatliche Hilfe zur Bewältigung von Preissteigerungen geschaffen werden. Mit der Energiepreispauschale im zweiten Entlastungspaket wurde dieser Weg bereits beschritten. Die Energiepreispauschale steht allen Erwerbstätigen zu, steuerliche Erleichterung zielen auf alle Einkommensteuerzahlenden. Die Gruppen sind daher per se nicht deckungsgleich. Da staatliche Pauschalzahlungen der Einkommensbesteuerung unterworfen werden, ergäbe sich eine entgegengesetzte Verteilungswirkung: Menschen, die wegen zu geringer Einkünfte keine Einkommensteuer zu zahlen haben, profitierten auch netto in voller Höhe der Zahlung.<sup>8</sup>

Einkommensteuerpflichtige im Bereich der Reichensteuer hingegen könnten nur 52,5 Prozent der staatlichen Zahlung „behalten“. Die tatsächliche Entlastung eines staatlichen Direkttransfers in Höhe von 600 Euro illustrieren Abbildungen 11a und 11b.

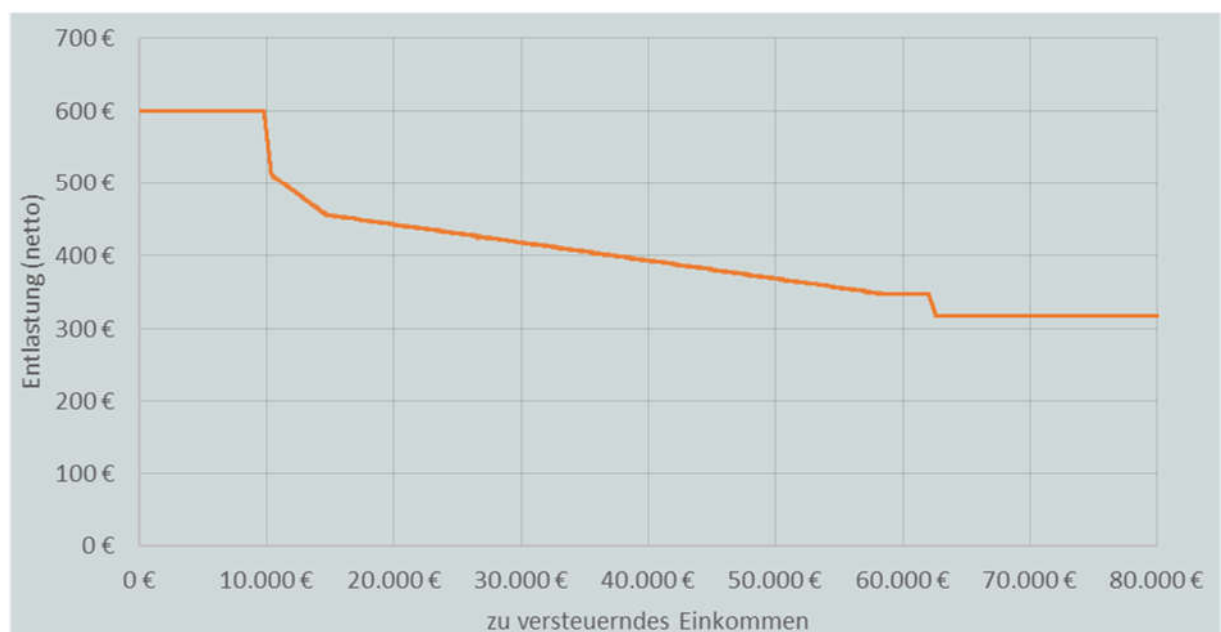
<sup>8</sup> Zumindest wenn sie erwerbstätig sind oder für künftige Direkttransfers die Gruppe der Empfängerinnen und Empfänger ausgeweitet und nicht mehr an die Erwerbstätigkeit gekoppelt wird. Die Frage der Anspruchsvoraussetzungen und damit zusammenhängend der Auszahlungsmodalitäten soll hier nicht geklärt werden.

**Abbildung 11a:**  
**Erhöhung des Netto-Einkommens durch einen steuerpflichtigen Direkttransfer von 600 Euro**  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens (ohne Direkttransfer)



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 11b:**  
**Erhöhung des Netto-Einkommens durch einen steuerpflichtigen Direkttransfer von 600 Euro**  
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens (ohne Direkttransfer)



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.  
© Arbeitnehmerkammer Bremen



Abbildungen 12a und 12b verdeutlichen die Diskrepanz in der Verteilungswirkung zwischen den beiden Instrumenten: Während von einer Einmalzahlung niedrige Einkommen in voller Höhe profitieren, sinkt die Netto-Entlastung (ungeachtet der „Anomalie“ der Grenzbesteuerung durch den Solidaritätszuschlag) mit steigendem zu versteuerndem Einkommen. Bei den gewählten Parametern – 600 Euro Direkttransfer versus Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs in Höhe von 6 Prozent – ist die Entlastung für Menschen mit zu versteuerndem Einkommen unter etwa 46.000 Euro durch den Direkttransfer größer. Einkommenssteuerpflichtige im Bereich der Reichensteuer profitieren hingegen statt mit 1.118 Euro durch den Abbau der kalten Progression von der besteuerten Direktzahlung nur mit 315 Euro.

Ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 46.000 Euro im Single-Tarif ist also der Abbau der kalten Progression mit den gewählten Parametern „lukrativer“. Dies korrespondiert mit einem Brutto-Jahreseinkommen von typischerweise fast 60.000 Euro. Für eine Familie mit zwei Kindern heißt dies, dass erst ab einem gemeinsamen Jahres-Brutto von über 130.000 Euro die Entlastung durch den Abbau der kalten Progression größer ist als über eine Direktzahlung in Höhe von 1.200 Euro (600 Euro je erwerbstätiger Person).

Gerade im Hinblick auf die durch die Inflation besonders belasteten Gruppen erscheint das Instrument der Direktzahlung daher deutlich zielgenauer; die staatlich eingesetzten Mittel sind effizienter eingesetzt, da sie die besonders belastete Gruppe fokussieren. Der zielgenauere Einsatz staatlicher Entlastungsmittel zeigt sich auch mit Blick auf die Einkommensteuerstatistik, die kürzlich für das Jahr 2018 veröffentlicht wurde. Hiernach hatten rund 14 Millionen Menschen ein zu versteuerndes Einkommen von weniger als 10.000 Euro (bzw. bei Verheirateten weniger als 20.000 Euro gemeinsames Einkommen). Von einer Entlastung durch den Abbau der kalten Progression würden sie nicht profitieren, vom Entlastungsvolumen über staatliche Direkttransfers – je nach Ausgestaltung, beispielsweise der Bindung an Erwerbstätigkeit – hingegen schon. Auf Steuerpflichtige mit einem zu versteuerndem Einkommen von über circa 55.000 Euro (110.000 Euro für Verheiratete) entfiel rund ein Viertel der Entlastungssumme beim Abbau der kalten Progression. Steuerpflichtige mit einem Einkommen über 100.000 Euro (Verheiratete 200.000 Euro) erhielten etwa 7 Prozent des Entlastungsvolumens der kalten Progression. Über einkommensabhängige Transfers könnten noch zielgenauere Entlastungswirkungen erreicht werden, die Administration erscheint aber schwierig. In Summe dürften die fiskalischen Kosten eines vollständigen Abbaus der kalten Progression nach Erfahrungen aus der Vergangenheit bei etwa 15 Milliarden Euro liegen, die jährlich anfallen.<sup>9</sup> Die Kosten für die

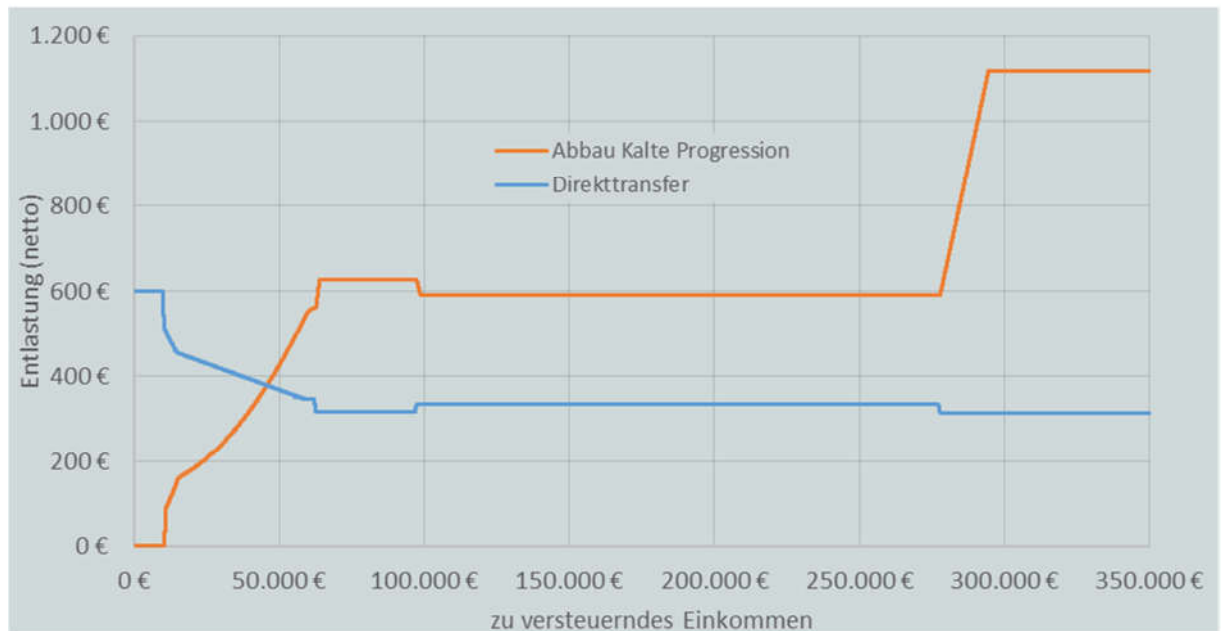
---

<sup>9</sup> Mit Daten aus der aktuellsten Einkommensteuerstatistik von 2018 ergeben sich approximativ 11 Milliarden Euro an Entlastungsvolumen bei einer Tarifverschiebung um 6 Prozent.

**Abbildung 12a:**

**Vergleich der Entlastungswirkungen**

Direkttransfer (600 Euro) bzw. Abbau Kalte Progression (Verschiebung Tarifeckwerte um 6 Prozent)



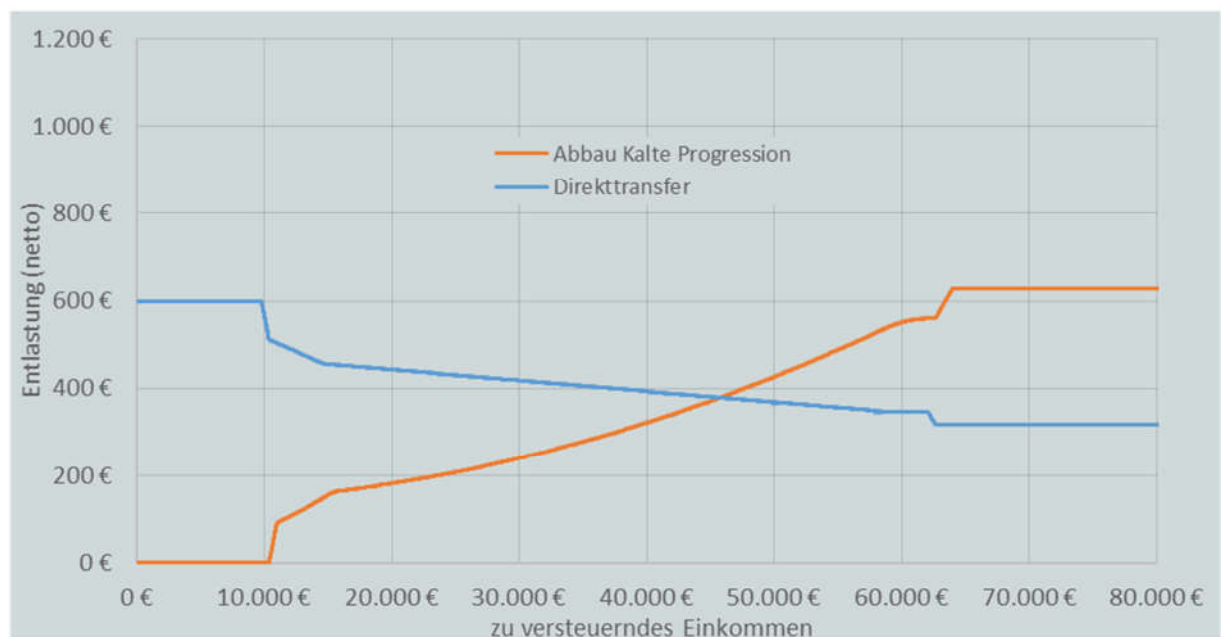
Quelle: Eigene Berechnungen. Jeweils inklusive Solidaritätszuschlag. Methodische Hinweise siehe unten.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 12b:**

**Vergleich der Entlastungswirkungen**

Direkttransfer (600 Euro) bzw. Abbau Kalte Progression (Verschiebung Tarifeckwerte um 6 Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen. Jeweils inklusive Solidaritätszuschlag. Methodische Hinweise siehe unten.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

öffentlichen Haushalte der Energiepreispauschale in Höhe von 300 Euro pro Erwerbstätigem beziffert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einmalig 7,9 Milliarden Euro.<sup>10</sup>

### Fazit und Alternativen

Eine allgemeine Steuersenkung durch Anhebung der Tarifeckwerte käme primär Besserverdienenden zugute und würde sie stärker entlasten als Bezieherinnen und Bezieher kleiner Einkommen. Haushalte, die aufgrund zu geringer Einkünfte gar keine Einkommensteuer zahlen, gingen ohnehin leer aus. Zudem kann die Entlastung kaum zeitnah erfolgen, sondern würde gegebenenfalls erst im nächsten Jahr wirksam. Mit Blick auf die von der Inflation besonders belasteten Gruppen wäre dies keine zielgenaue Entlastung jener, die sie besonders dringend brauchen.

Während sich die Entlastung beim Abbau der kalten Progression auf höhere Einkommen konzentriert, kommen Entlastungen über pauschale staatliche Direkttransfers stärker bei Haushalten mit geringem Einkommen an. Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen sind nach Berechnungen des DIW<sup>11</sup> und des Instituts für Makroökonomie- und Konjunkturforschung<sup>12</sup> von der Inflation besonders betroffen. Die Zielgenauigkeit und Effizienz der staatlichen Mittelverwendung ist daher bei Direkttransfers größer. Entsprechend positiv ist auch die Bewertung dieses Instruments, das unter anderem mit der Energiepreispauschale bereits angewendet wurde.<sup>13</sup>

Der politische Wunsch zum Abbau der kalten Progression rührt vor allem aus der Sorge, der Staat könne sich an der Inflation über Steuermehreinnahmen unlauter „bereichern“. Ein Blick auf die aktuellste Steuerschätzung<sup>14</sup> zeigt allerdings, dass das Lohnsteueraufkommen 2022 um geschätzt 8,1 Prozent steigt und das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer um 3,1 Prozent sinkt. Für das Umsatzsteueraufkommen wird hingegen ein Plus von 12,9 Prozent erwartet (darunter: Einfuhrumsatzsteuer mit +22,8 Prozent), nachdem es schon 2021 um 14,3 Prozent (auch wegen der befristeten Steuersenkung 2020) zugelegt hatte. Insofern wäre eine Mehrwertsteuersenkung naheliegender als eine Einkommensteuersenkung mittels Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte. Allerdings birgt

---

<sup>10</sup> Vgl. Bach/Knautz (April 2022). Wobei in den dort verwendeten Simulationsrechnungen Minijobberinnen/Minijobber ebenso von der Energiepreispauschale ausgenommen werden wie Rentnerinnen/Rentner und Bezieherinnen/Bezieher von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld.

<sup>11</sup> Vgl. Priem et al. (Juli 2022).

<sup>12</sup> Vgl. Dullien/Tober (Juni 2022).

<sup>13</sup> Siehe Dullien/Rietzler/Tober (Juli 2022) und Priem et al. (Juli 2022).

<sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Mai 2022).

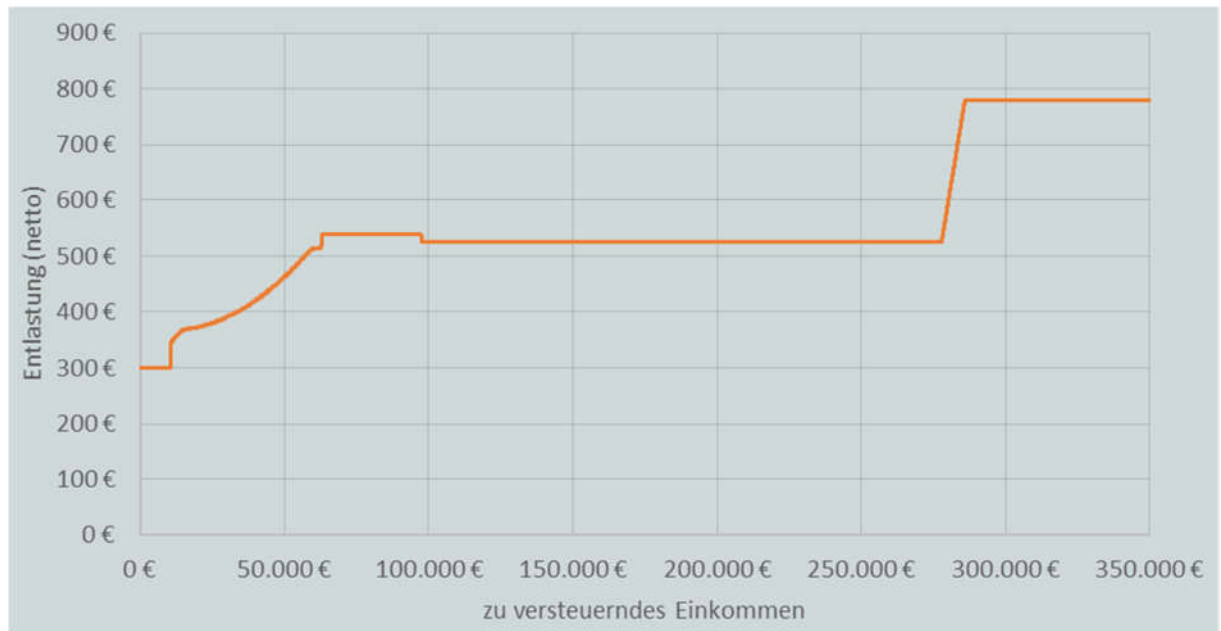
eine Mehrwertsteuersenkung das Risiko, dass der Handel die Steuersenkungen nicht (sofort) an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergibt. Und auch wenn die Mehrwertsteuer tendenziell regressiv wirkt,

profitieren von einer Senkung in absoluten Euro-Beträgen eher Hocheinkommenshaushalte. Es scheint der effizienteste Weg der Verwendung staatlicher Mittel zu sein, wenn über Direkttransfers Abhilfe gezielt dort geschaffen wird, wo finanzielle Entlastungen am nötigsten sind. In der Praxis kommt auch eine Kombination der Mittel infrage, um die Wirkungen auszutarieren. Direkttransfers und ein Kinderbonus würden den besonders belasteten einkommensschwachen Familien effektiv und kurzfristig helfen, eine weitere Erhöhung des Grundfreibetrags käme dauerhaft allen Einkommensteuerzahlerinnen und -zahlern zugute, gegebenenfalls kombiniert mit einer geringeren Rechtsverschiebung der übrigen Tarifeckwerte, die vor allem bei Bezieherinnen und Beziehern höherer Einkommen als Entlastung ankommt. Die kurzfristige Entlastungswirkung in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens eines einmaligen Direkttransfers von 300 Euro kombiniert mit einer dauerhaften Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent und der weiteren Tarifeckwerte um 3 Prozent zeigen Abbildungen 13a und 13b.

Insgesamt braucht es eine genaue Diagnose der Ursachen und Wirkungen einzelner Maßnahmen, um der Inflation angemessen zu begegnen. Eine rigorose Zinswende wäre als Instrument ebenso zu grobschlächtig wie eine strikte Haushaltsbremse. Mit diesen klassischen Mitteln ist der aktuellen Geldentwertung nicht beizukommen. Es ist nicht eine stark gestiegene Nachfrage – die Konsumausgaben privater Haushalte liegen deutlich unter dem Vor-Corona-Trend –, sondern hohe Energiepreise, große Unsicherheit und ausgebliebene Investitionen, die Probleme verursachen. Entlastungen mit der Gießkanne sind gleichfalls nicht ratsam. Ein bedeutender Flaschenhals bei der anstehenden Umstrukturierung, die sich allein schon aus den Klimazielen in dieser Dekade ergibt, ist die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Hier helfen Investitions- und Qualifizierungsmaßnahmen, die kurzfristig umsetzbar und langfristig angelegt sind.

**Abbildung 13a:**

**Erhöhung des Netto-Einkommens** durch einen steuerpflichtigen Direkttransfer von 300 Euro, einer Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent und der übrigen Eckwerte um 3 Prozent

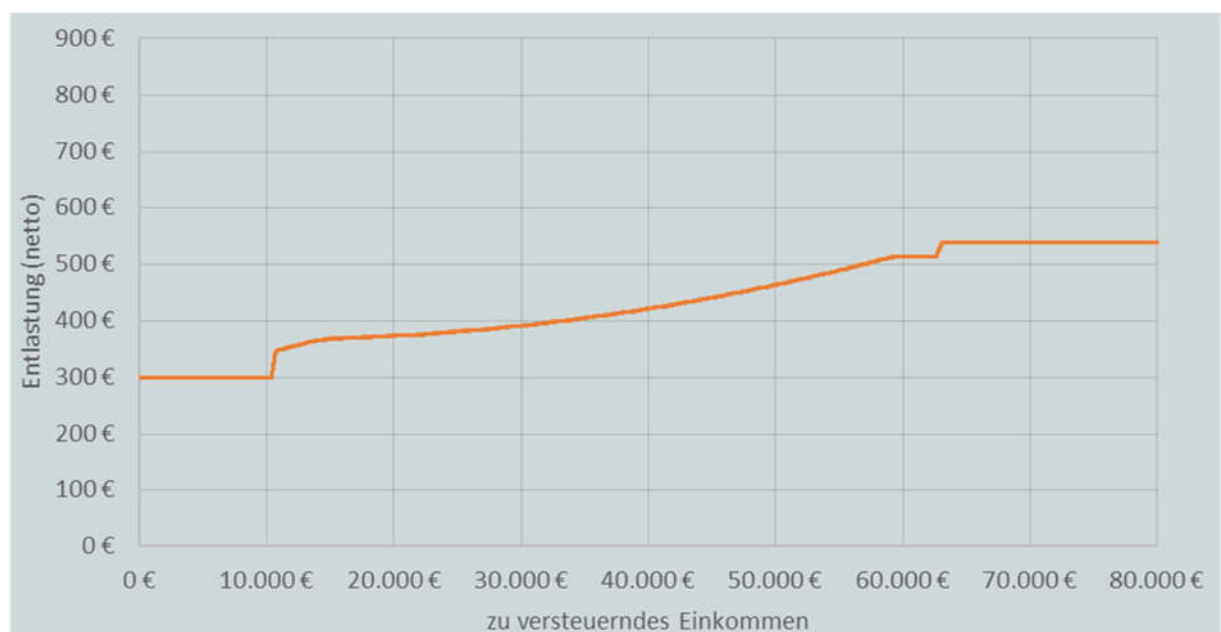


Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

**Abbildung 13b:**

**Erhöhung des Netto-Einkommens** durch einen steuerpflichtigen Direkttransfer von 300 Euro, einer Anhebung des Grundfreibetrags um 6 Prozent und der übrigen Eckwerte um 3 Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen. Methodische Hinweise siehe unten.

© Arbeitnehmerkammer Bremen

### Methodische Erläuterungen:

Für die Berechnungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens wurden ausschließlich Anpassungen der Tarifeckwerte im Einkommensteuertarif vorgenommen, alle anderen Parameter (Kindergeld, Kinderfreibetrag, Solidaritätszuschlag etc.) konstant gehalten. Dieser Ansatz ist geeignet, um eine isolierte Wirkung einer „Rechtsverschiebung des Tarifs“, die mit dem Abbau der kalten Progression einhergeht, zu ermitteln. Auch auf die Anpassung der Löhne wurde bewusst verzichtet, da sie mit der Darstellung von absoluten Entlastungsbeträgen nicht vereinbar ist. Höhere Löhne führen – selbst bei vollständiger Neutralisierung der kalten Progression – zu einer höheren nominalen Steuerzahlung. Für die Beispielrechnungen nach Haushaltstypen wurden zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens aus dem Bruttoeinkommen alle standardmäßigen Abzugsbeträge angesetzt, also Arbeitnehmerpauschbetrag, Absetzbeträge für Sozialversicherungsbeiträge (gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Zusatzbeitrages für Kinderlose in der Pflegeversicherung von 0,35 Prozent), Sonderausgabenpauschale und gegebenenfalls Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und Kinderfreibetrag. Es wird davon abstrahiert, dass in vielen Fällen höhere Abzüge, zum Beispiel aufgrund von höheren Werbungskosten oder außerordentlichen Belastungen als die hier verwendeten pauschalen Abzüge entstehen. Damit wird stets die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung (mit Zusatzbeitrag von 1,3 Prozent) unterstellt, da sonst Annahmen über die Prämien in einer privaten Krankenversicherung angenommen werden müssten. Bei Ehepaaren wird von einer Verteilung der Einkommen von 3/4 zu 1/4 Prozent ausgegangen. Die Berechnungen gelten ohne Versorgungsbezüge und außerhalb von Sachsen. Die Günstigerprüfung bei Kindergeld und Kinderfreibetrag wurde mit aktuellen Werten vorgenommen.

## Literatur und Quellen

Bach, Stefan/Knautz, Jakob (April 2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. In: DIW Wochenbericht 17/2022, S. 243–252.

Bundesministerium der Finanzen (Mai 2022): Ergebnisse der 162. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 10. bis 12. Mai 2022.

Deutsche Bundesbank (Juni 2022): Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif, Monatsbericht, Juni 2022, S. 65–76.

Dullien, Sebastian/Tober, Silke (Juni 2022): Belastungsschere geht im Mai 2022 weiter auf, IMK Inflationsmonitor, IMK Policy Brief Nr. 124, Juni 2022.

Dullien, Sebastian/Kohlrausch, Bettina (Juli 2022): Konzertierte Aktion: Weitere Entlastungen für Privathaushalte notwendig, IMK Kommentar, Nr. 7, Juli 2022.

Dullien, Sebastian/Rietzler, Katja/Tober, Silke (Juli 2022): Die Entlastungspakete der Bundesregierung – ein Update, IMK Policy Brief Nr. 126, Juli 2022.

Krahé, Max/Sigl-Glöckner, Philippa (Juni 2022): Sparen gegen die Inflation? Geldbrief Dezernat Zukunft, 23. Juni 2022.

Priem, Maximilian/Kritikos, Alexander S./Morales, Octavio/Schulze Düding, Johanna (Juli 2022): Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: Staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt. In: DIW Wochenbericht 28/2022, S. 387–394.

Statistisches Bundesamt (2022a): Inflationsrate im Mai 2022 voraussichtlich +7,9 %, Pressemitteilung Nr. 221 vom 30. Mai 2022.

Statistisches Bundesamt (2022b): Inflationsrate im Juni 2022 voraussichtlich +7,6 %, Pressemitteilung Nr. 272 vom 29. Juni 2022.

---

**Ansprechpartner: Dr. Tobias Peters**

**Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik**

---

**Tel: 0421 36301-986**

---

**[peters@arbeitnehmerkammer.de](mailto:peters@arbeitnehmerkammer.de)**

---