ifo SCHNELLDIENST

2
2023

15. Februar 2023
76. Jahrgang

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Wie wirken sich Homeoffice und steigende Wohnkostenbelastung auf die Wohnortwahl aus?
Mathias Dolls und *Max Lay*

Wie kann Steuerehrlichkeit verbessert werden, wenn Haushalte Dienstleistungen nachfragen?
Sarah Necker und *Lilith Burgstaller*

DATEN UND PROGNOSEN

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2022
Wolfgang Nierhaus

BRANCHEN UND SEKTOREN

Zum Innovationsverhalten in der Industrie im Jahr 2022
Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Abbau der Kalten Progression:

Mehr Gerechtigkeit zum Preis geringerer Steuereinnahmen?

Maximilian Blömer, Florian Dorn und *Clemens Fuest, Matthias Warneke, Martin Beznoska, Tobias Hentze* und *Björn Kauder, Robin Jessen* und *Torsten Schmidt, Nadine Riedel, Gisela Färber, Gunter Mayr, Dénes Kucsera* und *Hanno Lorenz*

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,–
Preis des Einzelheftes: EUR 12,–
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: SAS Druck, Fürstenfeldbruck.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
https://www.ifo.de

2/2023 ifo SCHNELLDIENST

Abbau der kalten Progression: Mehr Gerechtigkeit zum Preis geringerer Steuereinnahmen?

Durch die derzeit hohen Inflationsraten hat die öffentliche Debatte um die kalte Progression wieder Fahrt aufgenommen: Viele Menschen werden durch die Inflation real ärmer, wenn die Verbraucherpreise stärker als ihr Einkommen wachsen. Aber selbst wenn Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen, sorgt der progressive Einkommensteuertarif dafür, dass die Steuerbelastung steigt und das Realeinkommen sinkt. Um die steuerlichen Mehrbelastungen abzufedern, wurden ab Januar 2023 die Eckwerte des Einkommensteuertarifs angehoben.

Unsere Autor*innen zeigen, dass die Maßnahmen zwar die Steuerzahler*innen im Vergleich zum Vorjahrestarif entlasten, aber insgesamt die Mehrbelastungen durch die kalte Progression nicht ausgleichen. Ein »Tarif auf Rädern«, d.h. eine automatische Tarifanpassung an die jährlichen Inflationsraten, könnte eine Lösung sein, die im Einkommensteuergesetz verankert wird, um die ungerechtfertigten Steuererhöhungen zu vermeiden. Daneben werden die Effekte einer Tarifindexierung, die an nominalen Einkommenssteigerungen ansetzt, beleuchtet.

Zur Diskussion steht die Frage, zu welchem Zeitpunkt der Staat eingreifen soll: Wäre es gegenwärtig sogar angebracht, den Progressionsausgleich auszusetzen, damit in der aktuellen Krise Ressourcen im Staatssektor verbleiben?

Unsere Autor*innen blicken über die Landesgrenzen und zeigen, wie etwa Österreich, die Schweiz oder Schweden das Problem der kalte Progression angehen.

Auf unserer Website finden Sie weitere Beiträge zur Einkommensteuer: https://www.ifo.de/themen/einkommensteuer

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Abbau der kalten Progression: Mehr Gerechtigkeit zum Preis geringerer Steuereinnahmen?

Kalte Progression in Zeiten hoher Inflation: Wer trägt die Lasten? 3
Maximilian Blömer, Florian Dorn und *Clemens Fuest*

Abbau der kalten Progression institutionalisieren statt zerreden! 14
Matthias Warneke

Ein automatischer Ausgleich der kalten Progression würde vor allem die Mitte der Einkommensverteilung vor Mehrbelastungen schützen 17
Martin Beznoska, Tobias Hentze und *Björn Kauder*

Heimliche Änderungen der Steuerbelastung vermeiden 21
Robin Jessen und *Torsten Schmidt*

Wie umgehen mit kalter Progression? Die Grenzen einer »One-Size-Fits-All«-Lösung 23
Nadine Riedel

Abbau der kalten Progression: Größere Steuergerechtigkeit, geringere Bürokratie 26
Gisela Färber

Abschaffung der kalten Progression in Österreich: Von der Konzeption bis zur Frage der Gerechtigkeit 30
Gunter Mayr

Wie die kalte Progression gezähmt werden kann 33
Dénes Kucsera und *Hanno Lorenz*

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Wie wirken sich Homeoffice und steigende Wohnkostenbelastung auf die Wohnortwahl aus? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland 37
Mathias Dolls und *Max Lay*

Wie kann Steuerehrlichkeit verbessert werden, wenn Haushalte Dienstleistungen nachfragen? 43
Sarah Necker und *Lilith Burgstaller*

DATEN UND PROGNOSEN

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2022 47
Wolfgang Nierhaus

BRANCHEN UND SEKTOREN

Zum Innovationsverhalten in der Industrie im Jahr 2022 54
Klaus Wohlrabe

Abbau der kalten Progression: Mehr Gerechtigkeit zum Preis geringerer Steuereinnahmen?

Durch die derzeit hohen Inflationsraten hat die öffentliche Debatte um die kalte Progression wieder Fahrt aufgenommen: Steigen die Verbraucherpreise stärker als das nominale Bruttoeinkommen, unterliegen Steuerzahler*innen über den progressiven Einkommensteuertarif höheren marginalen und durchschnittlichen Steuerbelastungen. Um ungewollte steuerliche Mehrbelastungen abzufedern, hat der Bundestag im November 2022 das Inflationsausgleichsgesetz, das ab Januar 2023 die Eckwerte des Einkommensteuertarifs anhebt, verabschiedet. Welche Aufkommens- und Verteilungswirkungen haben die steuerpolitischen Tarifanpassungen? Führen sie zu einer gerechteren Besteuerung?

Maximilian Blömer, *Florian Dorn* und *Clemens Fuest*

Kalte Progression in Zeiten hoher Inflation: Wer trägt die Lasten?

Die Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges einschließlich der expansiven Geld- und Fiskalpolitik treiben in Europa und weltweit die Verbraucherpreise in die Höhe, so dass die Inflation neue Rekordwerte erreicht hat.[1] Auch Deutschland ist mit den höchsten Inflationsraten in der Geschichte der Bundesrepublik konfrontiert. Viele Menschen werden durch die Inflation stark belastet. Zum einen werden sie real ärmer, wenn die Verbraucherpreise stärker wachsen als ihr Einkommen und ihre Sparvermögen entwertet werden. Zum anderen steigt der Anteil des Bruttoeinkommens, der in Form von Einkommensteuern abzuführen ist, weil bei wachsenden Nominaleinkommen die Einkommensteuersätze steigen. Dieses Phänomen wird als »kalte Progression« bezeichnet. Durch kalte Progression nimmt die Durchschnittssteuerbelastung bei der Einkommensteuer zu, der Anteil an der Wirtschaftsleistung, den der Staat für sich beansprucht, wächst also, auf Kosten des privaten Sektors (Dorn et al. 2017c). Von der zusätzlichen steuerlichen Belastung besonders betroffen sind mittlere und obere Haushaltseinkommen (Dorn et al. 2017a). In Zeiten hoher Inflation ist das Problem der kalten Progression besonders gravierend. Deshalb rückt die Frage nach dem Umfang der kalten Progression und dessen Ausgleich durch Einkommensteuerreformen wieder verstärkt in den Mittelpunkt öffentlicher Debatten.

[1] Zu Beginn des Jahres 2023 sinkt die Inflation wieder, vor allem weil die Energiepreise fallen. Das gilt jedoch nicht für die Kerninflation (vgl. Wollmershäuser et al. 2022).

Maximilian Blömer

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

Dr. Florian Dorn

ist Persönlicher Referent des Präsidenten und Economist am ifo Institut sowie Direktor von EconPol Europe bei CESifo.

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Um der kalten Progression entgegenzuwirken, hat die Ampel-Koalition im Deutschen Bundestag im Mai 2022 mit dem »Steuerentlastungsgesetz« und im November 2022 mit dem »Inflationsausgleichsgesetz« umfangreichere Tarif- und Parameteranpassungen im Einkommensteuerrecht beschlossen. Die Bundesregierung definiert dabei in ihren Progressionsberichten kalte Progression als »Steuermehreinnahmen (...), die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs bei somit unverändertem Realeinkommen zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt« (Drucksache 20/4444, Deutscher Bundestag 2022, S. 2). Zu einer höheren Steuerbelastung und Steuermehreinnahmen für den Staat kann es sogar dann kommen, wenn die nominalen Lohn- und Gehaltssteigerungen die Inflationsrate nicht einmal ausgleichen, die Realeinkommen also sinken. Der Progressionsbericht der Bundesregierung zielt damit allein auf die inflationsbedingte kalte Progression. Er vernachlässigt, dass kalte Progression auch ohne Inflation entsteht, nämlich dann, wenn allgemeine reale Einkommenssteigerungen die Steuerzahler in Progressionszonen mit immer höheren Steuersätzen bringen. Dem wird gelegentlich entgegengehalten, in diesem Falle steige ja auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler, insofern sei es gerechtfertigt, dass die Steuersätze steigen. Das ist ein Irrtum. Hier wird vergessen, dass Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Norm zur Verteilung einer gegebenen Gesamtsteuerlast unter Steuerzahlern mit unterschiedlichen Einkommen ist. Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sagt aber nicht, dass der Anteil des Staates an der gesamtwirtschaftlichen Leistung, letztlich also die Steuerquote, zunehmen sollte, wenn das durchschnittliche reale Einkommen wächst. Der Staat sollte an diesem Einkommenswachstum proportional teilhaben, mehr nicht.

Im Folgenden wird unter *kalter Progression im engeren Sinne* die kalte Progression verstanden, die durch Inflation entsteht. *Kalte Progression im weiteren* (und ökonomisch angemessenen) *Sinne* ist die Zunahme der Durchschnittssteuerbelastung, die durch das nominale Wachstum des zu versteuernden Einkommens entsteht, unabhängig davon, welchen Anteil die Inflation daran hat. Ausgleich für kalte Progression berücksichtigt, dass inflationsbedingte oder reale Einkommenssteigerungen für den Staat auch höhere Ausgaben nach sich ziehen, etwa für öffentliche Bedienstete. Eine volle steuerliche Entlastung für kalte Progression im weiteren Sinne sorgt dann dafür, dass der Staat einen Ausgleich für inflationsbedingte Mehrkosten in dem Maße erhält, indem sie auch die privaten Haushalte bekommen. Natürlich kann politisch entschieden werden, Lasten anders zu verteilen und die Steuerlast zu erhöhen oder zu senken. Aber das sollte transparent geschehen. Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, zu dieser Transparenz beizutragen.

Die zentralen Ergebnisse unserer Analyse hinsichtlich der fiskalischen Wirkungen der kalten Progression lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die durch Steuerentlastungen nicht ausgeglichene kalte Progression in Deutschland betrug 2022 7,2 Mrd. Euro, 2023 werden die Steuerentlastungen die kalte Progression gegenüber 2022 voraussichtlich leicht überkompensieren, die Steuermehrbelastungen durch kalte Progression aus dem unterlassenen Ausgleich des Jahres 2022 werden aber nicht kompensiert. Dabei legen wir das Konzept der kalten Progression im weiteren Sinne zugrunde, das an nominalen Einkommenssteigerungen und nicht an der Inflationsrate ansetzt. Die kalte Progression im engeren Sinne, die sich auf den Ausgleich rein inflationsbedingter Erhöhungen des Durchschnittssteuersatzes bezieht, ist derzeit höher als die kalte Progression im weiteren Sinne, weil die Inflationsrate derzeit die Wachstumsrate der nominalen Einkommen übersteigt. Ein automatischer Ausgleich für kalte Progression könnte durch einen »Tarif auf Rädern« erreicht werden, bei dem die Eckwerte der Progressionszonen jährlich in Höhe des Wachstums der nominalen Einkommen erhöht werden.[2]

Wir untersuchen im Folgenden die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der kalten Progression und der steuerpolitischen Tarifanpassungen durch die Ampel-Koalition der Jahre 2022 und 2023.[3] Hierzu vergleichen wir die Entwicklung des Einkommensteuertarifs sowie weiterer Steuerparameter wie Freibeträge und Solidaritätszuschlag, die im Status quo vom Gesetzgeber angepasst wurden, mit hypothetischen Alternativszenarien in der Steuertarifentwicklung:

- Beim Vergleich des umgesetzten Status quo mit der Fortschreibung des jeweiligen Vorjahrestarifs quantifizieren wir die fiskalischen Effekte und Verteilungswirkungen der Tarifanpassungen der Bundesregierung.
- Wir zeigen durch alternative Szenarien mit vollständigem Ausgleich der kalten Progression – *im engeren wie im weiteren Sinne der Definition* – dass der verbleibende Aufwuchs der Steuermehreinnahmen trotz der Tarifanpassungen durch die Bundesregierung im Status quo im Jahr 2022 nicht ausgeglichen wird und dieser Aufwuchs an Steuermehreinnahmen auch 2023 durch die Anpassungen im Inflationsausgleichsgesetz nicht nachträglich kompensiert wird. Dabei wird gezeigt, dass vor allem Einkommensgruppen in der oberen Mittelschicht weiterhin relativ zu ihrem Einkommen am stärksten von der kalten Progres-

[2] Beispielsweise könnte die Tarifanpassung auf Basis von Herbstprognosen für das Folgejahr erfolgen. Größere Abweichungen vom tatsächlich realisierten Wert könnten entsprechend bei den Tarifanpassungen in den Folgejahren kompensiert werden.

[3] Unter Beachtung einer längeren Perspektive seit 1986 untersuchen Blömer et al. (2021) die Steuer- und Abgabenlast in Deutschland anhand verschiedener Einkommensperzentile im Vergleich zur Inflation sowie Einkommensentwicklung. Dorn et al. (2016b) untersuchen die Aufkommens- und Verteilungseffekte durch die kalte Progression in Deutschland für die Jahre 2011 bis 2016.

sion im Jahr 2022 belastet wurden und damit die größte Last der damit einhergehenden Steuermehreinnahmen des Staates tragen.

– Schließlich zeigen wir im Vergleich zum Status quo die Aufkommens- und Verteilungswirkungen alternativer Tarifszenarien, die statt eines Ausgleichs der Mehrbelastung der privaten Haushalte einen Ausgleich für das Steueraufkommen des Staates vorsehen. Hierzu passen wir die Steuertarife so an, dass i) ein Inflationsausgleich beim Einkommensteueraufkommen erreicht wird oder ii) dieses proportional zur Einkommensentwicklung der Haushalte wächst. Unsere Ergebnisse zeigen, dass diese Alternative je nach Ausgestaltung im Jahr 2022 zwar zu mehr Steuereinnahmen führen könnte, aber auch das Steueraufkommenswachstum im Jahr 2023 gegenüber dem Status quo deutlich einschränken und die Steuerzahler stärker als beim Ausgleich der kalten Progression entlasten würde.

SZENARIEN

Um die Auswirkungen der kalten Progression in Zeiten hoher Inflation sowie die Entlastungswirkungen der diskretionären Anpassungen im Einkommensteuertarif quantifizieren zu können, betrachten wir mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell (vgl. Box: Methodisches Vorgehen und Simulationsmodell) verschiedene kontrafaktische Szenarien und vergleichen diese mit dem Status quo der Jahre 2022 und 2023.

Hierzu wird zuerst das tatsächliche Steuer- und Transfersystem der Jahre 2022 und 2023 im Status quo nachgebildet. Dieser Status quo 2022 bzw. 2023 wird dann mit hypothetischen kontrafaktischen Szenarien verglichen, in denen keine oder andere steuerpolitische Anpassungen vorgenommen werden. Dabei werden in diesem Beitrag insbesondere die Auswirkungen der *diskretionären Steuerpolitik* der Bundesregierung rund um den Einkommensteuertarif, den Solidaritätszuschlag (Soli) und die Grund- und Kinderfreibeträge untersucht.[4] Verfassungsgemäß vorgeschriebene Anpassungen wie beispielsweise das steuerfrei zu stellende Existenzminimum[5] durch den Grundfreibetrag oder den Kinderfreibetrag im Einkommensteuersystem werden daher auch im kontrafaktischen Szenario berücksichtigt.[6] Für die Ergebnisdarstellung simulieren wir das verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2022 beziehungsweise 2023 des Status quo und vergleichen diese mit den Ergebnissen hypothetischer (kontrafaktischer) Szenarien. Auf diese Weise können die fiskalischen Effekte für den Staatshaushalt sowie die Verteilungseffekte für verschiedene Haushalte der Szenarien quantifiziert werden.

Wir betrachten folgende kontrafaktische Szenarien zum Vergleich mit dem Status quo der Jahre 2022 und 2023:[7]

Fortführung des Vorjahrestarifs

(i) Tarif aus Vorjahr (Tarif 2021 im Jahr 2022/Tarif 2022 im Jahr 2023): In diesem Szenario werden die Auswirkungen im Vergleich zum Status quo simuliert, wenn die jeweiligen Tarifparameter bei der Einkommensbesteuerung und bei der Soli-Freigrenze aus dem jeweiligen Vorjahr beibehalten worden wären. Im kontrafaktischen Szenario werden die verfassungsgemäß gebotenen Änderungen an Grund- und Kinderfreibetrag ebenfalls berücksichtigt. Das heißt, die Ergebnisdarstellung des kontrafaktischen Szenarios im Vergleich zum Status quo betrachtet nur die darüber hinausgehenden diskretionären Entscheidungen der Ampel-Koalition zu den Tarifanpassungen. Dieses Szenario liefert somit auch Erkenntnisse, welche Aufkommens- und Verteilungseffekte die Einführung des Status quo, d. h. die diskretionären Tarifanpassungen der Ampel-Koalition im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes sowie des Inflationsausgleichsgesetzes, für die Jahre 2022 und 2023 hat.[8]

Kalte Progression

(ii) Kalte Progression im engeren Sinn: Die kalte Progression im engeren Sinn bezeichnet den Teil der Steuereinnahmen des Staates, die nur durch den Anstieg der Inflation im progressiven Steuertarif aufkommen. Ohne einen Ausgleich im Steuertarif würden steuerpflichtige Haushalte bei einem nominalen Einkommenszuwachs in Höhe der Inflation zwar brutto nur die Kaufkraft konstant halten, sie müssten jedoch durch die zunehmende Grenzbelastung im progressiven Einkommensteuertarif höhere Durchschnittssteuersätze und damit eine höhere Steuerlast tragen. Der auf nominale Werte abstellende, progressive Einkommensteuertarif des § 32a EStG lässt somit die individuelle Steuerbelastung steigen und die realen Nettoeinkommen der Bürger schrumpfen. Der Anteil an der Wirtschaftsleistung, den der Staat beansprucht, steigt. Um den Inflationseffekt in der Besteuerung für die privaten Haushalte vollständig auszugleichen

[4] Die Auswirkungen von weiteren Anpassungen wie der Werbungskostenpauschale sind nicht Teil der Betrachtung und werden in den kontrafaktischen Szenarien wie im Status quo gehalten. Bei einem regelmäßigen Ausgleich der kalten Progression um den Einkommensteuertarif wäre es durchaus begründbar, Pauschbeträge wie die Werbungskostenpauschale auch regelmäßig mit der Inflation anzupassen.

[5] Drucksache 19/22800 Deutscher Bundestag (2020) und Drucksache 20/4443 Deutscher Bundestag (2022).

[6] Alternativ könnte man im Szenario ohne Änderungen auch verfassungsgemäß gebotene Änderungen nicht einrechnen. Dann würde die ausgewiesene Entlastung durch die tatsächliche Politik höher ausfallen, die Lücke zum vollen Ausgleich der kalten Progression wäre allerdings die gleiche.

[7] Tabelle 2 im Anhang zeigt die zugrunde liegenden Größen und Prognosen zur Inflation, nominalem Volkseinkommen und nominalem Primäreinkommen für die Szenarien.

[8] Das Steuerentlastungsgesetz 2022 (Gesetz vom 23. Mai 2022 – BGBl. I 2022, Nr. 17, 27. Mai 2022, S. 749 ff.) trat rückwirkend zum 1. Januar 2022 in Kraft, das Inflationsausgleichsgesetz (Gesetz vom 8. Dezember 2022 – BGBl. I 2022, Nr. 49, 13. Dezember 2022, S. 2230 ff.) zum 1. Januar 2023. Hinweis: Die Freigrenze für den Solidaritätszuschlag wurde 2022 nicht erhöht und zum Jahr 2023 um knapp 3,5 % gegenüber dem Vorjahr.

und die Einkommensprogression auf reale Werte zu begrenzen, nehmen wir für diese Szenarien an, dass ausgehend vom Steuertarif im Jahr 2021 alle Tarifeckwerte, Freibeträge und die Soli-Freigrenze in Höhe des Anstiegs des Verbraucherpreisindex 2022 rückwirkend zum 1. Januar 2022 angestiegen wären. Für das Jahr 2023 nehmen wir an, dass die genannten Tarifeckwerte, Freigrenzen und Freibeträge ausgehend vom Steuertarif 2022 mit dem prognostizierten Wert der Inflation für 2023 erhöht und zum 1. Januar 2023 implementiert worden wären.

(iii) Kalte Progression im weiteren Sinn: Die kalte Progression im weiteren Sinne erwächst aus dem nominalen Wachstum der Einkommen in der Volkswirtschaft, unabhängig davon ob es Inflation gibt oder nicht. Wie bereits erwähnt, steigt bei realem Einkommenswachstum zwar auch die steuerliche Leistungsfähigkeit der Haushalte, durch den progressiven Verlauf des Einkommensteuertarifs würde der Staat dann aber einen zunehmend größeren Anteil der privaten Einkünfte absorbieren (d. h. Einkommensteueraufkommenselastizität größer 1). Die Einkommensteuerquote und die Steuer- und Abgabenlast der privaten Haushalte würden dann steigen und mehr steuerpflichtige Haushalte in Bereiche hoher Grenzsteuersätze wandern. Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeutet, dass Steuerlasten, eventuell auch Durchschnittssteuersätze, bei Haushalten zunehmen sollten, wenn die Einkommen überdurchschnittlich stark steigen, nicht aber, wenn sich die Einkommen im Durchschnitt oder sogar unterdurchschnittlich entwickeln. Wenn die Tarifeckwerte in der Einkommensbesteuerung an das durchschnittliche Wachstum der nominalen Einkommen angepasst werden, kann die kalte Progression im weiteren Sinne ausgeglichen werden.[9] Um die verbleibenden Auswirkungen der kalten Progression im weiteren Sinne im Vergleich zum Status quo zu quantifizieren, erhöhen wir in einem kontrafaktischen Szenario die Parameter des jeweiligen Vorjahressteuertarifs (inkl. Freibeträgen und Soli-Freigrenze) um das nominale Wachstum der primären Einkommen der privaten Haushalte.

Ausgleich für die Staatsausgaben

Bei der Diskussion zum Ausgleich der kalten Progression wird argumentiert, dass der Staat keine überproportionalen Mehreinnahmen aus der Einkommensbesteuerung generieren sollte, die entweder nur durch den Inflationsausgleich bei den Einkommen (kP i.e.S.), oder allein durch das Wachstum der nominalen Einkommen in der Volkswirtschaft (kP i.w.S.) aufkommen. In der Diskussion über kalte Progression ist zu beachten, dass auch der Staat selbst mit steigenden Preisen und Kosten konfrontiert sein kann. Bei vollem Ausgleich für kalte Progression im weiteren Sinne sollten die Staatseinnahmen im gleichen Umfang steigen wie die nominale Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Wenn die Inflation höher ist, muss sich der Staat also in dem Maß einschränken, wie es auch die Steuerzahler tun müssen. Man kann die Lasten allerdings auch anders verteilen. Bei den *diskretionären* Entscheidungen in der Steuerpolitik zur Anpassung der Tarife geht es folglich auch darum, wie stark der Staat an Einkommenszuwächsen partizipiert bzw. wie die Lasten in Krisenzeiten zwischen Staat und Steuerzahlern im gegebenen Jahr verteilt sind. Wir betrachten dabei zwei weitere kontrafaktische Szenarien mit Annahmen zum Wachstum des Einkommensteueraufkommens, das durch entsprechende konstante Anpassungen aller Tarifeckwerte im Einkommensteuertarif erreicht wird:

(iv) Inflationsausgleich beim ESt-Aufkommen: In diesem Szenario werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs sowie die Freibeträge und die Soli-Freigrenze so angepasst, dass das jeweilige Aufkommen aus der Einkommensbesteuerung (inkl. Soli) mit dem Wachstum des allgemeinen Preisniveaus zunimmt. Damit wäre gewährleistet, dass die Kaufkraft der Einnahmen aus der Einkommensbesteuerung für den Staat konstant bleibt. Wenn die Inflation jedoch das Wachstum der nominalen Einkommen übersteigt, kann dies sogar zu einer zusätzlichen Steuerbelastung führen, die über den Effekt der kalten Progression hinausgeht.

(v) Proportionaler Einkommensausgleich beim ESt-Aufkommen: In diesem Szenario werden die Tarifeckwerte des Steuertarifs so angepasst, dass das Aufkommen aus der Einkommensbesteuerung (inkl. Soli) für den Staat in gleicher Höhe (d. h. proportional) wächst, wie das nominale Wachstum der privaten Einkommen. Zum Vergleich wird hierfür einerseits das Wachstum des Volkseinkommens betrachtet und andererseits das Wachstum der Primäreinkommen (brutto).[10]

Abbildung 1 zeigt beispielhaft für das Jahr 2022 und alternative Szenarien den Verlauf des Grenzsteuersatzes (inkl. Soli) für das zu versteuernde Einkommen eines einzeln veranlagten Haushalts. Dargestellt sind dabei die Grenzbelastung im Status quo des Jahres 2022, die hypothetische Fortführung der Tarifeckwerte des Vorjahres 2021 sowie die Tarifverläufe des Szenarios mit der weitestgehenden Entlastung (Ausgleich der kalten Progression i.e.S.) und des Szenarios mit der weitestgehenden zusätzlichen steuerlichen Belastung (Wachstum des ESt-Aufkommens i.H. der Inflation) der Haushalte.

[9] Um die kalte Progression im weiteren Sinne auszugleichen, wird die Indexierung der Tarifeckwerte der Einkommensbesteuerung automatisch mit dem Wachstum der nominalen Einkommen fortgeschrieben (Lemmer 2014).

[10] Das Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen zu Marktkosten) ist untergliedert in das empfangene Arbeitnehmerentgelt, dem Einkommen aus selbständiger Tätigkeit (Betriebsüberschuss) sowie dem (positiven) Saldo aus empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen. Das Volkseinkommen umfasst das von Inländern empfangene Arbeitnehmerentgelt sowie die Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Es wird auch als Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten bezeichnet.

METHODISCHES VORGEHEN UND SIMULATIONSMODELL

Die Simulationsrechnungen werden mit dem ifo-Mikrosimulationsmodell auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt. Eine detaillierte Beschreibung des Modells und der Wirkungskanäle ist in Blömer und Peichl (2020) zu finden. Das ifo-Mikrosimulationsmodell erlaubt es, ceteris paribus abzuschätzen, wie sich Veränderungen im Steuer- und Transfersystem auf individuelle Einkommensverhältnisse auswirken. Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Betrachtung von Änderungen der Verteilung verfügbarer Einkommen. Dabei unterscheidet die Ergebnisdarstellung insbesondere nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommens.

Das Modell berücksichtigt umfassend Elemente des Steuer- und Transfersystems wie zum Beispiel die Einkommensteuer, Kindergeld, Kinderzuschlag, Freibeträge, Anrechnungspauschalen und Sonderausgaben sowie Transferleistungen. Das individuell verfügbare Nettoeinkommen für jeden Fall der Stichprobe wird gemäß des jeweiligen Haushaltskontexts berechnet. Anschließend werden die Ergebnisse mit den Fallgewichten multipliziert und damit auf die Gesamtpopulation hochgerechnet.

Als grundlegende Datenquelle für die Simulation dient die Welle des SOEP aus dem Jahr 2019 (Goebel et al. 2019). Die repräsentative Stichprobe der Bevölkerung in Deutschland umfasst derzeit über 30 000 Personen in rund 15 000 privaten Haushalten. Für die Simulation werden die im SOEP genannten Vorjahresangaben (2018) zu Bruttolöhnen, staatlichen Transferleistungen und Arbeitszeiten genutzt. Alle Einkommensangaben werden mittels des vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Verbraucherpreisindex auf das Betrachtungsjahr 2022 bzw. 2023 fortgeschrieben. Um mögliche Verhaltensreaktionen und Beschäftigungsanpassungen aufgrund der Reformen zwischen dem Datenjahr (2018) und dem Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 zu berücksichtigen, simulieren wir die Änderungen des Arbeitsvolumens und der Löhne zwischen beiden Jahren. Die dieser Analyse als Status quo zugrunde liegende Bruttoeinkommensverteilung sowie das Gleichgewicht von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ist folglich ein für 2022 bzw. 2023 simulierter synthetischer Datenstand, der von den Auswirkungen der Krisen durch die Corona-Pandemie oder des Ukraine-Krieges abstrahiert.

Bei der Analyse der kontrafaktischen Szenarien werden mögliche Arbeitsangebotseffekte berücksichtigt. Dazu wird ein statisches, strukturelles Haushaltsarbeitsangebotsmodell nach van Soest (1995) geschätzt, das die Arbeitsangebotsentscheidung der Haushaltsmitglieder als optimale Wahl zwischen einer diskreten Anzahl von Arbeitszeitkategorien modelliert.

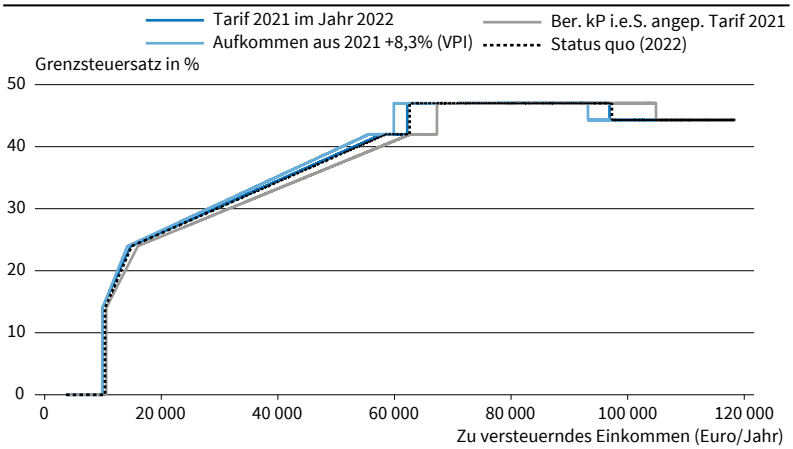
STEUERENTLASTUNGS- UND INFLATIONSAUSGLEICHSGESETZ

Fiskalische Effekte der Anpassungen im ESt-Tarif

Durch die Anpassungen im Einkommensteuertarif und den Pausch- und Freibeträgen durch das Steuerentlastungspaket, das rückwirkend zum 1. Januar 2022 gilt, und das Inflationsausgleichsgesetz, das zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, hat die Ampel-Koalition einen Teil der steuerlichen Mehrbelastungen durch die kalte Progression an die Steuerpflichtigen zurückgegeben.[11] Während die Änderungen am Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag bereits verfassungsgemäß durch das steuerfrei zu stellende Existenzminimum vorgegeben sind, gehen weitere Tarifanpassungen darüber hinaus. Diese orientieren sich zwar an den Progressionsberichten[12] der Bundesregierung, sind aber allgemein als diskretionäre Tarifpolitik zu verstehen. Durch diese Elemente des Steuerentlastungsgesetzes 2022 verzichtete der Staat auf Steuermehreinnahmen von rund 5 Mrd. Euro im Jahr 2022, die er ohne diese weiteren Tarifanpassungen eingenommen hätte vgl. (Tab. 1a). Durch die weiteren Anpassungen zum Jahr 2023 werden die Steuerpflichtigen im Vergleich zur Fortführung des Tarifs aus 2022 um weitere 9,3 Mrd. Euro entlastet. Da die Entlastungen auch positive Arbeitsanreize haben und damit zusätzliches Einkommensteuerauf-

Abb. 1

Alternative Steuertarife[a] im Jahr 2022



[a] Die Grafk zeigt die marginale Gesamtbelastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf das zu versteuernde Einkommen eines Haushalts für alternative Anpassungen im Steuertarif und beim Solidaritätszuschlag. Dargestellt ist der Tarif inkl. Soli des Jahres 2022 (Status quo), der Vorjahrestarif 2021, ein hypothetischer Tarif mit einer vollständigen Berücksichtigung der Inflation im Tarif (kP i.e.S.) sowie ein hypothetischer Tarif der das ESt-Aufkommen des Staates um 8,3% ansteigen gelassen hätte.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

[11] (I) Steuerentlastungsgesetz 2022 vom 23. Mai 2022 sowie (II) Gesetz zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG) vom 8. Dezember 2022.
[12] Vgl. Drucksache 20/4444, Deutscher Bundestag (2022).

Tab. 1

Fiskalische Effekte im Vergleich zum Status quo, Veränderung in Mrd. Euro

Panel (a): 2022		
Kontrafaktisches Szenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Tarif aus Vorjahr 2021 in 2022	5,2	4,7
Ausgleich kP i.e.S. auf Tarif 2021	–10,9	–9,3
Ausgleich kP i.w.S. auf Tarif 2021	–7,2	–6,1
ESt-Aufkommen aus 2021 +8,30 % (VPI)	10,8	9,4
ESt-Aufkommen aus 2021 +3,65 % (Volkseinkommen)	–5,1	–4,3
ESt-Aufkommen aus 2021 +5,60 % (Brutto)	2,4	2,2
Panel (b): 2023		
Kontrafaktisches Szenario	ohne Anpassung	mit Anpassung
Tarif aus Vorjahr 2022 in 2023	9,3	7,8
Ausgleich kP i.e.S. auf Tarif 2022	–1,1	–1,0
Ausgleich kP i.w.S. auf Tarif 2022	2,7	2,3
ESt-Aufkommen aus 2022 +6,70 % (VPI)	–14,0	–12,1
ESt-Aufkommen aus 2022 +4,25 % (Volkseinkommen)	–22,7	–19,6
ESt-Aufkommen aus 2022 +2,70 % (Brutto)	–28,5	–24,6

Hinweis: Die Tabelle zeigt die gesamte Budgetwirkung der kontrafaktischen Szenarien im Vergleich zum Status quo des Einkommensteuertarifs im Jahr 2022 bzw. im Jahr 2023. Positive Werte bedeuten Mehreinnahmen für den Staatshaushalt, negative eine Belastung des staatlichen Budgets. Ausgewiesen wird der gesamte Budgeteffekt unter Berücksichtigung von Interaktionen mit weiteren Abgaben und Transfers. Darstellung der direkten Effekte (»ohne Anpassung«) sowie unter Berücksichtigung von Arbeitsangebotsreaktionen der Haushalte (»mit Anpassung«). Tabelle 2 im Anhang zeigt die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

kommen generiert haben, verzichtet der Staat unter Berücksichtigung dieser Verhaltensanpassungen im Jahr 2023 auf 7,8 Mrd. Euro, die dieser bei Fortbestand des alten Tarifs zusätzlich eingenommen hätte (vgl. Tab. 1b).

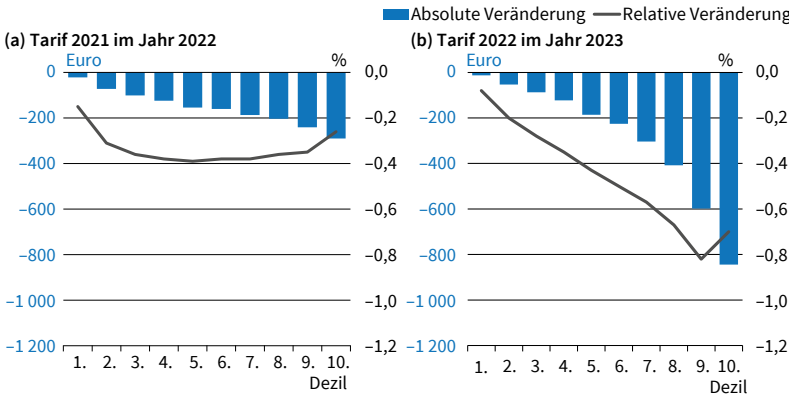
Verteilungseffekte der Anpassungen im ESt-Tarif

Von der kalten Progression werden progressionsbedingt die Einkommen der Mittelschicht und die oberen Einkommensgruppen stärker belastet (vgl. Dorn et al. 2016a; 2017a; 2017b). Daher profitieren diese Einkommensgruppen auch am meisten, wenn durch Anpassungen im Einkommensteuertarif ein Ausgleich geschaffen wird, um der inflations- und progressionsbedingten Steuermehrbelastung entgegenzuwirken. Durch das Steuerentlastungsgesetz im Jahr 2022 profitieren daher auch insbesondere die Einkommensgruppen mit der höchsten Steuerlast (obwohl die Freigrenze für den Solidaritätszuschlag dabei nicht angepasst wurde und damit mehr Haushalte den Soli entrichten mussten[13]). Die Entlastungen im Status quo des Jahres 2022 gegenüber einer Fortführung des 2021er-Steuertarifs reichen dabei auf bis zu durchschnittlichen 290 Euro im obersten Einkommensdezil (vgl. Abb. 2a). Im Durchschnitt aller Haushalte liegt die Entlastung im Jahr 2022 bei etwa 150 Euro im Vergleich zum kontrafaktischen Szenario mit 2021er-Steuertarif.

Abbildung 2a zeigt zudem die relative Änderung, bezogen auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen im jeweiligen Dezil der äquivalenzgewichteten Einkommen.[14] Relativ gesehen, ist es gelungen, die Haushalte durch die Tarifanpassungen im Jahr 2022 in allen Einkommensdezilen ausgeglichen zu entlasten. Am meisten profitieren dabei die mittleren Einkommensgruppen von den Ausgleichsmaßnahmen der Regierung im Einkommensteuertarif 2022, wenn dieser mit der hypothetischen Fortführung des 2021er-Tarifs verglichen wird. Die steuerlichen Entlastungen machen für die mittleren Gruppen zwischen dem 3. und 9. Dezil zwischen 0,4 und 0,35 % ihres zur Verfügung

Abb. 2

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens, Vorjahrestarife[a]



[a] Die Abbildung weist die Wirkungen bei Anwendung des Vorjahrestarifs auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum jeweiligen Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 aus. Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot sind bereits berücksichtigt. Die Beibehaltung der Vorjahrestarife hätte zu einer zusätzlichen Belastung geführt. Wirkungen nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im jeweiligen Status quo. Alle Angaben in Euro/Jahr des jeweiligen Jahres. Im Anhang, Tabelle 2 enthält die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

[13] Wenn die Freigrenze des Solidaritätszuschlags nicht angehoben wird, nimmt bei positiven nominalen Einkommen und dem damit höheren zu versteuernden Einkommen der Anteil an Haushalten zu, die über die Freigrenze wandern und den Soli zusätzlich als Mehrbelastung zu entrichten haben.

[14] Die durchschnittlichen Haushaltseinkommen für jedes Dezil der äquivalenzgewichteten Einkommen sind für die Jahre 2022 und 2023 im Anhang aufgeführt.

stehenden Einkommens im Jahr 2022 aus, während sich der Ausgleich im Steuertarif anteilig am eigenen Einkommen für das unterste Dezil (um 0,15 %) und oberste Dezil (um 0,25 %) weniger bedeutend auswirkt (vgl. Abb. 2a).

Durch die Anpassungen im Einkommensteuertarif, die zum Jahr 2023 auf Basis des Inflationsausgleichsgesetzes in Kraft getreten sind, versucht die Ampel-Koalition, die inflationsbedingte Steuermehrbelastung in stärkerem Umfang zu reduzieren. Gleichzeitig sollten jedoch die Spitzeneinkommen weniger stark entlastet werden, weshalb zumindest die Tarifgrenze zur sogenannten Reichensteuer nicht nach oben angepasst wurde (im Gegensatz zur Änderung von 2021 auf 2022). Dennoch profitieren aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs auch die oberen Einkommen mit den höchsten steuerlichen Mehrbelastungen durch die kalte Progression stark von den Ausgleichsmaßnahmen. Im Vergleich zur simulierten Fortführung des 2022er-Tarifs können die obersten 10 % der Einkommen (10. Dezil) mit einer Steuerentlastung von rund 840 Euro im Jahr 2023 rechnen, während die unteren 30 % der Einkommen (1. bis 3. Dezil) aufgrund ihrer geringen Steuerlast auch nur mit weniger als 100 Euro Steuerersparnisse durch die Tarifanpassungen rechnen können (vgl. Abb. 2b). Im Durchschnitt liegt die Ersparnis für die Haushalte bei knapp 270 Euro im Jahr 2023.

Relativ zum verfügbaren Haushaltseinkommen wirken sich die Anpassungen zum Jahr 2023 für die obere Mittelschicht am positivsten aus. Die Steuerersparnis macht im 9. Dezil rund 0,8 % des verfügbaren Haushaltseinkommens aus und im 8. und obersten Dezil rund 0,7 %. Die relative Steuerersparnis sinkt dabei mit abnehmendem Haushaltseinkommen (vgl. Abb. 2b). Im Durchschnitt liegt sie bei 0,55 %.

AUFKOMMENS- UND VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER KALTEN PROGRESSION

Fiskalische Effekte der kalten Progression

Die Simulationsergebnisse zu den Aufkommenswirkungen zeigen, dass die Bundesregierung neben den bereits ausgeglichenen rund 5 Mrd. Euro im Jahr 2022 weitere Steuerentlastungen in Höhe von 10,9 Mrd. Euro gewähren müsste, um die kalte Progression im engeren Sinne, also die inflationsbedingten Steuermehreinnahmen durch kalte Progression, vollständig an die Steuerpflichtigen zurückzugeben (vgl. Tab. 1a). Zum Ausgleich der kalten Progression im weiteren Sinne wären hingegen nur weitere 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2022 fällig gewesen. Dass die kalte Progression im weiteren Sinne derzeit niedriger ist als die kalte Progression im engeren Sinne liegt daran, dass die Wachstumsrate der nominalen Einkommen niedriger ist als die Inflation. Die Ausgleichsmaßnahmen beim Steuertarif im Rahmen des Steuerentlastungspakets vom Frühjahr 2022 waren in jedem Falle nicht ausreichend, um die steuerliche Mehrbelastung der privaten Haushalte durch die kalte Progression vollständig aufzufangen.

Unter Berücksichtigung der steuerlichen Leistungs- und Beschäftigungsanreize der Haushalte durch die damit einhergehenden Steuererleichterungen hätte der Staat schließlich auf Steuermehreinnahmen in Höhe von 9,3 Mrd. Euro (kP im engeren Sinn) bzw. 6,1 Mrd. Euro (kP im weiteren Sinn) im Jahr 2022 verzichten müssen (vgl. Tab. 1a).

Das Inflationsausgleichsgesetz der Ampel-Koalition zielte darauf ab, die kalte Progression umfangreicher auszugleichen. Auf Basis des Gesetzes wurde der Einkommensteuertarif zum Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2022 weiter angepasst. Tatsächlich zeigen die Simulationen, dass die kalte Progression im engeren Sinne im Jahr 2023 auf Grundlage der erwarteten Inflation noch zu einer Mehrbelastung der Steuerzahler von etwa 1 Mrd. Euro führt.[15] Da auch für das Jahr 2023 jedoch damit gerechnet wird, dass die nominalen Einkommen weniger stark als die Inflation wachsen, fließt durch die Tarifanpassungen im Inflationsausgleichsgesetz im Jahr 2023 mit gut 2,7 Mrd. Euro mehr an die Steuerzahler zurück, als es in einem kontrafaktischen Szenario zum Ausgleich der kalten Progression im weiteren Sinn nötig gewesen wäre. Da die Steuererleichterungen zu Verhaltensanpassungen führen, verzichtet der Staat damit lediglich auf Steuermehreinnahmen i.H.v. 2,3 Mrd. Euro (vgl. Tab. 1b).

Dennoch reicht dies nicht aus, um den Aufwuchs des Einkommensteueraufkommens durch die kalte Progression aus dem Jahr 2022 auszugleichen. Stattdessen hat die Bundesregierung allerdings im Jahr 2022 neben dem Steuerentlastungsgesetz, das im Frühjahr im Entlastungspaket I enthalten war, weitere Entlastungspakete auf den Weg gebracht, die der Entlastung der Haushalte dienen sollten (Lay und Peichl 2022). Die Ausgaben für die weiteren Entlastungspakete zugunsten der privaten Haushalte übertrifft dabei den Aufwuchs bei den Einkommensteuern durch die nicht vollständig ausgeglichene kalte Progression des Jahres 2022.

Verteilungseffekte der kalten Progression

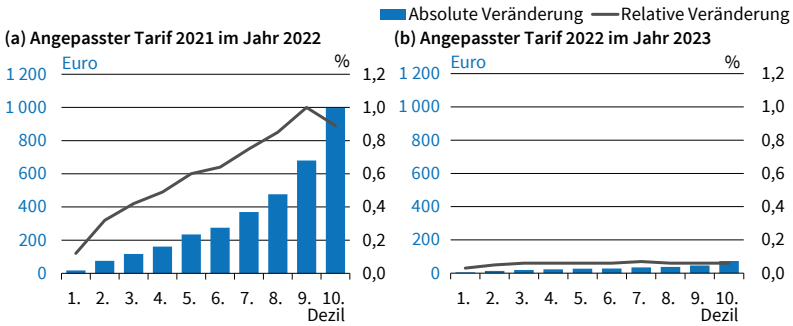
Die Aufkommenswirkungen der kalten Progression zeigen, dass die Anpassungen im ESt-Tarif durch das Steuerentlastungspaket nur zu gut einem Drittel die Mehrbelastung der privaten Haushalte durch die kalte Progression im Jahr 2022 aufgefangen haben.[16]

[15] Das liegt zum einen daran, dass die Bundesregierung bei den Tarifanpassungen eine geringere Inflationserwartung für das Jahr 2023 herangezogen hat, als wir in unserer Simulation auf Basis der ifo Winterprognose zugrunde gelegt haben (Wollmershäuser et al. 2022). Zum anderen wurden jedoch auch nicht alle Tarifeckwerte angepasst, siehe Grenze zur Reichensteuer, was ebenfalls zum Aufwuchs der kalten Progression beiträgt.

[16] Dies gilt, wenn die fiskalischen Effekte der kalten Progression im engeren Sinne betrachtet werden. Wenn die kalte Progression im weiteren Sinne betrachtet wird, ist es weniger als die Hälfte der Mehrbelastung der privaten Haushalte, die im Jahr 2022 ausgeglichen wurden (vgl. Tab. 1a).

Abb. 3

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens, Parameteranpassungen kalte Progression i.e.S.[a]



[a] Die Abbildung weist die Wirkungen bei Anwendung der Vorjahresparameter, angepasst zum Ausgleich der kalten Progression im engeren Sinne, auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum jeweiligen Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 aus. Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot sind bereits berücksichtigt. Die entsprechende Anpassung der Vorjahrestarife hätte zu einer Entlastung geführt. Wirkungen nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im jeweiligen Status quo. Alle Angaben in Euro/Jahr des jeweiligen Jahres. Im Anhang, Tabelle 2 enthält die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Der Staat hat folglich zwei Drittel der inflationsbedingten Mehreinnahmen einbehalten (u.a. zur Finanzierung anderer Entlastungspakete), die jedoch als Mehrbelastung bzw. reale Steuererhöhung von den privaten Haushalten getragen werden mussten. Doch welche Einkommensgruppen mussten diese zusätzlichen steuerlichen Belastungen in der Krise des Jahres 2022 tragen? Und wie sehen die Verteilungswirkungen der kalten Progression für das Jahr 2023 nach Inkrafttreten des Inflationsausgleichsgesetzes aus?

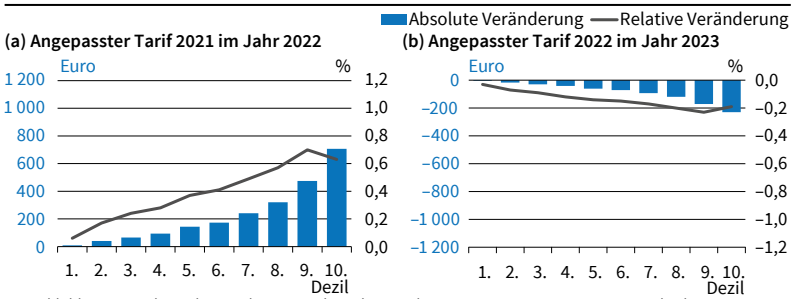
Die Abbildungen 3 und 4 zeigen, welche Einkommensdezile wie stark durch die verbleibende kalte Progression in den Jahren 2022 und 2023 belastet wurden. Im Jahr 2022 stieg die steuerliche Mehrbelastung durch die nicht ausgeglichene inflationsbedingte kalte Progression im engeren Sinne mit zunehmendem Haushaltseinkommen. Im Durchschnitt kostete die Haushalte die nicht ausgeglichene kalte Progression knapp 325 Euro im Jahr 2022. Das oberste Dezil musste fast 1 000 Euro mehr Einkommensteuern (inkl. Soli) zahlen, die nur durch die nicht ausgeglichene Inflation zustande kommen und vom Staat absorbiert wurden (vgl. Abb. 3a). Auch die obere MittelA schicht des 8. bzw. 9. Dezils haben mit durchschnittlich 480 bzw. 680 Euro noch eine hohe inflationsbedingte zusätzliche Einkommensteuerlast (inkl. Zusatzlast beim Soli). Auch relativ sind die mittleren und vor allem oberen Einkommen am stärksten betroffen. Während die inflationsbedingte zusätzliche Einkommensteuerlast im 4. Dezil noch etwa 0,5 % des verfügbaren Jahreseinkommens im Jahr 2022 ausmacht, steigt der Anteil für die obere Mittelschicht im 9. Dezil auf 1,0 % des verfügbaren Jahreseinkommens an (vgl. Abb. 3a). Im Durchschnitt liegt die Zusatzlast durch die verbleibende inflationsbedingte kalte Progression bei knapp 0,7 %.

Wie Abbildung 4a zeigt, sieht die absolute und relative Verteilung der Belastung durch die kalte Progression im weiteren Sinn ähnlich aus, jedoch weniger stark ausgeprägt als bei der inflationsbedingten kalten Progression im engeren Sinne (da die Verbraucherpreise in diesem Jahr stärker als die nominalen Einkommen wachsen). Die zusätzliche steuerliche Belastung durch die kalte Progression im weiteren Sinn liegt im Jahr 2022 im Durchschnitt bei 215 Euro und steigt für das 9. Dezil auf rund 470 Euro und für das oberste Dezil auf rund 700 Euro. Mit 0,7 % des verfügbaren Haushaltseinkommens wird damit die obere Mittelschicht im 9. Dezil am stärksten getroffen. Im Durchschnitt liegt die relative Zusatzlast für die Haushalte bei 0,5 % ihres verfügbaren Haushaltseinkommens.

Durch die mit dem Inflationsausgleichsgesetz umgesetzten Anpassungen des Einkommensteuertarifs zum Jahr 2023 wird die erwartete kalte Progression, die zwischen 2022 und 2023 erwächst, bereits nahezu ausgeglichen. Durch die inflationsbedingte kalte Progression im engeren Sinne liegt die erwartete zusätzliche Steuerbelastung im Durchschnitt zwar bei knapp 30 Euro und steigt bis zu rund 70 Euro für das oberste Dezil an. Bei allen Einkommensgruppen liegt damit aber die relative Belastung des verfügbaren Haushaltseinkommens im Durchschnitt bei 0,06 % und bei maximal 0,07 % (vgl. Abb. 3b). Wie bereits bei den Aufkommenswirkungen gesehen, führen die Ausgleichsmaßnahmen im Jahr 2023 dazu, dass die Haushalte sogar mehr entlastet werden, als es zum Ausgleich des Aufwuchses der kalten Progression im weiteren Sinne nötig gewesen wäre (vgl. Abb. 4b). Jedoch liegt die Entlastungswirkung im Durchschnitt bei 0,16 % und bei maximal 0,23 % des verfügbaren Haushaltseinkommens im Jahr 2023. Damit ist die Entlastungswirkung deutlich geringer als die steuerlichen Mehrbelastungen, die durch die kalte Progression im weiteren Sinne im Vorjahr auf die Haushalte zukamen.

Abb. 4

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens, Parameteranpassungen kalte Progression i.w.S.[a]



[a] Die Abbildung weist die Wirkungen bei Anwendung der Vorjahresparameter, angepasst zum Ausgleich der kalten Progression im weiteren Sinne, auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum jeweiligen Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 aus. Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot sind bereits berücksichtigt. Die entsprechende Anpassung der Vorjahrestarife im Jahr 2022 hätte zu einer Entlastung geführt (Panel a). Die entsprechende Anpassung der Vorjahrestarife im Jahr 2023 hätte zu einer Belastung geführt (Panel b). Wirkungen nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im jeweiligen Status quo. Alle Angaben in Euro/Jahr des jeweiligen Jahres. Im Anhang, Tabelle 2 enthält die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Wachstum staatlicher Ausgaben

Bei der Diskussion um die kalte Progression wird häufig außer Acht gelassen, dass auch der Staatshaushalt

durch die Inflation mit steigenden Kosten konfrontiert ist. Ein Ausgleich der kalten Progression im weiteren Sinne sollte dafür sorgen, dass der Staat real die gleichen prozentualen Mehr- oder Mindereinnahmen erhält wie die Einkommensteuerzahler im Durchschnitt. Der Gesetzgeber ist aber nicht gezwungen, das so umzusetzen. Bei der Diskussion zum Ausgleich der kalten Progression geht es also auch darum, wie die Lasten zwischen Staat und Steuerzahlern in einem gegebenen Jahr verteilt werden. Es ist durchaus möglich und sogar wahrscheinlich, dass Preissteigerungen bei dem Korb an Gütern und Dienstleistungen, die der Staat erwirbt, anders ausfallen als bei privaten Haushalten. Insofern sind viele andere Szenarien denkbar. Es werden daher zur Diskussion die Aufkommens- und Verteilungswirkungen von zwei alternativen Szenarien für die Jahre 2022 und 2023 betrachtet. Zum einen wird der Steuertarif des Vorjahres so angepasst, dass das Einkommensteueraufkommen für den Staat im Folgejahr real gleich bleibt. Im zweiten Szenario wird angenommen, dass das Einkommensteueraufkommen maximal mit derselben Rate (d. h. proportional) wie das nominale Volkseinkommen oder Bruttoeinkommen der Haushalte wachsen darf und somit die Einkommenssteuerquote nicht steigen würde.

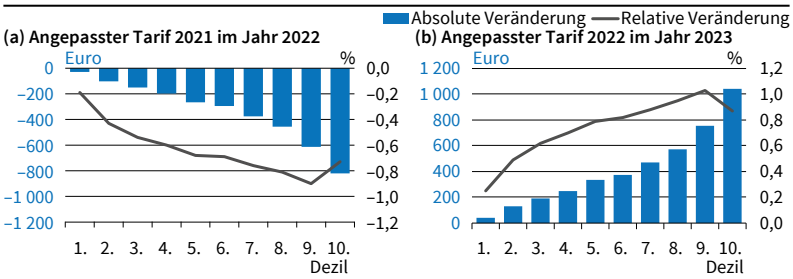
Würde der Staat das Ziel verfolgen, das Einkommensteueraufkommen 2022 gegenüber dem Vorjahr real konstant zu halten, hätte dieser das Aufkommen mit der Inflationsrate steigern müssen. Aufgrund der erwarteten Inflationsrate (+8,3 %) hätte dies jedoch gegenüber dem Steuertarif im Status quo des Jahres 2022 zu einer Mehrbelastung der Steuerpflichtigen i.H.v. 10,8 Mrd. Euro geführt (vgl. Tab. 1a). Aufgrund negativer Leistungsanreize durch diese Steuererhöhungen wäre dem Staat damit gegenüber dem Status quo knapp 9,4 Mrd. Euro mehr an Einnahmen geblieben (gesamter Budgeteffekt unter Berücksichtigung von Interaktionen und Verhalten). Die privaten Haushalte müssten dann nicht nur die Effekte der kalten Progression auf ihre Steuerlast vollständig tragen, sondern müssten sogar zusätzlich zur Kasse gebeten werden, um Mehrkosten des Staates zusätzlich über die Einkommensteuer auszugleichen.

Abbildung 5a zeigt die Verteilungseffekte dieses Szenarios. Die höheren steuerlichen Belastungen hätten dabei insbesondere die mittleren und oberen Einkommen zu tragen. Während dieses kontrafaktische Szenario die Haushalte im Durchschnitt rund 315 Euro kosten würde, müssten Haushalte im obersten Dezil bspw. gegenüber dem Status quo durchschnittlich rund 820 Euro mehr an Steuern und Soli zahlen. Relativ zum eigenen verfügbaren Haushaltseinkommen bekämen die Haushalte der oberen Mittelschicht im 9. Dezil (–0,9 %) sowie im 8. und 7. Dezil (je –0,8 %) anteilig die größte Zusatzlast zu spüren. Im Durchschnitt aller Haushalte liegt sie bei –0,7 %.

Wäre das Einkommensteueraufkommen gegenüber dem Vorjahr hingegen proportional zum nominalen Volkseinkommen gewachsen (+3,65 %), hätte der Staatshaushalt im Vergleich zum Status quo 4,3 Mrd. Euro weniger im Jahr 2022 über die Einkommensteuern und Soli eingenommen (vgl. Tab. 1a). Der Staat hatte auf Grundlage dieses Vergleichs ein überproportionales Aufkommenswachstum auf Kosten der Steuerzahler. Den größten Anteil dieser Kosten tragen die oberen Einkommensgruppen (vgl. Abb. 6a). Wären alle Steuertarifeckwerte proportional so angepasst worden, dass das Aufkommen aus Einkommensteuern mit dem Volkseinkommenswachstum einhergeht, so hätten Haushalte im obersten Dezil rund 550 Euro und im 9. Dezil rund 360 Euro mehr Einkommen zur Verfügung (je ca. 0,5 % des Haushaltseinkommens). Auch Mittelschichthaushalte hätten spürbar mehr Ein-

Abb. 5

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens, Parameteranpassungen für Aufkommenswachstum nach dem VPI[a]

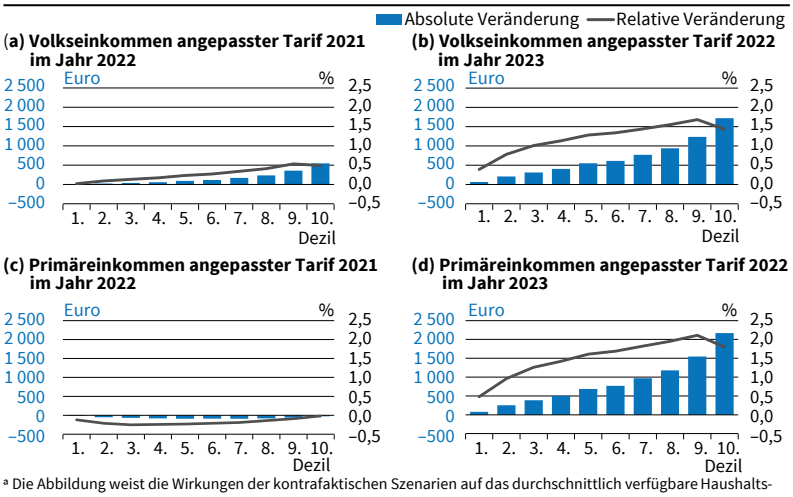


[a] Die Abbildung weist die Wirkungen der kontrafaktischen Szenarien auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum jeweiligen Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 aus. Bei den kontrafaktischen Szenarien werden die Vorjahresparameter so angepasst, dass sich ein Anstieg des Steueraufkommens proportional zum Anstieg der Verbraucherpreise ergibt. Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot sind bereits berücksichtigt. Die entsprechende Anpassung der Vorjahrestarife im Jahr 2022 hätte zu einer Belastung geführt (Panel a). Die entsprechende Anpassung der Vorjahrestarife im Jahr 2023 hätte zu einer Entlastung geführt (Panel b). Wirkungen nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im jeweiligen Status quo. Alle Angaben in Euro/Jahr des jeweiligen Jahres. Im Anhang, Tabelle 2 enthält die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.
Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 6

Veränderung des durchschnittlichen verfügbaren Haushaltseinkommens, Parameteranpassungen für Aufkommenswachstum proportional zu Einkommensgrößen[a]



[a] Die Abbildung weist die Wirkungen der kontrafaktischen Szenarien auf das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr im Vergleich zum jeweiligen Status quo im Jahr 2022 bzw. 2023 aus. Bei den kontrafaktischen Szenarien werden die Vorjahresparameter so angepasst, dass sich ein Anstieg des Steueraufkommens proportional zum Anstieg der Volkseinkommen (Panel a und b) bzw. Primäreinkommen (Panel c und d) ergibt. Verhaltensanpassungen beim Arbeitsangebot sind bereits berücksichtigt. Wirkungen nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet) im jeweiligen Status quo. Alle Angaben in Euro/Jahr des jeweiligen Jahres. Im Anhang, Tabelle 2 enthält die zugrunde liegenden Größen und Prognosen für die Szenarien.
Quelle:ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

kommen (z. B. im 6. Einkommensdezil rund 120 Euro, bzw. 0,3 % des Haushaltseinkommens).[17]

Für das Jahr 2023 geht das BMF (2022) von einem Wachstum der Einkommensteuereinnahmen (inkl. Soli) von etwa 10,65 % aus, das insbesondere durch das erwartete Wachstum der Lohnsteuern getrieben wird. Das erwartete Steueraufkommen wächst damit trotz der Entlastungen durch das Inflationsausgleichsgesetz deutlich stärker und überproportional an – sowohl im Vergleich zum nominalen Volkseinkommen (+4,25 %) oder nominalen Bruttoeinkommen (+2,7 %) als auch im Vergleich zur prognostizierten Inflation für das Jahr 2023 (+6,7 %). Wäre der Einkommensteuertarif so angepasst worden, dass das Steueraufkommen entweder proportional mit den nominalen Einkommen oder maximal mit der erwarteten Inflation im Jahr 2023 ansteigt, dann müsste der Staatshaushalt auf Einkommensteuern zwischen 12,1 und 14,0 Mrd. Euro (bei VPI-Wachstum) bzw. 24,6 und 28,5 Mrd. Euro (bei Wachstum mit nominalem Bruttoeinkommen) verzichten (vgl. Tab. 1b). Im Jahr 2023 werden folglich überproportional stark Einkommensteuern von den Steuerzahlern abgeschöpft. Durch den progressiven Steuertarif (und den Soli) werden dadurch erneut die oberen und mittleren Einkommen am stärksten belastet. Würde auf diese überproportionale Abschöpfung in der Einkommensbesteuerung und beim Soli verzichtet, hätten beispielsweise die Haushalte im 9. Dezil je nach Szenario zwischen 1,0 und 2,1 % und alle Haushalte im Durchschnitt 0,8 bis 1,7 % mehr Einkommen im Vergleich zum Status quo für 2023 zur Verfügung (vgl. Abb. 5b, 6b, 6d).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND FINANZPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

»Die Bundesregierung wird beauftragt, (...), 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.« (Drucksache 17/9201, Deutscher Bundestag 2012, S.5).[18]

In Deutschland muss die Bundesregierung folglich lediglich alle zwei Jahre mit dem Steuerprogressionsbericht über den Verlauf der kalten Progression berichten, ohne dass daraus notwendigerweise ein Handlungsauftrag abzuleiten ist. Die diskretionäre Entscheidung über die Steuertarifpolitik, die über die Sicherstellung des Existenzminimums hinausgeht, obliegt dann dem Deutschen Bundestag. Tatsächlich hat die Ampel-Koalition im Deutschen Bundestag im Jahr 2022 bereits in der ersten Jahreshälfte auf die hohe Inflation reagiert und mit dem Steuerentlastungsgesetz vom Mai 2022 die Tarife rückwirkend für das Jahr 2022 angepasst. Das Inkrafttreten des Inflationsausgleichsgesetzes mit weiteren Tarifanpassungen zum Jahr 2023 sollte die weitere zusätzliche Steuerbelastung durch die inflationsbedingte kalte Progression reduzieren. Unsere Simulationen zeigen, dass damit zwar eine Entlastung der Steuerzahler im Vergleich zur kontrafaktischen Fortführung des Vorjahrestarifs stattfindet, diese aber insgesamt die steuerlichen Mehrbelastungen durch die kalte Progression der beiden betrachteten Jahre nicht ausgleicht. Durch seine Tarifanpassungen im Jahr 2022 hat der Gesetzgeber zwar alle Einkommensgruppen relativ zu ihrem verfügbaren Einkommen ähnlich stark entlastet, dennoch sind höhere Einnahmen aus der Einkommensteuer in den Staatshaushalt geflossen, als es bei einem vollständigen Ausgleich der kalten Progression der Fall gewesen wäre. Für das Jahr 2023 wird zwar erwartet, dass die kalte Progression durch die Steuertarifanpassung gegenüber dem Vorjahrestarif weitgehend ausgeglichen wird, für die steuerlichen Mehrbelastungen durch die kalte Progression des Jahres 2022, die weitgehend zu Lasten hoher Einkommen und der oberen Mittelschicht ging, wurde jedoch keine nachträgliche Kompensation berücksichtigt. Man kann hier darauf hinweisen, dass im Krisenjahr 2022 durch mehrere Entlastungspakete öffentliche Mittel nach den Prioritäten der Mehrheit im Deutschen Bundestag eingesetzt und gegenüber einer Einkommensteuerentlastung entsprechend umverteilt wurden. Auch in früheren Jahren wurde häufig versäumt, den Aufwuchs der kalten Progression nachträglich innerhalb des Steuersystems auszugleichen (vgl. Dorn et al. 2017c). Allerdings handelte es sich dabei um Zeiten mit geringer und wenig schwankender Inflation als derzeit.

Um die kalte Progression einzudämmen, wird in vielen Ländern der Steuertarif indexiert und automatisch mit dem Wachstum der Verbraucherpreise oder der Nominaleinkommen fortgeschrieben bzw. ausgeglichen (vgl. Lemmer 2014). Der Aufwuchs der kalten Progression wird damit automatisch und zielgenau für die betroffenen Einkommensgruppen ausgeglichen. Die Entlastung der Steuerzahler von einer sonst automatischen realen Steuererhöhung durch die kalte Progression würde dann nicht mehr von den diskretionären finanzpolitischen Entscheidungen abhängen. Für Steuererhöhungen muss das Parlament dann aktiv werden, was der Transparenz und demokratischen Kontrolle dient.

Doch mit welcher Wachstumsrate sollten die Tarifeckwerte angepasst werden, um die Auswirkungen der kalten Progression auszugleichen? Eine Tarifindexierung mit der Inflation zum Ausgleich der kalten Progression i.e.S. würde zwar in Zeiten hoher Inflation und geringerem Wachstum der nominalen Einkommen zu mehr Steuerentlastung für die privaten Haushalte und weniger Einnahmen für den Staats-

[17] Wäre das Einkommensteueraufkommen hingegen proportional zum nominalen Bruttoeinkommen (+5,6 %) gewachsen, hätte der Staat im Jahr 2022 Mehreinnahmen i.H.v. 2,2 Mrd. Euro verzeichnen können (vgl. Tab. 1a). Im Durchschnitt hätte dieses kontrafaktische Szenario die Haushalte zusätzlich rund 65 Euro bzw. 0,14 % des Haushaltseinkommens im Jahr 2022 gekostet (vgl. Abb. 6c).

[18] Annahme der Beschlussempfehlung im Deutschen Bundestag in seiner Sitzung am 29. März 2012.

haushalt führen. Wenn jedoch das Wachstum der nominalen Einkommen größer ist als die Zunahme der Inflation, würde in Zeiten realen Wirtschaftswachstums die Steuerlast überproportional steigen und die Einkommensteuerquote automatisch zunehmen.

Eine Tarifindexierung auf Basis der Entwicklung der nominalen (Brutto-)Einkommen würde die kalte Progression insofern zielgenauer abstellen, da sich die durchschnittliche Steuerlast enger an der durchschnittlichen Entwicklung der steuerpflichtigen Einkommen orientieren würde. Es obliegt dem Gesetzgeber, hier für eine nachhaltige Regelung zu sorgen, die keine automatische und andauernde Steigerung der Steuerquote und der realen Abgabenlasten erzeugt. Dies erscheint umso bedeutender, da Deutschland im internationalen Vergleich bereits zu den Ländern mit dem höchsten Steuer- und Abgabenkeil gehört (vgl. Dolls et al. 2023).

REFERENZEN

Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2021), *Die effektive Belastung von Erwerbseinkommen unterschiedlicher Haushaltstypen seit 1986*, ifo Forschungsberichte 127, ifo Institut München.

Blömer, M. und A. Peichl (2020), »The ifo Tax and Transfer Behavioral Microsimulation Model", ifo Working Paper 335, ifo Institut, München.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), *Ergebnis der 163. Sitzung des Arbeitskreises «Steuerschätzungen" vom 25. bis 27. Oktober 2022 in Dessau-Roßlau*. Ergebnis der Steuerschätzung November 2022, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2022-10-27-ergebnisse-163-sitzung-steuerschaetzung.html.

Deutscher Bundestag (2012), *Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/8683 – Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression*. Drucksache 17/9201, Berlin.

Deutscher Bundestag (2020), *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2022 (13. Existenzminimumbericht)*. Drucksache 19/22800, Berlin.

Deutscher Bundestag (2022a), *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht)*. Drucksache 20/4443, Berlin.

Deutscher Bundestag (2022b), *Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht)*. Drucksache 20/4444, Berlin.

Dolls, M., F. Dorn, D. Gstrein, M. Lay, F. Neumeier und A. Peichl (2023), *Gerechtigkeit für die Mitte? Die Verteilung der Steuer- und Abgabenlast in Deutschland und im EU-Vergleich*. Studie im Auftrag der Hanns-Seidel-Stiftung, im Erscheinen.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016a). *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs–Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016b), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017a), »Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017b), »How Bracket Creep Creates Hidden Tax Increases: Evidence from Germany«, *ifo DICE Report* 15(4), 34–39.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017c), »Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der kalten Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(2), 51–58.

Goebel, J., M. M. Grabka, S. Liebig, M. Kroh, D. Richter, C. Schröder und J. Schupp (2019), »The German Socio-Economic Panel (SOEP)«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239(2), 345–360.

Lay, M. und A. Peichl (2022), »Entlastungen für Haushalte und Unternehmen – Was kostet es den Staat?«, *ifo Schnelldienst* 75(11), 3–6.

Lemmer, J. (2014), »Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 94(12), 872–878.

van Soest, A. (1995), »Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach«, *The Journal of Human Resources* 30(1), 63.

Wollmershäuser, T., S. Ederer, F. Fourné, C. Glocker, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, J. Ragnitz, A.-C. Rathje, R. Šauer, S. Sauer, M. Schasching und L. Zarges (2022), »ifo Konjunkturprognose Winter 2022: Inflation und Rezession«. *ifo Schnelldienst* 75, Sonderausgabe Dezember.

ANHANG

Tab. 2

Übersicht über realisierte Größen und Prognosen 2021 bis 2023

Größe	2021	2022	2023
Einkommen und Steueraufkommen, in Mrd. Euro			
Volkseinkommen[a,b]	2 743,4	2 843,5	2 964,4
Primäreinkommen[a,b]	3.024,6	3 194,0	3 281,5
Aufkommen ESt + Soli[c]	326,9	343,5	380,1
Verbraucherpreis			
Veränderung gegenüber Vorjahr in %[b]	3,2	8,3	6,7

Quelle: [a] Statistisches Bundesamt (2023), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Bruttonationaleinkommen, verfügbares Einkommen und Volkseinkommen*, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/lrvgr04.html, aufgerufen 1. Februar 2023; [b] Wollmershäuser et al. (2022); [c] BMF Steuerschätzung November (2022).

Tab. 3

Durchschnittliches verfügbares Haushaltseinkommen nach Einkommensdezil

	2022	2023
1. Dezil	14 754	16 073
2. Dezil	23 719	26 294
3. Dezil	27 857	30 617
4. Dezil	32 863	35 336
5. Dezil	39 211	42 774
6. Dezil	42 685	45 510
7. Dezil	49 439	53 358
8. Dezil	56 217	60 579
9. Dezil	67 993	73 201
10. Dezil	111 923	120 198

Hinweis: Die Tabelle weist das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Jahr nach Dezil der äquivalenzgewichteten Einkommen im Status quo der Jahre 2022 und 2023 aus.

Quelle: ifo-Mikrosimulationsmodell; Berechnungen des ifo Instituts.

Matthias Warneke

Abbau der kalten Progression institutionalisieren statt zerreden!

Die kalte Progression ermöglicht dem Fiskus in gewisser Weise einen »ganz legalen Steuertrick«, um systematisch und weitgehend unbemerkt Steuermehreinnahmen zu erzielen. Insofern war es ein finanzpolitischer Durchbruch, als der damalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble im Mai 2015 ankündigte, die kalte Progression abbauen zu wollen.

Tatsächlich ist dann erstmals im Einkommensteuertarif 2016 die Inflation zugunsten der Steuerzahler berücksichtigt worden. Auch in den Folgejahren hat der Gesetzgeber den Steuertarif indexiert und damit die kalte Progression regelmäßig gedämpft. Wäre dies nicht geschehen und hätte der Gesetzgeber im Zeitraum 2016 bis 2022 lediglich wie in den Vorjahren den steuerlichen Grundfreibetrag erhöht, wären nach Schätzungen des Deutschen Steuerzahlerinstituts (DSi) Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von mehr als 40 Mrd. Euro die Folge gewesen (Warneke 2021).

Insofern konnte es nicht überraschen, dass sich im Laufe des Jahres 2022 die politischen Diskussionen intensivierten, ob am Abbau der kalten Progression weiter festgehalten werden solle. Aus fiskalischer Perspektive ist es eben verlockend, zum »ganz legalen Steuertrick« der kalten Progression zurückzukehren. In Zeiten hoher Inflationsraten gilt das selbstverständlich umso mehr, weil besonders hohe Steuermehreinnahmen locken.

LEISTUNGSFÄHIGKEITSPRINZIP ALS REALPRINZIP

Doch gerade jetzt gilt es, prinzipienfest zu bleiben! Schließlich steht bei der kalten Progression nicht irgendein finanzwissenschaftliches Prinzip der Besteuerung auf dem Spiel, sondern ein ganz zentrales: das Prinzip der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Dieses Leistungsfähigkeitsprinzip muss sich an realen Werten orientieren (Seer 2019). Das liegt auf der Hand. Denn wenn sich beispielsweise das Einkommen inflationsbedingt verdoppelt, bedeutet dies selbstverständlich keine Verdopplung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Betreffenden. Nur bei real steigenden Einkommen, bei wachsender Leistungsfähigkeit also, lässt sich eine höhere Besteuerung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen.

Genau hier setzt konsequenterweise der Abbau der kalten Progression an. Ziel dabei ist es, den Durchschnittssatz der Einkommensteuer für ein lediglich nominal gestiegenes, aber real unverändertes Einkommen konstant zu halten. Zur mathematischen Umsetzung sind dementsprechend die Tarifeckwerte sowie die Koeffizienten und Konstanten der Einkommensteuer-Tarifformel mit der gewählten Inflationsrate zu indexieren. Im Ergebnis werden im Jahresvergleich konstante Realeinkommen gleich hoch besteuert. Im Falle konstanter Realeinkommen verhindert also der Abbau der kalten Progression einen realen Einkommensverlust »nach Steuern«.

Falls hingegen das Realeinkommen steigt, steigt die Leistungsfähigkeit und deshalb – trotz des Abbaus der kalten Progression – der Durchschnittssteuersatz. Er wächst allerdings nicht so stark, wie dies ohne den Abbau der kalten Progression geschehen würde. Im Regelfall eines stärker als die Preise wachsenden Nominaleinkommens stellt der Abbau der kalten Progression somit sicher, dass das Realeinkommen nach Steuern – aber durchaus auch die Einkommensteuereinnahmen – ansteigen können. Somit wird eine prinzipientreue und faire Besteuerung gewährleistet. Der Fiskus verzichtet auf inflationsbedingte Steuermehreinnahmen, partizipiert aber an einer real gestiegenen Leistungsfähigkeit der Einkommensteuerzahler.

Kurzum: Der Abbau der kalten Progression und damit die Berücksichtigung der Inflation zugunsten der Steuerzahler sind ein finanzwissenschaftliches Gebot, um dem Realprinzip der Leistungsfähigkeit gerecht zu werden.

UNZULÄSSIGE STEUERMEHREINNAHMEN

Finanzwissenschaftliche Gebote stehen allerdings oft in einem Zielkonflikt mit politökonomischen Erwägungen. Das trifft auch auf das Problem der kalten Progression zu. Eine Tarifindexierung entsprechend der Inflation führt aus rein fiskalischer Sicht zweifellos zu geringeren Steuereinnahmen, ohne dass dies zu Beifallsstürmen in der Wählerschaft führt.

Ein Reformverzicht, der dann Steuermehreinnahmen und damit neue Ausgabenprogramme für Wählerzielgruppen ermöglichen würde, ist politstrategisch attraktiver. Insofern können Regierungskoalitionen schnell geneigt sein, beim Abbau der kalten Progression entsprechend zögerlich zu sein. Genau das war im vergangenen Jahr zu beobachten. Die 2022 beschlossene Tarifreform 2023/2024 war alles andere als ein parlamentarischer Selbstläufer wie in den Jahren zuvor, als auf Basis der zweijährlichen Pro-

Matthias Warneke

ist wissenschaftlicher Leiter des DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler.

Tab. 1

Individuelle Effekte des Abbaus der kalten Progression

Single, keine Kinder	Einkommensteuerlast 2022 (in Euro)	Einkommensteuerlast 2023 (in Euro)	Veränderung 2023/2022	
Zu versteuerndes Jahreseinkommen (in Euro)			absolut (in Euro)	relativ zur Steuerlast 2022 (in %)
25 000	3 493	3 280	213	6,1
250 000	95 663	95 027	636	0,7

Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis beschlossener Einkommensteuertarife.

gressionsberichte der Bundesregierung regelmäßig die Einkommenstarife der beiden Folgejahre an die Inflation angepasst wurden. Teile der Ampel-Koalition waren im vergangenen Jahr durchaus geneigt, den Abbau der kalten Progression auszusetzen. Umso mehr ist es zu begrüßen, dass es dann doch zu den finanzwissenschaftlich gebotenen Anpassungen der Einkommensteuertarife 2023 und 2024 kam.

Es wäre auch höchst problematisch gewesen, wenn nach Jahren des Abbaus der kalten Progression nun ausgerechnet im Jahr einer Rekordinflation eine Regierungskoalition beschlossen hätte, eben jene Inflationsberücksichtigung auszusetzen und damit den Fiskus zum Inflationsgewinnler bei der Einkommensteuer zu machen. In diesem Fall hätte die Ampel-Koalition eine sachgerechte Inflationsberücksichtigung unterlassen, während sie ansonsten viele und teure Maßnahmen »gegen« die Inflation initiierte (Tankrabatt, 9-Euro-Ticket, Gaspreisbremse), die allesamt und immer noch höchst fragwürdig sind.

REFORMPROJEKT FÜR KLEINE EINKOMMEN

Nicht nur die fiskalische Gesamtwirkung, sondern auch die individuellen Verteilungseffekte sorgen regelmäßig für Diskussionen um das Für und Wider des Abbaus der kalten Progression. Oft wird mit dem Schlagwort der Gerechtigkeit argumentiert, solche Tarifindexierungen würden vor allem den »Reichen« dienen. Diesmal führten die Diskussionen dazu, dass die Ampel-Koalition den Tarifeckwert der sogenannten Reichensteuer, ab dem der Grenzsteuersatz von 45 % gilt, von der Reform ausnahm. Er wurde im Vergleich zum Tarif 2022 nicht entsprechend der Inflation erhöht, sondern beträgt wie im Vorjahr 277 826 Euro.

Klar ist: Der Abbau der kalten Progression führt zu einer Rechtsverschiebung des Grenzsteuerverlaufs, weshalb die »Entlastung« durch den indexierten Tarif im Vergleich zum nicht an die Inflation angepassten Tarif umso größer ist, je höher das zu versteuernde Einkommen ausfällt. Doch das liegt in der Natur unseres derzeitigen Steuertarifsystems. Die ebenfalls seit Jahresbeginn geltende Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags hat ganz ähnliche Effekte. Je höher das zu versteuernde Einkommen und damit der Grenzsteuersatz sind, desto größer fällt der steuerliche Entlastungseffekt des höheren Pauschbetrags aus – so wie spiegelbildlich jede Einkommenserhöhung umso höhere Steuerzuwächse bringt, je höher das Einkommen und damit der Grenzsteuersatz bereits sind.

Wichtig ist es deshalb, die Reformeffekte nicht nur in ihrer absoluten, sondern vor allem in ihrer relativen Höhe und Wahrnehmbarkeit zu sehen. Hierbei zeigt sich, dass der Abbau der kalten Progression vor allem den Beziehern kleinerer und mittlerer Einkommen nutzt. Ihre »Steuerersparnis« ist in Relation zur Einkommensteuerlast umso größer und damit umso merklicher, je kleiner das Einkommen ist.

Diese Relationen lassen sich an einem Beispiel (vgl. Tab. 1) verdeutlichen. Single A mit einem zu versteuernden Einkommen von 25 000 Euro »spart« in diesem Jahr im Vergleich zum Tarif 2022 213 Euro Einkommensteuer. Das sind mehr als 6 % seiner Steuerlast 2022.

Single B mit einem zu versteuernden Einkommen von 250 000 Euro »spart« in diesem Jahr im Vergleich zum Tarif 2022 636 Euro Einkommensteuer. Im Vergleich zum Single A ist die Ersparnis damit zwar dreimal so groß. Doch 636 Euro sind nur ein Bruchteil (0,7 %) der Gesamtsteuerlast von Single B, die fast 30-mal so groß ist wie die von Single A.

SELBSTBINDUNG STATT MEHREINNAHMEN

Wie auch immer die Effekte individuell verteilt sind: Aus der fiskalischen Sicht von Ausgabenpolitikern führt der Abbau der kalten Progression zu unerwünschten Steuermindereinahmen.

Doch wie bereits dargelegt: Der Abbau der kalten Progression verursacht keine Mindereinnahmen, sondern verhindert finanzwissenschaftlich unzulässige Steuermehreinnahmen. Um nun einem Kampf um Worte, aber insbesondere dem Ringen um verlockende Mehreinnahmen bzw. verhinderte Mindereinnahmen zuvorzukommen, bieten sich politische Selbstbindungsmechanismen an.

Bei der grundgesetzlichen Schuldenbremse hatte die Politik im Jahr 2009 die nötige Kraft gefunden, eine Selbstbindung zur Schuldenbeschränkung in der Verfassung zu verankern. Ähnliches ist für das Problem der kalten Progression denkbar und anstrebenswert. Ein erster Schritt wäre, einen sogenannten »Tarif auf Rädern« im Einkommensteuergesetz zu verankern. Im Regelfall würde dann Jahr für Jahr der Einkommensteuertarif mit einer gewählten Inflationsrate indexiert werden. Die kalte Progression würde somit regelhaft gedämpft. Das wäre ein großer Fortschritt zur jetzigen

Situation, in der die jeweilige Regierungskoalition alle zwei Jahre diskretionär darüber entscheidet, ob die kalte Progression abgebaut wird.

Ein im Einkommensteuergesetz verankerter »Tarif auf Rädern« würde die parlamentarische Latte höher legen. Zu entscheiden wäre dann nicht mehr, ob die Tarifreform kommt, sondern ob sie nicht kommt und damit der Reformautomatismus eines »Tarifs auf Rädern« ausgesetzt werden soll. Hier könnte es dann hoffentlich wie bei den Neujahrsvorsätzen sein: Je länger die Kette (erfolgter Tarifindexierungen) wird, desto größer ist die Chance, an dieser guten Gewohnheit festzuhalten und die Kette nicht zu brechen.

»TARIF AUF RÄDERN« KONKRET

Einen konkreten Vorschlag auch zur gesetzestechnischen Umsetzung hatte das Deutsche Steuerzahlerinstitut (DSi) bereits im Jahr 2014 vorgelegt (DSI 2014). Dieser Tarifvorschlag sieht Folgendes vor: Ausgangspunkt für die Tarifindexierung sollte die in der Herbstprojektion der Bundesregierung enthaltene Prognose zur Verbraucherpreisentwicklung des jeweils laufenden Jahres sein, die um etwaige Prognosefehler der Vorjahresindexierungen korrigiert werden würde. Auf Basis dieser so ermittelten effektiven Indexierungsrate würde dann die für das Folgejahr neu berechnete Tarifformel parlamentarisch abgesegnet werden können.[1]

Der erwähnte Korrekturfaktor für Prognosefehler würde für eine faire Absicherung sowohl für den Fiskus als auch für die Steuerzahler sorgen. Stellt sich die für den Einkommensteuertarif des Jahres t verwendete Indexrate als zu hoch heraus, weil die Ist-Inflationsrate des Jahres $t - 1$ kleiner als die verwendete Prognose-Inflationsrate war, würde für die Indexierung des Einkommensteuertarifs des Jahres $t + 1$ eine entsprechend kleinere Indexrate verwendet werden, als es die Prognose-Inflationsrate des Jahres t erforderlich machen würde. Spiegelbildlich würde eine im Vergleich zum Ist-Wert zu niedrig angesetzte Indexrate zu einem Indexaufschlag beim Abbau der kalten Progression im darauffolgenden Jahr führen.

»TARIF AUF RÄDERN« IN ÖSTERREICH

Dass ein einzelgesetzlicher »Tarif auf Rädern« durchaus möglich ist, zeigt ganz aktuell das Beispiel Österreich. Dort gilt seit diesem Jahr erstmals ein Tarifautomatismus. Er ist folgendermaßen konzipiert: Jeweils zur Jahresmitte wird die Verbraucherpreisinflation der vorangegangenen zwölf Monate ermittelt und für die Indexierung der Tarifformel des Folgejahres verwendet. Hier wird also mit Ist-Inflationswerten gearbeitet, während der gerade erwähnte DSi-Vorschlag und auch das bisherige deutsche Vorgehen auf Grundlage des Progressionsberichts der Bundesregierung auf Inflationsprognosen beruhen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass in Österreich im Rahmen des »Tarifs auf Rädern« die Eckwerte lediglich um zwei Drittel der zugrunde gelegten Inflationsrate steigen. Zugleich verpflichtet der »Tarif auf Rädern« die Regierung Österreichs dazu, im Herbst eines jeden Jahres über Steuerentlastungen zu entscheiden, die in ihrem Umfang dem verbleibenden Drittel der kalten Progression entsprechen. Diese finanzwissenschaftliche Inkonsequenz ist wiederum politökonomisch erklärbar. Sie belässt der Politik Spielräume dafür, spezielle Zielgruppen zu bedenken. Doch das ändert nichts an dem Grundbefund, dass diese österreichische Reform ein wichtiger Fortschritt ist, weil er ungerechtfertigte Steuermehreinnahmen des österreichischen Fiskus verhindert.

Sowohl der österreichische »Tarif auf Rädern« als auch der DSi-Vorschlag sind einzelgesetzlich verankert. Dadurch würde es dem Gesetzgeber freistehen, im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens einen solchen im Einkommensteuergesetz verankerten »Tarif auf Rädern« im Notfall auch wieder auszusetzen. Die Aussicht auf eine solche »Opt-out«-Möglichkeit könnte einer Regierungskoalition den Entschluss zu einem »Tarif auf Rädern« erleichtern, eben, weil die fiskalische Selbstbindung somit nicht unumkehrbar ist.

«TARIF AUF RÄDERN« IN DER SCHWEIZ

Eine konsequentere Selbstbindung würde durch die Verankerung eines »Tarifs auf Rädern« in der Verfassung erreicht werden können. Das mag für Deutschland noch wie Zukunftsmusik klingen. Einer unserer anderen Nachbarn hat den »Tarif auf Rädern« aber bereits konsequent umgesetzt: In der Schweiz ist der Abbau der kalten Progression in der Landesverfassung verankert. Dort heißt es im Artikel 128: »Bei der Steuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen werden die Folgen der kalten Progression periodisch ausgeglichen.«

FAZIT

Es ist richtig und wichtig, die kalte Progression abzubauen. Das verhindert ungerechtfertigte Steuermehreinnahmen und sichert eine angemessene Besteuerung individueller Leistungsfähigkeit. Daher ist es ein großer finanzpolitischer Fortschritt, dass das Problem der kalten Progression seit 2015 auch regierungsseitig anerkannt ist und bekämpft wird. Im vergangenen Jahr stand der weitere Abbau der kalten Progression jedoch politisch auf der Kippe. Das konnte nicht überraschen, denn angesichts der aktuellen Rekordinflation war es besonders verlockend, durch Verzicht auf Tarifindexierungen Steuermehreinnahmen zu erzielen.

[1] Im Sozialversicherungsrecht existiert Ähnliches bereits in Form der jährlichen Verordnungen über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung. Hier kalkuliert die Bundesregierung auf Basis von statistischen Lohnzuwachsraten insbesondere die jährlich neuen Beitragsbemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen, denen der Bundesrat dann die Zustimmung erteilt.

Wer jedoch die kalte Progression nicht abbaut, wird zum fiskalischen Inflationsgewinnler und verletzt gleichzeitig das Leistungsfähigkeitsprinzip als zentralen Grundsatz einer gerechten Besteuerung. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Ampel-Koalition letztlich den weiteren Abbau der kalten Progression beschlossen hat.

Um fiskalischen Verlockungen künftig zu entgehen, sollte ein »Tarif auf Rädern« im Einkommensteuergesetz verankert werden, der die Tarifformel automatisch an die jährlichen Inflationsraten anpasst. Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht das nicht vor. 2025 steht jedoch ein neuer Koalitionsvertrag an. Dann, also zehn Jahre nach dem seinerzeitigen Grundsatzbeschluss gegen die kalte Progression, wäre ein guter Zeitpunkt, einen »Tarif auf Rädern« ernsthaft auch in Deutschland zu erwägen.

REFERENZEN

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (2014), »Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse«, *DSi Schrift* Nr. 2.

Seer, R. (2019), »Geldwert und Steuern«, *Steuern und Wirtschaft*, 3/2019, S. 214.

Warneke, M. (2021), »Abbau der kalten Progression seit 2016 – eine Zwischenbilanz«, *Wirtschaftsdienst* 101(6), 481–483.

Martin Beznoska, Tobias Hentze und *Björn Kauder*

Ein automatischer Ausgleich der kalten Progression würde vor allem die Mitte der Einkommensverteilung vor Mehrbelastungen schützen

Seit dem Jahr 2016 werden die nominalen Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs in Deutschland regelmäßig um die Inflationsrate verschoben. Diese Maßnahme dient dazu, schleichende Steuererhöhungen der kalten Progression zu vermeiden. Die kalte Progression führt einerseits dazu, dass real konstante Einkommen mit der Zeit in höhere Regionen des Tarifs rutschen und stärker belastet werden sowie anderseits die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steuereinnahmen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) automatisch steigt. Unter Ökonomen wird die kalte Progression daher größtenteils als heimliche Steuererhöhung mit negativen Auswirkungen für Arbeitsanreize angesehen, die es zu korrigieren gilt (Boss et al. 2008).

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

Der fünfte Steuerprogressionsbericht vom 2. November 2022 (Bundesregierung 2022a) bildet die Grundlage für die Anpassung des Einkommensteuertarifs zum 1. Januar 2023 und zum 1. Januar 2024. Dieser geht von einer Inflationsrate von 7,2 % für das Jahr 2022 und 6,3 % für 2023 aus. Entsprechend der bisherigen Logik des Ausgleichs der kalten Progression wird die Inflation eines Jahres erst im Folgejahr bei der Anpassung des Tarifs berücksichtigt (nachgela-

Dr. Martin Beznoska

ist Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik im Cluster »Staat, Steuern, Soziale Sicherung« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Dr. Tobias Hentze

ist Leiter des Clusters »Staat, Steuern, Soziale Sicherung« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Dr. Björn Kauder

ist Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik im Cluster »Staat, Steuern, Soziale Sicherung« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

gert). Ergo werden die Tarifeckwerte zum 1. Januar 2023 um 7,2 % und zum 1. Januar 2024 um 6,3 % verschoben, was am 10. November 2022 vom Deutschen Bundestag im Rahmen des Inflationsausgleichsgesetzes beschlossen wurde. Im Zuge dessen wurden auch die Anpassungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags beschlossen, die den Berechnungen im 14. Existenzminimumbericht (Bundesregierung 2022b) folgen.

AUFKOMMENSEFFEKTE UND SYSTEMATISCHE ÜBERLEGUNGEN

Durch die derzeit hohen Inflationsraten im Zuge der gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreise hat die öffentliche Debatte um die kalte Progression wieder Fahrt aufgenommen. Ging es in vergangenen Zeiten, in denen das Inflationsziel der Europäischen Zentralbank von 2 % meist unterschritten wurde, nur um Korrekturen des Steueraufkommens in Höhe von maximal 4 Mrd. Euro pro Jahr, sind die Belastungswirkungen der kalten Progression diesmal deutlich höher. Wie im folgenden Abschnitt berechnet, ergibt sich für das Jahr 2022 eine Belastungswirkung von 14 Mrd. Euro (vgl. Tab. 1). Durch die geplante Korrektur des Tarifs zum 1. Januar 2023 verzichten die Gebietskörperschaften im Jahr 2023 auf Steuereinnahmen in dieser Höhe. Die unterjährige kalte Progression des Jahres 2022 gibt der Staat den Steuerzahlern allerdings nicht zurück.

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

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

Jährliche automatische Anpassungen von Einkommensgrenzen sind in der Sozialgesetzgebung sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite des Staates bekannt. Beispiele hierfür sind die Beitragsbemessungsgrenzen für die Sozialversicherungsbeiträge, die aufgrund einer gesetzlichen Regelung mit der Bruttolohnentwicklung angepasst werden. Auch der gesetzliche Rentenwert wird formelbasiert fortgeschrieben. Eine gesetzliche Festschreibung der vorgelagerten und automatisierten Beseitigung der kalten Progression auf Basis einer Inflationsschätzung im Steuerprogressionsbericht (»Tarif auf Rädern«) wäre eine zielführende Weiterentwicklung der derzeitigen Regelung, um heimliche und demokratisch nicht legitimierte Steuererhöhungen auszuschließen.

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

ENTLASTUNGSWIRKUNG FÜR DIE STEUERZAHLER

Die derzeit hohe Inflation bewirkt neben der Belastung der Privathaushalte über höhere Preise und entsprechend höhere Konsumausgaben auch eine Mehrbelastung über die kalte Progression. Ein sinkendes Realeinkommen bedarf in einem progressiven Einkommensteuertarif eines Absinkens des durchschnittlichen Steuersatzes. Durch die starren nominalen Einkommensgrenzen im deutschen Steuerrecht ist dies allerdings nicht gegeben. Kommt es zu nominalen Einkommenssteigerungen unterhalb oder bis maximal der Inflationsrate, so steigt sogar der durchschnittliche Steuersatz. In beiden Szenarien, also konstante Nominaleinkommen und fallende Realeinkommen oder steigende Nominaleinkommen maximal in Höhe der Inflationsrate und damit konstante Realeinkommen, sind die Steuerzahler von der kalten Progression betroffen. Nur in der letzteren Variante mit steigenden

Tab. 1

Aufkommenswirkung der kalten Progression nach Gebietskörperschaften
Lohn- und Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Mrd. Euro (Rundungsdifferenzen beachten)

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

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

Tab. 2

Verteilungswirkungen des Ausgleichs der kalten Progression im Jahr 2023
Sortiert nach äquivalenzgewichtetem Haushaltsbruttoeinkommen

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

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

Nominaleinkommen hat der Staat auch Mehreinnahmen. Nach Definition in der ökonomischen Literatur und nach der Bundesregierung ist für beide Szenarien der Einkommensteuertarif mit der Inflationsrate zu korrigieren (SVR 2011, S. 206 ff.; Bundesregierung 2022a). Nur so ist eine unveränderte Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit sichergestellt.

Die relative Entlastung des Ausgleichs der kalten Progression (in Relation zum gesamten Bruttoeinkommen eines Haushalts) ist in Tabelle 2 nach Dezilen des Bruttoeinkommens berechnet. Die Effekte spiegeln die Verteilungswirkungen der Entlastungen bei Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Jahr 2023 durch das Inflationsausgleichsgesetz wider und sind mit Hilfe des IW-Mikrosimulationsmodells STATS (Beznoska 2016) und dem Sozio-oekonomischen Panel simuliert. Die relative Entlastung steigt zunächst vom 1. bis zum 4. Einkommensdezil auf etwa 0,4 % des Bruttoeinkommens. In den unteren drei Dezilen befinden sich viele Haushalte, die Transfers erhalten oder deren zu versteuerndes Einkommen nur geringfügig über dem Grundfreibetrag der Einkommensteuer liegt. Zwischen viertem und achtem Dezil beträgt die Entlastung in etwa 0,4 % des Bruttoeinkommens. Im neunten Dezil steigt diese leicht an, liegt aber im obersten Dezil wieder niedriger. Gemessen am jeweiligen Bruttoeinkommen profitiert folglich die Mitte der Einkommensverteilung vom Ausgleich der kalten Progression in etwa so stark wie Haushalte mit hohem Einkommen.

Anzumerken bleibt, dass die Entlastung von der kalten Progression bei den Hocheinkommen aus systematischer Sicht etwas höher hätte ausfallen müssen. Die Bundesregierung hat sich jedoch entgegen den vergangenen Routinen dazu entschieden, die sogenannte Reichensteuersatzgrenze im Einkommensteuertarif nicht zu verschieben, ab der ein Aufschlag von 3 Prozentpunkten auf den Grenzsteuersatz erfolgt (von 42 % auf 45 %). Diese Grenze liegt weiterhin bei einem zu versteuernden Einkommen von 277 825 Euro im Jahr. Von daher kommt es für Spitzenverdiener für den oberhalb dieses Grenzwerts liegenden Einkommensanteil zu einer Steuererhöhung.

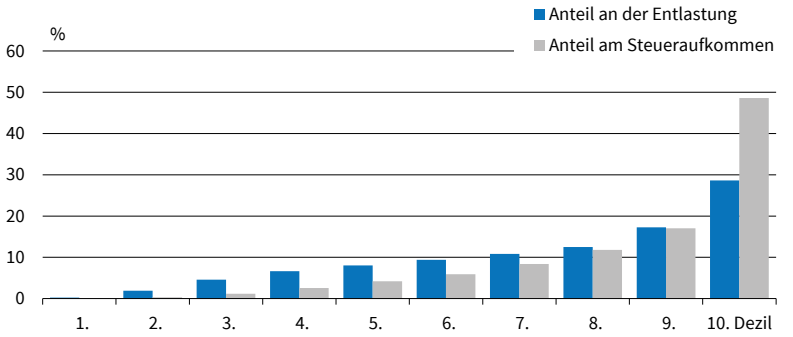
Von den Mehreinnahmen durch die kalte Progression (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) von 14 Mrd. Euro entfallen knapp 29 % auf das oberste Dezil und 17 % auf das neunte Dezil. Bei einer Korrektur der kalten Progression und der damit verbundenen steuerlichen Entlastung wird die Verteilung des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

FINANZPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNG

Das Phänomen der kalten Progression ist aus Steuergerechtigkeitsgründen kritisch zu sehen. Grundlegend für das deutsche Steuersystem ist das Leistungsfähigkeitsprinzip, wonach jeder Bürger einen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten sollte, der seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit entspricht. Als Folge der kalten Progression sehen sich die Steuerzahler höheren Grenzsteuersätzen gegenüber. Es kommt zu einer Stauchung der gesellschaftlichen Steuerlastverteilung, wodurch sich die Verteilungswirkung des

Abb. 1

Verteilung von Steueraufkommen[a] und des Ausgleichs der kalten Progression 2023



[a] Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag
Quelle: Sozio-oekonomisches Panel, v37; IW-Mikrosimulationsmodell STATS; Institut der deutschen Wirtschaft.

© ifo Institut

Steuersystems von der vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkung unterscheidet. Ferner kommt es zu einer automatischen Ausweitung der Steuerquote. Die Verschiebungen der Steuerlastverteilung und die Ausweitung der Steuerquote entziehen sich dabei der demokratischen Kontrolle. Kurzfristige Finanzierungsbedarfe des Staates, zum Beispiel zur Finanzierung der Entlastungspakete, erfordern eine politische Debatte und im Zweifelsfall ein Gesetzgebungsverfahren über Steuererhöhungen und sollten nicht durch die kalte Progression finanziert werden.

Von daher ist es aus steuersystematischer Sicht richtig, die kalte Progression auszugleichen. Gemessen am jeweiligen Bruttoeinkommen profitiert dabei die Mitte der Einkommensverteilung in etwa so stark wie Haushalte mit hohem Einkommen. In absoluten Werten steigt die Entlastung aufgrund des progressiven Tarifverlaufs zunächst mit dem Einkommen, bei Spitzenverdienern fällt der Effekt allerdings wieder leicht. Dies liegt an der Gleitzone des Solidaritätszuschlags und daran, dass der Eckwert des Beginns der Reichensteuer nicht verschoben wird.

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

REFERENZEN

Beznoska, M. (2016), *Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS)*, IW-Report Nr. 27, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Beznoska, M. und T. Hentze (2021), *Die Steuerlastverteilung der Einkommensteuer und des Soli von 1998 bis 2021*, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), »Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften (aktuelle Ergebnisse)«, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html, aufgerufen am 22. November 2022.

Boss, A., A. Boss und T. Boss (2008), »Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(1), 102–124.

Bundesregierung (2022a), *Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht)*, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/5-progressionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=11, aufgerufen am 22. November 2022.

Bundesregierung (2022b), *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2024 (14. Existenzminimumbericht)*, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/14-existenzminimumbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=9, aufgerufen am 22. November 2022.

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

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23*, Wiesbaden.

Robin Jessen und *Torsten Schmidt*

Heimliche Änderungen der Steuerbelastung vermeiden

In Deutschland ist es Praxis, die Eckwerte des Einkommensteuertarifs jährlich an den Anstieg der Verbraucherpreise anzupassen. Seit 2015 veröffentlicht das Bundesfinanzministerium alle zwei Jahre den Steuerprogressionsbericht, und seit 2016 werden, basierend auf dem projizierten Anstieg des Deflators des privaten Verbrauchs in der Herbstprojektion der Bundesregierung, die Eckwerte des Einkommensteuertarifs verschoben. So werden etwa durch das Inflationsausgleichsgesetz von November 2022 die Tarifeckwerte für den Veranlagungszeitraum 2023 um den für das Jahr 2022 projizierten prozentualen Anstieg des Konsumdeflators verschoben und 2024 um den für 2023 prognostizierten. Damit bleibt, falls Fehlprognosen nicht systematisch in die eine oder andere Richtung gehen, im Mittel die prozentuale Belastung für real konstante Einkommen unverändert. Mit dieser Praxis soll erreicht werden, dass die steuerliche Belastung nur bei steigender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zunimmt. Allerdings ergeben sich bei diesem Verfahren zwei Probleme, die durch eine Anpassung des Verfahrens behoben werden könnten.

Der reine Inflationsausgleich führt bei steigenden Reallöhnen dazu, dass das Lohnsteueraufkommen in Relation zur Lohnsumme zunimmt. Zwar steigt mit den Realeinkommen die steuerliche Leistungsfähigkeit, so dass eine höhere Durchschnittsbelastung gerechtfertigt werden kann. Gleichzeitig nimmt aber die Steuerquote zu, während die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer abnimmt. Dieser Effekt könnte durch eine automatische Indexierung des Einkommensteuertarifs an das nominale Lohnwachstum vermieden werden.

Die derzeitige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation vernachlässigt zudem, dass sich die Konsumgewohnheiten der verschiedenen Einkommensgruppen unterscheiden. Gerade in der aktuellen Phase stark steigender Energie- und Nahrungsmittelpreise werden durch die Verwendung eines einheitlichen Warenkorbs für alle Haushalte bei der Ermittlung der Inflationsrate die Haushalte, die einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie und Nahrungsmittel ausgeben, weniger entlastet als andere. Typischerweise wenden aber gerade Haushalte mit geringeren Einkommen einen größeren Anteil für diese Güter auf. Durch die Berechnung einkommensspezifischer Inflationsraten könnte dem bei der Anpassung des Einkommensteuertarifs Rechnung getragen werden.

ÜBERPROPORTIONAL STEIGENDE LOHNSTEUERAUFKOMMEN

Was ist der Grund für die längerfristig überproportionale und am aktuellen Rand unterproportionale Zunahme des Lohnsteueraufkommens (vgl. Abb. 1)? In Deutschland waren von 2010 bis 2019 jedes Jahr Wohlstandsgewinne in Form steigender Reallöhne zu verzeichnen (vgl. Abb. 2), die Pro-Kopf-Löhne stiegen also stärker als die Konsumentenpreise. Da die Eckwerte des Einkommensteuertarifs regelmäßig nur um den Zuwachs des Konsumdeflators verschoben werden, resultieren über die Inflation hinausgehende Lohnsteigerungen in einer prozentual erhöhten Steuerlast. Dieser Effekt wird als kalte Progression im weiteren Sinne bezeichnet, während die kalte Progression im engeren Sinne den Anstieg der prozentualen Steuerlast durch nominal steigende, aber real konstante Lohneinkommen bezeichnet (Dorn et al. 2017).

Für das Veranlagungsjahr 2023 werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs um 7,2 % verschoben, und für 2024 um 6,3 %. Diese Werte liegen über den zu erwartenden Lohnanstiegen, so dass die prozentuale Lohnsteuerlast zurückgeht.

Dass Steuerzahler, deren Einkommen sich relativ zu denen anderer Steuerzahler erhöhen, stärker belastet werden, ist eine gewünschte Eigenart des progressiven Steuersystems. Dass jedoch die prozentuale Steuerlast bei allgemeinen realen Lohnzuwächsen steigt, führt zu drei wenig beleuchteten Effekten. Erstens nimmt die Verteilungswirkung der Einkommensteuer ab, wenn mehr und mehr Steuerzahler in höhere Tarifstufen rutschen. Im Extremfall ohne jegliche über den Inflationsausgleich hinausgehende Tarifanpassungen würde auf lange Sicht die Mehrheit der Steuerzahler den Spitzensteuersatz zahlen. Zweitens nimmt bei steigendem Wohlstand die ohnehin schon hohe deutsche Steuerquote zu. Würden die Reallöhne über zehn Jahre wie im Zeitraum 2010–2019 steigen

Dr. Robin Jessen

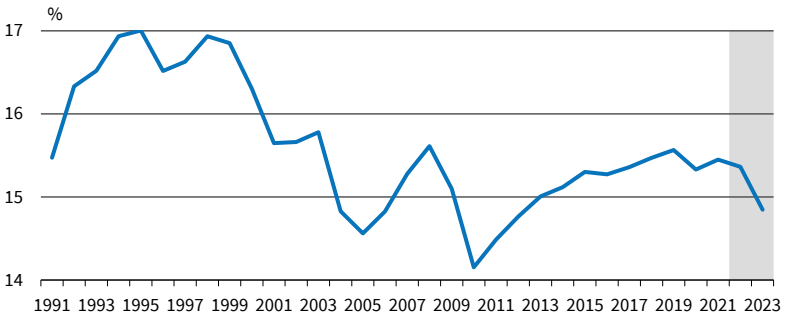
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, im Kompetenzbereich »Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen«.

Prof. Dr. Torsten Schmidt

leitet den Kompetenzbereich »Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen« am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, und ist Professor für empirische Makroökonomik an der Ruhr-Universität Bochum.

Abb. 1

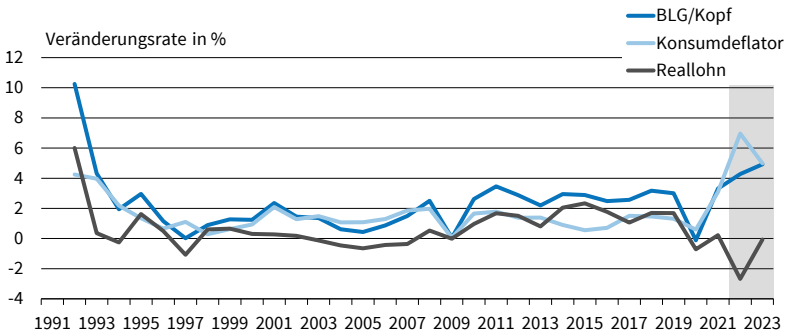
Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Lohnsteuersatzes



Die Abbildung zeigt die Lohnsteuer der Arbeitnehmer (ohne Solidaritätszuschlag) geteilt durch die Summe der Bruttolöhne und -gehälter (BLG). Jahre 2022–2023: Prognose des RWI.
Quelle: Schmidt et al. (2022). © ifo Institut

Abb. 2

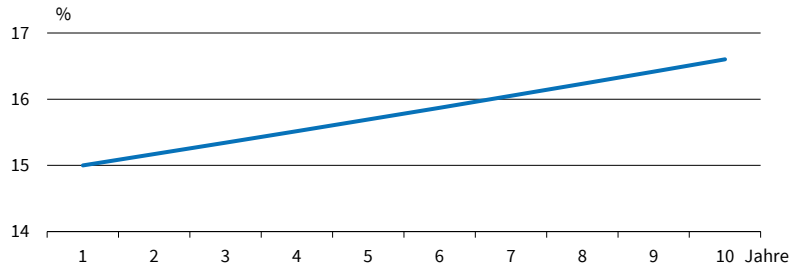
Entwicklung makroökonomischer Kennzahlen



Die Abbildung zeigt die Zuwachsraten der Bruttolöhne und -gehälter (BLG) pro Arbeitnehmer, des Deflators des privaten Konsums sowie des Mittels dieser beiden Zahlen berechneten Reallöhne. 2022–2023: Prognose des RWI.
Quelle: Schmidt et al. (2022). © ifo Institut

Abb. 3

Projektion des gesamtwirtschaftlichen Lohnsteuersatzes



Die Abbildung zeigt die projizierte Entwicklung der Lohnsteuer der Arbeitnehmer (ohne Solidaritätszuschlag) geteilt durch die Summe der Bruttolöhne und -gehälter bei einem jährlichen Lohnwachstum von 2,8 % und einer jährlichen Verschiebung der Einkommensteuertarifeckwerte um 1,3 %. Unterstellte Elastizität des Lohnsteueraufkommens in Bezug auf die BLG/Kopf bei konstantem Steuertarif: 1,75.
Quelle: Schmidt et al. (2022). © ifo Institut

und die Eckwerte des Einkommensteuertarifs lediglich um den Anstieg des Konsumdeflators verschoben, würde das Lohnsteueraufkommen in Relation zur Lohnsumme um gut 1,5 Prozentpunkte zunehmen (vgl. Abb. 3). Das wäre etwa dann wünschenswert, wenn öffentlicher Konsum ein superiores Gut wäre, Gesellschaften also bei steigendem Wohlstand einen immer höheren Anteil ihrer Wirtschaftsleistung für vom Staat bereitgestellte Güter ausgeben wollten, was durch eine steigende Steuerquote finanziert werden müsste. Doch selbst wenn das der Fall sein sollte, wäre es vorzuziehen, die Erhöhung der Steuerquote durch eine Anpassung der Steuersätze zu erreichen, ohne dass die Verteilungswirkung des progressiven Steuertarifs darunter litte. Drittens führt die Indexierung des Einkommensteuertarifs dazu, dass bei Wohlstandsverlust – wie aktuell aufgrund der starken Energiepreissteigerungen – das Lohnsteueraufkommen in Relation zur Steuerbasis zurückgeht (vgl. Jessen 2022). Diese Form der temporären Steuersenkung verstärkt den Inflationsdruck.

HETEROGENE PREISZUWÄCHSE

Nicht nur führt die Verwendung von Preissteigerungen des privaten Verbrauchs anstelle von Lohnzuwächsen zur Indexierung des Einkommensteuertarifs generell zu womöglich ungewünschten Effekten, vielmehr ergibt sich allein durch die Verwendung eines allgemeinen Preisindex ein weiteres Problem. Die Anpassung des Einkommensteuertarifs an einen allgemeinen Preisindex ist dann für sich genommen unproblematisch, wenn alle Waren und Dienstleistungen vom allgemeinen Preisauftrieb in ähnlicher Weise erfasst werden. Die Preisentwicklung des vergangenen Jahres hat eindrücklich gezeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Während die Verbraucherpreise, gemessen am aktuell gültigen Warenkorb, um 7,9 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen sind, betrug der Anstieg für Energie 34,7 % und für Nahrungsmittel 13,4 %. Damit sind die Preise von Gütern besonders stark gestiegen, für die Haushalte mit geringeren Einkommen einen größeren Anteil ausgeben (Demary et al. 2021; Kritikos et al. 2022). Nach Angaben aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe machten im Jahr 2018 bei Haushalten mit Einkommen zwischen 900 und 1 300 Euro pro Monat Nahrungsmittel und Getränke knapp 15 % und Wohnkosten etwa 27 % ihrer gesamten Lebenshaltungskosten aus. Bei Haushalten mit Einkommen über 5 000 Euro pro Monat waren dies 10 % für Nahrungsmittel und Getränke sowie 19 % für Wohnkosten (Demary et al. 2021). Zwar wird zur Berechnung der kalten Progression der Konsumdeflator und nicht der Verbraucherpreisindex verwendet. Die Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen der Haushalte an relative Preisänderungen dürfte die Unterschiede zwischen den Einkommensklassen aber nicht vollständig ausgleichen.

Die Berücksichtigung der nach Einkommensklassen verschiedenen Warenkörbe würde in der aktuellen Phase dazu führen, dass die Inflationsraten für Haushalte mit geringerem Einkommen größer sind als für Haushalte mit höheren Einkommen. Die Vernachlässigung dieser Unterschiede bei der Beseitigung der kalten Progression führt dazu, dass die kalte Progression in den unteren Einkommensgruppen nicht vollständig ausgeglichen wird, während in den oberen Einkommensklassen eine Überkompensation erfolgt. Humer und Moser (2016) weisen diesen Effekt für Österreich für den Zeitraum 2009–2015 nach.

REFORMVORSCHLAG: AUTOMATISCHE ANPASSUNG DES EINKOMMENSTEUERTARIFS AN LOHNWACHSTUM

Ein naheliegender Vorschlag, um die steigende Steuerbelastung zu vermeiden, ist die Indexierung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs anhand des durchschnittlichen Lohnwachstums. So wird etwa in Dänemark, Norwegen und Schweden bereits verfahren (Lemmer 2014; Norwegian Ministry of Finance 2022). Hierzu könnte, wie derzeit bereits Praxis, die Herbstprojektion der Bundesregierung konsultiert werden. Um den Effekt von Fehlprognosen zu mindern, sollten diese – entgegen der derzeitigen Praxis – bei der darauffolgenden Tarifanpassung berücksichtigt werden.

Derzeit wird der Einkommensteuertarif de facto zwar jährlich angepasst, dies geschieht jedoch im üblichen Gesetzgebungsverfahren inklusive Parlamentsdebatten. Aus Sicht der Politik mag dieses Vorgehen attraktiv erscheinen, da so regelmäßig »Steuersenkungen« verkündet werden können – selbst wenn der durchschnittliche Steuersatz steigt. Grundsätzlich ist es jedoch vorstellbar, dass das politische Kapital, das für nach stets gleichem Schema durchgeführte Steuerreformen aufgewendet wird, auch sinnvoller eingesetzt werden könnte. Ein weiterer Vorteil der automatischen Indexierung wäre, dass sie bei der Steuerschätzung berücksichtigt würde. Diese beruht auf dem aktuellen Rechtsstand und überschätzt daher tendenziell das Steueraufkommen, da inflationsausgleichende Steuersenkungen nie für den gesamten Schätzzeitraum beschlossen sind. Bei der Budgetplanung der Gebietskörperschaften dürften abzusehende Steuersenkungen zwar miteinfließen, jedoch könnte dies transparenter geschehen.

Die automatische jährliche Anpassung der Tarifeckwerte an das Lohnwachstum würde jedoch nicht das Problem der unterschiedlichen Entlastung der Einkommensgruppen beheben. Hierfür müssten verschiedene Warenkörbe zur Berechnung heterogener Inflationsraten herangezogen werden. Diese müssten verwendet werden, um den Abstand der Eckwerte des Tarifs zueinander anzupassen, während die Rechtsverschiebung der Tarifeckwerte insgesamt anhand der Lohnzuwächse geschehen sollte. Dazu müsste für die Berechnung der kalten Progression anstelle des Konsumdeflators der Verbraucherpreisindex verwendet werden, da die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nicht jährlich erhoben wird. Auch das Statistische Bundesamt verwendet zur Berechnung des Reallohnindexes den Verbraucherpreisindex. Mit Hilfe von Inflationsraten für die Einkommensklassen ließen sich die genannten Verzerrungen bei der Beseitigung der kalten Progression vermeiden.

REFERENZEN

Demary, M., C. Kruse und J. Zdrzalek (2021), *Welche Inflationsunterschiede bestehen in der Bevölkerung? Eine Auswertung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe*, IW-Report 46, Köln

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), «How Bracket Creep Creates Hidden Tax Increases: Evidence from Germany", *ifo DICE Report* 15(4), 34–39.

Humer, S. und M. Moser (2016), *Zur kalten Progression und den Verteilungswirkungen ihrer Abgeltung*, FI Economics of Inequality (INEQ), WU Wien.

Jessen, R. (2022), »Steuerschätzung: Finanzieller Spielraum verringert«, *Wirtschaftsdienst* 102(11), 818.

Kritikos, A.S., J. Schulze Düding, O. Morales und M. Priem (2022), »Untere Einkommensgruppen noch gezielter entlasten«, *Wirtschaftsdienst* 102(8), 590–594.

Lemmer, J. (2014), »Indexierung der Einkommensbesteuerung im internationalen Vergleich«, *Wirtschaftsdienst* 94(12), 872–878.

Norwegian Ministry of Finance (2022), *Prop. 1 LS (2022–2023) Proposition to the Storting (Bill and Draft Resolution) For the 2023 Budget Year*, verfügbar unter: https://www.regjeringen.no/contentassets/882fb5c97bf04386b4eb5d1ed898ae7b/en-gb/pdfs/prp202220230001ls0engpdfs.pdf.

Schmidt, T., G. Barabas , N. Benner , B. Blagov , M. Dirks , N. Isaak , R. Jessen , F. Kirsch, P. Schacht und K. Weyerstraß (2022), »Die wirtschaftliche Entwicklung zum Jahresende: Konjunktureller Dämpfer, aber keine tiefe Rezession«, *RWI Konjunkturberichte* 73(4), 5–39.

Nadine Riedel

Wie umgehen mit kalter Progression? Die Grenzen einer »One-Size-Fits-All«-Lösung

Prof. Dr. Nadine Riedel

ist Professorin am Institut für Wirtschaftspolitik und Regionalökonomik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Deutschland und Europa durchleben aktuell die höchste Inflation seit Gründung der Währungsunion. Die Verbraucherpreise in Deutschland haben sich im Jahresdurchschnitt 2022 um 7,9 % gegenüber 2021 erhöht. Im November hat der Bundestag in Reaktion das Inflationsausgleichsgesetz verabschiedet, das ab Januar 2023 die Eckwerte des Einkommensteuertarifs anhebt, um ungewollte steuerliche Mehrbelastungen durch die hohe Inflation abzufedern.

Adressiert wird das Phänomen der kalte Progression: In einer Ökonomie, in der Preise und nominale Bruttoeinkommen – im Gleichschritt – wachsen, unterliegen Steuerzahler über den progressiven Einkommensteuertarif höheren marginalen und durchschnittlichen Steuerbelastungen, obwohl ihre realen Bruttoeinkommen unverändert bleiben.

Steuersystematisch ist das problematisch. Mit Blick auf Fairness irritiert, dass Steuerzahler, deren Realeinkommen und steuerliche Leistungsfähigkeit unverändert ist, steuerlich stärker belastet werden. Zudem kann die höhere Marginalbesteuerung Verhaltensverzerrungen und Wohlfahrtskosten induzieren. Und über die kalte Progression wächst die Steuer- und damit die Staatsquote der Ökonomie: Ressourcen werden vom privaten zum öffentlichen Sektor verschoben.

All das erscheint wenig stringent, wenn die realen Grundparameter der Ökonomie unverändert sind. Dann sollte auch der reale Einkommensteuertarif unverändert bleiben.[1] Dafür müssen die Tarifeckwerte entlang der Teuerungsrate in der Ökonomie nach rechts verschoben werden – wie jüngst im Inflationsausgleichsgesetz geschehen.

KRITIK AM INFLATIONSAUSGLEICHSGESETZ

Interessanterweise wurde das Inflationsausgleichsgesetz von zwei Seiten kritisiert. Eine Gruppe von Kritikern, unter anderem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, plädiert mit Blick auf die aktuelle Energiekrise für einen Verzicht auf den Progressionsausgleich (SVR 2022). Einer zweiten Gruppe geht das Gesetz hingegen nicht weit genug (z. B. Beznoska und Hentze 2022). Sie kritisieren die Diskretionalität der Steuerprogressionsanpassung und erneuern die – in Politik und Akademia in regelmäßigen Abständen wiederkehrende – Forderung nach einem »Einkommensteuertarif auf Rädern«, bei dem sich Tarifeckwerte automatisch mit der Inflationsrate nach rechts verschieben (vgl. z. B. Dorn et al. 2017).

Die Befürworter*innen eines Steuertarifs auf Rädern argumentieren in der Regel mit dem oben genannten Beispielszenario. Sie unterstellen gedanklich eine geschlossene Volkswirtschaft mit einheitlichem Preiswachstum, in der Relativpreise unverändert bleiben und Löhne entsprechend der Teuerungsrate in der Ökonomie wachsen. Werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs hier automatisch mit der Inflationsrate verschoben, bleiben die reale Steuerbelastung und die Staatsquote der Ökonomie unverändert. Die Wirkung der kalten Progression wird automatisch und vollständig neutralisiert.

Auch politökonomische Argumente können für den Steuertarif auf Rädern sprechen. Sieht man in der Regierung einen Leviathan, der über die kalte Progression die Steuerquote und damit das staatliche Budget ineffizient stark ausweitet, profitiert die Gesellschaft von der Bindungswirkung eines Steuertarifs auf Rädern: Künftige Regierungen können Steuererhöhungen nicht mehr durch Nichtstun und ohne aktive demokratische Legitimation erwirken, sondern müssen diese im Rahmen von Gesetzesänderungen im politischen Prozess salient diskutieren und öffentlich vertreten.

International verfügen mehrere Länder über einen Steuertarif auf Rädern, unter anderem die Schweiz, die Vereinigten Staaten, Schweden und Frankreich (vgl. Abb. 1). Viele andere setzen auf diskretionäre Gesetzesänderungen zum Ausgleich der kalten Progression. Deutschland hat ein Zwischensystem: Seit 2012 muss die Bundesregierung dem Bundestag alle zwei Jahre Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Tarifs zur Einkommensteuer erstatten. Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt dem Deutschen Bundestag. Bisher erfolgte im Nachgang zu den Berichten jeweils ein (Teil-)Ausgleich der kalten Progression. So auch im Kontext des Inflationsausgleichsgesetzes des letzten Jahres.

GIBT ES EINE »ONE-SIZE-FITS-ALL«-LÖSUNG?

Ist das aktuelle System die richtige Art mit dem Problem der kalten Progression umzugehen? Wäre ein Wechsel in einen Steuertarif auf Rädern sinnvoll? Gibt es überhaupt einen einfachen Mechanismus die Inflationswirkung im Einkommensteuertarif zu neutralisieren?

Ausgangspunkt der Analyse ist die Beobachtung, dass die Ursachen für Preissteigerungen in der Ökonomie und ihre realökonomischen Begleiterscheinungen vielfältig sein können. Es ist damit nicht a priori klar, dass einfache »One-size-fits-all«-Antworten wie ein Steuertarif auf Rädern zielgerechte Lösungen bieten.

Bei einer klassischen Lohn-Preis-Spirale – wenn Löhne und Preise, beispielsweise getrieben über Inflationserwartungen, gleichmäßig steigen – ist das der Fall. Die reale Steuerbelastung und die Staatsquote sind von Inflation unbeeinflusst, wenn Tarifeckwerte entlang der Teuerungsrate nach rechts verschoben werden.[2]

STEIGENDE FOSSILE ENERGIEPREISE

Entgegengesetzt dazu sind die hohen Teuerungsraten der letzten Monate in der deutschen Ökonomie in wesentlichen Teilen nicht durch eine Lohn-Preis-Spirale charakterisiert. Vielmehr geht die Teuerung auf einen Anstieg der Importpreise für fossile Energie zurück. Der Preiserhöhung steht damit keine Einkommenserhöhung im Inland gegenüber: Die Realeinkommen in

[1] Regierungen können grundsätzlich, in Erwartung zukünftiger Inflation, auch einen »Pfad« für den zukünftigen Steuertarif wählen: Ohne expliziten gesetzlich festgelegten Steuerprogressionsausgleich würde dieser Pfad über die Zeit höhere Steuerlasten vorsehen. Zukünftige Regierungen können über Steuerreformen von diesem Pfad abweichen – aber in dem Maß, in dem Gesetzesänderungen mit Friktionen und Kosten verbunden sind, kann von der Politikwahl heute eine gewisse Bindungswirkung für die zukünftige Steuergesetzgebung ausgehen.

[2] Ein Beispiel zur Illustration: Die Wachstumsraten der Einkommen und Preise seien π_Y und π_P. Es gilt $\pi_Y = \pi_P$. Nehmen Sie – zur Illustration – einen einfachen Steuertarif mit zwei Progressionszonen: In der ersten beträgt der Grenzsteuersatz 10 %, in der zweiten 30 %. Der Tarifeckwert ist 1 000 Euro. Die Staatsquote bestimmt sich als Verhältnis von Steuereinnahmen T zum Gesamteinkommen Y, $\frac{T}{Y}$, wobei T = 1 000 x 10 % + (Y-1 000) x 30 %. Wächst das Einkommen auf $(1+\pi_Y)Y$ und der Tarifeckwert auf $(1+\pi_P)$ 1 000, bleibt die reale Steuerbelastung und die Staatsquote von Inflation unberührt.

der Ökonomie fallen, und die Gesellschaft wird ärmer. Das Statistische Bundesamt beziffert das Lohnwachstum im dritten Quartal 2022 auf 2,3 %, relativ zu einer Inflation von 8,4 %. Werden in dieser Situation die Eckwerte des Einkommensteuertarifs entlang der Teuerungsrate nach rechts verschoben, berücksichtigt der Gesetzgeber die gesunkenen Realeinkommen bei der Festsetzung der Steuerlast. Das mag mit Blick auf die gesunkene Leistungsfähigkeit der Steuerzahler stringent erscheinen. Gleichzeitig sinkt aber die Steuer- und Staatsquote, d. h. das Verhältnis von Ressourcen im Staats- relativ zum Privatsektor.[3]

In einer Ökonomie, in der die Realeinkommen sinken, haben Staat und private Haushalte grundsätzlich weniger Ressourcen zur Verfügung (denn auch der Staat sieht sich der Teuerung gegenüber). Sinkt über einen Progressionsausgleich die Staatsquote, gehen die verfügbaren Ressourcen im Staatssektor überproportional zurück. Der deutsche Staat steht im Moment vor großen Herausforderungen. Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die neuen geopolitischen Spannungen haben den Blick auf die eklatanten Ausstattungsmängel bei der Bundeswehr gelenkt, die eine Ertüchtigung und einen Ausbau des Wehretats erfordern. Der Staat ist zudem beim Umbau in Richtung klimaneutrale Ökonomie gefragt. Und es besteht Nachholbedarf bei Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung. Angesichts dieser vielfältigen Aufgaben erscheint es fraglich, den Privatsektor über einen Progressionsausgleich auf Kosten staatlicher Ressourcen überproportional zu entlasten.

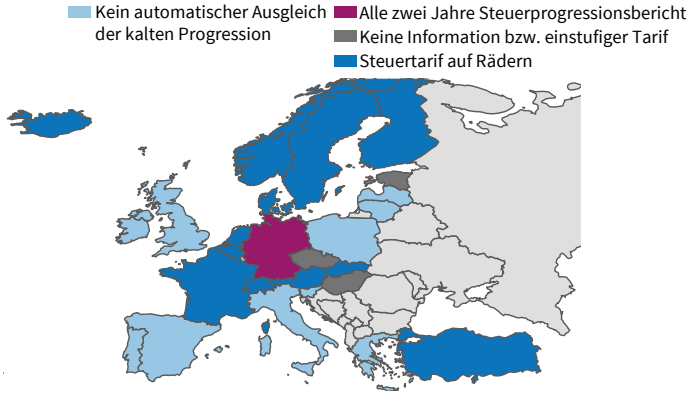
Entlastungen könnten sich zumindest zielgenauer an Steuerzahler am unteren Ende der Einkommensverteilung richten. Denn die hohen Teuerungsraten und die damit verbundenen Realeinkommensreduktionen beeinträchtigen vor allem den Lebensstandard und die Lebensqualität von Haushalten mit niedrigen Einkommen - die oft nur begrenzte Möglichkeit haben, ihren Konsum über die Zeit zu glätten (siehe auch Riedel 2022).

HETEROGENITÄT IN DER BETROFFENHEIT

Zudem wird bislang in der Debatte um den Ausgleich kalter Progression wenig beachtet, dass Preissteigerungen nicht notwendigerweise gleichmäßig über alle Güter hinweg erfolgen. Vielmehr kann es zu Veränderungen der relativen Preise kommen. Energiepreisanstiege sind ein Beispiel. Anpassungen in der Marktstruktur bestimmter Industrien, sektorspezifische Nachfrageschocks oder Innovation weitere.

Abb. 1

Inflationsraten in Europa



Quelle: Bunn (2022). © ifo Institut

Die Diskussion um die kalte Progression abstrahiert von dieser Art der Heterogenität – die unter anderem entlang der Einkommensverteilung auftritt und in der jüngeren Literatur als relevant quantifiziert wird (vgl. Jaravel 2021). Ebenso die aktuelle Steuerprogressionsberichterstattung: Die verwendeten Modellrechnungen nehmen an, dass alle Beschäftigten in einer Ökonomie in gleichem Maß von der durchschnittlichen Lohn- und Preissteigerungsrate betroffen sind (siehe Fünfter Steuerprogressionsbericht).

Haushalte können aber entsprechend ihres Konsumgüterbündels von Preissteigerungen und (inflationsbedingten) Lohnerhöhungen unterschiedlich betroffen sein. Betrachtet man beispielsweise eine Präferenzschock, der die Nachfrage nach den Produkten einer inländischen Industrie erhöht. Die Preise der betroffenen Güter steigen. Die induzierten Einkommenserhöhungen fließen vornehmlich Kapitaleignern und Beschäftigten in der betroffenen Industrie zu. Nimmt man zur Illustration an, dass nur Menschen am unteren Ende der Einkommensverteilung von diesen Lohn- und den Preissteigerungen betroffen sind (weil sie die produzierten Güter konsumieren und gleichzeitig Produktionsfaktoren für den Sektor bereitstellen) wird klar, dass eine Verschiebung der Tarifeckwerte im *gesamten* Einkommensteuertarif entlang der *durchschnittlichen* Teuerungsrate die kalte Progression nicht adäquat adressiert. Vielmehr sollten Tarifanpassungen am unteren Ende der Einkommensverteilung erfolgen und an der tatsächlichen Teuerungsrate der betroffenen Steuerzahler festgemacht werden.[4]

Zur Illustration kann ein weiteres Szenario betrachtet werden, in dem die Preissteigerungen im betrachteten Sektor ausschließlich Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung treffen (die die betrachteten Güter konsumieren), während die Einkommenserhöhungen ausschließlich am oberen Ende der Einkommensverteilung anfallen. Hier käme

[3] Im in Fußnote 2 formulierten Modellkontext bedeutet das, dass $\pi_P > \pi_Y$. In dem Beispiel ist direkt ersichtlich, dass die Staatsquote $\frac{T}{Y}$ fällt, wenn die Steuertarifgrenze auf $(1+\pi_P)1\,000$ steigt. Stiege sie nur gemäß der Rate des Einkommenswachstum auf $(1+\pi_Y)1\,000$, bliebe die Staatsquote konstant. Das im November beschlossene Inflationsausgleichsgesetz erhöht den Grundfreibetrag 2023 (2024) um 5,4 (6.4 %). Der Tarifeckwert zum Spitzensteuersatz steigt 2023 (2024) um 7,2 % (5.9 %). In der Diskussion um das Inflationsausgleichsgesetz wurde vereinzelt die Frage formuliert, mit welcher Wachstumsrate die Tarifeckwerte fortzuschreiben sind (π_Y oder π_P), ohne dass Unterschiede zwischen den Optionen strukturiert besprochen wurden.

[4] Selbst dann wären sie nicht vollkommen zielgenau, da auch Haushalte mit hohen Einkommen von Verschiebungen der Tarifeckwerte am unteren Ende des Tarifs profitieren.

es zu einer Spreizung der realen Einkommensverteilung. Erneut wäre es dann nicht zielführend, alle Eckwerte des Einkommensteuertarifs entsprechend der *durchschnittlichen* Teuerungsrate in der Ökonomie zu verschieben.

LIMITATIONEN EINFACHER PROGRESSIONSAUSGLEICHSREGELN

Die genannten Argumente legen nahe, dass eine einfache Progressionsausgleichsregel – d. h. ein Anwachsen der Tarifeckwerte mit der Rate der Teuerung in der Ökonomie – die kalte Progression nicht notwendigerweise zielgenau behebt. Die Ursachen der Inflation und die Effekte des Progressionsausgleichs auf Staatsquote, Einkommensverteilung und Effizienz müssen berücksichtigt werden. Auf diskretionäre Tarifanpassungen, die auf die Gegebenheiten der aktuellen Situation konditionieren, kann man schwerlich verzichten. In manchen Situationen kann es gar angezeigt sein, den Progressionsausgleich auszusetzen. In der aktuellen Krise hätte sich der Vorteil ergeben, dass sehr sinnvoll einsetzbare Ressourcen im Staatssektor verblieben wären. Zudem hätte ein Aussetzen des Progressionsausgleichs nachfrage- und damit inflationsdämpfend gewirkt.

Auch mit Blick auf die mittlere Frist sind Tarifanpassungen angezeigt: Denn mit wirtschaftlicher Entwicklung steigen die Realeinkommen. Ohne Tarifanpassungen unterlägen Steuerzahler hierüber stetig steigenden Grenz- und Durchschnittssteuerbelastungen. Mit Blick auf Steuergerechtigkeit ist das stringent: Steuerzahler werden entsprechend ihrer gestiegenen Leistungsfähigkeit höher belastet. Aber gleichzeitig kommt es zu einem Anstieg der Staatsquote, zu höheren Effizienzkosten der Besteuerung und zu Verschiebungen bei der Verteilung der Nachsteuereinkommen, die Anpassungen nahelegen.

Zusammenfassend sollte man genauer hinschauen, wenn es um den Ausgleich der kalten Progression geht. Die Steuerprogressionsberichte sind sinnvoll, sie erzwingen, dass sich die Politik in regelmäßigen Abständen mit dem Thema kalte Progression befasst. Sie wirken so der Gefahr demokratisch nicht legitimierter inflationsbedingter Steuererhöhungen entgegen. Zudem können – im Gegensatz zu einem Steuertarif auf Rädern – situationsspezifische Aspekte beim Progressionsausgleich berücksichtigt werden. Um diese Vorteile zu heben, müsste allerdings die Darstellungstiefe der Progressionsberichte erhöht werden. Sicher kann nicht jeder Haushalt gemäß seiner individuellen Betroffenheit entlasten werden. Mit einem gewissen Grad an Unschärfe muss man leben. Aber ausgehend vom grobschnittigen Status quo gibt es noch Luft nach oben.

REFERENZEN

Beznoska, M. und T. Hentze (2022), »Kalte Progression: Trotz Ausgleich müssen Steuerzahler drauflegen«, IW Nachricht, 6. Dezember, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/martin-beznoska-tobias-hentze-trotz-ausgleich-muessen-steuerzahler-drauflegen.html.

Bunn, D. (2022), »Inflation and Europe's Personal Income Taxes«, Tax Foundation, 6. September, verfügbar unter: https://taxfoundation.org/income-tax-inflation-adjustments-europe/.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2017), »How Bracket Creep Creates Hidden Tax Increases: Evidence from Germany«, *ifo DICE Report* 15(4), 34–39.

Jaravel, X. (2022), »Inflation Inequality: Measurement, Causes, and Policy Implications«, *Annual Review of Economics* 13, 599–629.

Riedel, N. (2022), »Kalte Progression: Von den Vorteilen des Nichtstuns«, *Wirtschaftsdienst* 102, 660.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Energiekrise solidarisch bewältigen – Neue Realität gestalten*, Jahresgutachten 2022, SVR, Wiesbaden.

Gisela Färber

Abbau der kalten Progression: Größere Steuergerechtigkeit, geringere Bürokratie

Da sich schon seit Jahren steuerpolitische Debatten immer nur um die absolute Höhe von Be- und Entlastungen drehen und deren verteilungspolitische Wirkungen fokussieren, darf es nicht verwundern, dass auch die steuerlichen Entlastungen für die durch den Ukraine-Krieg und die explodierenden Energiepreise induzierte Inflation unter Gerechtigkeitsaspekten diskutiert wurden. Jenseits der Frage, wer wie viel staatliche Hilfe benötigt und wer nicht, werden beim Abbau der sogenannten kalten Progression doch einige grundsätzliche Probleme von Steuersystemen fokussiert. Dabei geht es nicht nur um den Einkommensteuertarif, sondern auch um die Belastung der Steuerpflichtigen mit Bürokratie und um Effekte der Inflation bzw. hierdurch induzierter steuerpolitischer Bereinigungsbedarf bei anderen Steuerarten.

Kalte Progression beschreibt üblicherweise die Effekte der Besteuerung von Lohnsteigerungen, deren realer Wert durch Preisniveauveränderungen geringer ausfällt, als er sich nominal darstellt, und bei denen die steuerliche Belastung durch einen progressiven Tarif real wächst, weil er – wegen des Nominalprinzips der Besteuerung – auch die Inflationsgewinne erfasst. Soweit die reinen Inflationseffekte neutralisiert wer-

den sollen, muss der Gesetzgeber eingreifen und den Tarif »auf Räder« stellen, d. h. neben dem Grundfreibetrag auch den gesamten Tarif entsprechend der Inflationsrate strecken. Eine automatische Einpreisung der Inflationsrate, wie sie in einigen Ländern vorgenommen wird, wurde bislang in Deutschland mit Hinweis auf die Gefahren einer Fortsetzung bzw. Forcierung der Inflation abgelehnt.

Die Notwendigkeit der Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflationsrate wird regelmäßig auch damit begründet, dass der Gesetzgeber diese »heimlichen« Steuererhöhungen nicht beschlossen habe und sich der Staat auf diese Weise Mehreinnahmen beschaffe, die steuerpolitisch nicht intendiert und damit auch nicht legitimiert seien. Des Weiteren wird kritisiert, dass der kalte Progressionseffekt insbesondere die steuerliche Mittelklasse treffe und damit die wirtschaftliche Leistungsbereitschaft großer Teile der Bevölkerung, die das Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften, schwäche.

ZUNEHMENDE INFLATIONSGEWINNE FÜR DEN FISKUS

Nimmt man sich die Daten vor, so sind erhebliche Inflationsgewinne für den Fiskus aus der unzureichenden Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Teuerungsrate entstanden. Ausgangspunkt ist das Jahr 2004, weil der derzeitige Tarif nach Abschluss der Steuerreformen 1999–2004 nur noch in seinen Grundparametern angepasst wurde. Tabelle 1 zeigt sowohl die nominalen Beträge für den Grundfreibetrag (GFB) als auch für den Eingangssatz der oberen Proportionalzone (PZ). Letztere wird zudem ins Verhältnis zum durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelt in der Gesetzlichen Rentenversicherung (du JAE) gestellt, da diese Größe das durchschnittliche Vollzeitarbeitseinkommen gut abbildet. Hier wird bereits deutlich, dass die obere Proportionalzone 2004 noch fast 80 % über dem Durchschnittsverdienst einsetzte. 2022 betrug die Lücke nur noch knapp 40 %. Erstaunlicherweise liegt der Grundfreibetrag, der 2004–2006 bei etwa 26 % des Durchschnittseinkommens lag, 2022 mit 24,6 % nur geringfügig darunter.

Prof. Dr. Gisela Färber

war Professorin für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, sie ist weiterhin Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FöV) in der Forschungsstelle öffentlicher Dienst.

Bereinigt man die Eckwerte des Tarifs um die eingetretenen Preissteigerungen, so liegt der reale Grundfreibetrag 2022 wegen der hohen Inflationsrate im vergangenen Jahr sogar noch unter dem von 2004. Die unterlassenen Tarifanpassungen für die obere Proportionalzone schlagen sich auf einen massiven realen Rückgang dieses zweiten Tarifparameters

Tab. 1

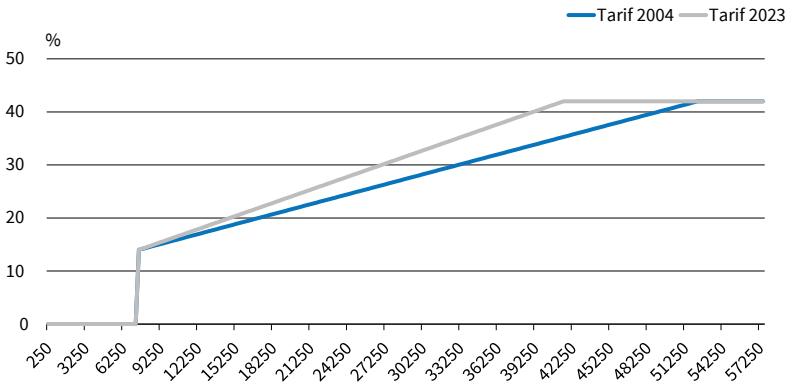
Grundfreibetrag und Eingangsbetrag der oberen Proportionalzone bei Einkommensteuertarif 2004–2024

	Nominal				In Preisen von 2004		*Nachrichtlich:* Steuerquote
	GFB	obere PZ	du JAE	obere PZ in % du JAE	GFB	obere PZ	
2004	7 426	52 152	29 060	179,5	7 426	52 152	19,6
2005	7 664	52 152	29 202	178,6	7 548	51 365	19,8
2006	7 664	52 152	29 494	176,8	7 428	50 545	20,5
2007	7 664	52 152	29 951	174,1	7 262	49 416	21,5
2008	7 664	52 152	30 625	170,3	7 080	48 180	22,0
2009	7 634	52 152	30 506	171,0	7 030	48 023	21,4
2010	8 004	52 152	31 144	167,5	7 291	47 508	20,6
2011	8 004	52 152	32 100	162,5	7 138	46 510	21,3
2012	8 004	52 552	33 002	159,2	6 998	45 949	21,9
2013	8 130	52 552	33 659	156,1	7 007	45 296	22,0
2014	8 354	52 882	34 514	153,2	7 128	45 122	22,0
2015	8 472	52 882	35 363	149,5	7 193	44 897	22,2
2016	8 652	53 666	36 187	148,3	7 309	45 336	22,5
2017	8 820	54 058	37 077	145,8	7 341	44 995	22,5
2018	9 000	54 950	38 212	143,8	7 361	44 945	23,0
2019	9 168	55 961	39 301	142,4	7 392	45 120	23,0
2020	9 408	57 052	39 167	145,7	7 550	45 782	22,0
2021	9 744	57 918	40 463	143,1	7 583	45 071	23,3
2022	10 349	58 596	42 151	139,0	7 321	41 453	23,2
2023	10 908	62 810			7 212	41 527	23,3
2024	11 604	66 760			7 307	42 037	23,6

Quelle: Einkommensteuergesetz versch. Jg.; Berechnungen der Autorin.

Abb. 1

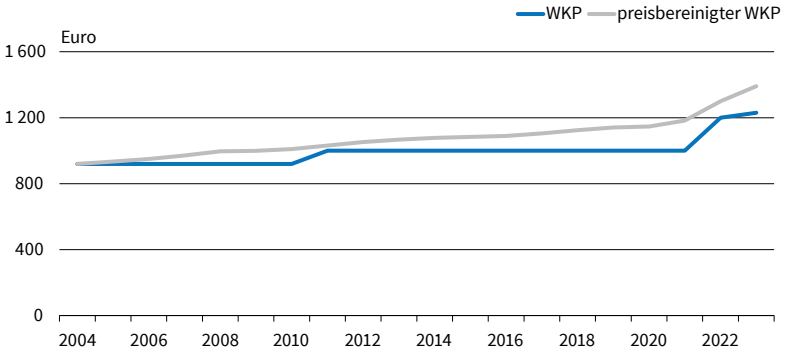
Einkommensteuertarif 2004 und 2022 in Preisen von 2004



Quelle: Einkommensteuergesetz versch. Jg.; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

Abb. 2

Werbungskostenpauschbetrag (WKP) des Einkommensteuerrechts und preisbereinigter Werbungskostenpauschbetrag von 2002 bis 2023



Quelle: Einkommensteuergesetz versch. Jg.; Berechnungen der Autorin. © ifo Institut

durch: 2002 lag der reale Wert für das steuerbare Einkommen, auf das der erste Spitzensteuersatz von 42 % angewandt wird, um gut 20 % unter dem des Jahres 2004. Der Fiskus hat sich also zunehmend an Inflationsgewinne bereichert. Auch die vor allem seit 2016 unternommenen Prüfungen von Inflationsgewinnen und einschlägigen Anpassungen haben nur die neu eingetretenen Inflationsgewinne in etwa kompensiert, nicht aber die zuvor schon eingetretenen Verwerfungen korrigiert. Abbildung 1 zeigt das Ausmaß der Mehrbesteuerung anhand einer vereinfachten Darstellung des Einkommensteuertarifs in Preisen von 2004: Der Inflationsgewinn für den Fiskus ist die Fläche zwischen den beiden Kurven. Auch diese Mehrbesteuerung wurde im Übrigen durch den Solidaritätszuschlag, der für höhere Einkommen weiterhin gilt, noch weiter abgeschöpft.

ZUSÄTZLICHE BÜROKRATIEKOSTEN DURCH UNANGEPASSTE FREIBETRÄGE

Weitere strukturelle Inflationsgewinne für den Fiskus werden aus nicht angepassten Freibeträgen, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträgen generiert. Diese Praxis verursacht bei den Steuerpflichtigen neben realen Mehrbelastungen auch zusätzliche Bürokratiekosten, sind mithin doppelt belastend. Ein Beispiel für Inflationsgewinne aus nicht angepassten Freibeträgen ist der sog. Sparerfreibetrag, der für 2023 erstmal seit 2009 von 801 um knapp 25 % auf 1 000 Euro hochgesetzt wurde. Die Verbraucherpreise stiegen in diesem Zeitraum aber um knapp 40 %. Auch der Höchstbetrag für die Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen ist seit 2012 unverändert 6 000 Euro; die allgemeinen Verbraucherpreise sind seitdem um rund 24 % gestiegen, die für Handwerkerleistungen möglicherweise noch stärker. Die Verpflegungspauschale bei Dienstreisen betrug zwischen 2002 und 2019 unverändert 12 respektive 24 Euro bei ein- bzw. mehrtätigen Dienstreisen und wurde ab 2020 um 16,7 % auf 14 bzw. 28 Euro angehoben. Die Preise zogen allerdings zwischen 2002 und 2020 um 28 % an und werden bis einschließlich 2023 noch einmal um mehr als 20 % gestiegen sein. Auch hier werden Steuerpflichtige deshalb weiter zugunsten spezifischer steuerrechtlicher Inflationsgewinne für den Staatshaushalt zusätzlich belastet. Eine besondere Form steuerpolitischen Wahnsinns bestand für einige Jahre zudem darin, dass der Bund in seinem Reisekostenrecht höhere Verpflegungsmehraufwendungen gewährte; die Differenz musste von den steuerpflichtigen Dienstreisenden mit hohem Bürokratieaufwand separat versteuert werden.

Bei den Pauschbeträgen treten bei gegenüber der Preisentwicklung unzureichenden Anpassungen neben inflationsbedingten realen Mehrbelastungen zusätzliche Bürokratiebelastungen auf, weil immer größere Anteile der den Pauschbetrag übersteigenden Aufwendungen im Detail aufgelistet und geltend gemacht werden müssen. Abbildung 2 stellt den steuerrechtlich gewährten Werbungskostenpauschbetrag (WKP) dem gegenüber, der sich ergeben hätte, wenn der WKP von 2002 regelmäßig an den Anstieg der Verbraucherpreise angepasst worden wäre. Alle die Steuerpflichtigen, deren Werbungskosten insgesamt zwischen den beiden Kurven lagen, mussten alle Werbungskosten im Detail auflisten, bei einer regelmäßigen Anpassung wäre dieser Zeitaufwand oder auch die Einschaltung eines Steuerberaters nicht nötig gewesen. Die Berechnung macht allerdings auch klar, dass die kürzlich erfolgten Anhebungen des Werbungskostenpauschbetrags bei weitem noch nicht ausreichen, um pauschal angesetzte Preissteigerungen seit 2002 auszugleichen.

Ein ähnliches Problem tritt bei der Wertgrenze für die Sofortabschreibung sogenannter geringwertiger Wirtschaftsgüter (GWG) auf. Diese wurde zwar 2018 von 410 auf 800 Euro angehoben. Die Wertgrenze von 410 Euro hatte allerdings bereits in den 1970er Jahren bestanden, wo sie mit 800 DM schon in der Buchführungsklausur der Autorin stand. Im Laufe der Jahre wurden mit den Preis(-niveau-)steigerungen immer mehr Anschaffungen zur Einkommenserzielung über mehrere Jahre abgeschrieben, mithin die dadurch erreichbare Minderung der Steuerzahlung zeitlich gestreckt, was dem Fiskus immerhin vorgezogene, d. h. vorübergehende, Mehreinnahmen bescherte. Die Bü-

rokratiekosten, d. h. der Aufwand zur Ermittlung des steuerlichen Gewinns, stiegen damit in jedem Jahr und müssen dem Wohlfahrtsverlust durch den *excess burden* der Steuererhebung als gesamtwirtschaftliche Kosten der Besteuerung zugeschlagen werden. Zu allem Überfluss »erfand« der Bundesgesetzgeber 2007 außerdem die sog. Poolabschreibung über fünf Jahre für Anschaffungen zwischen 250 und 1 000 Euro und schrieb gesonderte Verzeichnisse für die sofort abgeschriebenen Güter vor. Die §§9 Abs. 2 und 2a EStG bilden heute ein Monster an Bürokratie, dessen Sinn kaum mehr wirklich nachvollziehbar ist und der messbaren und ansteigenden Schaden durch Bürokratieaufwendungen in dreistelliger Millionenhöhe für die deutsche Volkswirtschaft verursacht!

ANPASSUNG AUCH BEI VERMÖGENSTEUERN NOTWENDIG

Kalte Progression tritt zum Dritten auch im Bereich der Besteuerung von Vermögen auf. Insbesondere in der Niedrigzinsphase der letzten Jahre haben Vermögensgegenstände hohe, über dem normalen Preisniveau liegende Preissteigerungen erlebt. Immobilien sind hier besonders hervorzuheben, auch wenn der Sachverhalt auf andere Vermögensgegenstände wie z. B. Kunstwerke zutrifft. Zu Recht hat der Bundesgesetzgeber deshalb die Vervielfältiger für die Ertragswertermittlung bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer angehoben, denn eine einigermaßen gleiche Bewertung verschiedener Vermögensarten ist eine fundamentale und unstrittig zu erfüllende Forderung des Bundesverfassungsgerichts. Bayern fordert hier allerdings im Gegenzug eine Anhebung der Freibeträge, um eine Steuererhöhung dadurch zu vermeiden, dass und deren Wert sich wieder »an den Werten durchschnittlicher Einfamilienhäuser« (Bayrische Staatsregierung 2022) orientiert. Auch die Parteien der Bundesregierung plädieren nach Pressemeldungen für eine Anhebung der Freibeträge um 25 %; allerdings müsse sich hierfür eine Mehrheit der Länder im Bundesrat finden (BR 24 2022).

Hier stellt sich die Frage, welche Preise als Maßstab anzusetzen sind. Seit 2009, dem Jahr der Erbschaftsteuerreform, sind die Verbraucherpreise bis 2022 um 30 % gestiegen, die Preise für Wohnimmobilien indes um fast 100 %. Die Preise selbst genutzten Wohneigentums wuchsen zwischen 2010 und 2021 um 47 % und dürften 2022 die 50 %-Marke überschritten haben. Wenn der Maßstab für den Freibetrag die durchschnittliche (selbstgenutzte) Immobilie sein soll, müssten die Freibeträge doppelt so stark, wie von den Ampel-Parteien vorgeschlagen, angehoben werden. Da indes geerbtes Wohnungseigentum ohnehin steuerfrei bleibt, wenn es von den verwandten Erben mindestens zehn Jahre bewohnt wird, liegt hier allerdings eine spezifische Steuerbefreiung vor, die über eine allgemeine Anhebung der Freibeträge nicht zwingend auch auf anderen Vermögensgegenstände übertragen werden muss. Die Argumentation gegen die kalte Progression könnt indes analog durch eine Übertragung des Verbraucherpreisanstiegs auf die Freibeträge in der Erbschaft- und Schenkungsteuer umgesetzt werden, zumal der Gegenwert einer Erbschaft bei einer konsumtiven Verwendung um diesen Indexwert entwertet wurde. Insoweit sind die vorgeschlagenen 25 % zu wenig, unter Berücksichtigung der für 2023 erwarteten Inflationsrate wären 40 % angemessen, ohne dass das Ziel einer steuerlichen Abschöpfung des »leistungslose Vermögenserwerbs« in irgendeiner Form beeinträchtigt würde. Einer Vielzahl von Erb*innen würde allerdings der nicht ganz geringe Aufwand für die Abgabe einer Erbschaftsteuererklärung erspart bleiben.

GERINGERE STEUEREINNAHMEN SIND GERECHTFERTIG

Unzweifelhaft verursacht die Anpassung des Einkommensteuertarifs sowie verschiedenster Frei- und Pauschbeträge und Höchstgrenzen im Steuerrecht an die Steigerungen der Verbraucherpreise Steuermindereinnahmen gegenüber dem nicht angepassten Steuerrecht. Von Inflationsgewinnen wird dann allerdings auch die gesamtwirtschaftliche Steuerquote nicht erhöht. Da diesen Steuereinnahmen allerding kein reales Wachstum der Steuerbasis gegenübersteht, sind sie nicht nur ungerecht, sondern im Grunde sogar ungerechtfertigt. Denn der Steuergesetzgeber hat diese von Jahr zu Jahr real steigenden Steuerbelastungen und real schrumpfenden Frei- und Pauschalbeträge sowie Höchstgrenzen nie explizit verabschiedet. Dass in Deutschland – anders als in anderen Ländern wie Belgien und auch Frankreich – die Inflationsbereinigungen nicht »automatisch« z. B. durch eine Indexierung oder in jedem Jahressteuergesetz vorgenommen werden, geht auf uralte Ängste der Deutschen Bundesbank vor angeblich inflationstreibenden Wirkungen zurück, die man heute nicht mehr ernsthaft perpetuieren kann. Es geht auch nicht um eine Verschonung der sogenannten Reichen, denn diese werden selbst durch Inflationsraten, wie wir sie derzeit erleben, nicht wirklich ärmer. Durchschnittsverdiener*innen, ja sogar Bezieher*innen geringerer Einkommen werden jedoch doppelt bestraft, indem sie zum einen auf rein nominal Einkommenssteigerungen höhere Steuern zahlen müssen und zum anderen mit Mehraufwand zur Anfertigung ihrer Steuererklärung gequält werden. Wer sein Einkommen aus Arbeit bezieht, kann auch allenfalls in die Schwarzarbeit ausweichen. Das kann aber am Ende nicht das Ergebnis einer Politik der kalten Progression sein, die in dieser Konsequenz sogar den Staatshaushalt schädigt!

REFERENZEN

Bayerische Staatsregierung (2022) »Füracker: Bayern zieht für höhere Freibeträge vor Bundesverfassungsgericht – Anhebung der persönlichen Erbschaftsteuer-Freibeträge dringend geboten // Staatsregierung stellt

Antrag auf abstrakte Normenkontrolle«, Pressemitteilung, 22. Dezember, verfügbar unter: https://www.bayern.de/fueracker-bayern-zieht-fuer-hoehere-freibetraege-vor-bundesverfassungsgericht-anhebung-der-persoenlichen-erbschaftsteuer-freibetraege-dringend-geboten-staatsregierung-stellt-antrag-auf-abstrakte, aufgerufen am 15. Januar 2023.

BR 24 (2022), »Ampel-Politiker wollen höhere Freibeträge bei Erbschaftssteuer«, www.br.de, 13. Dezember, verfügbar unter: https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/ampel-politiker-wollen-hoehere-freibetraege-bei-erbschaftssteuer,TPuATP1 ,aufgerufen am 15. Januar 2023.

Gunter Mayr

Abschaffung der kalten Progression in Österreich: Von der Konzeption bis zur Frage der Gerechtigkeit

REKORDJAHR 2022

Das Jahr 2022 sprengte in Österreich alle Steuerrekorde: Zunächst wurde im Jänner mit der Ökosozialen Steuerreform ein Prestigeprojekt der österreichischen Bundesregierung parlamentarisch beschlossen, die Bundesregierung sprach von der »größten Steuerentlastung der 2. Republik«. Für die 2. Republik in Österreich (= wiederhergestellte Republik seit 1945) wurde zwar schon mehrfach die »größte Steuerreform« ausgerufen, Maßstab dafür dürfte die Höhe der jährlichen Bruttoentlastung sein. In dieser Kategorie verdiente sich die »Ökosoziale Steuerreform« tatsächlich die Bezeichnung »größte Steuerreform der 2. Republik; auch die jährliche Nettoentlastung erhöht sich und sollte im Jahr 2025 ein Volumen von rund 5,6 Mrd. Euro erreichen.

Nach vollbrachter Steuerreform war dem BMF allerdings keine Verschnaufpause gegönnt, vielmehr setzten die Energiekrise und der Inflationsdruck ein, worauf der Ministerrat am 15. Juni 2022 umfassend reagierte. Neben einer Reihe von kurzfristig wirksamen Maßnahmen wurde strukturell die Abschaffung der »kalten Progression« im österreichischen EStG beschlossen.

Bei den kurzfristig wirksamen Anti-Teuerungs-Maßnahmen seien steuerlich vor allem der *Teuerungsabsetzbetrag*, die *Teuerungsprämie* sowie der *Klima-/Antiteuerungsbonus* kurz erwähnt und zum besseren systematischen Verständnis vorausgeschickt: Das österreichische EStG sieht einen (klassischen) Stufentarif vor und unterscheidet ganz allgemein zwischen Absetzbeträgen und Freibeträgen. Absetzbeträge sind unmittelbar beim ESt-Tarif verankert und nach Anwendung der Tarifformel abzuziehen (= Abzug von der Steuerschuld); Absetzbeträge führen damit zu einem progressionsunabhängigen Steuervorteil.

Prof. Dr. Dr. Gunter Mayr

leitet seit 2012 die Steuerabteilung im Bundesministerium für Finanzen, Wien, ist Jurist und Betriebswirt sowie Professor für Finanzrecht an der Universität Wien.

Der Teuerungsabsetzbetrag in Höhe von 500 Euro war eine einmalige Maßnahme für das Jahr 2022 und kam vor allem Arbeitnehmern und Pensionisten mit niedrigen Einkommen zugute (untypisch für einen Absetzbetrag schmolz er bei höheren Einkommen ab). Bei der Teuerungsprämie handelt es sich um steuer- und sozialversicherungsfreie Zulagen oder Bonuszahlungen von bis zu 3 000 Euro, die der Arbeitgeber in den Kalenderjahren 2022 und 2023 aufgrund der Teuerung zusätzlich gewährt. Für alle natürlichen Personen mit Hauptwohnsitz in Österreich wurde für das Jahr 2022 zudem der Klimabonus auf 250 Euro erhöht und um einen Antiteuerungsbonus um weitere 250 Euro ergänzt, der erst ab einem Einkommen von mehr als 90 000 Euro steuerpflichtig ist.

Diese drei Maßnahmen sollten schnell und treffsicher wirken, beinhalten aber auch ein gewisses Maß Komplexität. Summiert man alle Entlastungsmaßnahmen in Österreich auf, ergibt sich ein Entlastungsvolumen von rund 32,7 Mrd. Euro (BMF 2022a).

ABSCHAFFUNG DER KALTEN PROGRESSION

Neben diesen kurzfristig wirksamen und befristeten Maßnahmen sieht das Teuerungsentlastungspaket Teil II als dauerhafte strukturelle Maßnahme die Abschaffung der »kalten Progression« vor. Rein vom Volumen betrachtet wird die dadurch bedingte Gesamtentlastung – bezogen auf die Veranlagungsjahre 2023 bis 2026 – auf über 20 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Gesetzesmaterialien). Dieses enorme Volumen hängt natürlich mit der auch für die kommenden Jahre erwarteten hohen Inflation zusammen.

Bei grundlegenden steuerpolitischen Entscheidungen blickt Österreich auch regelmäßig über die Grenzen; dieser Blick ergibt allerdings für die EU- und OECD-Länder kein einheitliches Bild: Zahlreiche Länder kennen keinen gesetzlichen Automatismus; in Deutschland sind dem Bundestag alle zwei Jahre der Existenzminimumbericht und Steuerprogressionsbericht vorzulegen, auf deren Grundlage dann Anpassungen erfolgen (beim Grundfreibetrag und den Tarifeckwerten). In Ländern, die eine automatische Anpassung vornehmen, wird am häufigsten eine jährliche Anpassung der Grenz- und Absetzbeträge an den Verbraucherpreisindex vorgenommen (vgl. z. B. Frankreich, Schweiz, Kanada oder USA, dazu Berger, Strohner und Höslinger 2022).

Den nunmehr für Österreich vorgesehenen Paradigmenwechsel sprechen die Gesetzesmaterialien offen an; denn bisher lag dem öEStG nur das Nominalwertprinzip zugrunde. Beim progressiven Einkommensteuerstufentarif treten im zeitlichen Verlauf der Effekt der »kalten Progression« auf, weil die Eckwerte des progressiven Tarifs nicht an die Preissteigerungsrate angepasst sind (anders als bei einem linear-progressiven Formeltarif, wie § 32a dEStG, zeigt der Stufentarif in § 33 öEStG ausschließlich die Tarifstufen und anwendbaren Grenzsteuersätze an; für Einkommen bis 11 000 Euro: 0 %; darüber bis 18 000 Euro: 20 % usw.).

WELCHE BETRÄGE WERDEN IN ÖSTERREICH ANGEPASST?

Bei einer Abschaffung der kalten Progression im EStG stellt sich zunächst die Frage der Reichweite; oder anders formuliert: Was unterliegt überhaupt einer »*kalten Progression*«, und welche Beträge im EStG sollen daher angepasst werden? Die nunmehr vorgesehene Inflationsanpassung konzentriert sich auf den Steuertarif, ein neuer Abs. 1a in § 33 öEStG definiert, welche Grenzbeträge und Beträge im Steuertarif jährlich an die Inflation angepasst werden; diese sind vor allem:

- die Grenzbeträge für die Anwendung der Steuersätze (bisher 11 000 Euro, 18 000 Euro, 31 000 Euro, 60 000 Euro und 90 000 Euro; der Grenzbetrag von 1 Mio. Euro bleibt ausgenommen).
- diverse Absetzbeträge wie für Alleinverdiener-/Alleinerzieher, Unterhalt, Pensionisten und der Verkehrsabsetzbetrag.

Neben dieser Auflistung finden sich im öEStG noch weitere Beträge, die zwar nicht in § 33 stehen, aber dennoch (direkter) Ausfluss aus den Grenzbeträgen im Steuertarif sind und deshalb ebenfalls angepasst werden. Die Abschaffung der kalten Progression bezieht sich daher in Österreich auf den Steuertarif (Grenzbeträge und Absetzbeträge) und auf von diesem ableitbare Beträge. Dies erschien insofern schlüssig, wenn man die kalte Progression als (negative) Folge der Inflationswirkungen bei einem progressiven Tarif versteht. Und genau diese (negative) Folge der Inflation wollte der Gesetzgeber beim progressiven ESt-Tarif eliminieren, während sie z. B. beim linearen KöSt-Tarif in dieser Form nicht auftritt. Die Abschaffung der kalten Progression bezieht sich daher (bereits sprachlich) auf die Progression und bedeutet keine generelle Indexierung von weiteren Beträge im EStG oder auch KStG.

DIE INFLATIONSANPASSUNG NACH § 33A ÖESTG

Die Inflationsanpassung als solche ist in einem neue § 33a öEStG samt Überschrift geregelt. *Abs. 2* definiert dabei die kalte Progression als das inflationsbedingte Mehraufkommen an Einkommensteuer, das sich aufgrund der Nichtanpassung des Steuertarifs an die Inflation ergibt (Differenzrechnung von unverändertem Tarif zu inflationsbereinigtem Tarif). Damit schafft der Gesetzgeber eine steuerrechtliche Definition der kalten Progression, die in weiterer Folge vor allem für das durch die Bundesregierung zu vergebende »offene« Drittel von Bedeutung ist.

Abs. 3 definiert die für die Inflationsanpassung maßgebende Inflationsrate; heranzuziehen ist das arithmetische Mittel der für die Monate Juli des vorangegangenen Jahres bis Mai des laufenden Jahres (sowie vorläufiger Wert Juni) der von der Statistik Österreich veröffentlichten Jahresinflationsraten des Verbraucherpreisindexes.

Umgesetzt wird die Inflationsanpassung durch zwei sich ergänzende Maßnahmen:

- *Automatische Tarifanpassung nach Abs. 4*: Jährliche (automatische) Anpassung der oben genannten Beträge im Ausmaß von 2/3 der positiven Inflationsrate. Der Bundesminister für Finanzen hat die für das Folgejahr angepassten Beträge bis zum 31. August im Wege einer VO zu veröffentlichen.
- Für das noch *offene Drittel* hat die Bundesregierung nach *Abs. 5* bis 15. September einen Ministerratsbeschluss zu fassen, der Entlastungsmaßnahmen »für Bezieher von Einkünften, vor allem im Bereich der Einkommensteuer, zum Gegenstand hat«. Grundlage dafür bildet ein bis zum 31. Juli vorzulegender Progressionsbericht.

Der von zwei wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten zu erstellende Progressionsbericht hat nach Abs 6 vor allem die Inflationsrate nach Abs. 3 sowie das Einkommensteueraufkommen ohne und mit Inflationsanpassung darzustellen und berechnet damit das Volumen der kalten Progression. Vom Gesamtvolumen der auszugleichenden kalten Progression hat die Bundesregierung für ein Drittel Entlastungsmaßnahmen zu beschließen; der politische Spielraum bei der Inflationsanpassung ist damit auf dieses offene Drittel beschränkt.

INFLATIONSANPASSUNG FÜR 2023

Die Inflationsanpassung für das Jahr 2023 erfolgt bereits nach der soeben beschriebenen Systematik, wobei die für 2023 anzupassende Grenzbeträge und Beträge bereits direkt im öEStG verankert wurden.

Den Anpassungen zugrunde liegt der Progressionsbericht, den die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute IHS und WIFO gemeinsam erstellten.[1] Danach beträgt die im Jahr 2023 auszugleichende Inflation 5,2 %. Errechnet man aus dieser Inflation von 5,2 % das Gesamtvolumen der kalten Progression, ergibt dies 1 851 Mio. Euro; daraus leitet sich wiede-

[1] Schätzung der kalten Progression als Grundlage für Maßnahmen zur Inflationsanpassung für das Jahr 2023 vgl. BMF (2022b),

rum das für die Bundesregierung vorgesehene Volumen für Entlastungsmaßnahmen iHv 617 Mio. Euro ab (= ein Drittel von 1 851 Mio. Euro). Dieses Entlastungsvolumen iHv 617 Mio. Euro wird ebenfalls (fast zur Gänze) für den Steuertarif verwenden, was für das Jahr 2023 zu folgenden Inflationsanpassungen führt:

- Die anzupassenden Absetzbeträge werden im vollen Ausmaß der Inflation mit 5,2 % angepasst (und nicht nur zu zwei Drittel der Inflation).
- Die Grenzbeträge im Steuertarif werden zunächst automatisch um 3,46 % (= zwei Drittel von 5,2 %) angepasst.
- Das bei den Grenzbeträgen noch offene Volumen (von einem Drittel) wird sodann (fast zur Gänze) für eine zusätzliche Inflationsanpassung für die Tarifstufen 1 und 2 verwenden. Damit werden die Grenzbeträge 11 000 Euro und 18 000 Euro um 6,3 % angepasst, die nachfolgenden Tarifgrenzbeträge um 3,46 %.

ABSCHLIESSENDE WÜRDIGUNG

Die Abschaffung der kalten Progression fällt naturgemäß in eine Zeit hoher Inflation und bedeutet einen Paradigmenwechsel. Wie ist dieser Paradigmenwechsel nun abschließend einzustufen? Zunächst zeichnete sich der österreichische ESt-Stufentarif bisher durch Transparenz und »runde« Grenzbeträge aus (11 000, 18 000, 31 000, 60 000 und 90 000 Euro). Eine jährliche Inflationsanpassung bedingt nun zwangsläufig unrunde Grenzbeträge im Tarif; diese fünf Grenzbeträge werden sich künftig zudem jährlich automatisch ändern. Dabei gilt es überdies sicherzustellen, dass sich auch künftig die aktuell geltenden tariflichen Grenzbeträge direkt aus § 33 Abs. 1 öEStG ablesen lassen (Mayr 2022a).

Neben solchen optischen Begleiterscheinungen der Inflationsanpassung wird die automatische Inflationsanpassung die österreichische Steuerpolitik grundlegend ändern. Denn bisher wurde die angewachsene Steuerbelastung in Österreich in periodischen, politisch definierten Abständen im Rahmen von großen Steuerreformen an die Steuerpflichtigen zurückgegeben. Diese Steuerreformen zogen sodann auch die mediale Aufmerksamkeit auf sich. Dies wird sich ändern, die Zeiten von größten Steuerreformen der 2. Republik scheinen für Österreich vorbei. Mit der nunmehrigen österreichischen Lösung wird der Tarif zu 2/3 der Inflation jährlich automatisch angepasst; der Bundesregierung steht wiederum jährlich 1/3 des Volumens der kalten Progression zur Verfügung, um gezielt ergänzende Entlastungsmaßnahmen zu setzen. Einen darüber hinausgehenden Freiraum für künftige Steuerreformen gilt es aber zu erarbeiten.

Damit lassen sich künftige Steuerreformen nicht mehr über die kalte Progression (mit-)finanzieren. Dies erhöht die Transparenz der Finanzierung künftiger Steuerreformen; künftige Steuerreformen stehen damit nicht mehr unter Generalverdacht, nur die aufgelaufene kalte Progression abzugelten. Diesem Schicksal war zuletzt auch die eingangs erwähnte Ökosoziale Steuerreform ausgesetzt. Bei künftigen Steuerreformen sollte sich daher die Konzentration auf die inhaltliche Auseinandersetzung erhöhen.

Bleibt abschließend die auferlegte Frage, ob denn die Abschaffung der kalten Progression auch »gerecht« sei? Prinzipien für ein gerechtes Steuersystem lassen sich auch juristisch gewinnen, heruntergebrochen auf den Steuertarif scheint aber eine gewisse Zurückhaltung geboten. Wenn sich der »richtige Tarif« rechtswissenschaftlich kaum belegen lässt (vgl. Hey 2021), wird dies auch für die zeitlichen Intervalle von Tarifanpassungen gelten, also ob diese jährlich oder im Rahmen von (periodischen) Steuerreformen erfolgen. Das Existenzminimum als solches hat natürlich steuerfrei zu bleiben.

Für Deutschland befürworten Feld und Weber (2022) die im Inflationsentlastungsgesetz festgelegte Erhöhung des Grundfreibetrages und die Rechtsverschiebung der Eckwerte des ESt-Tarifs; die Anpassung des Steuertarifs verhindere eine reale Steuererhöhung und sei somit keine Steuersenkung. Dem wird beizupflichten sein – wie auch Steuerrechtler in Österreich die Abschaffung der kalten Progression begrüßen und in der Anpassung der Tarifstufen ein »Gebot einer fairen Besteuerung« sehen (Achatz und Kirchmayr 2022). Jedenfalls führte die kalte Progression bisher zu schleichenden Steuererhöhungen, ohne dass diese vom Gesetzgeber so beschlossen wurden.

REFERENZEN

Achatz, M. und S. Kirchmayr (2022), Ein jeder weiß, dass das Geld nicht auf der Wiese wächst, *taxlex*, 189.

Berger, J., L. Strohner und E. Höslinger (2022), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression* (Endbericht), ECO Austria, Wien, verfügbar unter: www.bmf.gv.at/rechtsnews/steuern-rechtsnews/neue-gesetze/2022/Teuerungs-Entlastungspaket-Teil-II.

BMF– Bundesministerium für Finanzen (2022a), »Maßnahmen zur Abfederung der hohen Energiekosten«, Wien, verfügbar unter: https://www.bmf.gv.at/public/informationen/energiekosten-abfederung.html.

BMF– Bundesministerium für Finanzen (2022b), »Teuerungs-Entlastungspaket Teil II«, Wien, 31. August, verfügbar unter: www.bmf.gv.at/rechtsnews/steuern-rechtsnews/neue-gesetze/2022/Teuerungs-Entlastungspaket-Teil-II.

Ertl, M., S. Forstner, M. Reiter, J. Baumgartner und S. Loretz (2022), »Schätzung der kalten Progression als Grundlage für Maßnahmen zur Inflationsanpassung für das Jahr 2023«, Wien, 31. August, verfügbar unter: www.bmf.gv.at/rechtsnews/steuern-rechtsnews/neue-gesetze/2022/Teuerungs-Entlastungspaket-Teil-II.

Feld, L. und P. Weber (2022), »In dieser Krise ist gute Wirtschaftspolitik Angebotspolitik«, *ifo Schnelldienst* 75(11), 13–16.

Herzog, O. (2016), »§ 33 Tz 30«, in: W. Doralt, S. Kirchmayr, G. Mayr und N. Zorn (Hrsg.), *EStG-Kommentar* (18. Lieferung), Facultas, Wien.

Hey, J. (2021), »§ 8 Rz H 8.801«, in: Tipke und Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 24. Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.

Houben, H. und M. Schiri (2017), *Reformnotwendigkeit und Reformalternativen für den Einkommensteuertarif*, ifst-Schrift 517, Institut Finanzen und Steuern, Berlin.

Mayr, G. (2022a), »Die Abschaffung der kalten Progression in Österreich«, *BB – Betriebs-Berater*, 2839–2841.

Mayr, G. (2022), »Die Ökosoziale Steuerreform in Österreich«, *BB – Betriebs-Berater*, 727–731.

Dénes Kucsera und *Hanno Lorenz*

Wie die kalte Progression gezähmt werden kann

Im Jahr 2023 ist es der österreichischen Regierung nach vielen Jahren der Ankündigungen tatsächlich gelungen, die kalte Progression zu beenden. Diese »Inflationsbesteuerung« entsteht aus der Kombination einer progressiven Einkommensbesteuerung und steigenden Preisen. In Österreich erstreiten Arbeitnehmervertretungen jährlich einen Inflationsausgleich – auf diese höheren Einkommen entfielen aber bislang auch höhere Abgaben. Nicht zuletzt deswegen liegt Österreich bei der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im absoluten Spitzenfeld der OECD.

EIN LICHTBLICK IN DER KRISE

Im Zuge der langjährigen politischen Diskussion, um die kalte Progression und deren Kompensation erfolgte auch immer wieder ein Blick über den Tellerrand, wie andere Länder mit der Problematik umgehen (Kucsera und Lorenz 2016). Im Folgenden soll daher am Beispiel Österreichs beschrieben werden, wie die kalte Progression und verschiedene Kompensationsmodelle wirken.

EINE LOHNSTEUER AUF DIE INFLATION

Der Begriff der Inflationsbesteuerung umschreibt den Tatbestand der kalten Progression recht treffend. Denn hier wird der inflationsbedingte Lohnausgleich besteuert. Wirkt die Mehrbelastung bei niedrigen Inflationsraten anfangs noch moderat, so kumuliert sie sich über die Jahre (ohne Kompensation) zu einer erheblichen Mehrbelastung. Je höher die Inflation bzw. je länger der Zeitraum ohne Kompensation, desto stärker auch die effektive Steuererhöhung.

In den meisten Volkswirtschaften Europas verzeichnete der Verbraucherpreisindex der letzten Monate die höchsten Zuwächse der vergangenen Jahrzehnte. Für Österreich lag der harmonisierte Verbraucherpreisindex über das Gesamtjahr 2022 bei 8,6 % und für Deutschland mit 8,7 % knapp darüber. Aber auch für das Jahr 2023 zeichnet sich nur eine leichte Entspannung ab. Die derzeitigen Raten bedeuten eine kalte Progression im Ausmaß, wie sie sonst erst nach drei Jahre entsteht, wie Abbildung 1 und 2 verdeutlichen.

ANDERE LÄNDER, ANDERE SITTEN

Die meisten europäischen Länder weisen ebenso wie Deutschland oder Österreich eine progressive Einkommensbesteuerung auf – teilweise als Kombination aus Abgaben auf föderaler und Bundesebene. Damit steigende Preise (und deren Ausgleich bei den Lohnverhandlungen)[1] aber nicht automatisch zu einer immer höheren relativen Abgabenbelastung führen, haben zahlreiche Länder Gegenmaßnahmen verankert. Dabei gibt es Unterschiede in Periodizität, Kompensationsmechanismus und gesetzlicher Verankerung.

Zur Einschätzung der unterschiedlichen Kompensationsmaßnahmen sollen hier vier Systeme am Beispiel Österreich verglichen werden:

Schweden

Die schwedische Einkommensteuer wird sowohl auf lokaler als auch auf Bundesebene eingehoben. Dabei stellt die Bundessteuer eine Flat Tax in der Höhe von 20 % dar, die im Jahr 2023 ab einem Bruttoeinkommen von knapp 598 500 schwedischen Kronen (rund 53 600 Euro) fällig wurde (Stand: Januar 2023).[2] Kombiniert wird diese Bundessteuer mit regional unterschiedlich ausgestalteten zusätzlichen Steuersätzen von durchschnittlich rund 32 %.[3] Damit von Lohnerhöhungen in erster Linie die Arbeitnehmer*innen und nicht der Staat profitiert, wird zumindest die Grenze der Bundessteuer (im Jahr 2023 waren das 10,7 %) an die Lohnentwicklung im Land angepasst.[4] Damit bleibt die relative Steuerlast des Bundes in Schweden konstant. Nur wer über die allgemeine Entwicklung hinaus Einkommenszuwächse erzielt, zahlt auch einen höheren effektiven Steuersatz.

Schweiz

Die Schweiz hebt sowohl lokale (kantonale) als auch Bundessteuern ein. Beiträge zur Sozialversicherung sowie weitere Absetzbeträge reduzieren die Steuerbasis. Seit 2011 werden die Tarifeckwerte und Steu-

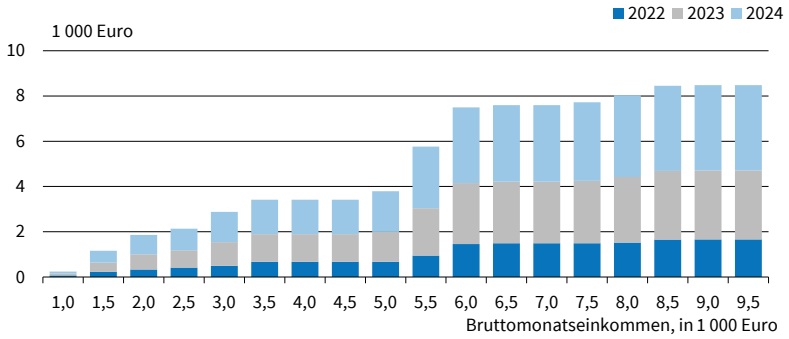
[1] In Österreich finden jährlich Kollektivvertragsverhandlungen statt, bei denen zumindest die Inflation der vorangegangenen zwölf Monate ausgeglichen wird. Etwa 98 % der Angestellten in Österreich unterliegen diesen Kollektivverträgen.
[2] https://www.skatteverket.se/privat/etjansterochblanketter/svarpavanligafragor/inkomstavtjanst/privattjansteinkomsterfaq/narskamanbetalastatliginkomstskattochhurhogarden.5.10010ec-103545f243e8000166.html.
[3] https://sweden.se/life/society/taxes-in-sweden.
[4] Eine Senkung im Falle von negativen Lohnzuwächsen ist dabei nicht vorgesehen.

Dr. Dénes Kucsera
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Agenda Austria, Wien.

Hanno Lorenz
ist Stellvertretender Direktor und wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Agenda Austria, Wien.

Abb. 1

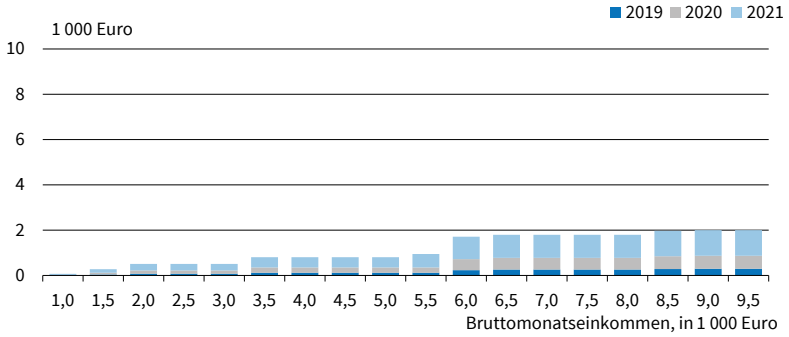
Auswirkung der kalten Progression bei hohen Inflationsraten[a]



[a] Anmerkung: Basis für die Berechnungen ist das Steuersystem im Jahr 2022.
Inflation für das Jahr 2022 liegt bei 8,6 %. WIFO-Prognose für das Jahr 2023: 6,5 %, für das Jahr 2024: 3,2 %.
Quelle: Berechnungen der Autoren; WIFO. © ifo Institut

Abb. 2

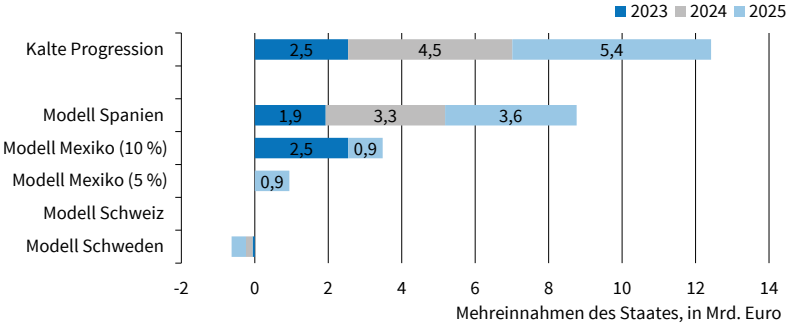
Auswirkung der kalten Progression bei niedrigen Inflationsraten[a]



[a] Anmerkung: Basis für die Berechnungen ist das Steuersystem im Jahr 2022. Inflation für das Jahr 2019: 1,5 %, für das Jahr 2020: 1,4 %, für das Jahr 2021: 2,8 %.
Quelle: Berechnungen der Autoren; WIFO. © ifo Institut

Abb. 3

Belastung durch die kalte Progression[a]



[a] Anmerkung: Anpassung aller Steuerfrei- und Absetzbeträge. Die Entlastungsmaßnahmen der laufenden Steuerreformschritte, die bis zum Jahr 2024 laufen, und im letzten Schritt den dritten Tarifsatz von aktuellen 41 % auf 40 % reduzieren, sind in dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Die Inflation für das Jahr 2022 liegt bei 8,6 %. Inflationsprognose auf Basis der WIFO-Prognose von 6,5 % für das Jahr 2023 und 3,2 % für das Jahr 2024. Für das Reallohnwachstum wurde eine jährliche Zuwachsrate von 0,2 % (2023), 0,4 % (2024), und 0,6 % (2025) angenommen.
Quelle: Berechnungen der Autoren; EUROMOD; WIFO. © ifo Institut

erabzüge (zum Großteil) automatisch an die Preisentwicklung (Landesindex der Konsumentenpreise) angepasst, sobald der Preisindex zum Stichtag einen neuen Höchstwert erreicht hat. Dies gilt sowohl auf Bundesebene sowie weitestgehend auch auf kantonaler Ebene. Aufgrund niedriger und teilweise negativer Preisentwicklung in den vergangenen Jahren kommt es aber erst im Jahr 2023 erstmals zu einer Anpassung der Tarifgrenzen auf Bundesebene. Die jährliche Kompensation auf Bundesebene erfolgt automatisch und ist verfassungsrechtlich verankert. Auf kantonaler Ebene werden Eckwerte und Absetzbeträge zumeist ebenfalls jährlich und automatisch angepasst. Allerdings ist die genaue Ausprägung in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Eine negative Anpassung, also eine Herabsetzung der Tarifgrenzen bei negativer Preisentwicklung (Deflation), ist generell ausgeschlossen.

Spanien

Bis zum Jahr 2008 wurden in Spanien die Tarifgrenzwerte pauschal automatisch um 2 % erhöht; das entspricht dem langfristigen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB). Allerdings ist diese Anpassung nicht gesetzlich vorgeschrieben und wurde im Zuge der Krise 2008 bis auf weiteres ausgesetzt.

Mexiko

Das System in Mexiko ähnelt dem der Schweiz vor 2011. So werden die Tarifgrenzwerte dann korrigiert, sobald die kumulierte jährliche Inflation einen gewissen Schwellenwert (in Mexiko 10 %) überschreitet.

WELCHES MODELL BRINGT WIE VIEL?

Ohne Reform würde die kalte Progression in den Jahren 2023 bis inklusive 2025 in Österreich zu zusätzlichen Staatseinnahmen von rund 12,4 Mrd. Euro führen (vgl. Abb. 3).

Würde das Steuersystem jedes Jahr nach dem spanischen Modell (Anpassung mit dem EZB-Inflationsziel von 2 %) adjustiert, müssten die Steuerzahler*innen aufgrund der derzeitigen Inflationsraten bis 2025 immer noch 8,8 Mrd. Euro mehr abgeben, als es ihren realen Lohnzuwächsen entspräche.

Würden sich die Tarifstufen nach dem mexikanischen Modell[5] verändern, bliebe eine Mehrbelastung für die Steuerzahler*innen in der Höhe von 3,5 Mrd. Euro (Anpassung ab einer Überschreitung des Schwellenwertes von 10 % kumulierter Inflation) bzw. 0,9 Mrd. Euro (bei einem Schwellenwert von 5 %). Da die Grenzwerte nicht immer jährlich angepasst werden, wird auch nur ein Teil der kalten Progression kompensiert. Jedes Jahr ohne entsprechende Korrektur bedeutet eine steuerliche Mehrbelastung. Besonders in Zeiten niedriger Inflationsraten dauert es mitunter sehr lange, bis eine Anpassung stattfinden kann.

Eine jährliche Anpassung der Tarifgrenzen und Absetzbeträge an die Inflation (Schweizer Modell)[6]

[5] Wie im vorigen Abschnitt skizziert, betrug der entsprechende Schwellenwert in Mexiko 10 %. Aufgrund der niedrigeren Inflationsraten in Europa sowie entsprechender Vordiskussionen innerhalb der österreichischen Regierung wird in unseren Berechnungen auch einen Schwellenwert von 5 % analysiert.

[6] Ohne Anpassung der Absetzbeträge würde die kalte Progression in dem Modell zu etwa 80 % kompensiert.

würde die kalte Progression vollständig ausgleichen. Eine Kompensation nach dem schwedischen Modell (jährliche Anpassung an die Nominallohnentwicklung) ginge sogar noch darüber hinaus und würde auch für die warme Progression (also reale Wohlstandssteigerungen im jeweiligen Land) kontrollieren. Dies würde im Zeitraum von 2023 bis 2025 sogar zu einer Entlastung in Höhe von rund 600 Mio. Euro führen. Auch dort würden die Steuereinnahmen zwar in Summe steigen. Allerdings würden nur jene Arbeitnehmer*innen stärker belastet, die überdurchschnittliche Einkommenszuwächse verzeichnet haben. Die durchschnittliche Abgabenbelastung in Relation zur Wirtschaftsleistung bliebe konstant.

REFORM IN ÖSTERREICH

Ab 2023 wird die kalte Progression in Österreich jährlich kompensiert. Dabei orientiert sich das Modell am Schweizer Weg. Anhand eines Preisindexes wird in einem ersten Schritt im Juli das Ausmaß der versteckten Steuerbelastung der vergangenen zwölf Monate ermittelt und anschließend zu zwei Drittel automatisch über die Anhebung der Tarifgrenzen sowie verschiedener (aber nicht sämtlicher) Absetzbeträge und einem Drittel diskretionär per Ministerratsbeschluss kompensiert. So ist gesetzlich verankert, dass die Mehrbelastung vollständig erstattet werden muss. Dies bedeutet aber nicht, dass es auch tatsächlich für alle Einkommensgruppen zu einem vollständigen Ausgleich kommt. Durch den Gestaltungsspielraum beim diskretionären Drittel kann es je nach Einkommenshöhe zu Über- oder auch Unterkompensation kommen. Gerade bei hohen Inflationsraten, wie wir sie derzeit erleben, unterscheiden sich Jahresinflation und Kompensationsausmaß durch den Zeitpunkt der Berechnung. Auch bleibt die Grenze zum Spitzensteuersatz von einer Anpassung unberührt. Ein Herabsetzen der Tarifgrenzen bei Deflation ist nicht vorgesehen.

Für das Jahr 2023 wurde eine auszugleichende Inflationsrate von 5,2 % berechnet. Alle Tarifeckwerte steigen automatisch mit zwei Drittel, also 3,5 %, an.[7] Für die Kompensation des verbliebenen Drittel wurde eine stärkere Anhebung der ersten zwei Tarifstufen um 6,3 % festgelegt. Mit einigen Ausnahmen (bspw. Familienbonus oder Pendlerpauschal) wurden Frei- und Absetzbeträge mit der auszugleichenden Inflationsrate in Höhe von 5,2 % erhöht. Keine Anpassung gab es für das in Österreich steuerlich begünstigte 13. und 14. Monatsgehalt (Urlaubs- und Weihnachtsgeld).

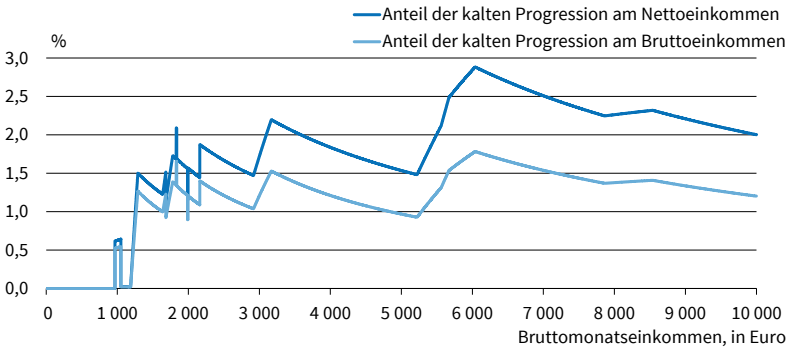
VERTEILUNG

Gegner einer Abschaffung der kalten Progression argumentieren häufig, dass eine Kompensation nur Besserverdienern eine Steuererleichterung bringen würde. Einkommensschwache Haushalte würde kaum

[7] Mit Ausnahme des Spitzensteuersatzes.

Abb. 4

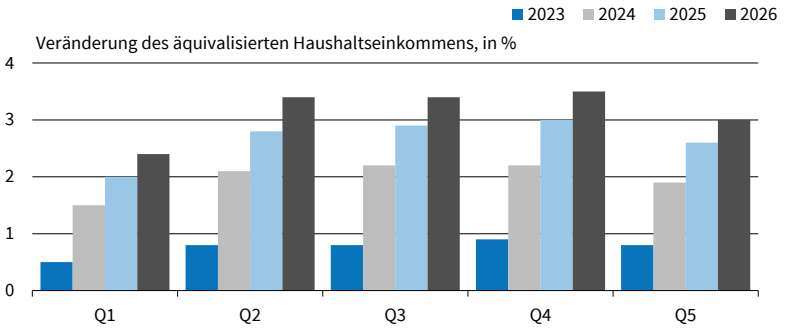
Relative Belastung durch die kalte Progression[a]



[a] Anmerkung: Für die Berechnung wurde eine Inflationsrate von 8,6 % (Jahr 2022) verwendet.
Quelle: Berechnungen der Autoren; Oesterreichische Nationalbank. © ifo Institut

Abb. 5

Abgeltung der kalten Progression nach Einkommensquintilen



Anmerkung: Berechnet für die Einkommensfünftel (Quintile). Für die Jahre ab 2024 wird eine stärkere Anpassung der ersten beiden Tarifstufen (analog zu 2023) angenommen.
Quelle: Budgetdienst. © ifo Institut

profitieren. Gemeint sind damit aber offensichtlich nur jene Menschen, die keine Steuern zahlen. Diese sind im Umkehrschluss aber auch nicht von der kalten Progression betroffen und bedürfen entsprechend auch keiner Kompensation.[8]

Setzt man die zusätzliche Belastung der kalten Progression allerdings in Relation zum Einkommen (vgl. Abb. 4), so wird deutlich, dass auch niedrige und speziell mittlere Einkommen stark belastet werden. Der Grund dafür liegt in den Tarifstufen in Österreich. Die kalte Progression wirkt besonders dort, wo die Steuerprogression am höchsten ist.

So zeigen Analysen für Österreich, dass die Quintile 2 bis 4 am stärksten vom österreichischen Kompensationsmechanismus profitieren. Auch in den kommenden Jahren wird die relative Entlastung durch die Kompensation der kalten Progression besonders mittlere Einkommen entlasten. Abbildung 5 zeigt die durch die Maßnahmen (diskretionärer und automatischer Teil der kalten Progression) verursachte relative Veränderung des durchschnittlich verfügbaren äquivalisierten Haushaltseinkommens für die Jahre 2023 bis 2026 nach Einkommenshöhe:

[8] Im Zuge der Abschaffung der kalten Progression wurden auch die Mehrzahl der Sozialleistungen valorisiert, was in erster Linie einkommensschwachen Personen zugutekommt.

Für 2023 ergibt sich eine weitgehend gleichmäßige relative Entlastung zwischen 0,5 % und 1 %. Gegenüber einem Szenario ohne Abgeltung der kalten Progression steigt der Entlastungseffekt über die Jahre deutlich an. So wird der Entlastungseffekt im Jahr 2026 zwischen 2 % und 3,5 % betragen (vgl. *Budgetdienst* 2022a).

Im Jahr 2023 profitieren 2,73 Mio. Frauen und 3,12 Mio. Männer von der Abgeltung der kalten Progression in Österreich. Der Unterschied ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Frauen in Österreich häufiger einer Tätigkeit in einem Arbeitsausmaß bzw. einem Verdienst unter der Steuerfreigrenze nachgehen. Auch die Entlastung fällt im Schnitt für Frauen dadurch mit jährlich rund 273 Euro geringer aus als bei Männern (347 Euro pro Jahr). In Summe ergibt sich aus beiden Tatbeständen ein höheres Entlastungsvolumen (59 %) für Männer. Aufgrund der höheren Einkommen – und damit höheren Steuerlast – profitieren Erwerbstätige zudem um etwa 10 % stärker von der Kompensation als Pensionist*innen (vgl. *Budgetdienst* 2022b).

FAZIT

Die zu Jahresbeginn in Kraft getretene Abgeltung der kalten Progression in Österreich beinhaltet eine automatische Entlastung im Ausmaß von zumindest zwei Drittel des Gesamtausmaßes. Dies bedeutet eine wesentliche Verbesserung für die Steuerzahler in Österreich gegenüber der vorangegangenen Regelung. Über die Rückgabe des letzten Drittels entscheidet die Politik jedes Jahr neu. Zur vollständigen und gerechten Kompensation der kalten Progression ist jedoch eine Indexierung des gesamten Tarifverlaufs erforderlich. Neben dem Steuertarif sollten zudem Sozialversicherungsbeiträge, pauschale Absetzbeträge und Steuerabsetzbeträge automatisch auf Basis eines Indexwerts (z. B. Verbraucherpreisindex oder nominale Einkommensentwicklung) bereinigt werden.

Eine Abgeltung nach schwedischem Modell würde darüber hinaus die Standortattraktivität stärken und die hohe Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit nicht weiter ansteigen lassen.

REFERENZEN

Budgetdienst (2022a), *Teuerungs-Entlastungspaket Teil II (Abgeltung der kalten Progression) und Teil III (Valorisierung von Sozialleistungen)*, Analyse des Budgetdienstes, Republik Österreich, Parlamentsdirektion.

Budgetdienst (2022b), *Genderwirkung der Abgeltung der kalten Progression. Anfragebeantwortung des Budgetdienstes*, Republik Österreich, Parlamentsdirektion.

Kucsera, D. und H. Lorenz (2016), »Möglichkeiten zur Kompensation der kalten Progression: Wirkung in Österreich«, *Wirtschaftsdienst* 96(10), 748–754.

Mathias Dolls und *Max Lay*

Wie wirken sich Homeoffice und steigende Wohnkostenbelastung auf die Wohnortwahl aus?

Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland

IN KÜRZE

Unsere Studie zeigt basierend auf einer im Herbst 2022 gemeinsam von immowelt und dem ifo Institut durchgeführten bevölkerungsrepräsentativen Umfrage unter 12 000 Menschen in Deutschland, dass Beschäftigte, die zumindest zum Teil im Homeoffice arbeiten, seit Ausbruch der Corona-Pandemie mit einer um 10 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit grundlegende Wohnortwechsel vorgenommen haben. Vergleichsgruppe sind Beschäftigte, die nicht im Homeoffice arbeiten. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich dieser Trend verstetigt, da befragte Personen mit Homeoffice-Nutzung auch bei den kurz- und mittelfristig geplanten grundlegenden Umzügen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen. Großstadtbewohner*innen sind nach Ausbruch der Corona-Pandemie überwiegend in die Vororte im Speckgürtel der Großstädte oder in kleinere Großstädte gezogen. Unsere Befragung liefert keine Evidenz dafür, dass die Corona-Pandemie zu einer Landflucht geführt hat. Gestiegene Wohnkosten werden zunehmend als finanzielle Belastung wahrgenommen. Gaben bei einer vorangegangenen Umfrage im Mai 2021 noch 12 % der befragten Mieter*innen an, ihre Wohnkosten als große finanzielle Belastung zu empfinden, so stieg dieser Anteil bei der Umfrage im Herbst 2022 auf 20 %. Für 12 % der Befragten, die kurz- oder mittelfristig einen grundlegenden Umzug planen, sind gestiegene Wohnkosten der ausschlaggebende Grund für ihren Entschluss.

Die Corona-Pandemie hat zu einem starken Anstieg des mobilen Arbeitens geführt (Aksoy et al. 2022; Barrero et al. 2021). Viele Beschäftige arbeiten zumindest einen Teil ihrer Arbeitszeit – im sogenannten hybriden Modell oft zwei bis drei Tage pro Woche (Bloom et al. 2023) – von zu Hause. Die damit einhergehende Flexibilität könnte zu einer größeren regionalen Mobilität führen. Beschäftigte, die nur noch an zwei bis drei Tagen pro Woche an ihren Arbeitsort fahren, könnten bereit sein, längere Pendelzeiten in Kauf zu nehmen (Aksoy et al. 2023), um im Gegenzug an ihrem bevorzugten Wohnort wohnen zu können. Eine im Mai 2021 gemeinsam von immowelt und dem ifo Institut durchgeführte bevölkerungsrepräsentative Umfrage unter 18 000 Menschen hatte gezeigt, dass die Corona-Pandemie dem in Deutschland bestehenden Trend der Suburbanisierung einen starken Schub geben könnte (Dolls und Mehles 2021). So gehörten Gemeinden im Speckgürtel von Großstädten, definiert als Städte mit einer Bevölkerung von mindestens 500 000 Einwohner*innen, zu den am häufigsten genannten Umzugszielen der befragten Großstadtbewohner*innen. Rund die Hälfte der Befragten mit grundlegenden Umzugsplänen innerhalb der kommenden zwölf Monate hatte angegeben, ihr Entschluss sei maßgeblich durch die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie beeinflusst worden. Ein oftmals geäußertes Motiv war, aufgrund der in der Pandemie vermehrt zu Hause verbrachten Zeit weniger kompromissbereit bezüglich der eigenen Wohnverhältnisse zu sein, etwa in Bezug auf ein (zusätzliches) Arbeitszimmer oder einen eigenen Garten.

Die vorliegende Studie analysiert basierend auf einer erneut gemeinsam von immowelt und dem ifo Institut im September/Oktober 2022 durchgeführten bevölkerungsrepräsentativen Befragung von rund 12 000 Menschen in Deutschland die seit Beginn der Corona-Pandemie getätigten und von den Befragungsteilnehmer*innen kurz- und mittelfristig geplanten inländischen Wanderungsbewegungen. Wir untersuchen dabei solche Wohnortwechsel, die die Wohnsituation der Befragten grundlegend verändern, also beispielsweise Umzüge aus der Großstadt in einen Vorort oder vom Land in die Großstadt. Darüber hinaus zeigt unsere Studie die ausschlaggebenden Motive auf, warum die Befragungsteilnehmer*innen ihre Wohnsituation nach Ausbruch der Corona-Pandemie grundlegend verändert haben bzw. planen, dies in näherer Zukunft zu tun.

Ein zentrales Ergebnis unserer Studie ist, dass Befragte, die mindestens einen Tag pro Woche von zu Hause arbeiten, mit einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit einen grundlegenden Wohnortwechsel nach Beginn der Corona-Pandemie getätigt haben bzw. planen, diesen in den kommen-

den zwölf Monaten durchzuführen. Im Vergleich zu Personen, die nicht im Homeoffice arbeiten (können), haben Befragungsteilnehmer*innen, die zumindest zum Teil im Homeoffice arbeiten, mit einer um 10 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einen grundlegenden Wohnortwechsel nach Ausbruch der Corona-Pandemie vorgenommen. Die Wahrscheinlichkeit, einen solchen Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate durchführen zu wollen, steigt für Personen mit Homeoffice-Nutzung um 7 Prozentpunkte. Die Effekte für Großstadtbewohner*innen, die die höchste Homeoffice-Nutzung aufweisen, sind noch größer und betragen 13 Prozentpunkte für getätigte und 10 Prozentpunkte für geplante Umzüge.

Unsere Studie liefert weitere Evidenz, dass die Corona-Pandemie den Trend zur Suburbanisierung verstärkt haben dürfte. Ehemalige Großstadtbewohner*innen in unserer Stichprobe, die nach Ausbruch der Corona-Pandemie aus der Großstadt weggezogen sind, zog es überwiegend in den suburbanen Raum (38 %), aber auch in kleine Großstädte (30 %) mit 100 000–500 000 Einwohner*innen. Zu einer Landflucht ist es dagegen nicht gekommen, lediglich 5 % der befragten ehemaligen Großstadtbewohner*innen mit mindestens einem grundlegenden Umzug nach Ausbruch der Corona-Pandemie zog es in den ländlichen Raum. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Trend zur Suburbanisierung auch weiterhin Bestand haben wird, jedoch mit gebremster Dynamik. Im Vergleich zur immowelt-ifo-Umfrage vom Mai 2021 sinkt der Anteil der Befragten mit grundlegenden Umzugsplänen innerhalb der kommenden zwölf Monate bei unserer Umfrage im September/Oktober 2022 von 11 % auf 7 %.

Schließlich zeigt unsere Studie, dass ein steigender Anteil der Befragten ihre Wohnkosten als große finanzielle Belastung empfinden und vermehrt als entscheidenden Grund für eine geplante grundlegende Veränderung der eigenen Wohnsituation nennen. Gaben bei der Umfrage im Mai 2021 noch 12 % der Befragten an, ihre Wohnkosten als große finanzielle Belastung zu empfinden, so stieg dieser Anteil bei den im Herbst 2022 befragten Personen auf 20 %. Während 7 % der Befragten, die nach Ausbruch der Corona-Pandemie einen grundlegenden Umzug vorgenommen haben, diesen mit einer zu hohen finanziellen Belastung am damaligen Wohnort begründen, geben 12 % der Befragten, die einen grundlegenden Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate planen, finanzielle Gründe im Zusammenhang mit ihrer aktuellen Wohnsituation als ausschlaggebend an. Hier werden insbesondere gestiegene Heizkosten sowie hohe Kaltmieten als Ursache genannt, die eigene Wohnsituation grundlegend verändern zu wollen.

DATEN UND METHODIK

Ein wesentliches Ziel der Befragung im September/Oktober 2022 war, wie bei der vorangegangenen Befragung im Mai 2021 die Bevölkerung in den Ballungsräumen möglichst genau abzubilden, gleichzeitig aber auch andere Wohn- und Lebensräume nicht außer Acht zu lassen. In der Studie werden daher sechs regionale Räume unterschieden. Als urbane Räume werden alle Großstädte mit einer Bevölkerung von mindestens 500 000 Einwohner*innen definiert.[1] Hieraus wurden quotierte Unterstichproben erstellt, deren Größe durch die relative Einwohnerzahl der jeweiligen Stadt (gemessen an der Gesamtbevölkerung aller Städte mit mindestens 500 000 Einwohner*innen) bestimmt wurde. Insgesamt wurden 2 690 Personen aus dem urbanen Raum befragt.

Die suburbanen Räume werden als Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohner*innen definiert, deren Außengrenze maximal 45 Autofahrminuten vom Zentrum der nächstgelegenen Großstadt mit mindestens 500 000 Einwohner*innen entfernt liegt. Auch hier wurde eine Quotierung abhängig von der Einwohnerzahl vorgenommen.[2] Insgesamt wurden in dieser Gruppe 2 788 Personen befragt. Darüber hinaus wurden 2 169 Personen aus kleinen Großstädten, 2 103 Personen aus Mittelstädten, 1 523 Personen aus Kleinstädten und 775 Personen aus ruralen Gebieten befragt. Zu den kleinen Großstädten zählen Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 100 000–500 000. Mittelstädte sind Städte mit mindestens 20 000, aber weniger als 100 000 Einwohner*innen. Kleinstädte haben eine Einwohnerzahl zwischen 10 000–20 000. Bei den ruralen Gebieten handelt es sich entsprechend der Klassifikation des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) um »dünn besiedelte Stadt-Land-Regionen«. Um Überschneidungen zu vermeiden, wurden bei den Mittel- und Kleinstädten sowie den ruralen Gebieten keine Städte oder Gemeinden berücksichtigt, die zugleich dem suburbanen Raum zuzuordnen sind.

In Summe wurden in der Studie nach oben beschriebenem Stichprobenverfahren 12 048 Personen befragt, die aus dem Online-Access-Panel der Bilendi GmbH rekrutiert wurden. Die Feldarbeit wurde ebenfalls von Bilendi durchgeführt. In dem Survey wurden eine Reihe sozio-demogafischer Merkmale sowie Präferenz- und Einstellungsmuster erhoben. Unter anderem wurden die Teilnehmer*innen zu ihrer aktuellen Arbeitssituation und Homeoffice Nutzung, zu ihren Wohnverhältnissen (inkl. Wohnkosten und daraus resultierender finanzieller Belastung), zu ihrer Umzugshistorie (inkl. Gründe für vergangene Umzüge) und zur Planung/Bereitschaft eines grundlegenden Wohnortwechsels (inkl. Gründe und Erwartungen an einen eventuellen Wohnortwechsel) befragt.

[1] Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohner/innen sind Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf, Leipzig, Dortmund, Essen, Bremen, Dresden, Hannover und Nürnberg.

[2] Überschneidungen in den suburbanen Räumen, zum Beispiel zwischen den Städten Essen und Dortmund oder Köln und Düsseldorf wurden durch entsprechende Gewichtungsregeln berücksichtigt.

ERGEBNISSE

Zunächst untersuchen wir, inwiefern die seit Ausbruch der Corona-Pandemie stark gestiegene Homeoffice Nutzung mit dem Umzugsverhalten der Befragungsteilnehmer*innen zusammenhängt. Wir fokussieren uns auf solche Umzüge, die die Wohnsituation grundlegend verändern, also beispielsweise von der Großstadt in eine ländliche Region oder umgekehrt und betrachten seit Ausbruch der Corona-Pandemie getätigte Umzüge und solche, die innerhalb der kommenden zwölf Monate geplant sind. In unserer Stichprobe von 12 048 Befragungsteilnehmer*innen haben 1 641 Personen, also knapp 14 %, einen grundlegenden Umzug nach Ausbruch der Corona-Pandemie durchgeführt. 882 Befragungsteilnehmer*innen (7 %) planen solch einen grundlegenden Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate.

Unsere Hypothese lautet, dass die mit mobilem Arbeiten verbundene größere Flexibilität bezüglich des Arbeitsorts mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für grundlegende Umzüge einhergeht. Bei unserer empirischen Analyse nutzen wir eine Frage zur aktuellen Homeoffice Nutzung der Befragungsteilnehmer*innen. Diese wurden gebeten anzugeben, wie viele Tage pro Woche sie momentan – zum Zeitpunkt der Umfrage im September/Oktober 2022 – im Durchschnitt von zu Hause arbeiten. Um unsere Hypothese zu überprüfen, schätzen wir ein lineares Wahrscheinlichkeitsmodell (vgl. Tab. 1). In der ersten Spezifikation ist die zu erklärende Variable eine Dummy-Variable, die anzeigt, ob nach Ausbruch der Corona-Pandemie ein Umzug durchgeführt wurde, der die Wohnsituation grundlegend verändert (Spalten 1 und 2 in Tab. 1). In der zweiten Spezifikation ist die zu erklärende Variable eine Dummy-Variable, die angibt, ob ein grundlegender Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate geplant ist (Spalten 3 und 4 in Tab. 1). Beide Spezifikationen beinhalten die folgenden Kontrollvariablen: eine Dummy-Variable, die angibt, ob die Befragungsteilnehmer*innen zum Zeitpunkt der Befragung zumindest einen Tag pro Woche von zu Hause arbeiten, Dummy-Variablen für verschiedene Altersgruppen (Residualgruppe: 18–24 Jahre), das Geschlecht, Dummy-Variablen für den höchsten Bildungsabschluss der Befragungsteilnehmer*innen (Residualgruppe: Elementarer Bildungsabschluss), ihren Familienstatus (Dummy-Variable »In Partnerschaft«) sowie eine Dummy-Variable, die angibt, ob Kinder unter 14 Jahren im Haushalt leben.

Zu beachten ist, dass die Homeoffice-Tätigkeit nur bei den in Voll- oder Teilzeit Beschäftigten in unserer Stichprobe abgefragt wurde. Das den Regressionsschätzungen zugrundeliegende Sample ist also kleiner als die Gesamtstichprobe und umfasst 4 637 Personen (Spalten 1 und 3 in Tab. 1). Zusätzlich schätzen wir das Regressionsmodell separat für die voll- und teilzeitbeschäftigten Großstadtbewohner*innen (1 189 Personen, Spalten 2 und 4 in Tab. 1), der Gruppe mit der im Durchschnitt höchsten Homeoffice-Nutzung in unserer Stichprobe (2,1 Tage pro Woche).

Tab. 1

Zusammenhang zwischen getätigtem grundlegenden Umzug nach Ausbruch der Corona-Pandemie und verschiedenen Merkmalen der Befragungsteilnehmer*innen

	Abhängige Variable			
	Getätigte Umzüge		Geplante Umzüge	
	Total (1)	Großstadt (2)	Total (3)	Großstadt (4)
Home-Office	0,100***	0,126***	0,066***	0,096***
	(0,011)	(0,024)	(0,009)	(0,022)
1 (Frau)	–0,036***	–0,067***	–0,020**	–0,048**
	(0,011)	(0,022)	(0,009)	(0,020)
25–29	0,192***	0,172***	0,057***	0,091*
	(0,026)	(0,051)	(0,021)	(0,047)
30–34	0,061**	0,057	–0,013	0,053
	(0,027)	(0,052)	(0,022)	(0,049)
35–39	–0,067**	–0,101*	–0,027	0,027
	(0,027)	(0,052)	(0,022)	(0,049)
40–44	–0,127***	–0,158***	–0,060***	–0,021
	(0,026)	(0,050)	(0,021)	(0,046)
45–49	–0,181***	–0,201***	–0,100***	–0,094**
	(0,026)	(0,051)	(0,021)	(0,047)
50–54	–0,181***	–0,194***	–0,084***	–0,043
	(0,026)	(0,052)	(0,021)	(0,048)
55–59	–0,179***	–0,160***	–0,106***	–0,087*
	(0,026)	(0,054)	(0,022)	(0,050)
> 60	–0,209***	–0,215***	–0,091***	–0,080
	(0,029)	(0,058)	(0,024)	(0,054)
1 (In Partnerschaft)	0,030**	0,047*	0,017*	0,046**
	(0,012)	(0,025)	(0,010)	(0,023)
Sekundäre Bildung	0,176***	0,159***	0,084***	0,036
	(0,023)	(0,046)	(0,019)	(0,043)
Tertiäre Bildung	0,167***	0,141***	0,080***	0,042
	(0,024)	(0,048)	(0,020)	(0,044)
1 (Kinder unter 14 im HH)	0,069***	0,142***	0,070***	0,137***
	(0,013)	(0,026)	(0,011)	(0,024)
Mittelwert	0,14	0,14	0,07	0,1
Beobachtungen	4 637	1 189	4 637	1 189
R^2	0,285	0,342	0,144	0,242

Anmerkung: ** p < 0,1, **p < 0,05, ***p < 0,01.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tabelle 1 zeigt, dass der Zusammenhang zwischen einer zumindest teilweisen Homeoffice Tätigkeit und der Wahrscheinlichkeit, nach Beginn der Corona-Pandemie die eigene Wohnsituation grundlegend verändert zu haben, positiv und statistisch signifikant ist. Die Wahrscheinlichkeit, einen grundlegenden Umzug getätigt zu haben, steigt um rund 10 Prozentpunkte im Vergleich zu Befragungsteilnehmer*innenn, die nicht im Homeoffice arbeiten (können). Beschränken wir die Stichprobe auf die Großstadtbewohner*innen, bleibt der Zusammenhang statistisch signifikant und der Effekt beträgt 13 Prozentpunkte. Ein ähnliches Resultat zeigt sich für die innerhalb der kommenden zwölf Monate geplanten grundlegenden Umzüge. Eine

zumindest teilweise Tätigkeit im Homeoffice erhöht die Wahrscheinlichkeit für einen grundlegenden Umzug um 7 Prozentpunkte in der gesamten Stichprobe und um 10 Prozentpunkte in der Gruppe der Großstadtbewohner*innen. Darüber hinaus zeigen die Regressionsergebnisse, dass Männer mit einer höheren Wahrscheinlichkeit grundlegende Umzüge vornehmen als Frauen. Im Vergleich zur Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen finden wir höhere Umzugswahrscheinlichkeiten für Personen in der Altersgruppe 25–29 und geringere Umzugswahrscheinlichkeiten für alle Altersgruppen ab der Gruppe der 35- bis 39-Jährigen. Die Umzugswahrscheinlichkeit steigt für Personen mit sekundärem und tertiärem Bildungsabschluss im Vergleich zu Personen, die noch keinen sekundären Bildungsabschluss erzielt haben, für Personen, die verheiratet oder in Partnerschaft lebend sind und bei Vorhandensein von Kindern unter 14 Jahren im Haushalt.

Als nächstes betrachten wir die gewählten Umzugsziele und fokussieren uns in unserer Analyse auf die (ehemaligen) Großstadtbewohner/innen in unserer Stichprobe, die nach Ausbruch der Corona-Pandemie aus der Großstadt weggezogen sind. Abbildung 1 zeigt, dass aus dieser Personengruppe 38 % in den suburbanen Raum und 30 % in kleine Großstädte gezogen sind. Die entsprechenden Anteile für Mittel- und Kleinstädte (18 und 9 %) sowie den ländlichen Raum (5 %) sind deutlich geringer. Unsere Umfrage aus dem Herbst 2022 legt also wie die im Mai 2021 durchgeführte Befragung (Dolls und Mehles 2021) nahe, dass die Corona-Pandemie den Trend zur Suburbanisierung zumindest kurzfristig weiter verstärkt, jedoch keine Landflucht ausgelöst haben dürfte, über die gerade zu Beginn der Corona-Pandemie oft spekuliert wurde.

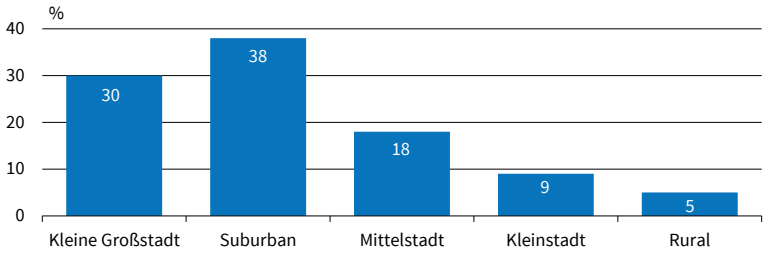
Eine interessante Frage ist, ob sich das Abklingen der akuten Pandemiephase möglicherweise in geänderten Wohnortpräferenzen niederschlägt. Dies könnte der Fall sein, da die Corona-Beschränkungen weitestgehend ausgelaufen sind und andere Themen – Stichworte sind unter anderem der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die Inflation, insbesondere gestiegene Energiekosten – in den Vordergrund gerückt sind. Abbildung 2 zeigt jedoch, dass kleinere Großstädte und der suburbane Raum nach wie vor die am häufigsten genannten Umzugsziele der Großstadtbewohner*innen sind, die angeben, innerhalb der kommenden zwölf Monate aus der Großstadt wegziehen zu wollen. Unter diesen Befragten wollen 40 % in eine kleinere Großstadt und 22 % in den suburbanen Raum ziehen. Die anderen regionalen Räume folgen mit einigem Abstand, am wenigsten zieht es die Großstadtbewohner*innen in Kleinstädte (8 %) und in den ländlichen Raum (12 %). Zu beachten ist, dass die grundsätzliche Umzugsdynamik etwas abgenommen zu haben scheint. Unter den Großstadtbewohner*innen planten im Herbst 2022 nur noch rund 10 % einen grundlegenden Umzug, im Vergleich zu 13 % im Mai 2021. Gleichzeitig liefert unsere Befragung Hinweise darauf, dass es nach wie vor auch eine umgekehrte Dynamik in die Großstädte hinein gibt, insbesondere von Personen, die aktuell in kleineren Großstädten wohnen.[3]

Welche Motive führen die Befragten an, die einen Umzug planen, der ihre Wohnsituation grundlegend verändern wird? In unserer Umfrage haben wir sowohl diejenigen Teilnehmer*innen nach ihrem wichtigsten Umzugsgrund gefragt, die einen grundlegenden Umzug nach Beginn der Corona-Pandemie getätigt haben, als auch jene, die solch einen Umzug kurz- oder mittelfristig – innerhalb der kommenden zwölf Monate – planen. Beim Vergleich dieser beiden Gruppen zeigt sich, dass in beiden Gruppen eine Vergrößerung der Haushaltsgröße, zum Beispiel aufgrund von Haushaltszusammenschluss mit der*m Partner*in oder aufgrund der Geburt eines Kindes, am häufigsten als wichtigster Umzugsgrund genannt wird (14 % und 13 %). Wie Abbildung 3 zeigt, unterscheiden sich die beiden Gruppen jedoch darin, welche Rolle finanzielle Gründe für den getätigten/geplanten Umzug spielen. Während bei den Befragten in unserer Stichprobe, die einen grundlegenden Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate planen, finanzielle Gründe in Verbindung mit dem aktuellen Wohnort am zweithäufigsten als wichtigster Umzugsgrund genannt werden (12 %), spielten finanzielle Gründe für die seit Ausbruch der Corona-Pandemie getätigten grundlegenden Umzüge eine relativ untergeordnete Rolle und wurden lediglich von 7 % der Befragten als wichtigster Umzugsgrund genannt.[4]

Einen weiteren Hinweis darauf, dass gestiegene Wohnkosten zunehmend als finanzielle Belastung empfunden werden, liefert ein Vergleich unserer Befragungen aus dem Mai 2021 (Dolls und Mehles 2021) und aus dem September/Oktober 2022. Für diesen Vergleich konzentrieren wir uns auf die befragten Mie-

Abb. 1

Umzugsziele ehemaliger Großstadtbewohner*innen mit Umzug nach Ausbruch der Corona-Pandemie[a]



[a] Die Abbildung zeigt die regionalen Räume, in die ehemalige Großstadtbewohner*innen, die nach Ausbruch der Corona-Pandemie einen grundlegenden Umzug getätigt haben, gezogen sind. Fragetext: »Wenn Sie an den letzten Umzug denken, in dessen Zuge Sie Ihre Wohnverhältnisse grundlegend geändert haben: Wie würden Sie die Wohnumgebung beschreiben, die Sie damals verlassen haben? «.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

[3] Geplante Umzugsziele der Befragten aus anderen regionalen Räumen können auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

[4] In dieser Gruppe wurden die folgenden Gründe häufiger als wichtigster Umzugsgrund genannt: Antritt einer eigenen Arbeitsstelle (11 %), Allgemeiner Wunsch nach Veränderung (10 %), Beginn einer Ausbildung/Studium (10 %), Verkürzung der Distanz zur eigenen bestehenden Arbeitsstelle (7 %), Verringerung der Haushaltsgröße (7 %).

ter*innen in unseren Stichproben. Wie Abbildung 4 zeigt, empfanden 32 % der befragten Mieter*innen im Mai 2021 die Wohnkosten als keine, 56 % als eine gewisse und 12 % als eine große finanzielle Belastung. Der Anteil der befragten Mieter*innen im September/Oktober 2022, die ihre Wohnkosten als eine große finanzielle Belastung ansehen, ist deutlich auf 20 % gestiegen. 58 % betrachten ihre Wohnkosten nun als gewisse finanzielle Belastung. Dagegen ist der Anteil der befragten Mieter*innen, die ihre Wohnkosten nicht als finanzielle Belastung sehen, bei der Umfrage im Herbst 2022 auf 22 % gefallen.

Schließlich haben wir die Teilnehmer*innen aus der Umfrage aus dem Herbst 2022, die einen grundlegenden Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate planen und die angegeben haben, dass finanzielle Gründe im Zusammenhang mit ihrer aktuellen Wohnsituation einen entscheidenden oder einen leichten Einfluss auf ihren geplanten Umzug haben, gefragt, welche Kosten für ihre Umzugspläne ausschlaggebend sind. Dabei konnten die Befragten mehrere Gründe auswählen. Tabelle 2 zeigt, dass mit insgesamt 285 Nennungen die Heizkosten am häufigsten genannt wurden, gefolgt von den direkten Wohnkosten (283 Nennungen), den Lebenshaltungskosten (195 Nennungen), den Kosten für die notwendige Mobilität (183 Nennungen) und sonstigen Kosten (73 Nennungen). Dabei unterscheiden sich die Nennungen der Befragten aus den unterschiedlichen regionalen Räumen zum Teil stark. Die direkten Wohnkosten (Kaltmiete) werden von rund 55–60 % der Befragten in Städten (Großstadt, Kleine Großstadt, Mittelstadt, Kleinstadt) als Grund für ihren geplanten Umzug genannt, aber nur von rund 28 % der Befragten im ländlichen Raum. Unsere Ergebnisse zeigen, dass hohe Mobilitätskosten dagegen im ländlichen Raum häufig als Motiv für einen Umzug genannt werden (52 %), während Mobilitätskosten in den anderen regionalen Räumen eine eher untergeordnete Rolle spielen. Hohe Heizkosten werden von Befragten in sämtlichen regionalen Räumen häufig als Umzugsgrund genannt, mit 64 % am häufigsten unter den Befragten im ländlichen Raum.

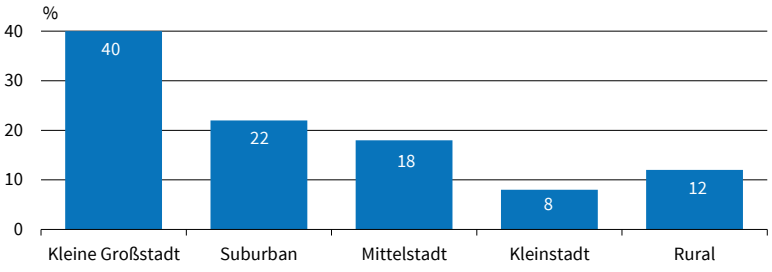
FAZIT

In disem Beitrag wurde basierend auf einer gemeinsam von immowelt und dem ifo Institut im September/Oktober 2022 durchgeführten bevölkerungsrepräsentativen Befragung von 12 000 Menschen in Deutschland untersucht, wie sich die seit Ausbruch der Corona-Pandemie weit verbreitete Nutzung des mobilen Arbeitens und eine steigende Wohnkostenbelastung auf die Wohnortwahl auswirken. Unsere Studie zeigt, dass Beschäftigte, die zumindest teilweise im Homeoffice arbeiten, seit Beginn der Corona-Pandemie mit einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit einen grundlegenden Wohnortwechsel vorgenommen haben. Auch bei kurz- und mittelfristig geplanten grundlegenden Wohnortwechseln geht die Nutzung des Homeoffice mit einer signifikant höheren Umzugswahrscheinlichkeit einher.

Großstadtbewohner*innen sind seit Ausbruch der Corona-Pandemie überwiegend in Vororte im Speckgürtel einer Großstadt oder in kleine Großstädte ge-

Abb. 2

Aktuelle Umzugsziele der Großstadtbewohner*innen[a]

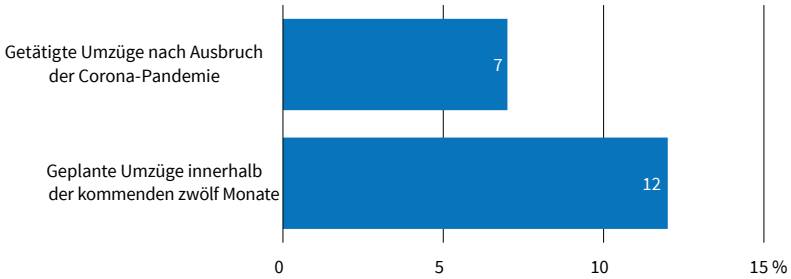


[a] Umzugsziele der Befragten in der Gruppe »Urban« die angegeben haben, innerhalb der kommenden zwölf Monate einen Umzug zu planen, der ihre Wohnsituation grundlegend verändert. Fragetext: »Sie haben angegeben, kurz- oder mittelfristig einen Umzug zu planen, der Ihre Wohnsituation grundlegend verändern wird. Wie würden Sie die Wohnumgebung beschreiben, in die Sie ziehen möchten? «.
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 3

Anteil der Befragten, die finanzielle Gründe als wichtigsten Grund für einen grundlegenden Umzug nennen[a]

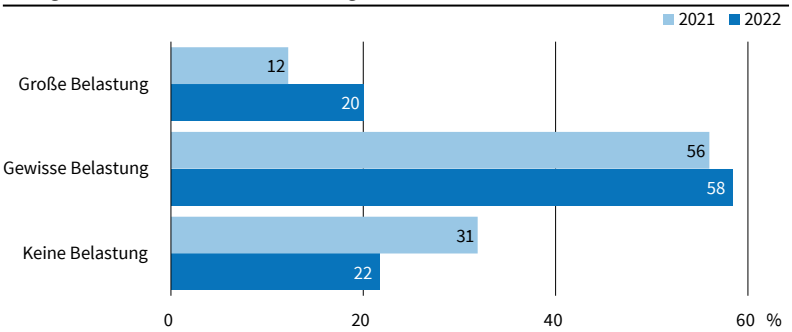


[a] Anteil der Befragten, die einen grundlegenden Umzug nach Ausbruch der Corona -Pandemie getätigt haben bzw. solch einen Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate planen und finanzielle Gründe als wichtigsten Umzugsgrund nennen. Fragetext der Befragten, die einen grundlegenden Umzug nach Ausbruch der Corona - Pandemie getätigt haben: »Was waren damals die Gründe dafür, dass Sie Ihre Wohnverhältnisse grundlegend verändert haben?«, »Und welche der folgenden Aussagen, die Sie als entscheidend markiert haben, war der wichtigste Grund für den damaligen Umzug?«, Umzugsgrund: »Damaliger Wohnort war zu teuer«.
Fragetext der Befragten, die einen grundlegenden Umzug innerhalb der kommenden zwölf Monate planen: »Und was sind die Gründe dafür, dass Sie Ihre Wohnverhältnisse grundlegend verändern möchten? «, »Und welche der folgenden Aussagen, die Sie als entscheidend markiert haben, ist der wichtigste Grund für den geplanten Umzug?«, Umzugsgrund: »Finanzielle Gründe im Zusammenhang mit der aktuellen Wohnsituation«
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Abb. 4

Wahrgenommene finanzielle Belastung durch die Wohnkosten[a]



[a] Anteil der befragten Mieter*innen, die ihre Wohnkosten als eine große/gewisse/keine finanzielle Belastung sehen. Vergleich der immowelt/ifo Umfragen vom Mai 2021 (Dolls und Mehles 2021) und September/Oktober 2022. Fragetext: »Sehen Sie Ihre gesamten Wohnkosten als eine finanzielle Belastung?«
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Tab. 2

Finanzielle Gründe für geplanten Umzug (in % der Antworten)

	Aktueller Wohnort						
	Großstadt	Suburban	Kleine Großstadt	Mittelstadt	Kleinstadt	Rural	Insgesamt
Die direkten Wohnkosten (z.B. Kaltmiete) sind zu hoch.	57	49	59	58	60	28	283
Die Heizkosten sind zu hoch.	51	57	61	55	47	64	285
Die Kosten für die notwendige Mobilität (z.B. für den Weg zur Arbeitsstelle) sind zu hoch.	38	33	32	40	22	52	183
Die Lebenshaltungskosten allgemein sind zu hoch (z.B. für Lebensmittel und Waren des täglichen Bedarfs).	46	39	32	40	20	28	195
Sonstige Kosten sind zu hoch (z.B. Gebühren für Kinderbetreuung, Preise in Gastronomie und Kultur).	17	11	8	18	7	32	73

Anmerkungen: Befragte, die innerhalb der kommenden zwölf Monate einen Umzug planen, der ihre Wohnsi-tuation grundlegend verändert, und die angegeben haben, dass finanzielle Gründe im Zusammenhang mit ihrer aktuellen Wohnsituation einen entscheidenden oder einen leichten Einfluss auf ihren geplanten Umzug haben, Fragetext: »Sie haben angegeben, dass Ihre Umzugsbereitschaft (auch) von finanziellen Faktoren im Zusammenhang mit Ihrer aktuellen Wohnsituation beeinflusst wurde, Können Sie diese finanziellen Gründe für einen Umzug benennen? Sie können mehrere Gründe auswählen«.

Quelle: Berechnungen der Autoren

zogen, deutlich seltener in Klein- und Mittelstädte oder aufs Land. Entgegen zum Teil anderslautender Erwartungen zu Beginn der Corona-Pandemie ist es in den vergangenen Jahren nicht zu einer verbreiteten Landflucht gekommen. Unsere Befragungsergebnisse deuten darauf hin, dass damit auch in Zukunft nicht zu rechnen ist.

Ein weiteres zentrales Ergebnis unserer Studie ist, dass eine wachsende Zahl an Haushalten ihre Wohnkosten als große finanzielle Belastung empfinden. Im Vergleich zu den in der Vergangenheit getätigten grundlegenden Wohnortwechseln werden bei kurz- und mittelfristig geplanten Umzügen vermehrt finanzielle Gründe als entscheidender Umzugsgrund genannt. Die im Vergleich zu einer vorangegangenen Befragung aus dem Mai 2021 (Dolls und Mehles 2021) stärker wahrgenommene Wohnkostenbelastung ist sowohl auf gestiegene Kaltmieten als auch auf höhere Energiepreise zurückzuführen. Die Bundesregierung hat im Zuge der Energiekrise vor allem mit der Gas- und Wärmepreisbremse bereits große, jedoch wenig zielgerichtete Entlastungspakete auf den Weg gebracht. Um auch langfristig bezahlbares Wohnen für untere Einkommensgruppen sicher zu stellen, ist es von zentraler Bedeutung, den Wohnungsbau insbesondere dort auszuweiten, wo die Nachfrage am höchsten ist. Unsere Analysen legen den Schluss nahe, dass dies auch in Zukunft in den Ballungsräumen der Fall sein wird.

REFERENZEN

Aksoy, C.-G., J. M. Barrero, N. Bloom, S. J. Davis, M. Dolls und P. Zarate (2022), »Working from Home Around the World«, *Brookings Papers on Economic Activity*, im Erscheinen.

Aksoy, C.-G., J. M. Barrero, N. Bloom, S.J. Davis, M. Dolls und P. Zarate (2023), »Time Savings When Working from Home«, *AEA Papers and Proceedings*, im Erscheinen.

Barrero, J. M., N. Bloom und S. J. Davis (2021), »Why Working from Home Will Stick«, NBER Working Paper No. 28731.

Bloom, N., R. Han und J. Liang (2023), »How Hybrid Working from Home Works Out«, NBER Working Paper No. 30292.

Dolls, M. und J.-C. Mehles (2021), »Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Wohnortpräferenzen? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland?«, *ifo Schnelldienst* 74(8), 27–31.

Körner-Blätgen, N. und G. Sturm (2016), *Wandel demografischer Strukturen in deutschen Großstädten*, BBSR-Analysen KOMPAKT 04, Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, Bonn.

Sarah Necker und *Lilith Burgstaller**

Wie kann Steuerehrlichkeit verbessert werden, wenn Haushalte Dienstleistungen nachfragen?**

IN KÜRZE

Damit Haushalte bei der Inanspruchnahme von haushaltsnahen Dienstleistungen einen Anreiz haben, die Leistungserbringung den Finanzämtern zu melden, gibt es in vielen Ländern Steuervergünstigungen. Wir untersuchen die Effektivität dieser Maßnahmen auf Basis einer experimentellen Umfrage. Die Studie zeigt, dass Steuervergünstigungen die Bereitschaft von Haushalten, sich eine Rechnung ausstellen zu lassen, generell erhöht. Wie wirksam die Steuervergünstigungen sind, hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung ab. Die Effektivität steigt, wenn ein größerer Teil der Rechnung durch die Steuervergünstigung erstattet wird und wenn die Handwerker – anstelle der Haushalte selbst – die Abrechnung mit dem Finanzamt übernehmen. Eine Steuervergünstigung, die sicherstellt, dass sich die Haushalte über den finanziellen Vorteil bewusst sind, ist ähnlich effektiv wie eine Erhöhung der Erstattung um 10 Prozentpunkte. Unsere Studie zeigt aber auch, dass die Steuervergünstigungen mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sind: Etwa zwei Drittel der Befragten, die die Steuervergünstigung nutzen würden, hätten auch ohne Steuervergünstigung eine Rechnung nachgefragt.

Während der jüngsten Krisen haben Regierungen auf der ganzen Welt viel Geld in die Hand genommen, um die Auswirkungen auf Bürger und Unternehmen zu begrenzen. Aufgrund des daraus resultierenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte ist es umso wichtiger, dass Steuerzahler ihre Steuern ehrlich bezahlen. In der Europäischen Union beispielsweise gingen den Mitgliedstaaten im Jahr 2019 schätzungsweise 134 Mrd. Euro an Mehrwertsteuer (MwSt.) unter anderem durch Mehrwertsteuerbetrug und -hinterziehung verloren (Europäische Kommission 2021). Frühere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Steuern hinterzogen werden, sinkt, wenn Regierungen über die Transaktionen aus dritter Hand Informationen erhalten (z. B. Kleven et al. 2011; Pomeranz 2015; Naritomi 2019). Daher sind Quellensteuern und die Verfügbarkeit von zuverlässiger Dokumentation wichtige Instrumente für eine erfolgreiche Steuererhebung. Wenn Unternehmen miteinander handeln, bietet die Mehrwertsteuer einen Anreiz für das nachfragende Unternehmen, eine Rechnung zu verlangen. Wenn Haushalte Güter oder Dienstleistungen nachfragen, ist dies aber nicht der Fall. Für die Haushalte ist es in der Regel finanziell nicht vorteilhaft, eine Rechnung einzufordern, denn sie zahlen üblicherweise einen geringeren Preis, wenn sie nicht auf einer Rechnung bestehen (z. B. Europäische Kommission 2014). Die Anreize zur Hinterziehung sind besonders groß, wenn Verkäufer und Haushalte direkt miteinander interagieren, wie etwa bei der Erbringung von Dienstleistungen.

Um die Steuerehrlichkeit bei der Erbringung von Dienstleistungen für private Haushalte zu verbessern, haben mehrere Länder Maßnahmen eingeführt, die die Haushalte ermutigen sollen, legal erbrachte Dienstleistungen nachzufragen. Da Güter oder Dienstleistungen oft aufgrund des niedrigeren Preises illegal nachgefragt werden, besteht das Ziel dieser Maßnahmen darin, den Preisaufschlag für die legale Nachfrage zu verringern. Zu diesen politischen Instrumenten gehören Steuervergünstigungen, die Haushalten finanzielle Vorteile bei der Steuerzahlung einräumen, und Gutscheine, die Haushalte zu geringen Preisen kaufen können, um damit Dienstleistungen zu bezahlen. Manche Länder haben außerdem Lotterien eingeführt, an denen Haushalte, die Rechnungen einreichen, teilnehmen. Bislang gibt es allerdings nur wenige systematische Untersuchungen zum Effekt solcher Maßnahmen auf die Steuerehrlichkeit der Haushalte.

AUFBAU DER STUDIE

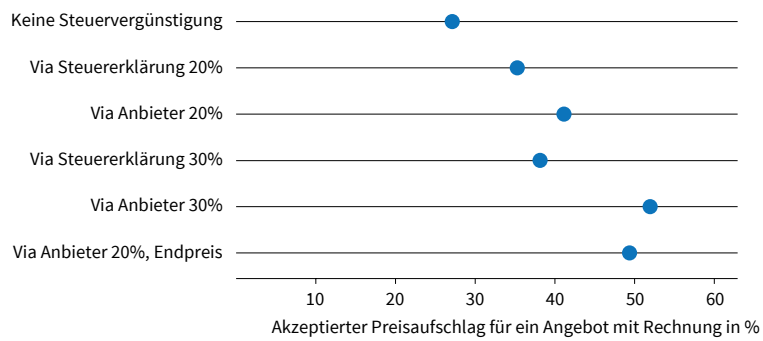
In unserer Studie (Burgstaller, Doerr und Necker 2023) untersuchen wir anhand einer experimentellen Umfrage, wie sich monetäre Anreize auf die Bereitschaft der Haushalte, Dienstleistungen legal nachzufragen, auswirken. Wir konzentrieren uns auf Steuervergünstigungen, so wie sie in mehreren europäischen Ländern gewährt werden (OECD 2021). Steuervergünstigungen sind unterschiedlich konzipiert, was einen Einfluss auf

* Prof. Dr. Sarah Necker ist Direktorin des Ludwig Erhard ifo Zentrums für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik und Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Lilith Burgstaller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Freiburg, Abteilung für Wirtschaftspolitik und Institutionenökonomik, und am Walter-Eucken-Institut, Freiburg.

** Dieser Artikel basiert auf Lilith Burgstaller, Annabelle Doerr und Sarah Necker, »Do Household Tax Credits Increase the Demand for Legally Provided Services?«, CESifo Working Paper No. 10211, Januar 2023.

Abb. 1

Preisaufschlag, den Haushalte für eine Dienstleistung mit Rechnung zahlen würden



Anmerkung: Die Zeilen 2–6 beziehen sich jeweils auf Szenarien, in denen Steuervergünstigungen angewandt werden können. Im Szenario »Via Steuererklärung« muss der Haushalt die nachgefragte Leistung in seiner Steuererklärung angeben, um die Steuervergünstigung zu erhalten. Im Szenario »Via Verkäufer« übernimmt der Verkäufer die Abrechnung mit dem Finanzamt. Die Prozentzahlen beziehen sich auf die Erstattungsrate der Steuervergünstigung. Im Szenario »Via Verkäufer 20%, Endpreis« wird dem Käufer der Endpreis, also nach Abzug der Steuervergünstigung, angezeigt.
Quelle: Berechnungen der Autorinnen.

© ifo Institut

deren Wirksamkeit haben kann. In mehreren Ländern, z. B. in Deutschland, Italien, Belgien und Frankreich, können Steuervergünstigungen über die jährliche Steuererklärung beantragt werden. Dabei müssen die Haushalte den vollen Preis der Leistungserbringung im Voraus bezahlen. Es wird davon ausgegangen, dass Haushalte mit geringem Einkommen die Steuervergünstigung bei dieser Ausgestaltung nicht in Anspruch nehmen, da sie sich die hohen Preise, die vorab zu zahlen sind, nicht leisten können. Das Verfahren, um die Steuerrückerstattung via Steuererklärung zu erhalten, könnte zudem für einige Haushalte zu aufwändig sein. Daher ist Schweden zu einem System übergegangen, bei dem die Steuervergünstigungen direkt durch den Verkäufer gewährt werden, d. h. als sofortiger Preisnachlass zum Zeitpunkt des Kaufs. Ist die Steuervergünstigung in dieser Art ausgestaltet, wickelt der Verkäufer die Abrechnung direkt mit der Steuerbehörde ab.

In unserer Studie vergleichen wir die Wirksamkeit dieser beiden Arten von Steuervergünstigungen. Selbst die sofort gewährten Vergünstigungen können für die Haushalte mit Hindernissen verbunden sein, z. B. wenn ihnen die mathematischen Fähigkeiten zur Berechnung ihres finanziellen Vorteils fehlen. In Schweden wird auf einigen Websites der Preis abzüglich der Steuervergünstigung angezeigt (z. B. https://www.hemfrid.se/en). Wir untersuchen, wie sich die Wirksamkeit von Steuervergünstigungen verändert, wenn die Haushalte den Preis nach Abzug der Erstattung nicht selbst berechnen müssen, sondern ihnen der finanzielle Vorteil angezeigt wird. Ein weiteres Merkmal, das sich von Land zu Land unterscheidet, ist die Höhe der Rückerstattung. Während die Haushalte in Deutschland beispielsweise 20 % der Arbeitskosten als Rückerstattung erhalten, liegt dieser Satz in Frankreich oder Schweden bei 50 % (OECD 2021). Wir untersuchen, wie sich eine Erhöhung der Rückerstattung auswirkt.

Unsere Studie basiert auf zwei Umfragen, an denen insgesamt 1 974 deutsche Wohneigentümer teilgenommen haben. In diesen Umfragen wurden die Teilnehmenden in die Lage versetzt, dass sie jemanden mit einer Dienstleistung in ihrem Haushalt beauftragen wollen, z. B. um Wände zu streichen. Aufgrund dieser Konkretisierung gelten unsere Ergebnisse insbesondere für einfache und wenig umfangreiche Arbeiten. Die Teilnehmenden wurden aufgefordert, mehrfach zwischen zwei Angeboten zu wählen, die sich hinsichtlich des Preises, ob die Dienstleistung auf Rechnung erbracht wird oder nicht, und anderer Merkmale unterscheiden. Jeder Teilnehmende wurde einem von sechs Politikszenarien (Treatments) zugewiesen, die eine Implementierung der Steuervergünstigung abbilden. Es gibt ein Szenario ohne Steuervergünstigung (1), zwei Szenarien mit Steuervergünstigung mit Erstattung über die Steuererklärung mit einem Satz von 20 % (2) oder 30 % (3), zwei Szenarien mit einer Steuervergünstigung mit sofortiger Erstattung durch den Anbieter mit einem Satz von 20 % (4) oder 30 % (5) gewährt wird, und ein Szenario mit sofortiger Erstattung und Satz von 20 %, bei der der Endpreis, d. h. der finanzielle Vorteil, den Teilnehmenden angezeigt wird (6).

STEUERVERGÜNSTIGUNGEN ERHÖHEN DIE NACHFRAGE NACH LEGAL ERBRACHTEN DIENSTLEISTUNGEN

Unsere Studie zeigt, dass der Erhalt einer Rechnung die wichtigste Determinante der Entscheidung zwischen zwei Angeboten ist. Selbst wenn es keine Steuervergünstigung gibt, sind die Haushalte bereit, einen 27 % höheren Preis zu bezahlen, wenn der Anbieter die Dienstleistung mit Rechnung erbringt (vgl. Abb. 1). Die Zahlungsbereitschaft für ein Angebot steigt auch, wenn der Anbieter von Bekannten empfohlen wird (im Vergleich zu keiner Empfehlung) und wenn der Anbieter, wie gewünscht, verfügbar ist (im Vergleich zu späterer Verfügbarkeit). Diese Merkmale sind jedoch weniger wichtig als der Erhalt einer Rechnung.

Wenn es eine Steuervergünstigung gibt, steigt die Zahlungsbereitschaft für eine Dienstleistung mit Rechnung. Eine Steuerrückerstattung über die Steuererklärung mit einem Erstattungssatz von 20 % erhöht die Zahlungsbereitschaft für eine Rechnung um 8 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass Haushalte in diesem Politikszenario bereit sind, einen 35 % höheren Preis für ein Angebot mit Rechnung zu zahlen. Eine bei Leistungserbringung gewährte Vergünstigung mit einem Satz von 20 % erhöht die Zahlungsbereitschaft um 14 Prozentpunkte, so dass Haushalte bereit sind, einen Aufschlag von 41 % für ein Angebot mit Rechnung zu zahlen. Während sich die Wirksamkeit der beiden verschiedenen Varianten (Rückerstattung via Steuererklärung vs. sofortige Erstattung) bei einem Erstattungssatz von 20 % nicht signifikant unterscheidet, finden wir einen signifikanten Unterschied bei

einem Erstattungssatz von 30 %. Besteht dieser höhere Erstattungssatz, sind Haushalte bereit, einen Aufschlag von 38 % für ein Angebot mit Rechnung zu zahlen, wenn die Steuervergünstigung über die Steuererklärung beantragt werden muss. Wird die Steuergutschrift bei Leistungserbringung gewährt, liegt die Zahlungsbereitschaft für ein Angebot mit Rechnung bei 52 %. Eine Erhöhung des Satzes der Steuervergünstigung von 20 % auf 30 % erhöht daher die Wirksamkeit, wenn die Erstattung sofort erfolgt, nicht aber, wenn sie über die Steuererklärung beantragt werden muss. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass es ein Zusammenspiel zwischen dem Erstattungssatz und der Umsetzung gibt.

Zu einer ähnlichen Steigerung der Zahlungsbereitschaft wie die Erhöhung des Vergünstigungssatzes von 20 auf 30 % führt eine Ausweisung des Endpreises eines Angebots mit Rechnung, also nach Abzug der Steuervergünstigung. Die Haushalte sind bereit, einen um 49 % höheren Preis zu zahlen, wenn eine Steuervergünstigung von 20 % sofort gewährt und der finale Preis angezeigt wird. Somit führt eine Erhöhung des Erstattungssatzes um 10 Prozentpunkte zu einer ähnlichen Erhöhung der Zahlungsbereitschaft wie ein Kenntlichmachen des finanziellen Vorteils.

Wir untersuchen außerdem, wie die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Befragten für ein Angebot mit Rechnung entscheiden, von den Preisaufschlägen abhängt, die sie für den Erhalt einer Rechnung zahlen müssen. Wenig überraschend sinkt die Wahrscheinlichkeit, ein Angebot mit Rechnung zu wählen, wenn der Preisunterschied zwischen einem Angebot mit und einem Angebot ohne Rechnung steigt. Interessanterweise bevorzugen einige Haushalte Angebote ohne Rechnung, selbst wenn deren Preis höher ist. Dies deutet darauf hin, dass für einige Haushalte Aspekte wie persönliche Empfehlungen oder die Verfügbarkeit des Anbieters ausschlaggebend sind. Wir stellen fest, dass die Wirkung der Steuervergünstigungen geringer ist, wenn der Preisaufschlag steigt. Dies ist plausibel, da der Anteil des Aufschlags, der durch die Steuervergünstigung kompensiert wird, mit steigender Preisdifferenz abnimmt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Haushalte Dienstleistungen legal nachfragen, hängt also von dem Preisaufschlag ab, den Anbieter für ein Angebot mit Rechnung verlangen.

DIE BEREITSCHAFT, FÜR EINE RECHNUNG ZU ZAHLEN, IST GERINGER ALS DER FINANZIELLE WERT DER STEUERVERGÜNSTIGUNG

Wir vergleichen den beobachteten Anstieg der Zahlungsbereitschaft, der durch die Steuervergünstigung ausgelöst wird, mit dem zu erwartenden Anstieg, wenn Teilnehmende den finanziellen Vorteil der Steuervergünstigung vollständig einkalkulieren würden. Eine Steuervergünstigung reduziert den Preis eines Angebots mit Rechnung um 20 bzw. 30 %. Das bedeutet: Für Haushalte, die eine Steuergutschrift von 20 bzw. 30 % in Anspruch nehmen, kann der Preis für ein Angebot mit Rechnung um 25 bzw. 43 % höher sein, um mit dem Preis eines Angebots ohne Rechnung gleichzuziehen.

Die Zahlungsbereitschaft für eine Steuerrückerstattung via Steuererklärung steigt um nur 26 % (20 % Erstattungssatz) bzw. 20 % (30 % Erstattungssatz) dessen, was wir erwarten würden, wenn Teilnehmende den finanziellen Vorteil vollständig einkalkuliert hätten. Dieser Anteil beträgt 45 % (20 %) bzw. 46 % (30 %), wenn die Steuervergünstigung sofort gewährt wird. Wenn der Endpreis vorgerechnet wird, beträgt die Zahlungsbereitschaft 71 % dessen, was wir erwarten würden, wenn die Entscheidung ausschließlich auf Basis des finanziellen Vorteils getroffen wird.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Haushalte bei der Inanspruchnahme der Steuervergünstigung Kosten der Inanspruchnahme haben, beispielsweise durch den damit verbundenen administrativen Aufwand. Die Kosten variieren jedoch mit der Ausgestaltung der Steuervergünstigung. Wie erwartet, scheint die »konsumentenfreundlichere« Steuervergünstigung, die sofort durch den Anbieter gewährt wird, diese Kosten zu verringern. Die Berechnung des Endpreises, d. h. die Beseitigung von Barrieren wie beispielsweise geringe mathematische Fähigkeiten, reduziert diese Kosten weiter. Das letzte Ergebnis bestätigt, dass die Politik eher auf Instrumente fokussieren sollte, die den finanziellen Nutzen von Steuervergünstigung sichtbar machen, als ihren Erstattungssatz zu erhöhen.

GERINGE INANSPRUCHNAHME DER STEUERVERGÜNSTIGUNGEN

Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Haushalte auf Steuervergünstigungen reagieren. Wir würden erwarten, dass ein »konsumentenfreundlicheres« Design und ein höherer Erstattungssatz der Steuervergünstigung ihre Attraktivität erhöht. Jedoch stellen wir fest, dass die Zahlungsbereitschaft für ein Angebot mit Rechnung nur signifikant steigt, wenn zwei attraktive Merkmale zusammenkommen (hoher Satz und Gewährung der Steuervergünstigung beim Kauf). Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Haushalte der Implementierung eher indifferent gegenüberstehen und ihnen vor allem wichtig ist, dass sie überhaupt eine Erstattung erhalten. So gibt in unserem post-experimentellen Fragebogen etwa ein Viertel an, dass die Einführung einer Steuervergünstigung ihr Verhalten nicht beeinflussen würde. Dieser Fragebogen zeigt auch, warum die Haushalte möglicherweise zögern, die Steuervergünstigung zu nutzen. Die größte Sorge der Teilnehmenden ist, dass der Anbieter im Gegenzug für die Steuervergünstigung den Preis erhöhen könnte. Andere Bedenken sind, dass der Anbieter mehr Arbeit hat oder das Angebot zurückziehen könnte. Dies deutet darauf hin, dass die Haushalte von der Inanspruch-

nahme von Steuervergünstigungen absehen, weil sie sich Sorgen über die Folgen machen.

STEUERVERGÜNSTIGUNGEN SIND MIT HOHEN MITNAHMEEFFEKTEN VERBUNDEN

Unsere Studie zeigt, dass sich Haushalte auch ohne Steuervergünstigung in durchschnittlich 55 % der Fälle für ein Angebot mit Rechnung entscheiden. Dieser Anteil steigt abhängig von der Ausgestaltung der Steuervergünstigung. Auch wenn Steuervergünstigungen die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Haushalte ein Angebot mit Rechnung nachfragen, sind sie gleichwohl mit Mitnahmeeffekten verbunden. Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn Haushalte die Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen, obwohl sie auch ohne diese ein Angebot mit Rechnung gewählt hätten. Unsere Umfrage deutet darauf hin, dass zwischen zwei Drittel (weniger effektive Steuervergünstigungen) und drei Viertel (effektivere Steuervergünstigungen) der Teilnehmenden in jedem Fall eine Rechnung nachgefragt hätten. Für diese Haushalte wird eine Verringerung der Staatseinnahmen in Kauf genommen, ohne eine Verhaltensänderung zu bewirken, zumindest was die Wahl zwischen legalem und illegalem Verhalten betrifft.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND IMPLIKATIONEN

Aus unserer Studie ergeben sich zwei zentrale Schlussfolgerungen und Implikationen. Erstens zeigen unsere Ergebnisse, dass Haushalte eine höhere Zahlungsbereitschaft für Angebote mit Rechnung haben, wenn es eine Steuervergünstigung gibt. Dies deutet darauf hin, dass Steuervergünstigungen die Nachfrage nach legal erbrachten Dienstleistungen erhöhen. Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass die Bereitschaft, Dienstleistungen mit Rechnung in Anspruch zu nehmen, auch ohne Steuervergünstigungen erheblich ist. Wenn man diese Bereitschaft einrechnet, ist die Zunahme der Steuerehrlichkeit durch die Steuervergünstigung begrenzt. Dies impliziert erhebliche Mitnahmeeffekte. Etwa zwei von drei Befragten geben an, dass sie die Steuervergünstigung in Anspruch nehmen würden, aber auch ohne Steuervergünstigung ein Angebot mit Rechnung gewählt hätten. Unsere Ergebnisse gelten vor allem für die Erbringung kleinerer Arbeiten im Haushalt, wie z. B. das Streichen von Wänden. Wir gehen davon aus, dass die grundsätzliche Bereitschaft, Angebote mit Rechnung in Anspruch zu nehmen, bei größeren Arbeiten, für die eine Garantie wichtig ist, höher ist. Dies könnte die Wirksamkeit von Steuervergünstigungen weiter in Frage stellen, zumindest was die steuerliche Deklaration der Arbeiten betrifft. Aufgrund der erheblichen Mitnahmeeffekte sollten Regierungen, die dennoch Steuervergünstigungen für Haushalte einsetzen wollen, darauf achten, dass sie das Instrument so gestalten, dass es möglichst (kosten-)effizient ist.

Zweitens stellen wir fest, dass Haushalte auf die Gestaltung der Steuervergünstigungen nur reagieren, wenn verschiedene attraktive Merkmale wie ein hoher Erstattungssatz und eine »konsumentenfreundliche« Umsetzung zusammenkommen. Die Sichtbarkeit des Endpreises, den die Haushalte einschließlich der Steuervergünstigung zu zahlen haben, d. h. die Hervorhebung des finanziellen Vorteils, hat eine ähnlich starke Wirkung wie eine Erhöhung des Erstattungssatzes um 10 Prozentpunkte. Wir schlussfolgern, dass die Kosten, z. B. der bürokratische Aufwand für den Erhalt der Erstattung, erheblich sind. Die Kluft zwischen der Zahlungsbereitschaft für eine Rechnung und dem finanziellen Wert der Vergünstigung ist geringer, wenn die Subvention »konsumentenfreundlicher« ist. Obwohl das Prozedere zum Erhalt der Steuervergünstigung über die Steuererklärung absichtlich einfach gehalten wurde, scheinen die Haushalte damit höhere Kosten zu verbinden.

Die Politik sollte, wenn sie trotz der Mitnahmeeffekte Steuervergünstigungen nutzen will, eine Implementierung vorziehen, die es Haushalten ermöglicht, den finanziellen Vorteil leicht zu verstehen. Dies erlaubt im Vergleich zu einer Erhöhung des Erstattungssatzes eine (kosten-)effizientere Maßnahme. Eine mögliche Umsetzung bestünde darin, von den Verkäufern zu verlangen, dass sie in ihren Angeboten auch den Endpreis, d. h. den Preis abzüglich der Steuervergünstigung, angeben.

REFERENZEN

Burgstaller, L., A. Doerr und S. Necker (2022), »Do Household Tax Credits Increase the Demand for Legally Provided Services?«, CESifo Working Paper No. 10211, Januar 2023.

Doerr, A. und S. Necker (2021), »Collaborative Tax Evasion in the Provision of Services to Consumers: A Field Experiment«, *American Economic Journal: Economic Policy* 13(4), 185–216.

Europäische Kommission (2014), »Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union«, *Eurobarometer Spezial* 402, Brüssel.

Europäische Kommission (2021), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2021 Final Report*, Amt für Veröffentlichungen, Brüssel.

Kleven, H. J., M. B. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen und E. Saez (2011), »Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark«, *Econometrica* 79(3), 651–692.

Naritomi, J. (2019), »Consumers as Tax Auditors«, *American Economic Review* 109(9), 3031-3072.

Pomeranz, D. (2015), »No Taxation without Information: Deterrence and Self-enforcement in the Value Added Tax«, *American Economic Review* 105(8), 2539–2569.

OECD (2021), »Bringing Household Services Out of the Shadows – Formalising Non-Care Work In and Around the House, Gender Equality at Work«, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fbea8f6e-en.pdf?expires=1669214725&id=id&accname=ocid56012597&checksum=687F8405D98F4AD29F7E7 18C9BA5D402.

*Wolfgang Nierhaus**

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2022

IN KÜRZE

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt als zentrales Maß für die im Inland erwirtschafte Leistung hat im Jahr 2022 die heimische Wohlfahrtsentwicklung überschätzt. Denn im Gefolge der Verschlechterung der Terms of Trade ist ein Teil des in Deutschland erwirtschafteten Realeinkommens ins Ausland abgeflossen. Einen trennschärferen Blick auf das Wirtschaftsgeschehen ermöglicht der Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Dieser Indikator ergänzt die herkömmliche Volumenrechnung um Realeinkommenseffekte, die auf Veränderungen der Preisrelationen im Außenhandel zurückgehen. Der vorliegende Beitrag präsentiert die Methodik und diskutiert die Ergebnisse für das Jahr 2022.

In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) der zentrale Indikator für die gesamte im Inland erwirtschaftete Leistung in einer Periode. Ein noch umfassenderes Maß ist das im Inland entstandene Realeinkommen (Realwert des Bruttoinlandsprodukts). Das Realeinkommen wird zum einen durch die im Inland erzeugte Produktion bestimmt, zum anderen durch das reale Verhältnis, mit dem Exportgüter gegen importierte Güter getauscht werden (Terms of Trade). Steigende Terms of Trade bedeuten Wohlfahrtsgewinne für eine Volkswirtschaft, vice versa haben sinkende Terms of Trade Wohlfahrtsverluste zur Folge. Bei einer Besserung der Terms of Trade muss weniger als bisher exportiert werden, um die gleiche Gütermenge zu importieren. Ebenso gut wäre es möglich, bei gleichen Exportvolumina mehr ausländische Waren und Dienstleistungen zu importieren. Bei unverändertem heimischem Produktionsvolumen können also mehr inländische und/oder ausländische Güter nachgefragt werden; die Realeinkommen der inländischen Sektoren steigen über höhere Unternehmensgewinne und/oder über niedrigere Inlandspreise. Bei einer Verschlechterung der Terms of Trade gilt das Umgekehrte: Nunmehr können bei unveränderter heimischer Produktion weniger inländische und/oder ausländische Güter erworben werden; das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen sinkt über niedrigere Unternehmensgewinne und/oder über höhere Inlandspreise. Wohlfahrtsrelevante Terms-of-Trade-Gewinne bzw. -Verluste werden vom preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt nicht abgebildet, da c.p. Terms-of-Trade bedingten Änderungen des nominalen Bruttoinlandsprodukts durch hierzu korrespondierende gegenläufige Änderungen des BIP-Deflators kompensiert werden.

TERMS-OF-TRADE-EFFEKT UND BIP-REALWERT

Soll die Änderung der Austauschrelation mit dem Ausland in der Volumenrechnung berücksichtigt werden, so ist die nominale Aus- und Einfuhr mit einem einheitlichen Preisindex p zu deflationieren (realwertorientierte Deflationierung). Die Differenz zwischen dem mit p inflationsbereinigten Außenbeitrag und dem – mittels doppelter Deflationierung – herkömmlich preisbereinigten Außenbeitrag wird im SNA als Terms-of-Trade-Effekt *(T)* bezeichnet (United Nations 2009, S. 316; Europäische Kommission 2014, S. 351). Bezeichnet man mit X die nominalen Exporte, mit M die nominalen Importe, mit p_X den Export- und mit p_M den Importdeflator, so ergibt sich T aus:

$$T = (X - M)/p - (X/p_X - M/p_M)$$

wobei alle Preisindizes auf den Jahresdurchschnitt des Vorjahres normiert sind. Der Realwert des Bruttoinlandsprodukts ($RBIP$) ergibt sich durch Hinzurechnung des Terms-of-Trade-Effekts T zum Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen (BIP_r): $RBIP = BIP_r + T$. Der Terms-of-Trade-Effekt kann positiv (Trading Gain) oder negativ (Trading Loss) ausfallen. Im Falle eines Trading Loss ist die Kaufkraft des Außenbeitrags $(X - M)/p$ kleiner als dessen Volumenwert $(X/pX - M/p\,M)$, d. h., die Realeinkommen im Inland sind aufgrund von Kaufkraftverlusten im Außenhandel geringer als das preisbereinigte Inlandsprodukt. Nach Gutmann (1981, S. 434) lässt sich T in einen Export- und in einen Importpreiseffekt zerlegen:

$$T = X_r\,(p_X/p - 1) + M_r\,(1 - p_M/p)$$

mit $X_r\,(p_X/p - 1)$: Exportpreiseffekt und $M_r\,(1 - p_M/p)$: Importpreiseffekt. Dabei bezeichnet $X_r = X/p_X$ die Exporte in Vorjahrespreisen und $M_r = M/p_M$ die Importe in Vorjahrespreisen. Für das Entstehen eines Trading Gain ist hinreichend, dass der Relativpreis der Exporte

* Dr. Wolfgang Nierhaus ist ehemaliger Mitarbeiter des ifo Instituts.

gegenüber dem Vorjahr steigt (p_X/p – 1 > 0) und zugleich der Relativpreis der Importe sinkt (p_M/p – 1 < 0).

Trennschärfere Ergebnisse erhält man naturgemäß nach der Festlegung auf einen bestimmten Preisindex p (Nierhaus 2020). Nach dem SNA sollte die Wahl des Deflators p den nationalen Statistikämtern überlassen bleiben, um regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Eine naheliegende Möglichkeit ist, handelsbasierte Deflatoren aus den VGR zu verwenden. Hierzu zählen etwa der Exportpreisindex p_X bzw. der Importpreisindex p_M oder der Mittelwert $\pi = ½\ (p_M + p_X)$ aus beiden. Folgt man hingegen der Leitidee, dass Realwerte anhand der Preise für diejenigen Waren und Dienstleistungen ermittelt werden sollten, die mit dem Einkommen erworben werden, so ist ein möglichst umfassender Deflator der Verwendungsseite des BIP heranzuziehen. In den deutschen VGR wird zur Deflationierung des nominalen Außenbeitrags der Preisindex der inländischen Verwendung p_{LIV} verwendet. Dieser Deflator repräsentiert die Preisentwicklung aller Konsum- und Investitionsgüter, die von privaten Haushalten, Unternehmen und vom Staat gekauft werden. Die Verwendung von p_{LIV} hat neben dem weiten Repräsentationsgrad den rechentechnischen Vorteil, dass sich der Realwert des BIP ohne gesonderte Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts allein aus der Deflationierung des nominalen BIP mit p_{LIV} ergibt. Die Realwertbetrachtung läuft damit auf einen Vergleich des mit p_{LIV} bzw. mit dem BIP-Deflator p_{BIP} deflationierten nominalen BIP hinaus. Zudem beinhaltet der mit Hilfe von p_{LIV} berechnete Terms-of-Trade-Effekt nicht nur die Auswirkung einer Änderung der Terms of Trade auf die Realeinkommen, sondern darüber hinaus auch den Effekt einer Änderung des realen Wechselkurses, definiert als Preisrelation von international gehandelten zu den im Inland gehandelten Gütern $\pi\ /\ p_{LIV}$ mit $\pi = (½\ p_M + ½\ p_X)$, denn es gilt:

$$T = 0{,}5\ (X_r + M_r)(p_M\ /p_{LIV})(\theta - 1) + (X_r - M_r)\ (\pi\ /p_{LIV} - 1)$$

Während Terms-of-Trade-Änderungen (θ – 1) zu gleichgerichteten Realeinkommenseffekten führen, ist die Wirkung einer Änderung des realen Wechselkurses ($\pi\ /p_{LIV}$ – 1) vom Vorzeichen her unbestimmt. Sie hängt im Einzelfall davon ab, ob sich beim Außenbeitrag – in Vorjahrespreisen ausgedrückt – ein Überschuss oder ein Defizit herausgebildet hat (Abberger und Nierhaus 2018).

AKTUELLE ERGEBNISSE

Tabelle 1 präsentiert Ergebnisse, die auf der ersten vorläufigen Inlandsproduktberechnung des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2022 vom 13. Januar 2023

Tab. 1

Realeinkommen und Terms-of-Trade-Effekt im Zeitraum 2007 bis 2022

	Realwert des BIP[a] zum Preisniveau des Vorjahres	Terms-of-Trade Effekt[b] zum Preisniveau des Vorjahres	BIP in Vorjahrespreisen (unverkettete Volumenwerte)	Realwert des BIP[a] Index (2015=100)	Relativer Terms-of-Trade Effekt[a,b]	davon Beitrag der Terms-of-Trade[c]	davon Beitrag des realen Wechselkurses[c]	Preisbereinigtes BIP Kettenindex (2015=100)
	(1) = (2) + (3)	(2)	(3)	(4) ≈ (5) + (8)	(5) = (6) + (7)	(6)	(7)	(8)
	in Mrd. Euro			Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr				
2007	2459,00	2,84	2456,16	3,1	0,1	0,2	–0,1	3,0
2008	2506,67	–16,93	2523,60	0,3	–0,7	–0,7	0,0	1,0
2009	2434,98	33,56	2401,43	–4,4	1,4	1,6	–0,2	–5,7
2010	2528,43	–19,65	2548,08	3,4	–0,8	–0,9	0,1	4,2
2011	2638,14	–26,67	2664,81	2,9	–1,0	–1,1	0,1	3,9
2012	2703,71	-1,35	2705,06	0,4	0,0	–0,1	0,0	0,4
2013	2765,57	8,47	2757,10	0,7	0,3	0,5	–0,1	0,4
2014	2885,44	11,72	2873,72	2,6	0,4	0,5	–0,1	2,2
2015	2998,45	27,49	2970,97	2,4	0,9	1,0	–0,1	1,5
2016	3111,73	18,02	3093,71	2,8	0,6	0,7	–0,2	2,2
2017	3207,71	–11,12	3218,83	2,3	–0,3	–0,4	0,0	2,7
2018	3285,95	–13,28	3299,23	0,6	–0,4	–0,3	–0,1	1,0
2019	3407,93	7,04	3400,89	1,3	0,2	0,3	–0,1	1,1
2020	3367,23	22,22	3345,00	–3,1	0,7	0,8	–0,1	–3,7
2021	3459,57	–35,28	3494,86	1,6	–1,0	–1,2	0,2	2,6
2022	3594,79	–74,78	3669,57	–0,2	–2,0	–2,3	0,3	1,9

[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
[b] Relativer Terms-of-Trade-Effekt: $T/BIP_r = 0{,}5(X_r/BIP_r + M_r/BIP_r)(p_M/p_{LIV})(\theta - 1) + (X_r/BIP_r - M_r/BIP_r)[0{,}5(p_x + p_M)\ /p_{LIV} - 1]$ mit X_r: preisbereinigte Exporte, M_r: preisbereinigte Importe, BIP_r: preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt, p_x: Exportpreisindex, p_M: Importpreisindex und p: genereller Deflator (hier: Preisindex der inländischen Verwendung).
[c] In Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

beruhen (Statistisches Bundesamt 2023a). Methodische Basis für die aktuellen Werte ist die umfassende Generalrevision 2019 der VGR.

Im Jahr 2022 ist das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt mit einer jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate um 1,9 % moderat gestiegen, nach einer Zunahme in Höhe von 2,6 % im Jahr davor. Zwar gingen von dem Wegfall restriktiver Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie starke Impulse auf die Dienstleistungsnachfrage der privaten Haushalte aus, zugleich kam es aber im Gefolge des im Februar aufgeflammten Ukraine-Kriegs und insbesondere nach dem abrupten Ende der russischen Gaslieferungen nach Deutschland zu stark steigenden Preisen insbesondere für Energieträger sowie für Nahrungsmittel. Zugleich verstärkten sich Lieferengpässe bei Vorprodukten und Handelswaren, wozu auch die deutliche Verschlechterung der pandemischen Lage in China beitrug. Die Erwerbstätigkeit erreichte mit rund 45,6 Mio. Personen einen neuen Höchststand, zugleich verstärkte sich der Fachkräftemangel.

Aufgrund der drastischen Verteuerung von importierten Energieträgern, Rohstoffen und Vorleistungen, zu der auch der deutliche Wertverlust des Euro gegenüber dem US-Dollar beitrug, kam es zu einem überaus hohen Anstieg der Einfuhrpreise, die sich im Jahresdurchschnitt 2022 um 17,2 % erhöhten. Zwar wurden die höheren Einfuhrpreise von den Unternehmen vielfach wieder an das Ausland überwälzt, dies geschah jedoch verzögert und nicht in vollem Umfang. Insgesamt nahmen die Ausfuhrpreise nur um 11,8 % zu, so dass die Terms of Trade um 4,6 % sanken. Aus der drastisch verschlechterten Austauschposition mit dem Ausland resultiert ein gesamtwirtschaftliches Realeinkommensminus in Höhe von insgesamt 74,8 Mrd. Euro; um diesen Betrag liegt der Realwert des BIP (3 594,8 Mrd. Euro) unter dem preisbereinigten BIP (3 669,6 Mrd. Euro). Umbewertet auf das Preisniveau des Berichtsjahrs 2022 beträgt das Minus rund 80 Mrd. Euro.

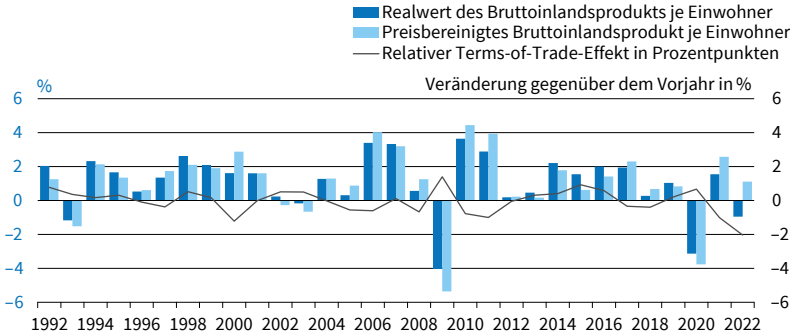
Im Vorjahresvergleich kann die handelsinduzierte Änderung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens durch den Faktor $RBIP/BIP_r - 1$ gemessen werden (relativer Terms-of-Trade-Effekt). Die Veränderungsrate entspricht dem Terms-of-Trade-Effekt in Prozent des unverketteten Bruttoinlandsprodukts in Vorjahrespreisen (T/BIP_r). Im Falle eines Trading Gain steigt (sinkt) der Realwert rascher (langsamer) als das preisbereinigte BIP. Sofern als genereller Deflator p_{LIV} ausgewählt worden ist, lässt sich der relative Terms-of-Trade-Effekt auch als Änderung des relativen Preisverhältnisses $p_{BIP}/\ p_{LIV} - 1$ auffassen

Der relative Terms-of-Trade-Effekt belief sich im Jahr 2022 auf 2,0 % des realen BIP, das ist der höchste Rückgang seit der deutschen Einheit (vgl. Abb. 1).[1] Aus der Verschlechterung der Terms of Trade resultiert für sich genommen sogar ein Realeinkommensminus von

[1] Zu einer tabellarischen Übersicht über die Terms-of-Trade-Effekte seit dem Jahr 1971 siehe Nierhaus und Wollmershäuser (2022).

Abb. 1

Realwert des Bruttoinlandsprodukts und reales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und relativer Terms-of-Trade-Effekt



[a] Differenz zwischen der Veränderungsrate des Realwerts des BIP und des preisbereinigten BIP.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors. © ifo Institut

2,3 Prozentpunkten. Der gesamte Verlust im Inland fiel aber um 0,3 Prozentpunkte geringer aus, weil der Beitrag des realen Wechselkurses zum Terms-of-Trade-Effekt positiv gewesen ist. So sind die Preise der international gehandelten Güter im Jahr 2022, wie bereits im Jahr 2021, stärker gestiegen als die Preise der Güter der inländischen Verwendung.

Insgesamt ging der Realwert des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr aufgrund des stark negativen Terms-of-Trade-Effekts um 0,2 % zurück. Je Einwohner gerechnet sank der Realwert des BIP sogar um 1,0 %, weil sich die Einwohnerzahl zugleich kräftig erhöht hat. Zwar gab es im vergangenen Jahr demografiebedingt und auch aufgrund mehrfacher sommerlicher Hitzewellen mehr Sterbefälle als Geburten, allerdings konnte die Lücke durch erhebliche Wanderungsgewinne insbesondere im Gefolge der Fluchtmigration aus der Ukraine mehr als geschlossen werden. Die Nettozuwanderung (Saldo aus Zu- und Fortzügen) im Jahr 2022 dürfte auf dem höchsten Stand seit dem Jahr 1950, dem Beginn der amtlichen Zeitreihe, gewesen sein (Statistisches Bundesamt 2023c).

Die Verschlechterung der Terms of Trade belastete im vergangenen Jahr für sich genommen die Entwicklung der heimischen Nettobetriebsüberschüsse und Selbständigeneinkommen[2]. Die so definierten Gewinne der Unternehmen dürften im Jahr 2022 nach der kräftigen Zunahme im Jahr 2021 im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt nicht weiter gestiegen sein; hierzu trug auch bei, dass die Lohnstückkosten beschleunigt zugenommen haben und die staatlichen Corona-Hilfen für von der Pandemie betroffene Unternehmen, Soloselbständige und Freiberufler ausgelaufen sind. Zudem erhöhte sich der in den VGR ausgewiesene Abschreibungsbedarf aufgrund gestiegener Wiederbeschaffungspreise. Gleichwohl haben etliche Unternehmen den wachsenden Kostendruck

[2] Die Nettobetriebsüberschüsse (einschließlich der Selbständigeneinkommen) werden in den deutschen VGR residual berechnet. Ausgehend von der Bruttowertschöpfung ergeben sie sich nach Abzug der Abschreibungen, der an die privaten Haushalte gehenden Arbeitnehmerentgelte und der sonstigen Produktionsabgaben zuzüglich der sonstigen Subventionen.

weitergeben und ihre Gewinnmargen bei entsprechend großer Nachfrage sogar ausweiten können, so im Baugewerbe, im Handel, Verkehr und Gastgewerbe sowie im Verarbeitenden Gewerbe (Wollmershäuser et al. 2022). Alles in allem stieg der BIP-Deflator im vergangenen Jahr mit einer Rate von 5,1 %, der Deflator der inländischen Verwendung mit einer Rate von 7,3 %.

ERGEBNISSE NACH WAREN UND DIENSTLEISTUNGEN

Aufgrund der aggregativen und strukturellen Konsistenz der in den deutschen VGR verwendeten Preisindizes vom Paasche-Typ[3] kann der gesamte Terms-of-Trade-Effekt aus den Terms-of-Trade-Effekten der zwischen In- und Ausland gehandelten Waren bzw. Dienstleistungen hergeleitet werden.

Der quantitativ dominierende Teil des gesamten Terms-of-Trade-Effekts resultiert aus Preisverschiebungen im Warenhandel (*commodity terms of trade*), in denen sich insbesondere die Notierungen für Energieträger niederschlagen (vgl. Nierhaus 2020). Die aus dem Dienstleistungsverkehr herrührenden Terms-of-Trade-Effekte sind für den Gesamteffekt in aller Regel von nachrangiger Bedeutung; eine Ausnahme davon stellt das Jahr 2021 dar, in dem es zu einem sprunghaften Anstieg der Einnahmen aus Gebühren für die Nutzung geistigen Eigentums gekommen war. Während die Ausgaben in dieser Rubrik laut Zahlungsbilanzstatistik nominal nur um 3 Mrd. Euro zunahmen, erhöhten sich die Einnahmen aus dem Ausland um gut 17 Mrd. Euro zu. Dazu haben Einnahmen aus Lizenzgebühren für Impfstoffe maßgeblich beigetragen. Per saldo ergab sich daraus für die deutsche Wirtschaft ein Realeinkommensplus von knapp 11,7 Mrd. Euro. Im vergangenen Jahr resultierte aus dem grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen dann wieder ein, wenngleich marginaler, Realeinkommensverlust in Höhe von 1,3 Mrd. Euro. Aus dem Exportkanal resultierte ein Plus von 3,0 Mrd. Euro, allerdings kam ein Minus aus dem Importkanal im Umfang von 4,3 Mrd. Euro (vgl. Tab. 2).

Aus dem Warenverkehr ergab sich im Jahr 2022 ein Realeinkommenverlust in Höhe von 73,5 Mrd. Zwar sind die Preise der ausgeführten Waren im vergangenen Jahr zum zweiten Mal stärker gestiegen als die Inlandspreise. Für sich genommen folgt aus dieser Zunahme ein Realeinkommensplus von 69,7 Mrd. Euro. Gegenzurechnen ist aber das große Minus in Höhe von 143,2 Mrd. Euro, das sich im gleichen Zeitraum

[3] Mit aggregativer Konsistenz ist gemeint, dass die Indexfunktion unabhängig davon ist, über wie viele Ebenen aggregiert wird. Bei struktureller Konsistenz eines Preisindex sind die mit seiner Hilfe berechneten Volumina additiv (vgl. von der Lippe 2004).

Tab. 2

Terms-of-Trade-Effekt nach Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2007 bis 2022

	Terms-of Trade-Effekt[a] zum Preisniveau des Vorjahres								
	Waren und Dienstleistungen			Waren			Dienstleistungen		
	ToT-Effekt[b] insgesamt	Export-preiseffekt[c]	Import-preiseffekt[d]	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt
	(1) = (2) + (3)	(2) = (5) + (8)	(3) = (6) + (9)	(4) = (5) + (6)	(5)	(6)	(7) = (8) + (9)	(8)	(9)
	in Mrd. Euro								
2007	2,83	–10,71	13,54	4,05	–9,22	13,27	–1,21	–1,48	0,27
2008	–16,92	–5,93	–10,98	–14,65	–5,40	–9,25	–2,26	–0,53	–1,73
2009	33,55	–27,84	61,40	36,99	–23,37	60,37	–3,43	–4,46	1,03
2010	–19,65	9,55	–29,21	–19,18	8,80	–27,98	–0,47	0,75	–1,22
2011	–26,66	5,89	–32,55	–22,40	9,64	–32,04	–4,25	–3,74	–0,51
2012	–1,35	3,19	–4,54	–3,26	0,11	–3,37	1,91	3,07	–1,16
2013	8,47	–27,99	36,46	11,17	–24,74	35,91	–2,70	–3,24	0,54
2014	11,71	–21,77	33,49	10,58	–22,22	32,81	1,13	0,44	0,68
2015	27,48	–1,24	28,72	27,97	–1,05	29,02	–0,48	–0,19	–0,29
2016	18,01	–21,30	39,31	16,75	–20,67	37,43	1,25	–0,62	1,88
2017	–11,11	–2,13	–8,98	–16,49	–5,58	–10,91	5,37	3,44	1,93
2018	–13,28	–20,64	7,36	–14,25	–19,40	5,14	0,97	–1,24	2,21
2019	7,03	–21,80	28,84	8,53	–18,90	27,43	–1,49	–2,90	1,40
2020	22,22	–22,32	44,54	25,12	–21,47	46,59	–2,90	–0,84	–2,05
2021	–35,28	20,04	–55,32	–46,94	4,55	–51,50	11,66	15,48	–3,82
2022	–74,78	72,65	–147,43	–73,45	69,69	–143,15	–1,32	2,96	–4,28

[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
[b] Terms-of-Trade-Effekt: $T = X_r(p_X/p - 1) + M_r(1 - p_M/p)$ mit X_r: Exporte in Vorjahrespreisen, M_r: Importe in Vorjahrespreisen, p_X: Exportpreisindex, p_M: Importpreisindex und p: genereller Deflator (hier: Preisindex der inländischen Verwendung).
[c] Exportpreiseffekt: $X_r\,(p_X/p - 1)$.
[d] Importpreiseffekt: $M_r\,(1 - p_M/p)$.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

im Zuge der kräftigen Zunahme der Preise für eingeführte Waren ergeben hat, maßgeblich verursacht durch die drastische Verteuerung von fossilen Energieträgern, sonstigen Rohstoffen und Vorleistungen. Fasst man den Waren- und Dienstleistungsverkehr zusammen, so resultiert aus dem Importkanal ein Realeinkommensminus in Höhe von 147,4 Mrd. Euro, aus dem Exportkanal ein Plus von 72,7 Mrd. Euro (vgl. Tab. 2). In Relation zum preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt folgt aus dem Importkanal ein Realeinkommensverlust in Höhe von 4 Prozentpunkten, aus dem Exportkanal ein Realeinkommensgewinn von 2 Prozentpunkten (vgl. Tab. 3).

EXKURS: REALWERTE FÜR WEITER GEFASSTE EINKOMMENSAGGREGATE

Realwerte können auch für weiter gefasste gesamtwirtschaftliche Einkommensaggregaten berechnet werden. Leitgedanke nach den Regeln des ESVG 2020 ist, dass alle Wertgrößen gesondert zu bereinigen sind. Aggregate, die formal in eine Mengen- und in eine Preiskomponente aufgespalten werden können, werden mit ihren aggregatsspezifischen Preisindizes deflationiert, d. h. in Vorjahrespreisen ausgewiesen. Einkommensgrößen ohne Mengen- und Preisgerüst (wie der *Saldo der grenzüberschreitenden* Primäreinkommen bzw. der Saldo der laufenden Transfers) werden dagegen mit einem einheitlich Deflator (hier: Preisindex der inländischen Verwendung) inflationsbereinigt.

Im Jahr 2022 hat der Realwert des Bruttonaleinkommens mit einer Rate von -0,4 % etwas stärker als der Realwert des Bruttoinlandsprodukts abgenommen, da der Realwert des Saldos der Primäreinkommen gegenüber dem Ausland (per saldo empfangene Arbeitnehmerentgelte, Vermögenseinkommen und Subventionen) zurückgegangen ist. Noch rascher sank mit einer Rate von –0,8 % der Realwert des gesamten verfügbaren Einkommens der inländischen Sektoren (finanzielle sowie nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, private und öffentliche Haushalte). Maßgeblich hierfür war der Abschreibungsbedarf, dessen Volumenwert sich merklich erhöht hat.

Zur Abrundung soll noch ein Blick auf die Entwicklung den Realwert der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) geworfen werden. Zu den nominal verfügbaren Einkommen zählen alle Einkommen aus unselbstständiger und selbstständiger Arbeit, Einkommen aus unternehmerischer Tätigkeit und Vermögen sowie empfangene laufende Transfers abzüglich geleisteter Transfers und Zinsen auf Hypo-

Tab. 3

Terms-of-Trade-Effekt nach Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2007 bis 2022

	Relativer Terms-of Trade-Effekt[a] zum Preisniveau des Vorjahres								
	Waren und Dienstleistungen			Waren			Dienstleistungen		
	ToT-Effekt[b] insgesamt	Exportpreis-effekt[c]	Importprei-seffekt[d]	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt	ToT-Effekt insgesamt	Export-preiseffekt	Import-preiseffekt
	(1) = (2) + (3)	(2) = (5) + (8)	(3) = (6) + (9)	(4) = (5) + (6)	(5)	(6)	(7) = (8) + (9)	(8)	(9)
	Veränderung in Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr								
2007	0,1	–0,4	0,6	0,2	–0,4	0,5	0,0	–0,1	0,0
2008	–0,7	–0,2	–0,4	–0,6	–0,2	–0,4	–0,1	0,0	–0,1
2009	1,4	–1,2	2,6	1,5	–1,0	2,5	–0,1	–0,2	0,0
2010	–0,8	0,4	–1,1	–0,8	0,3	–1,1	0,0	0,0	0,0
2011	–1,0	0,2	–1,2	–0,8	0,4	–1,2	–0,2	–0,1	0,0
2012	0,0	0,1	–0,2	–0,1	0,0	–0,1	0,1	0,1	0,0
2013	0,3	–1,0	1,3	0,4	–0,9	1,3	–0,1	–0,1	0,0
2014	0,4	–0,8	1,2	0,4	–0,8	1,1	0,0	0,0	0,0
2015	0,9	0,0	1,0	0,9	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
2016	0,6	–0,7	1,3	0,5	–0,7	1,2	0,0	0,0	0,1
2017	–0,3	–0,1	–0,3	–0,5	–0,2	–0,3	0,2	0,1	0,1
2018	–0,4	–0,6	0,2	–0,4	–0,6	0,2	0,0	0,0	0,1
2019	0,2	–0,6	0,8	0,3	–0,6	0,8	0,0	–0,1	0,0
2020	0,7	–0,7	1,3	0,8	–0,6	1,4	–0,1	0,0	–0,1
2021	–1,0	0,6	–1,6	–1,3	0,1	–1,5	0,3	0,4	–0,1
2022	–2,0	2,0	–4,0	–2,0	1,9	–3,9	0,0	0,1	–0,1

[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.
[b] Relativer Terms-of-Trade-Effekt: $T/BIP_r = X_r/BIP_r\,(p_x/p - 1) + M_r/BIP_r\,(1 - p_M/p)$ mit X_r: preisbereinigte Exporte, M_r: preisbereinigte Importe, BIP_r: preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt, p_x: Exportpreisindex, p_M: Importpreisindex und p: genereller Deflator (hier: Preisindex der inländischen Verwendung).
[c] Relativer Exportpreiseffekt: $X_r/BIP_r\,(p_x/p - 1)$.
[d] Relativer Importpreiseffekt: $M_r/BIP_r\,(1 - p_M/p)$.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

theken- und Konsumentenkredite (Schwarz 2008). Den Realwert der verfügbaren Einkommen wird hier mit Hilfe des Preisindex der privaten Konsumausgaben aus den VGR berechnet, der die Preisentwicklung der von den privaten Haushalten aktuell gekauften Waren und Dienstleistungen wiedergibt. Diesem Deflator liegt eine Indexformel nach Paasche mit wechselnden Gewichten zugrunde, die auf dem Warenkorb des jeweiligen Berichtsjahrs beruhen. Im Vergleich zum Verbraucherpreisindex (VPI), der mit festen Ausgabengewichten eines Basisjahrs (derzeit 2020) berechnet wird, ist der Preisindex der privaten Konsumausgaben umfassender und vermag überdies, Substitutionseffekte aufgrund von relativen Preisänderungen zeitnah abzubilden.

Trotz des großen Anstiegs des Konsum-Deflators in Höhe von 6,9 % sind die real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte[4] im Jahr 2022 nicht gesunken, sondern blieben gegenüber dem Vorjahr unverändert (vgl. Tab. 4). Zu diesem Ergebnis trugen einmal der hohe und noch zunehmende Beschäftigungsstand, beschleunigt expandierende Durchschnittslöhne und Altersrenten sowie kräftig steigende Unternehmens- und Vermögenseinkommen bei. Hinzu kam eine Vielzahl von finanziellen Beihilfen und zeitlich befristeten preisdämpfenden Maßnahmen, die die Bundesregierung im Rahmen dreier »Entlastungspakete« auf den Weg gebracht hat.[5] Die Entlastungspakete führten im Jahr 2022 zu fiskalischen Kosten in einem Gesamtvolumen von rund 33 Mrd. Euro (Lay und Peichl 2022); die höheren Staatsausgaben wurden überwiegend vom Bund kreditfinanziert (vgl. Statistisches Bundesamt 2023b).

[4] Unter Berücksichtigung der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche.

SUMMA SUMMARUM: TROTZ BIP-ZUWACHS IM JAHR 2022 KAUFKRAFTVERLUSTE

Der Nachweis von Realeinkommensgewinnen bzw. -verlusten aus dem internationalen Handel ergänzt die traditionelle Volumenrechnung in den VGR. Je größer der Anteil von Exporten und Importen am preisbereinigten BIP (Außenhandelsquote) ist und umso mehr sich die ausgeführten Güter in ihrer Zusammensetzung

[5] Zur Stützung der nominalen Haushaltseinkommen im Jahr 2022 wurden von der Bundesregierung insbesondere ein einmaliger Heizkostenzuschuss bzw. eine Energiepreispauschale für einkommensteuerpflichtige Erwerbstätige und Rentner auf den Weg gebracht, hinzu kamen ein Kinderbonus, Einmalzahlungen für Empfänger von Sozialleistungen bzw. Arbeitslosengeld 1 sowie diverse steuerliche Maßnahmen (Anhebung des Grundfreibetrags, des Arbeitnehmer-Pauschbetrags sowie der Entfernungspauschale für Fernpendler). Auf eine Dämpfung des Preisanstiegs auf der Verbraucherstufe zielten der Wegfall der EEG-Umlage, eine temporäre Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe (»Tankrabatt«), ein befristetes bundesweit gültiges »9-Euro-Ticket« für den öffentlichen Personennahverkehr, eine befristete Mehrwertsteuersenkung für Gas und Fernwärme sowie eine Dezember-Soforthilfe für Erdgas und Wärme (Bundesministerium der Finanzen 2022).

Tab. 4

Realwerte[a] gesamtwirtschaftlicher Einkommensaggregate zum Preisniveau des Vorjahres im Zeitraum 2007 bis 2022

	BIP (Realwert)	Brutto-national-einkommen	Verfügbares Einkommen der Volkswirtschaft	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[b]	BIP (Realwert) Index (2015 = 100)	Brutto-national-einkommen Index (2015 = 100)	Verfügbares Einkommen der Volkswirtschaft Index (2015 = 100)	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte[b] Index (2015 = 100)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	in Mrd. Euro				Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr			
2007	2459,00	2494,70	2051,31	1483,54	3,1	2,9	2,9	–0,2
2008	2506,67	2530,47	2062,73	1520,11	0,3	–0,2	–0,9	0,6
2009	2434,98	2489,89	2009,68	1539,22	–4,4	–3,1	–4,1	–0,7
2010	2528,43	2579,15	2086,50	1549,93	3,4	3,1	3,5	0,6
2011	2638,14	2705,70	2204,64	1599,76	2,9	3,4	4,1	1,5
2012	2703,71	2768,58	2247,60	1645,72	0,4	0,2	–0,2	1,1
2013	2765,57	2829,60	2285,82	1667,65	0,7	0,7	0,2	0,0
2014	2885,44	2943,25	2390,84	1718,99	2,6	2,3	2,9	1,7
2015	2998,45	3066,79	2495,41	1772,64	2,4	2,7	2,9	2,2
2016	3111,73	3188,92	2599,87	1828,56	2,8	3,0	3,4	2,6
2017	3207,71	3284,14	2668,95	1876,92	2,3	2,2	2,0	1,9
2018	3285,95	3396,73	2758,07	1947,98	0,6	1,5	1,5	2,2
2019	3407,93	3522,62	2854,65	1997,26	1,3	1,3	1,1	1,0
2020	3367,23	3466,37	2764,64	2038,00	–3,1	–3,4	–4,8	0,7
2021	3459,57	3582,28	2860,44	2027,13	1,6	2,2	2,4	–1,1
2022	3594,79	3715,00	2948,61	2090,82	–0,2	–0,4	–0,8	0,0

[a] Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung.
[b] Berechnet mit dem Preisindex der privaten Konsumausgaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

von den eingeführten Gütern unterscheiden, desto größer können Terms-of-Trade-Effekte werden. Dies muss zwar nicht im längerfristigen Durchschnitt gelten, weil sich Realeinkommenseffekte aus dem Außenhandel über größere Zeiträume ausgleichen können. Für die deutsche Wirtschaft haben sich in den vergangenen 31 Jahren Handelsgewinne und -verluste saldiert. Auf kurze Sicht und damit unter konjunkturell relevantem Blickwinkel gab es dagegen immer wieder beachtliche Realeinkommenseffekte, der mittlere Terms-of-Trade-Effekt belief sich in diesem Zeitraum dem Betrag nach auf knapp 0,6 Prozentpunkte.

Die mit dem herkömmlich preisbereinigten BIP gemessene wirtschaftliche Leistung hat im Jahr 2022, wie schon im Jahr 2021, die Realeinkommens- und damit die Wohlfahrtsentwicklung in Deutschland überschätzt. Weil die Importpreise aufgrund der Verteuerung von Energie und Vorprodukten stärker als die Exportpreise gestiegen sind, ist ein spürbarer Teil des in Deutschland erwirtschafteten Realeinkommens ins Ausland abgeflossen. Die Realeinkommenseinbußen belaufen sich zum Preisniveau von 2021 auf rund 75 Mrd. Euro, umbewertet auf das höhere Preisniveau im vergangenen Jahr auf rund 80 Mrd. Euro. Während das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt 2022 um 1,9 % zuzulegen vermochte und damit erstmals das Vorkrisenniveau von 2019 übertreffen konnte, sank zeitgleich der Realwert des Bruttoinlandsprodukts im Vorjahresvergleich um 0,2 %. Der BIP-Realwert liegt damit um 1,7 % unter dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019, dies gilt auch für den Realwert des Bruttonationaleinkommens. Der Realwert des verfügbaren Einkommens aller inländischen Sektoren unterschritt zuletzt das Niveau des Jahres 2019 sogar um 3,3 %. Zwar können die Realeinkommensverluste für private Haushalte und für (insbesondere energieintensive) Unternehmen durch staatliche Hilfen gemindert werden, die Wohlfahrtseinbußen sind damit aber nur umverteilt. Per saldo bleiben sie für die Volkswirtschaft in voller Höhe bestehen.

REFERENZEN

Abberger K. und W. Nierhaus (2018), »Terms of Trade und Trading Gain in Deutschland und der Schweiz: Ein Ländervergleich«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 38–42.

Bundesministerium der Finanzen (2022), »Schnelle und spürbare Entlastungen in Milliardenhöhe«, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/schnelle-spuerbare-entlastungen.html.

Europäische Kommission (2014), *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)*, Europäische Union, Luxemburg.

Gutmann, P. (1981), »The Measurement of Terms of Trade Effects«, *Review of Income and Wealth* 27(4), 433–453.

Lay, M. und A. Peichl (2022), »Entlastungen für Haushalte und Unternehmen – Was kostet es den Staat?«, *ifo Schnelldienst* 75(11), 3–6.

Lippe, P. von der (2004), »Aggregationseigenschaften (Additivität) von Kettenindizes«, Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), *Neunte Konferenz »Messen der Teuerung«, Marburg 17./18. Juni*, Tagungsband, 103–114.

Nierhaus, W. (2020), »Realwert des Bruttoinlandsprodukts,Terms of Trade und Trading Gain«, in: Reimund Mink, Klaus Voy (Hrsg.), *Preisbereinigung und Realwirtschaft in Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, Metropolis Verlag, Marburg, 89–106.

Nierhaus, W. und T. Wollmershäuser (2022), »Zur Bestimmung der Realeinkommensverluste in der gegenwärtigen Energiekrise«, *ifo Schnelldienst* 75(11), 47–53.

Schwarz, N. (2008), »Einkommensentwicklung in Deutschland«, *Wirtschaft und Statistik* (3), 197–206.

Statistisches Bundesamt (2023a), *Fachserie 18, Reihe 1.1, Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse* 2022, 13. Januar, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023b), »Pressekonferenz Bruttoinlandsprodukt 2022 für Deutschland«, Pressemitteilung, 13. Januar, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2023/bip2022/bruttoinlandsprodukt-einladung.html.

Statistisches Bundesamt (2023c), »Bevölkerung im Jahr 2022 auf 84,3 Millionen gewachsen«, Pressemitteilung, 19. Januar, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_026_124.html.

United Nations (2009), *System of National Accounts 2008*, New York.

Wollmershäuser, T., S. Ederer, F. Fourné, C. Glocker, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, J. Ragnitz, A.-C. Rathje, R. Šauer, S. Sauer, M. Schasching und L. Zarges (2022), »ifo Konjunkturprognose Winter 2022: Inflation und Rezession«, *ifo Schnelldienst* Sonderausgabe Dezember.

Klaus Wohlrabe

Zum Innovationsverhalten in der Industrie im Jahr 2022

IN KÜRZE

Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) sind essenziell für die Wettbewerbsposition eines Unternehmens sowie dessen (langfristigen) Erfolg. Darüber hinaus spielen FuE für die langfristigen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft eine sehr wichtige Rolle. Auf Basis der ifo Konjunkturumfrage zeigt der vorliegende Artikel, dass der relative Anteil der innovierenden Industriefirmen 2022 etwas abgenommen. Ein Rückgang wurde auch schon für 2021 beobachtet. Der prozentuale Anteil der Beschäftigten, die FuE betreiben, sowie der Anteil der Ausgaben am Umsatz waren ebenfalls rückläufig. Dennoch ist keine grundlegende Abkehr der Industrie in Deutschland zu erkennen.

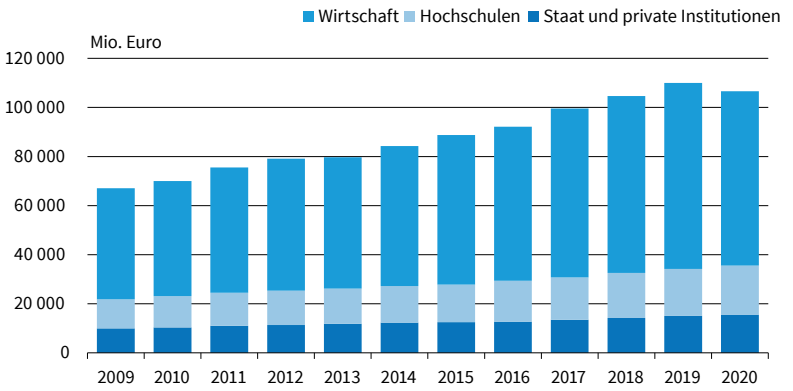
Innovationen spielen eine zentrale Rolle für das Wirtschaftswachstum, da sie insbesondere die Produktionstechnologie verbessern. Die letzten drei Jahre waren durch zwei große exogene Schocks gekennzeichnet: die Corona-Pandemie sowie den Krieg in der Ukraine. Dies hat zu großen Verwerfungen in der Wirtschaft geführt. Das Bruttoinlandsprodukt ist teilweise deutlich gefallen (vgl. u.a. Wollmershäuser et al. 2020; 2022), Lieferketten sind gerissen und haben zu Materialengpässen in der Industrie und im Handel geführt (vgl. Leiss und Wohlrabe 2021). Wie haben sich vor diesem Hintergrund das Innovationsverhalten und die entsprechenden Ausgaben in der deutschen Volkswirtschaft geändert? Neben dem klassischen Wissenschaftssystem mit seinen Universitäten und Forschungsinstitutionen geht ein großer Teil der Innovationen auf bewusste Entscheidungen von Unternehmen zurück, die in Forschung und Entwicklung (FuE) investieren.

Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Zeitablauf bis 2020 dar. Neuere Daten liegen noch nicht vor. Es zeigt sich eine kontinuierliche Steigerung von rund 67 Mrd. Euro 2009 auf 110 Mrd. Euro 2019. 2020 ist es erstmals zu einem Rückgang um knapp 3,5 Mrd. Euro gekommen. Die aktuell rund 107 Mrd. Euro entsprechen 3,13 % des Bruttoinlandsprodukts. Der Rückgang war allein durch geringere Ausgaben in der Wirtschaft getrieben. Staatliche und private Institutionen sowie Hochschulen konnten ihre Ausgaben auch 2020 leicht steigern. Die Anteile der einzelnen Sektoren sind dabei sehr konstant über die Zeit. Die Wirtschaft liegt hier mit knapp rund zwei Dritteln klar vorn. Der Innovationsbericht des ZEW (2023) schätzt, dass die Innovationsausgaben 2021 wieder gestiegen sind. Gleiches wird für 2022 erwartet.[1]

Es stellt sich die Frage, welche Richtung die Entwicklung der FuE-Ausgaben angesichts der exogenen Schocks in den letzten zwei Jahren hatte. Eine mögliche Antwort soll im Folgenden mit Hilfe von Umfragedaten gegeben werden.

Abb. 1

Entwicklung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

TROTZ LEICHTEN RÜCKGANGS: KEINE TRENDWENDE HIN ZU WENIGER FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSAKTIVITÄTEN

Im Rahmen der ifo Konjunkturumfragen werden die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes einmal jährlich im Dezember zu ihren Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten in inländischen Standorten befragt.[2] Dabei gaben 70,6 % der Unternehmen an, im Laufe des Jahres 2022 FuE-Aktivitäten durchgeführt zu haben. Damit sank der Anteil im Vorjahresvergleich leicht um 0,5 Prozentpunkte (vgl. Abb. 2). Seit Beginn der Erhebung dieser Frage im Jahr 2016 war dies sogar der niedrigste bisher ermittelte Anteil. Der Höhepunkt wurde ausgerechnet im ersten Corona-Jahr 2020 mit 73,7 % erreicht.[3]

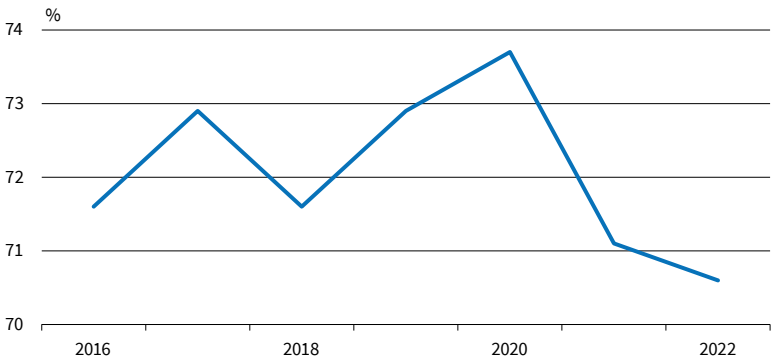
[1] Die Zahlen im Innovationsbericht unterscheiden sich deutlich zu denen, die in Abbildung 1 ausgeführt sind. Dies ist auf unterschiedliche Abgrenzungen und Definition bzgl. Forschung und Entwicklung bzw. Innovationen zurückzuführen.
[2] Alle Angaben in den ifo Konjunkturumfragen beziehen sich nur auf inländische Standorte. Eine detaillierte Beschreibung der Methodik sowie der genauen Fragestellung findet sich in Sauer und Wohlrabe (2020).
[3] Aufgrund geänderter Gewichtung unterscheiden sich die Zahlen leicht von denen in Sauer und Wohlrabe (2021).

Trotz des leichten Rückgangs in den letzten beiden Jahren kann noch nicht von einer Trendwende hin zu weniger Engagement bei Forschung und Entwicklung gesprochen werden. Die Industrieunternehmen in Deutschland sind weiterhin stark bei diesem Thema engagiert auch mit Hinblick auf den internationalen Wettbewerb. Tabelle 1 zeigt den Anteil der Unternehmen mit FuE-Aktivitäten in Deutschland im Jahr 2022 im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2018–2021 für verschiedene Industriesparten. Dabei fällt zunächst auf, dass die Anteile je nach Branchen stark variieren. So handelt es sich bei den Bereichen Pharma, Automobil, Maschinenbau, Chemie, DV-Geräte und Elektro um die FuE-intensiveren Industriebranchen. Im Druckgewerbe und der Holzindustrie dagegen betreibt weniger als ein Drittel der Umfrageteilnehmer FuE-Aktivitäten. Der Vergleich zum Vierjahresdurchschnitt zeigt, dass die Anteile im Jahr 2022 in sieben von 20 Branchen höher liegen, bei den anderen darunter.

Außerdem werden die an der Umfrage teilnehmenden Industrieunternehmen auch zum Anteil des FuE-Personals an allen Beschäftigten sowie zum Anteil der FuE-Ausgaben am Gesamtumsatz des Erzeugnisbereiches befragt (vgl. Tab. 1). Demnach lag der Anteil der FuE-Ausgaben am Umsatz insgesamt leicht unter dem durchschnittlichen Niveau der vergangenen Jahre. Gleiches gilt auch für den Anteil des FuE-Personals an allen Beschäftigten bei Unternehmen, die Forschung betreiben. Auf Spartenebene stechen vor allem die Pharmaindustrie sowie die Hersteller von DV-Geräten mit historischen hohen FuE-Anteilen sowohl bei den Ausgaben als auch in Bezug auf das Personal heraus. Die Werte für 2022 liegen jedoch etwas darunter. Auch in der Automobilindustrie gehört mehr als jede*r zehnte Beschäftigte dem FuE-Bereich an.

Abb. 2

Anteil der Industrieunternehmen mit FuE-Aktivität



Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

VERGLEICH ZUR INNOVATIONSERHEBUNG DES ZEW

Das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung hat im Januar 2023 die Ergebnisse der Innovationserhebung veröffentlicht (ZEW 2023).

Tab. 1

FuE-Aktivitäten aufgegliedert nach Industriesparten

	Anteil Unternehmen mit FuE-Aktivität		Anteil FuE-Personal an allen Beschäftigten		Anteil FuE-Ausgaben am Umsatz	
	2022	Durchschnitt 2018–2021	2022	Durchschnitt	2022	Durchschnitt
Verarbeitendes Gewerbe	70,6	72,3	7,5	7,9	4,6	5,1
Pharmaindustrie	88,0	83,7	12,7	13,9	5,3	7,4
Chemische Industrie	86,3	85,2	8,1	9,1	4,2	4,9
Automobilindustrie	84,9	84,0	12,2	13,3	4,7	7,3
Datenverarbeitungsgeräte	84,7	85,1	11,8	14,9	7,8	8,9
Maschinenbau	84,1	86,7	7,4	7,1	5,1	4,8
Elektrische Ausrüstungen	80,9	81,3	10,0	8,5	5,8	5,2
Lederwaren	69,4	84,8	5,2	4,2	7,0	3,9
Herstellung von Textilien	65,1	67,4	4,5	4,7	3,3	4,4
Metallerzeugung u. -bearbeitung	65,0	61,2	2,4	2,8	2,2	2,1
Gummi- u.Kunststoffwaren	62,2	65,4	4,0	5,4	3,0	3,5
Glas, Keramik, Verarb. v. Steinen und Erden	56,6	62,5	3,8	3,6	2,9	3,2
Herst. von Möbeln	51,8	64,0	3,5	6,2	3,7	4,5
Bekleidung	50,5	56,8	3,0	5,1	2,3	3,5
Herstellung von Metallerzeugnissen	46,3	46,0	5,3	4,4	4,0	3,5
Papiergewerbe	43,4	55,6	2,6	2,8	3,0	2,3
Getränkeherstellung	41,7	31,7	1,7	2,9	5,8	3,3
Nahrungs- und Futtermittelindustrie	40,0	50,3	4,0	2,9	1,9	2,4
Holzindustrie	31,9	29,6	2,4	2,1	2,3	2,4
Druckerzeugnisse	24,1	26,5	4,1	4,6	9,8	6,5

Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

Dort wird nicht nur die Industrie, sondern insbesondere auch der Dienstleistungssektor sowie der Großhandel berücksichtigt. Die Erhebung geht für die Industrie für 2021 von einem Anteil an Unternehmen, die Innovation betreiben, von 68 % aus. Dies liegt nahe dem Wert aus der ifo-Umfrage von 71,1 %. Bei dem Umsatzanteil der Innovationen werden 5,7 % bei der ZEW-Auswertung dokumentiert – etwas mehr als die 5 % aus der ifo-Umfrage. Eine Erklärung für den Unterschied ist, dass bei der ZEW-Umfrage Industriezweige, die in der ifo-Umfrage nicht abgedeckt sind, berücksichtigt werden, wie z. B. Tabak oder Bahn- und Schiffsbau.

REFERENZEN

Leiss, F. und K. Wohlrabe (2021), »Aktuelle Entwicklungen bei Materialengpässen und Lieferproblemen in der deutschen Wirtschaft«, *ifo Schnelldienst digital* 2(19).

Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg., 2020), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, ifo Institut. München.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (2021), »Industrieunternehmen setzen auch während der Coronakrise weiter auf Forschung und Entwicklung«, *ifo Schnelldienst digital* 2(8).

Wollmershäuser, T., S. Ederer, F. Fourné, C. Glocker, M. Lay, R. Lehmann, S. Link, S. Möhrle, J. Ragnitz, A.Rathje, R. Šauer, S. Sauer, M. Schasching, L. Zarges (2022): »ifo Konjunkturprognose Winter 2022: Inflation und Rezession«, *ifo Schnelldienst* Sonderausgabe Dezember

Wollmershäuser, T., M. Göttert, C. Grimme, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, M. Menkhoff, S. Möhrle, A.-C. Rathje, M. Reif, P. Sandqvist, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Winter 2020: Das Coronavirus schlägt zurück – Erneuter Shutdown bremst Konjunktur ein zweites Mal aus«, *ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe Dezember.

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (2023), Innovationen in der deutschen Wirtschaft, *Indikatorenbericht zur Innovationserhebung* 2022, ZEW, Mannheim.

THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 03/2023 erscheint am 15. März 2023

Deindustrialisierung: Schreckgespenst oder notwendiger Schritt im Strukturwandel der deutschen Wirtschaft ?