

Steuerreform sieht keinen Ausgleich der kalten Progression vor

Martin Beznoska / Tobias Hentze, 07.07.2026

Die geplante Reform der Einkommensteuer entlastet zwar gezielt kleine und mittlere Einkommen, bleibt insgesamt aber deutlich hinter einer echten Tarifreform zurück. Vor allem der unvollständige Ausgleich der kalten Progression führt im Jahr 2028 zu realen Steuererhöhungen.

Die Reform der Einkommensteuer steht seit Längerem auf der politischen Agenda. Da die letzte grundlegende Tarifreform mehr als zwei Jahrzehnte zurückliegt, ist es folgerichtig, dass die Bundesregierung dieses Thema aufgreift. Die nun geplanten Maßnahmen folgen dem Ziel des Koalitionsvertrags, kleinere und mittlere Einkommen zu entlasten. Gemessen an diesem Anspruch bleibt der Reformschritt jedoch überschaubar.

Die Bundesregierung beziffert das Entlastungsvolumen für das Jahr 2028 auf 10 Milliarden Euro. Davon entfallen rund 5 Milliarden Euro auf die Anhebung des Grundfreibetrags, der von derzeit 12.348 Euro in zwei Schritten auf 12.900 Euro steigen soll. Darüber hinaus soll der Beginn des Spitzensteuersatzes von 42 Prozent von bislang 69.878 Euro auf 70.600 Euro verschoben werden. Daraus ergibt sich ein nominaler Entlastungseffekt von rund 1 Milliarde Euro. Hinzu kommt die Erhöhung des Kindergelds von derzeit 3.108 Euro auf 3.264 Euro pro Jahr, die mit einem Entlastungsvolumen von knapp 3 Milliarden Euro veranschlagt wird. Der um 200 Euro höhere Arbeitnehmer-Pauschbetrag führt zudem zu

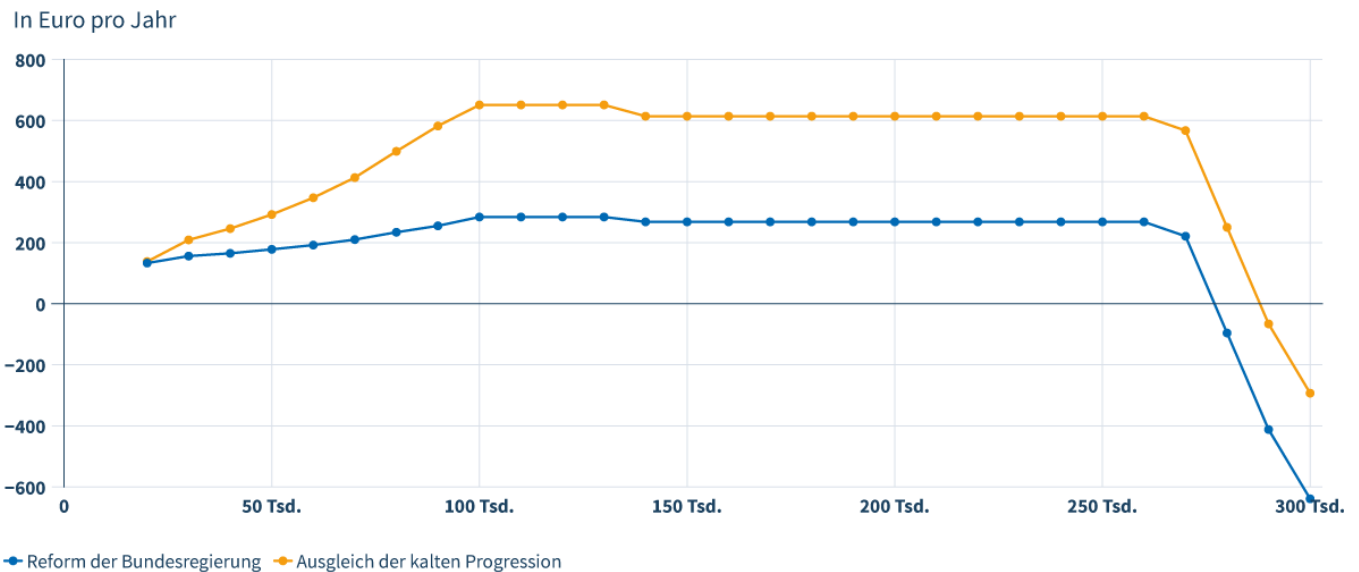
Mindereinnahmen des Staates von rund 1 Milliarden Euro (IW-Berechnungen auf Basis von BMF, 2026a/b).

Im Unterschied zu den vergangenen Jahren ist eine Anpassung der Tarifeckwerte mit der erwarteten Inflationsrate jedoch nicht oder nur eingeschränkt vorgesehen. Bleibt eine solche Anpassung aus, kommt es zur kalten Progression. Darunter ist zu verstehen, dass inflationsbedingte Einkommenszuwächse zu einer höheren durchschnittlichen Steuerbelastung führen, obwohl die reale Kaufkraft der Einkommen unverändert bleibt. Der Grund liegt darin, dass die tariflichen Einkommensgrenzen nominal konstant bleiben, während die Einkommen infolge der Inflation steigen. Selbst wenn die Einkommenszuwächse lediglich die Geldentwertung ausgleichen und somit keine reale Einkommensverbesserung darstellen, nimmt die durchschnittliche Steuerbelastung zu, sofern der Tarif nicht entsprechend der Inflationsrate angepasst wird.

Kalte Progression wurde 11 Jahre lang ausnahmslos ausgeglichen

Zwar existiert in Deutschland bislang kein automatischer Mechanismus zum Ausgleich der kalten Progression. Gleichwohl hat die Politik in den vergangenen elf Jahren durchgehend eine Anpassung vorgenommen. Vor diesem Hintergrund stellen die aktuellen Reformpläne einen Bruch mit der bisherigen Praxis dar.

Veränderung des Nettoeinkommens für einen Singlehaushalt nach Höhe des Bruttoeinkommens im Jahr 2028



Anmerkungen: Abhängig Beschäftigte/r, Einkommensteuer und ggf. Solidaritätszuschlag.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Aufgrund der nur unzureichenden Anhebung der Tarifeckwerte verfehlt das Vorhaben der Bundesregierung das Ziel, den sogenannten Mittelstandsbauch abzuflachen. Genau dies war Gegenstand früherer Tarifreformen in den 1980er- und 1990er-Jahren sowie zuletzt zu Beginn der 2000er-Jahre (Beznoska/Hentze, 2026). Eine Abflachung des Tarifverlaufs würde bedeuten, dass der Grenzsteuersatz, also die Steuerbelastung des jeweils zusätzlich verdienten Euro, langsamer ansteigt. Die nun geplanten Änderungen bewirken eher das Gegenteil. Vor allem in der ersten Tarifzone dürfte der Verlauf durch die Anhebung des Grundfreibetrags sogar noch steiler werden. Damit steigt die Grenzbelastung für kleine und mittlere Einkommen weiterhin rasch auf ein hohes Niveau. Dies schwächt die Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit, da von zusätzlichem Arbeitsersatz, etwa durch Überstunden oder eine Erhöhung der Arbeitszeit, netto weniger verbleibt.

Positiv ist gleichwohl, dass die vorgesehenen Maßnahmen gezielt Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen adressieren. Diese Gruppen sind von den gestiegenen Lebenshaltungskosten besonders betroffen. Entsprechend ergeben sich vor allem für Familien spürbare Entlastungen. Mit steigendem Einkommen nimmt die zusätzliche Entlastung hingegen kaum noch zu, da der Tarifverlauf weitgehend unverändert bleibt. Bis zu

einem Bruttoeinkommen von etwa 100.000 Euro steigt die absolute Entlastung an, ab 280.000 Euro kommt es zu Mehrbelastungen.

Allerdings zeigt sich bereits bei mittleren Einkommen, dass die kalte Progression der Jahre 2026 und 2027 durch die geplanten Änderungen nicht vollständig ausgeglichen wird. Zur Einordnung wird für diesen Zeitraum eine kumulierte Inflationsrate von 4,5 Prozent unterstellt. Dies kann angesichts der aktuellen Erwartungen als eher vorsichtige Annahme gelten und entspricht zugleich der vorgesehenen Anpassung von Grundfreibetrag und Kindergeld. Ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression für die Jahre 2026 und 2027 würde bei dieser Inflationsrate einschließlich Kindergeld und Kinderfreibetrag nach IW-Berechnungen zu einem Aufkommenseffekt von gut 15 Milliarden Euro führen.

Der vollständige Ausgleich der kalten Progression hätte einen vergleichbaren Verlauf der Entlastungswirkung nach Bruttoeinkommen, allerdings auf höherem Niveau. So wird ein Single mit einem Bruttojahreseinkommen von 50.000 Euro um 114 Euro weniger entlastet, als es die kalte Progression erfordern würde. Bei einem Bruttoeinkommen von 80.000 Euro wären es nach den Plänen der Bundesregierung 265 Euro weniger (Abbildung).

Hinzu kommt die geplante Anhebung der sogenannten Reichensteuer, die das Nettoentlastungsvolumen um knapp 3 Milliarden Euro verringert. Zugleich wird die Progression im oberen Einkommensbereich weiter verschärft. Ein erheblicher Teil der dadurch erwarteten Mehrbelastungen entfällt auf unternehmerische Einkünfte. Auf letztere entfallender Betrag wird auf rund 2 Milliarden Euro geschätzt. Da viele vom Spitzen- und Reichensteuersatz betroffene Einkommen aus Personengesellschaften und Einzelunternehmen stammen, ist die Einkommensteuer in Deutschland zugleich eine relevante Unternehmensteuer. Vor diesem Hintergrund steht die geplante Steuererhöhung im Widerspruch zu dem ebenfalls formulierten Ziel, Wachstum und private Investitionen zu stärken. Höhere steuerliche Belastungen auf unternehmerische Erträge können die Investitionsanreize mindern und damit die wirtschaftspolitische Zielsetzung unterlaufen.

Auch aus Verteilungsaspekten wäre ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression zu empfehlen. Zwar steigt die absolute Entlastung bis zu einem Maximalbetrag an (wie in der Abbildung zu sehen ist), allerdings ist die relative Entlastung im Verhältnis zum Einkommen bei den mittleren Einkommen am höchsten. Im Ergebnis erhöht der Ausgleich der kalten Progression immer den Anteil am Steueraufkommen, der von den oberen 10 Prozent der Einkommensverteilung und auch den oberen 1 Prozent zu zahlen ist und macht die Steuerlastverteilung insgesamt progressiver (vgl. Beznoska/Hentze, 2026).

Wachstumsimpuls wird durch halbherzigen Schritt verpasst

Insgesamt stellt die geplante Einkommensteuerreform zwar einen Schritt zur Entlastung bestimmter Einkommensgruppen dar. Von einer grundlegenden und umfassenden Reform des Einkommensteuertarifs kann jedoch keine Rede sein. Dafür wären ein vollständiger Ausgleich der kalten Progression, eine spürbare Verbesserung der Arbeitsanreize und eine konsistente Ausrichtung der Steuerpolitik auf Wachstum und Investitionen notwendig.

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2026, Reform der Einkommensteuer. Arbeits- und Investitionsanreize stärken, IW-Policy Paper, Nr. 5, Berlin / Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2026a, Für mehr Fairness: Wie kleine und mittlere Einkommen, insbesondere Familien mit Kindern, entlastet werden, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/koalitions-ausschuss-einigung-auf-steuerentlastung.html> [6.7.2026]

BMF, 2026b, Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2026, Berlin