IMK
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

EINKOMMENSTEUERREFORMGESETZ 2027: KALTE PROGRESSION BLEIBT

Sozialbeiträge relevanter für mittlere Einkommen

Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027 (Drucksache 21/8235) am 4. November 2026

Katja Rietzler[1]

2.11.2026

Zusammenfassung

Die Steuerrechtsänderungen des Einkommensteuerreformgesetzes 2027 gleichen die sogenannte „kalte Progression“ nicht aus. Für Alleinstehende wie Familien steigt die steuerliche Belastung bis 2028 auch an, wenn das Einkommen nur steigt wie das Preisniveau. Die Bundesregierung macht zudem keine Fortschritte bei ihrem im Koalitionsvertrag festgelegten Vorhaben, die Schere zwischen der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags und der des Kindergeldes zurückzuführen. Dennoch ist aktuell von kurzfristigen weitergehenden Entlastungsmaßnahmen abzuraten. Sie würden die Haushaltslage für Bund, Länder und Kommunen weiter verschärfen und insbesondere auf der Ebene von Ländern und Kommunen den Erfolg des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität zusätzlich gefährden.

[1] Referatsleiterin Steuer und Finanzpolitik, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Mail katja-rietzler@boeckler.de.

Der Sachverhalt

Mit dem Einkommensteuerreformgesetz 2027 sollen der Einkommensteuertarif für die Jahre 2027 und 2028 angepasst werden, Kindergeld und Kinderfreibetrag in beiden Jahren erhöht werden und der Arbeitnehmerpauschbetrag soll im Jahr 2027 von 1230 Euro auf 1430 Euro angehoben werden und vorerst auf diesem Niveau bleiben. Zusätzlich gibt es Veränderungen bei der Behandlung von Sonn- und Feiertagszuschlägen und Aufwendungen für Handwerkerleistungen. Der Gesetzentwurf sieht zudem eine Anhebung des einheitlichen Pauschsteuersatzes bei Minijobs von 2 % auf 5 % und die Einführung eines besonderen gewerbesteuerlichen Zerlegungsmaßstabes für Betreiber von Rechenzentren vor.

Anders als das Steuerfortentwicklungsgesetz beschränkt sich der vorliegende Gesetzentwurf beim Steuertarif nicht auf reine Änderungen der Tarifeckpunkte, sondern er verändert auch den Tarifverlauf. Dabei soll der Grundfreibetrag 2027 von 12.348 Euro auf 12.564 Euro und 2028 weiter auf 12.900 Euro angehoben werden. Der nächste Tarifeckpunkt soll in beiden Jahren auf dem Wert für 2026 (17.799 Euro) verharren, während der darauffolgende Tarifeckpunkt 2027 von 69.878 Euro auf 70.600 Euro angehoben werden und 2028 konstant bleiben soll. Die Schwelle zum bisherigen Grenzsteuersatz mit Reichensteuer von 45 % soll von 277.825 Euro auf 249.999 Euro abgesenkt werden. Oberhalb eines zu versteuernden Einkommens von 279.999 Euro soll eine dritte Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 47 % („2. Reichensteuer“) eingeführt werden.

Das Kindergeld soll im Jahr 2027 pro Kind und Monat um 8 Euro auf 267 Euro angehoben werden, im Jahr 2028 um 5 weitere Euro auf 272 Euro. Der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes soll 2027 auf 3.564 Euro steigen und 2028 weiter auf 3.654 Euro steigen. Da dieser Freibetrag von jedem Elternteil geltend gemacht werden kann, ergibt sich für 2027 insgesamt eine Erhöhung um 300 Euro, für 2028 um 180 Euro, wobei der Entlastungseffekt – soweit der Kinderfreibetrag für Steuerpflichtige günstiger ist – positiv vom jeweiligen Grenzsteuersatz abhängt. Die Anhebung des Grenzsteuersatzes für zu versteuernde Einkommen oberhalb von 279.999 Euro führt dazu, dass die Entlastung durch den Kinderfreibetrag für diese Einkommen auch steuersatzbedingt höher ausfällt. Beim Kindergeld beträgt die Erhöhung im Jahr 2027 insgesamt je Kind 96 Euro, im Jahr 2028 60 Euro.

Insgesamt soll das Einkommensteuerreformgesetz 2027 im kommenden Jahr zu kassenmäßigen Steuermindereinnahmen von 4,5 Mrd. Euro und im Jahr 2028 von 6,0 Mrd. Euro. Für den Bund sind das 1,9 Mrd. Euro und 2,5 Mrd. Euro, für die Länder 1,9 Mrd. Euro und 2,6 Mrd. Euro, für die Gemeinden 0,7 Mrd. Euro und 0,9 Mrd. Euro. Während die Maßnahmen des Gesetzes insgesamt zu Mindereinnahmen führen, gehen die Absenkung der Schwelle zur Reichensteuer, die Einführung einer zweiten Reichensteuer, die Änderungen bei Handwerkerleistungen und die Anhebungen des einheitlichen Pauschsteuersatzes bei Minijobs für sich genommen mit Mehreinnahmen einher.

Vorliegende Anträge von Fraktionen der Opposition fordern die Einführung eines Tarifs auf Rädern (Drucksache 21/8065), eine stärkere Angleichung der absoluten Entlastung durch Kindergeld und Kinderfreibetrag (Drucksache 21/8278), eine gezieltere Entlastung von niedrigen und mittleren Einkommen unter anderem durch eine stärkere Anhebung des Grundfreibetrags, eine Senkung der Krankenkassenbeiträge und die Einführung eines Alleinerziehendengeldes mit einer Ausgestaltung analog zum Kindergeld (Drucksache 21/8379).

Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme fokussiert sich auf die Auswirkungen der geplanten Steuerrechtsänderungen auf abhängig Beschäftigte. Sie geht nicht auf die geplanten Änderungen bei der steuerlichen Behandlung von Sonn- und Feiertagszuschlägen und bei der Absetzbarkeit von Aufwendungen für Handwerkerleistungen ein. Ausgeblendet werden ebenfalls die Anhebung des einheitlichen Pauschsteuersatzes bei Minijobs von 2 % auf 5 % und die Einführung eines besonderen gewerbesteuerlichen Zerlegungsmaßstabes für Betreiber von Rechenzentren. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Stellungnahme lagen der Existenzminimumbericht und der Steuerprogressionsbericht nicht vor.

Bewertung

Grundsätzliche Überlegungen[2]

Seit 2014 werden der Steuertarif und der Kinderfreibetrag für jedes Jahr angepasst, um die sogenannte „kalte Progression“ auszugleichen. Das Bundesfinanzministerium definiert „kalte Progression“ folgendermaßen: „Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der auf Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist, die lediglich den Preisanstieg (Inflation) ausgleichen.“ (BMF 2020) Das ist nachvollziehbar, denn in diesem Fall ist die reale Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers nicht gestiegen, was gerade in Zeiten hoher Inflation wie 2022 und 2023 ohne Gegensteuern schnell zu spürbaren Belastungen führen kann.

Will man prüfen, ob und in welchem Umfang es zu „kalter Progression“ gekommen ist, so wird es schnell komplizierter. Es wären verschiedene Vorgehensweisen denkbar, die jeweils zu verschiedenen Ergebnissen führen. Häufig wird die nur die Steuer relativ zum zu versteuernden Einkommen (zvE) betrachtet, obwohl das Bruttoeinkommen und das zvE aufgrund von Abzügen, die teilweise einkommensabhängig und teilweise einkommensunabhängig sind, in unterschiedlichem Ausmaß steigen. Die Abzüge verringern das zvE und mindern so auch die Steuer. Gleichzeitig stehen den Abzügen in der Regel auch tatsächliche Belastungen an anderer Stelle gegenüber. Das gilt insbesondere für die Sozialversicherungsbeiträge, die bei Arbeitnehmern in Form von Vorsorgeaufwendungen einen erheblichen Teil der steuerlichen Abzüge ausmachen. Eine alleinstehende Person zahlt im Jahr 2026 bis zu einem Bruttojahreseinkommen von über 80.000 Euro mehr an Sozialbeiträgen als an Einkommensteuer. Daher sollte sich die Betrachtung nicht auf die Einkommensbesteuerung beschränken, sondern muss das Zusammenspiel von Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen in den Blick nehmen. Mit der starken Ausweitung der Gleitzone bzw. Midijobzone bis zu Monatseinkommen von 2.000 Euro, innerhalb derer die effektiven Beitragssätze mit dem Einkommen steigen, gibt es in diesem Einkommensbereich nun auch bei der Sozialversicherung Progressionseffekte und ebenfalls die Möglichkeit „kalter Progression“ – ein Grund mehr, auch auf Sozialversicherungsbeiträge zu schauen. Aus Sicht des IMK kann man in einer erweiterten Betrachtung von „kalter

[2] Dieser Abschnitt entspricht einer aktualisierten Fassung des entsprechenden Abschnitts aus Rietzler (2024).

Progression“ sprechen, wenn die Relation Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen sinkt, obwohl die Einkommenssteigerungen lediglich die Preissteigerung ausgleichen.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach einer angemessenen Vergleichsbasis. Wählt man als Ausgangspunkt das Vorjahr? Oder einen weiter zurückliegenden Zeitpunkt? Hier kann man jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse erhalten. In der aktuellen Situation scheint das Jahr 2021, als Jahr vor den starken Preisanstiegen, ein sinnvoller Ausgangspunkt. Entsprechende Analysen hat das IMK bereits 2023 und 2024 veröffentlicht (Dullien et al. 2023, 2024, Rietzler 2024). Auf das dabei verwendete Instrumentarium wird im Folgenden zurückgegriffen.

Methodisches Vorgehen, Datengrundlage und Annahmen[3]

Das methodische Vorgehen ist in Dullien et al. (2023, 2024) beschrieben. Es werden für typisierte Haushalte[4] und verschiedene Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung der üblichen steuerlichen Abzüge (Vorsorgeaufwendungen, Arbeitnehmerpauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag) die Einkommensteuer und ggf. der Solidaritätszuschlag sowie die Beiträge zu den einzelnen Sozialversicherungszweigen berechnet. Transfers werden mit Ausnahme des Kindergelds[5] ausgeblendet. Dabei wird der Fall einer Veranlagung, also einer Jahresbetrachtung, angenommen.

Für die aktuelle Betrachtung, bei der die Frage der kalten Progression – auch in einem erweiterten Sinne – im Mittelpunkt steht, wird angenommen, dass die Einkommen im jeweils betrachteten Zeitraum steigen wie das Preisniveau der privaten Konsumausgaben gemessen am Deflator der privaten Konsumausgaben der VGR. Dieser Preisindex wird auch in den Steuerprogressionsberichten zugrunde gelegt (Deutscher Bundestag 2022, S.3). Für den Zeitraum 2026 bis 2028 wird auf die Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2026) zurückgegriffen, die hier für 2026 einen Zuwachs von 2,9 %, für 2027 einen Zuwachs von 3,2 % und für 2028 einen Zuwachs von 2,0 % erwartet. Das IMK hat unlängst zwar eine eigene Prognose vorgelegt, der entsprechende Prognosezeitraum endet aber 2027 (Breuer et al. 2026)[6]. Fortgeschrieben werden neben den Einkommen die Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherungen. Diese folgen der Lohnentwicklung mit einer zweijährigen Verzögerung. Für das Jahr 2027 werden die Werte aus der entsprechenden Verordnung (Bundesrat 2026) zugrunde gelegt, für 2028 erfolgt eine eigene Berechnung unter Verwendung der Prognose der Institute. In der sozialen Pflegeversicherung wird eine Anhebung des Beitragssatzes für Kinderlose um 0,3 Prozentpunkte zugrunde gelegt. Die Gemeinschaftsdiagnose unterstellt für 2028 eine Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 1,3 Prozentpunkte. Diese Werte werden daher auch in den Berechnungen für die aktuelle Stellungnahme verwendet – mit entsprechenden Änderungen beim Faktor in der Gleitzone. Ansonsten werden die jeweiligen Änderungen der Gesetzentwürfe berücksichtigt und alle übrigen Parameter konstant gehalten. So wird für 2028 noch keine – entlastende - Anhebung der Untergrenze für die Gleitzone unterstellt.

---

[3] Dieser Abschnitt entspricht einer aktualisierten Fassung des entsprechenden Abschnitts aus Rietzler (2024).

[4] Der Fall kinderloser Alleinverdienenden-Ehepaare, für den geringe Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung eingeführt werden, wird hier nicht betrachtet.

[5] Das Kindergeld wird hier aber als Teil der Einkommensbesteuerung betrachtet.

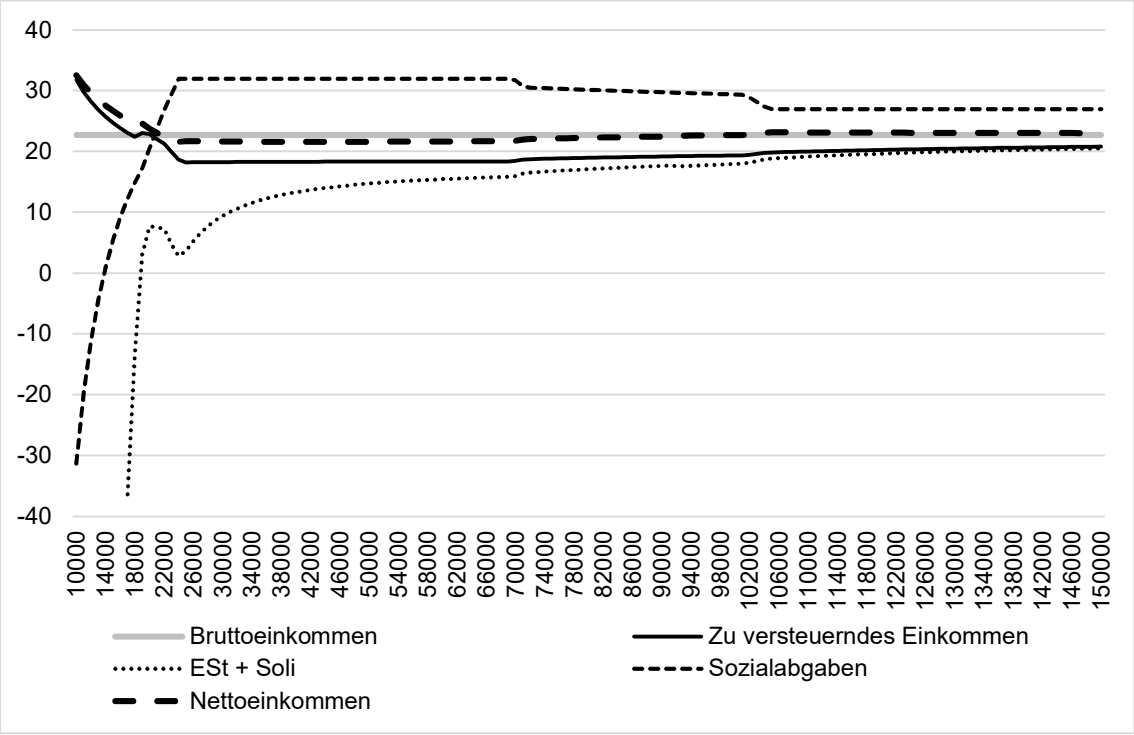
[6] In der IMK-Prognose wird mit einer etwas schwächeren Zunahme des Deflators der privaten Konsumausgaben in den Jahren 2026 (2,8 %) und 2027 (2,9 %) gerechnet.

Betrachtet werden Alleinstehende ohne Kinder und Familien mit zwei Kindern. Angenommen wird bei letzteren, dass beide Eltern abhängig beschäftigt sind und die zweite Person ein Bruttoeinkommen im Umfang von 80 % desjenigen der ersten Person erzielt.

Wo stehen wir 2026?

Im Zeitraum von 2021, dem Jahr vor dem großen Inflationsschub infolge der Energiepreissteigerungen, bis zum Jahr 2026 steigen die Preise gemessen am Deflator der privaten Konsumausgaben um 22,7 Prozent. Bei einem Anstieg der Bruttoeinkommen in gleicher Höhe nehmen das zu versteuernde Einkommen, die Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag, die Sozialbeiträge und das Nettoeinkommen für eine alleinstehende Person so zu wie in Abbildung 1 dargestellt. Einen deutlichen Zuwachs beim Nettoeinkommen verzeichnen Personen im unteren Einkommensbereich, die von der Anhebung der Obergrenze der Midijobzone und der geänderten Berechnungsformeln profitieren.

Abbildung 1: Bruttoeinkommen, Steuern und Abgaben einer alleinstehenden Person (Veränderung 2026 gg. 2021 in %)



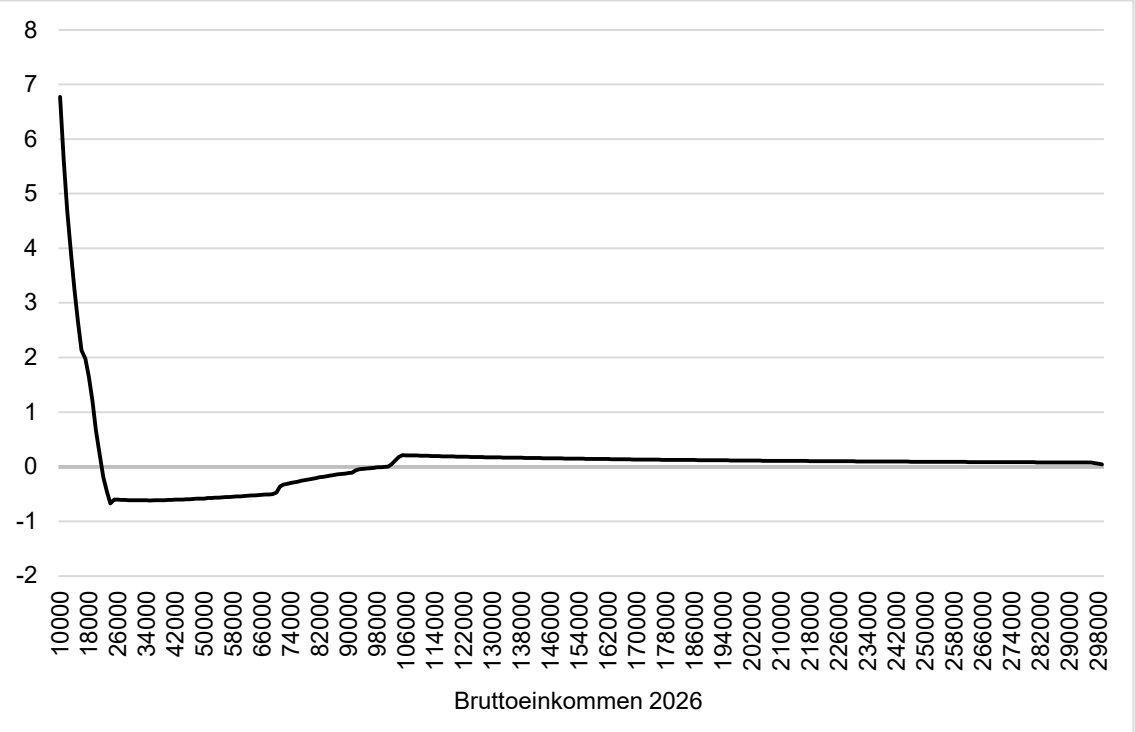
Quelle: Berechnungen des IMK. X-Achse: Bruttoeinkommen 2026.

Vor allem für Personen mit Einkommen oberhalb der Midijobobergrenze und unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Kranken- und der Pflegeversicherung steigt das Nettoeinkommen langsamer als das Bruttoeinkommen, weil hier Beitragssatzanhebungen voll zu Buche schlagen, Was durch die Einkommensteuer nicht ausgeglichen wird. Im betrachteten Zeitraum sind die Beiträge zur Sozialversicherung der maßgebliche Belastungsfaktor.

Entsprechend hat sich das Verhältnis Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen seit 2021 für Alleinstehende mit Einkommen oberhalb der Midijobobergrenze und unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze der GKV und der Pflegeversicherung spürbar verringert. Ein leichtes Plus ergibt sich

für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Renten- und der Arbeitslosenversicherung, solange das Einkommen unter der Schwelle zur Reichensteuer bleibt (Abbildung 2).

Abbildung 2: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen bei einer alleinstehenden Person im Zeitraum 2021 bis 2026 (Prozentpunkte)

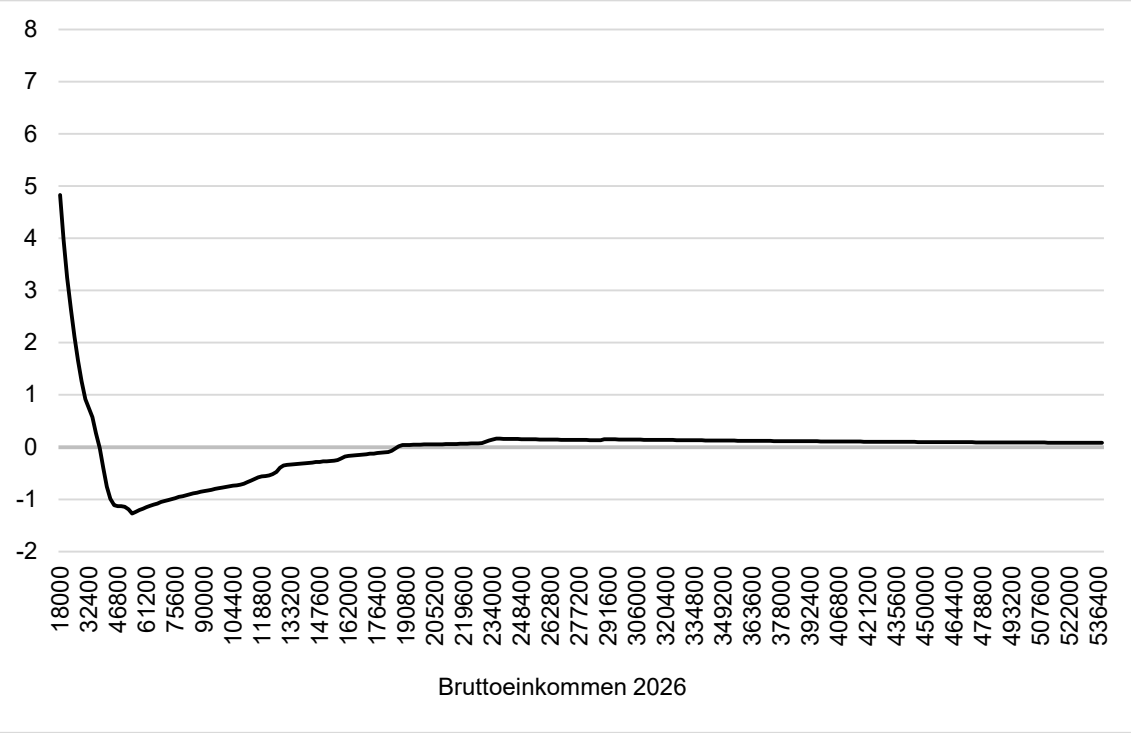


Quelle: Berechnungen des IMK.

Für die hier betrachteten Familien mit zwei Kindern verläuft die Entwicklung für Einkomen gerade oberhalb der Midijobgrenze etwas ungünstiger (Abbildung 3, Seite 7). Sie sind ebenfalls von den meisten Beitragssatzanhebungen betroffen und werden zusätzlich nur unzureichend durch die Anhebung des Kindergeldes entlastet, die – wenn man den Kinderbonus von 2021 berücksichtigt – deutlich hinter der Preissteigerung zurückbleibt. Für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen und bis zur Schwelle zur Reichensteuer steigt auch im Falle der Familien mit zwei Kindern das Verhältnis zwischen Netto- und Bruttoeinkommen minimal an. Der dominierende Faktor für Familien im mittleren Einkommensbereich besteht auch hier in den Beiträgen zur Sozialversicherung. Änderungen bei der Einkommensteuer haben die Mehrbelastungen in diesem Bereich nur teilweise ausgleichen können.

Auf diese bisherigen Entwicklungen setzen die nun geplanten Maßnahmen des Einkommensteuerreformgesetzes 2027 auf.

Abbildung 3: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen bei einer Familie mit zwei Kindern im Zeitraum 2021 bis 2026 (Prozentpunkte)

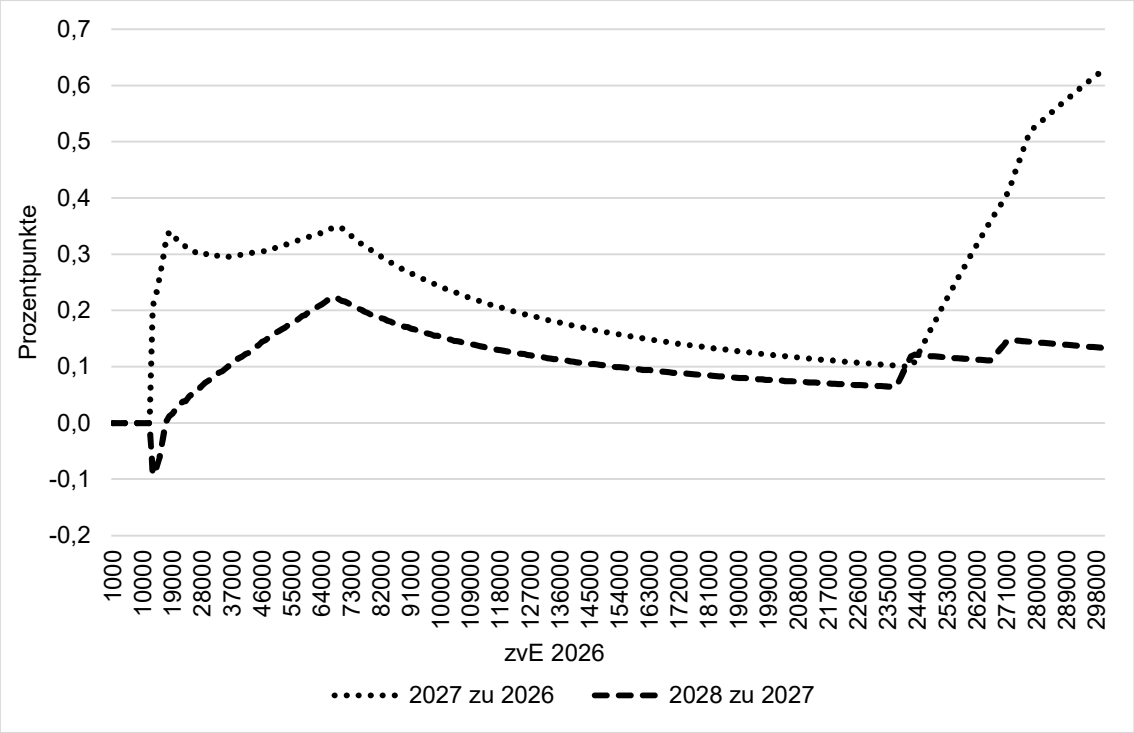


Quelle: Berechnungen des IMK.

„Kalte Progression“ bei reiner Betrachtung von zu versteuerndem Einkommen und Tarif

Zunächst wird die Frage der kalten Progression für die Jahre 2027 und 2028 allein gemessen am zu versteuernden Einkommen und dem Steuertarif betrachtet. Dafür wird angenommen, dass das zvE steigt wie das Preisniveau gemessen am Deflator der privaten Konsumausgaben, für das im Jahr 2027 ein Zuwachs von 3,2 % und im Jahr 2028 ein Zuwachs von 2,0 % unterstellt wird.

Abbildung 4: Veränderung der Steuer relativ zum zu versteuernden Einkommen gg. Vorjahr



Quelle: Berechnungen des IMK.

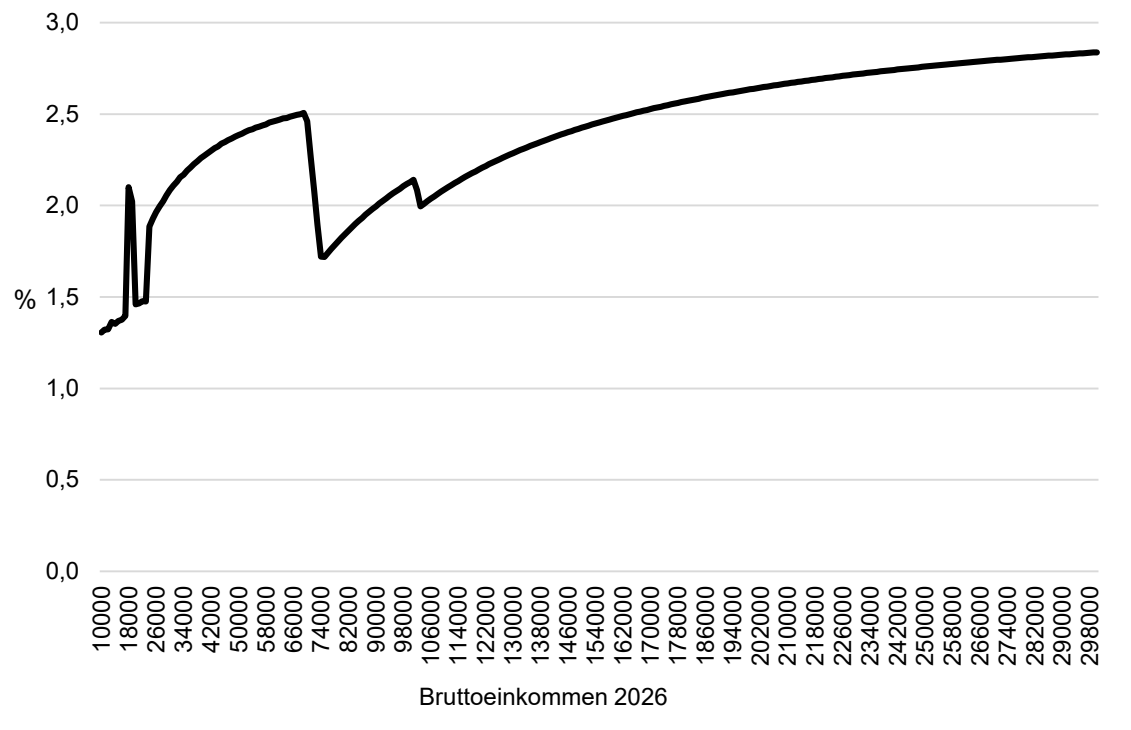
Abbildung 4 zeigt, wie sich der effektive Steuersatz relativ zum zu versteuernden Einkommen in den Jahren 2027 und 2028 in Prozentpunkten jeweils gegenüber dem Vorjahr verändert. Im Jahr 2027 wären alle Einkommensgruppen von kalter Progression betroffen. Am oberen Ende der Einkommensverteilung wird diese von gewollten Steuererhöhungen in weit größerem Umfang überlagert. Im Jahr 2028 ergibt sich für zu versteuernde Einkommen bis 17.799 Euro eine geringfügige Überkompensation der „kalten Progression“, weil der Grundfreibetrag mit 2,67 % stärker steigt als das zvE. Die Kompensation fällt aber geringer aus als die Mehrbelastung im Vorjahr. Da 2028 alle weiteren Tarifeckwerte konstant bleiben sollen, ergibt sich für alle zvE oberhalb von 17.799 Euro in unterschiedlichem Umfang ein Effekt der kalten Progression. Relativ zum zu versteuernden Einkommen (aber nicht absolut) nimmt der Effekt innerhalb der ersten Proportionalzonen wieder ab, erhöht sich an der nächsten Schwelle, sinkt dann erneut relativ zum zvE, erhöht sich wieder an der nächsten Schwelle und sinkt dann relativ zum zvE erneut ab.

Bei dieser Betrachtung kommt man zur Schlussfolgerung, dass die Kalte Progression durch die Anhebung des Grundfreibetrags in beiden Jahren und die Anhebung des zweiten Tarifeckwerts für Einkommen unterhalb der neuen Schwelle zur Reichensteuer nicht ausgeglichen wird. Das verwundert nicht, da der Grundfreibetrag im Jahr 2027 nur um 1,75 % angehoben werden

soll, was nur gut der Hälfte des Anstiegs des Preisniveaus entspricht. Da es sich hier um eine Prognose handelt, kann der Effekt der kalten Progression geringer ausfallen, wenn die tatsächliche Preissteigerung unter der prognostizierten liegt.

Allerdings steigt das zvE wie oben bereits ausgeführt nicht im gleichen Maße wie das Bruttoeinkommen. Abbildung 5 zeigt wie sich das zvE im Vergleich zum Vorjahr verändert, wenn das Bruttoeinkommen um 3,2 % wie für 2027 angenommen erhöht. Erst bei sehr hohen Einkommen konvergiert die Zuwachsrate des zvE gegen die Zuwachsrate des Bruttoeinkommens, weil die Bedeutung der Abzüge relativ zum Einkommen immer geringer wird.

Abbildung 5: Zuwachs des zvE im Jahr 2027 gg. 2026 bei einer Erhöhung des Bruttoeinkommens um 3,2 %



Quelle: Berechnungen des IMK.

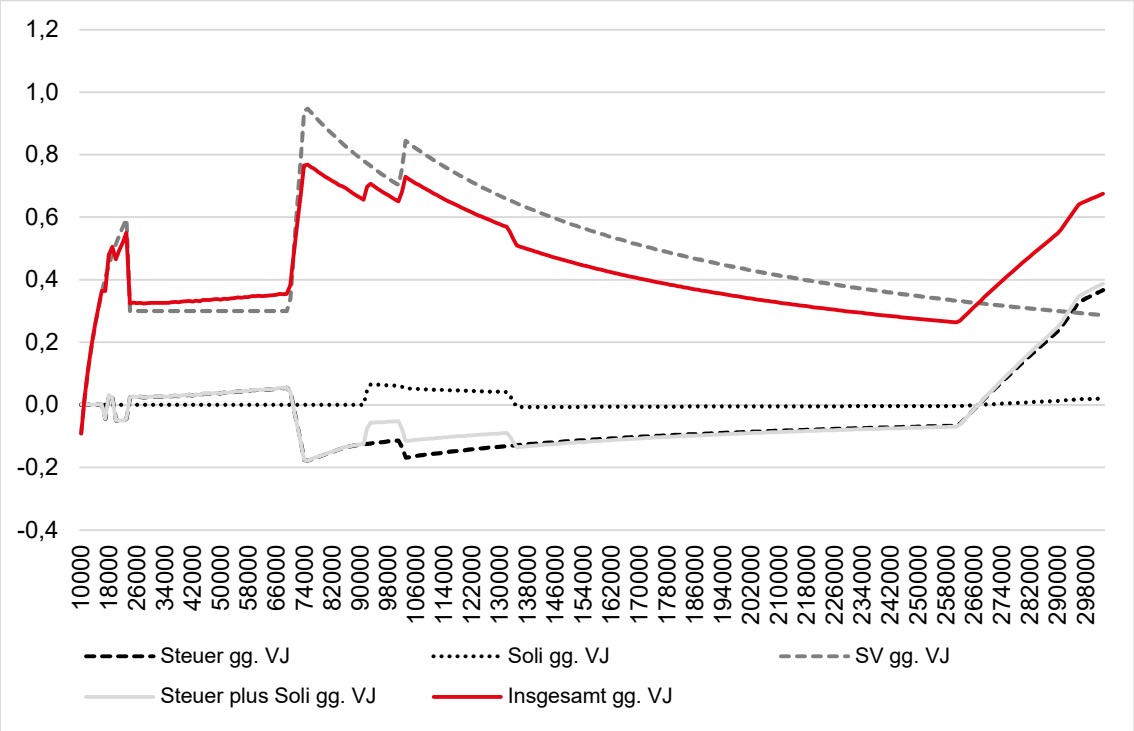
Der für Abbildung 4 angenommene gleichmäßige Zuwachs des zvE würde also mit entsprechend unterschiedlichen Zuwächsen der Bruttoeinkommen einhergehen. Die meisten Menschen interessieren sich dafür, ob sie bei einer Erhöhung des Bruttoeinkommens auch netto in gleichem Maße mehr zur Verfügung haben. Für diese Frage, die nicht mehr unmittelbar eine Frage der „kalten Progression“ ist, sind Einkommensbesteuerung und andere Abzüge gemeinsam zu betrachten. Dies geschieht im Folgenden.

Veränderung von Be- und Entlastungen unter voller Berücksichtigung von Abzügen

Entwicklung 2027 gg. 2026

Unter Berücksichtigung der üblichen Abzüge gibt es für alleinstehende nur bei Einkommen im unteren Bereich der Gleitzone theoretisch eine geringe Entlastung (Abbildung 6). Diese geht formal auf die Anhebung der Midijob-Untergrenze zurück. Dabei wird aber ausgeblendet, dass die betreffenden Haushalte möglicherweise Ansprüche auf ergänzende Transfers haben. Im mittleren Einkommensbereich steigt die Belastung durch die Einkommensteuer ganz geringfügig. Oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Kranken- und Pflegeversicherung sinkt die Belastung mit der Einkommensteuer, hautpsächlich aber, weil die durch die außerordentliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze stark ansteigenden Beiträge von der Einkommensteuer abgesetzt werden können. Der Effekt hat also wenig mit dem Einkommensteuerreformgesetz 2027 zu tun. Da es beim Solidaritätszuschlag zu keiner Anpassung der Freigrenze kommt, erhöht sich hier die relative Belastung minimal. Die Gesamtbelastung des Bruttoeinkommens steigt für nahezu alle Einkommen von Alleinstehenden.

Abbildung 6: Veränderung von Belastungsquoten relativ zum Bruttoeinkommen bei einer alleinstehenden Person – 2027 gegenüber 2026 (Prozentpunkte)

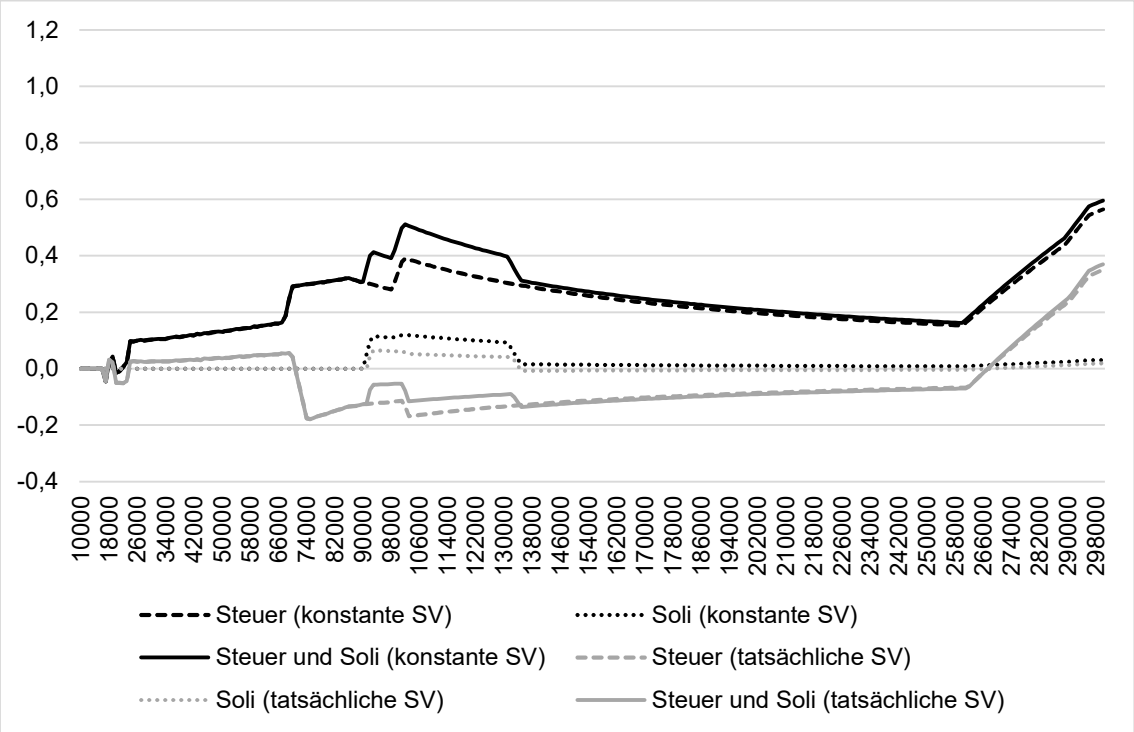


X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Um die Wirkung der geplanten Steuerrechtsänderungen stärker sichtbar zu machen, wird eine Alternativrechnung durchgeführt, bei der unterstellt wird, dass die Parameter der Sozialversicherungen (also Beitragssätze und Beitragsbemessungsgrenzen, Grenzen der Midijobzone) aus dem Jahr 2020 im Jahr 2027 unverändert beibehalten werden. Während Mehrbelastungen bei der Sozialversicherung die Steuerbelastung durch erhöhte Abzüge senken, wird das unbelastete Bruttoeinkommen nun voll besteuert. Obwohl die Bruttolöhne nur im Umfang der

Preissteigerungen zunehmen, nimmt der effektive Steuersatz für nahezu alle Einkommen zu (Abbildung 7).

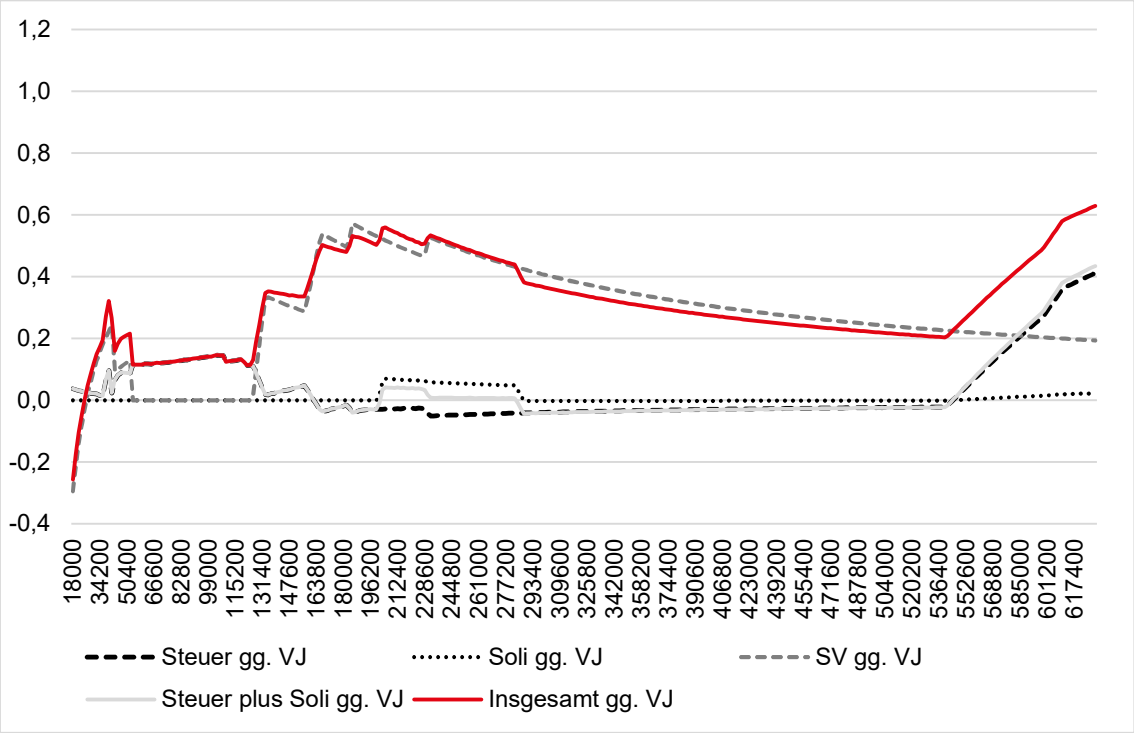
Abbildung 7: Veränderung der Steuerbelastung Alleinstehender 2027 gg. 2026 mit konstanten und tatsächlichen Sozialversicherungsparametern (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

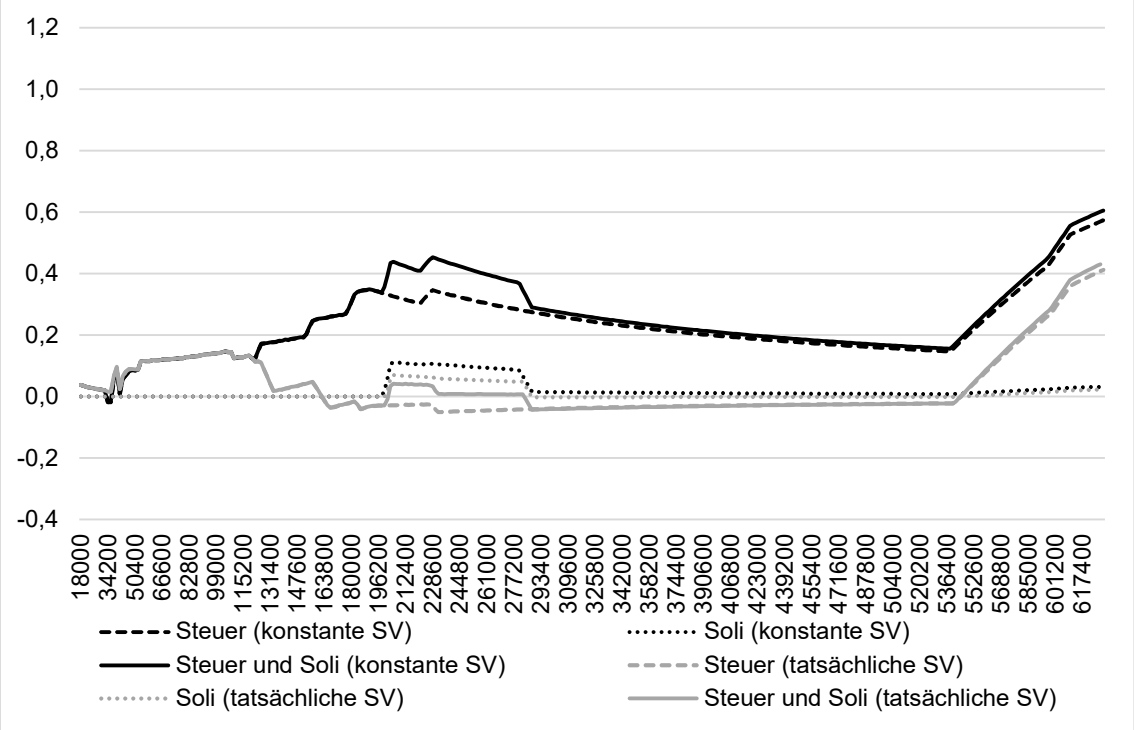
Nun folgen die gleichen Betrachtungen für 2027 für den Fall von Paaren mit zwei Kindern. Abbildung 8 zeigt wie sich in diesem Fall im Jahr 2027 die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge gegenüber dem Vorjahr verändert. Auch hier ergibt sich formal ganz am unteren Rand eine kleine Entlastung infolge der Anhebung der Midijobuntergrenze. Da Familien mit Einkommen in diesem Bereich aber in jedem Fall Anspruch auf ergänzende Transfers haben, die hier ausgeblendet werden, ist dies in der Praxis nicht relevant. Für Eltern steigt der Pflegebeitrag anders als für kinderlose Alleinstehende nicht. Zu einer Mehrbelastung durch Sozialbeiträge kommt es hier erst infolge der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen, die den angenommenen Anstieg der Bruttolöhne übersteigt – bei der Beitragsbemessungsgrenze der Kranken- und Pflegeversicherung sehr deutlich. Dass die Steuerbelastung gegenüber 2026 geringfügig höher ausfällt solange beide Einkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze von GKV und Pflegeversicherung liegen und danach weniger zurückgeht als im Falle der Alleinstehenden liegt zum einen daran, dass die geringere Belastung mit Sozialbeiträgen auch zu geringeren Abzügen bei der Steuer führt. Zum anderen bleibt der Anstieg von Kindergeld und Kinderfreibetrag minimal hinter dem Einkommensanstieg zurück. Entlastend wirkt für sich genommen der erhöhte Arbeitnehmerpauschbetrag. Von der Absenkung der Schwelle zur Reichensteuer und der Einführung einer zweiten Reichensteuer sind Familien entsprechend betroffen.

Abbildung 8: Veränderung von Belastungsquoten relativ zum Bruttoeinkommen bei einem Paar mit zwei Kindern – 2027 gegenüber 2026 (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Abbildung 9: Veränderung der Steuerbelastung von Ehepaaren mit zwei Kindern 2027 gg. 2026 mit konstanten und tatsächlichen Sozialversicherungsparametern (Prozentpunkte)



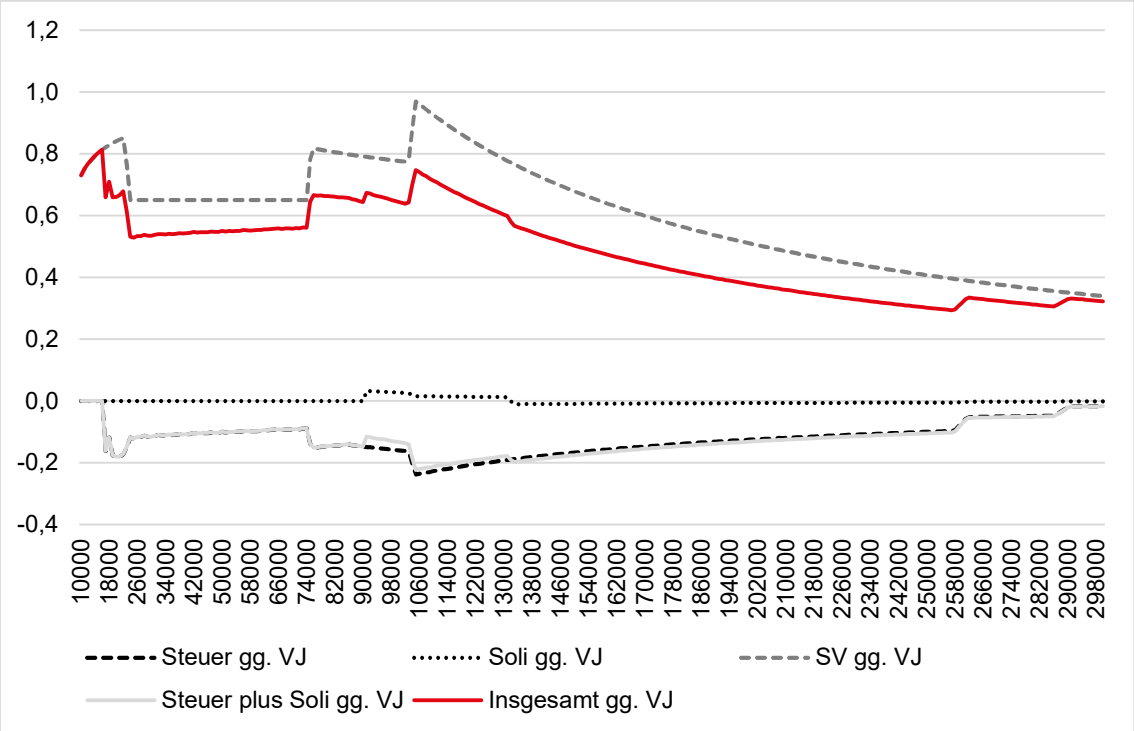
X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Auch im Fall von Familien mit zwei Kindern zeigt sich bei Annahme konstanter Sozialversicherungsparameter teilweise eine deutliche Steuermehrbelastung, obwohl das Bruttoeinkommen nur zunimmt wie das Preisniveau (Abbildung 9). Hier fällt die ab dem Moment höher aus, bei dem das Bruttoeinkommen der ersten Person die nun als konstant unterstellte Beitragsbemessungsgrenze der Kranken und der Pflegeversicherung überschreitet. Die entsprechend niedrigeren Beitragszahlungen im Vergleich zum Fall der tatsächlichen Entwicklung fehlen als steuermindernde Abzüge. Die Steuerrechtsänderungen gleichen diesen Effekt nicht aus.

Entwicklung 2028 gg. 2027

Es folgen nun die entsprechenden Betrachtungen für das Jahr 2028 gegenüber dem Jahr 2027 für Alleinstehende und Familien mit zwei Kindern. Die leicht über der Preissteigerung liegende Anhebung des Grundfreibetrags wirkt für Einkommen in der ersten Progressionszone für sich genommen entlastend. Kindergeld und Kinderfreibetrag steigen etwas langsamer als die von der Gemeinschaftsdiagnose prognostizierte Preisniveauerhöhung. Treibender Faktor des Belastungsprofils ist aber erneut die Entwicklung bei den Sozialversicherungen, insbesondere die Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, aber auch der jährliche Anstieg der Beitragsbemessungsgrenzen.

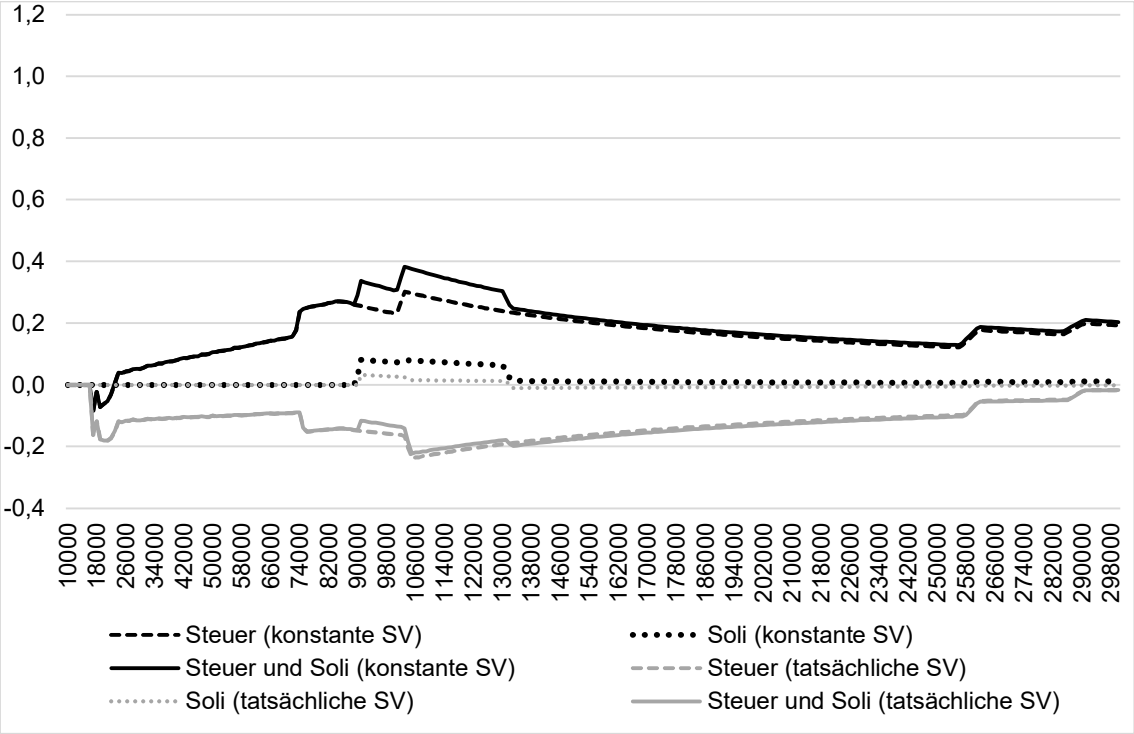
Abbildung 10: Veränderung von Belastungsquoten relativ zum Bruttoeinkommen bei einer alleinstehenden Person – 2028 gegenüber 2027 (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Fehlen die entsprechenden Abzüge bei der Einkommensteuer, weil die Sozialversicherungsparameter als konstant unterstellt werden, dann fällt die Einkommensteuer relativ zum Einkommen höher aus, obwohl das Bruttoeinkommen real nicht zugenommen hat. Das dann höhere zu versteuernde Einkommen führt zu einer entsprechend höheren Einkommensteuer. Dabei zeigt sich eine minimale Entlastung am Unteren Ende der Einkommensverteilung.

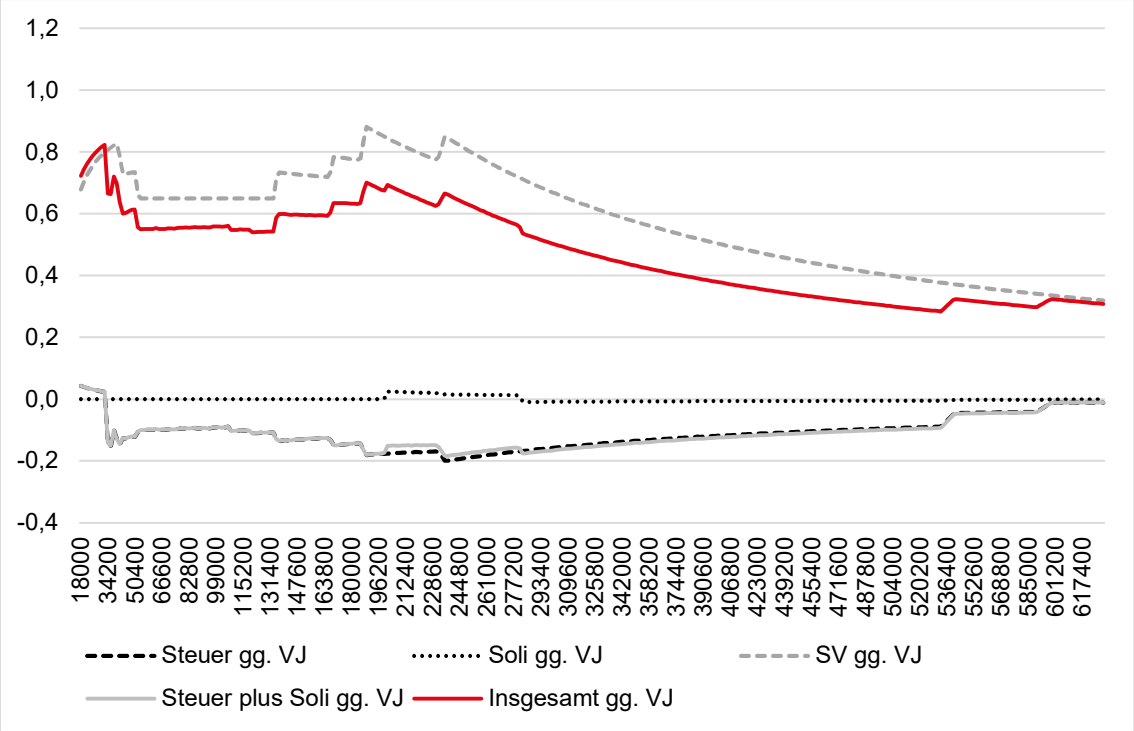
Abbildung 11: Veränderung der Steuerbelastung Alleinstehender 2028 gg. 2027 mit konstanten und tatsächlichen Sozialversicherungsparametern (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

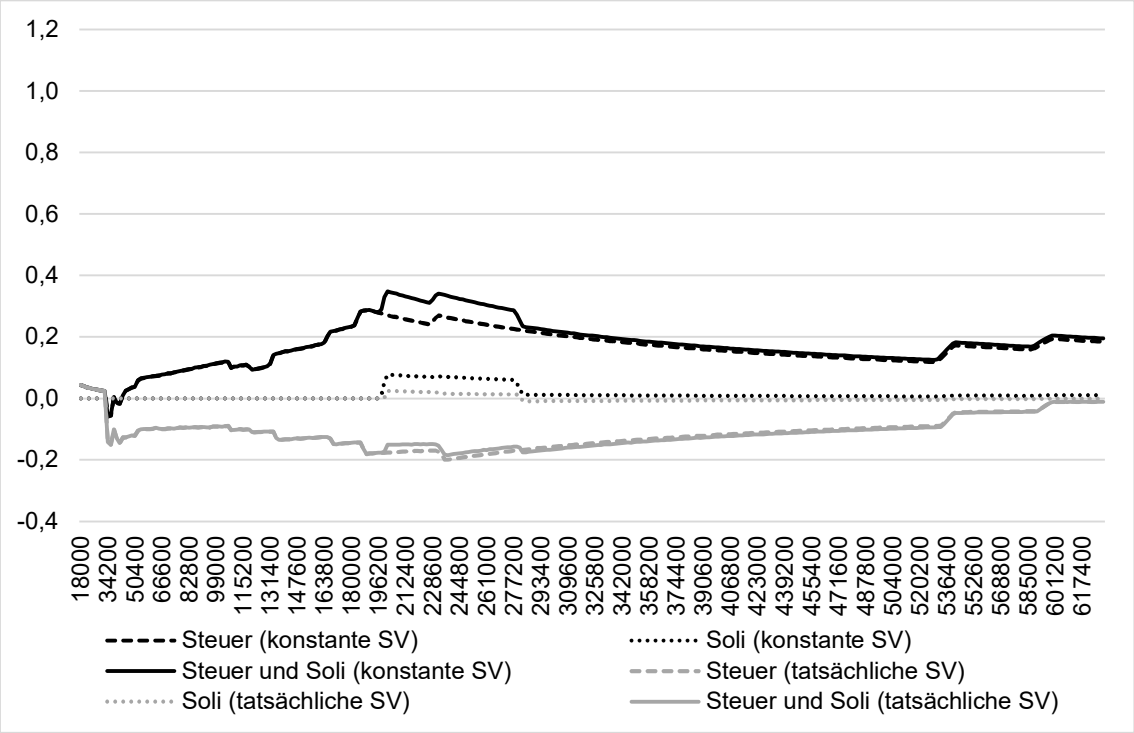
Für Familien mit zwei Kindern ergibt sich ein entsprechendes Bild (Abbildungen 12 und 13).

Abbildung 12: Veränderung von Belastungsquoten relativ zum Bruttoeinkommen bei einem Paar mit zwei Kindern – 2028 gegenüber 2027 (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Abbildung 13: Veränderung der Steuerbelastung von Ehepaaren mit zwei Kindern 2028 gg. 2027 mit konstanten und tatsächlichen Sozialversicherungsparametern (Prozentpunkte)



X-Achse: Bruttoeinkommen im Jahr 2026. Quelle: Berechnungen des IMK.

Kindergeld und Kinderfreibetrag

Seit Jahren klafft eine erhebliche Lücke zwischen der maximalen Entlastungswirkung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages. Da letzterer das zvE mindert, entspricht die Entlastungswirkung dem Produkt aus Grenzsteuersatz und Kinderfreibetrag. Beim maximalen Grenzsteuersatz ist daher die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags am höchsten. Durch die Einführung einer zweiten Reichensteuer mit einem Grenzsteuersatz von 47 % steigt die maximale Entlastung durch das Kindergeld sogar weiter an. Im Jahr 2027 übersteigt die maximale Entlastung durch den Kinderfreibetrag das Kindergeld sogar um 55,6 %, nach noch 49 % im Jahr 2026 (Tabelle 1). Bei dem Grenzsteuersatz in der Proportionalzone darunter von 45 % übersteigt die maximale Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags das Kindergeld wie schon 2026 um 49 %.

Die Verringerung dieser Diskrepanz wurde auch vom IMK bereits 2024 angemahnt (Rietzler 2024) und wird auch im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt. Auf Seite 45 heißt es: „Wir werden die Schere zwischen der Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge und dem Kindergeld schrittweise verringern. Durch eine gesetzliche Regelung stellen wir sicher, dass bei einer Erhöhung

des Kinderfreibetrags auch eine adäquate Anhebung des Kindergelds erfolgt."

Festzustellen ist, dass der Gesetzentwurf in seiner aktuellen Fassung nicht zur Erreichung dieses Ziels beiträgt, im Gegenteil. Wie schon 2024 angemerkt, sollte es nicht darum gehen, die Diskrepanz auf einen Schlag dadurch zu beiseitigen, dass das Kindergeld auf die Höhe der maximalen Entlastung beim Kinderfreibetrag angehoben wird. Die Diskrepanz sollte schrittweise abgebaut werden. Das BMF (2026) beziffert die gesamtstaatliche Aufkommenswirkung einer Anhebung des Kindergeldes um 10 Euro auf 1,6 Mrd. Euro.

Tabelle1: Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibetrag 2021 bis 2028

	Maximal-betrag KFB bei 42% + Soli	Maximal-betrag KFB bei 45% + Soli	Maximal-betrag KFB bei 47% + Soli	Kinder-geld 1. Kind (inkl. Kin-derbo-nus)	Kinder-geld 2. Kind (inkl. Kin-derbo-nus)	Kinder-geld 3. Kind (inkl. Kin-derbo-nus)	Kinder-geld 4. Kind (inkl. Kinderbo-nus)	Maximale Differenz	In % des Kinder-geldes für das 1. Kind
	in Euro								%
2021	3717	3982	-	2778	2778	2850	3150	1204	43,3
2022	3788	4058	-	2728	2728	2800	3100	1330	48,8
2023	3967	4250	-	3000	3000	3000	3000	1250	41,7
2024	4227	4529	-	3000	3000	3000	3000	1529	51,0
2025	4254	4558	-	3060	3060	3060	3060	1498	49,0
2026	4323	4632	-	3108	3108	3108	3108	1524	49,0
2027	4456	4774	4986	3204	3204	3204	3204	1782	55,6
2028	4536	4860	5076	3264	3264	3264	3264	1812	55,5
	gegenüber dem Vorjahr in %								
2022	1,9	1,9	-	-1,8	-1,8	-1,8	-1,6		
2023	4,7	4,7	-	10,0	10,0	7,1	-3,2		
2024	6,6	6,6	-	0,0	0,0	0,0	0,0		
2025	0,6	0,6	-	2,0	2,0	2,0	2,0		
2026	1,6	1,6	-	1,6	1,6	1,6	1,6		
2027	3,1	3,1	-	3,1	3,1	3,1	3,1		
2028	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9		
	2028 gegenüber 2021 in %								
2021-2028	22,0	22,0		17,5	17,5	14,5	3,6		
2021-2028 (ohne Kin-derbonus)	22,0	22,0		24,2	24,2	20,9	8,8		

Quelle: Entsprechende Gesetze, Berechnungen des IMK.

Keine Spielräume für Steuersenkungen

Oben wurde hypothetisch betrachtet, wie sich die Belastung des Bruttoeinkommens verändert, wenn es lediglich steigt wie das Preisniveau. Es zeigt sich in der Tat anhand von verschiedenen Betrachtungen, dass die sogenannte „kalte Progression“ durch die geplanten Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2027 und 2028 nicht ausgeglichen wird. Dennoch ist von weitergehenden Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommensteuer abzuraten. Diese würden mit Steuermindereinnahmen einhergehen, für die angesichts der aktuellen Haushaltslage – nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern und insbesondere bei den Kommunen keine Spielräume bestehen. Das gilt umso mehr, als die für den Bundeshaushalt ermittelten sogenannten „Handlungsbedarfe“ in der mittelfristigen Finanzplanung noch nicht berücksichtigen, dass die Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben im vorgesehenen Umfang mittelfristig in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln gerät und Risiken für die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts birgt.

Weitere Mindereinnahmen insbesondere für Länder und Kommunen würden die Erfolgsaussichten für das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) zusätzlich verschlechtern. Angesichts der schwierigen aktuellen Lage der Kommunalhaushalte und der

bereits absehbaren wachsenden Mindereinnahmen durch die schrittweise Körperschaftsteuersenkung ab 2028 ist hier ohnehin zu befürchten, dass ein Teil der für Investitionen vorgesehenen Mittel statt für zusätzliche Investitionen zum Stopfen von Haushaltslöchern verwendet wird. In den Jahren von 2031 bis 2036 übersteigen die Mindereinnahmen durch die Körperschaftsteuersenkung die Zuweisungen für Länder und Kommunen aus dem SVIK[7].

Kurze Bewertung der Anträge

Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Tarifs auf Rädern zur automatischen Anpassung des Steuerrechts an die kalte Progression (Drucksache 21/8065)

Die sogenannte „kalte Progression" führt bei positiven Inflationsraten dazu, dass die Steuer relativ zum Einkommen auch dann steigt, wenn der Einkommensanstieg nur die Inflation ausgleicht und kein Anstieg des Realeinkommens erfolgt ist. Das ist nicht unproblematisch. Dieser Effekt ist in der Vergangenheit aber regelmäßig durch explizite Gesetzgebung adressiert worden. Während das Existenzminium aus verfassungsrechtlichen Gründen steuerfrei bleiben muss, sollte es im Ermessen des Gesetzgebers bleiben, ob und welche Änderungen beim Steuertarif und den Freibeträgen angezeigt sind. Dabei ist auch die Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen.

Der Tarif auf Rädern ist aber nicht nur aus fiskalischen Gründen abzulehnen. Er unterstellt, dass eine bestimmte historische Ausgestaltung des Steuertarifs „richtig" ist und so fortgeschrieben werden soll. Davon ist nicht auszugehen (vgl. auch Rietzler 2022, Rietzler und Truger 2018).

Antrag: Kindergeld stärken, Entlastungsschere schließen – Familienleistungsausgleich gerechter gestalten (Drucksache 21/8378)

Wie oben ausgeführt, würde sich die Diskrepanz zwischen der maximalen Entlastung durch den Kinderfreibetrag und dem Kindergeld durch das Einkommensteuerreformgesetz 2027 sogar noch erhöhen. Das läuft dem auch von der Regierungskoalition im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel, diese Schere zu verringern zuwider. Perspektivisch sollten die Entlastungswirkungen von Kindergeld und Kinderfreibetrag angeglichen werden. Dabei sollten alle Bestandteile des Kinderfreibetrags in den Blick genommen und überprüft werden.

Antrag: Kleine und mittlere Einkommen tatsächlich entlasten und Rücklagen- und Vermögensaufbau stärken (Drucksache 21/8379)

Der Antrag weist zurecht darauf hin, dass die Einkommensteuer viele Arbeitnehmer nicht der am besten geeignete Hebel für eine Entlastung ist, sondern eher bei den Sozialbeiträgen ein Handlungsbedarf besteht. Würden die versicherungsfremden Leistungen in der GKV in vollem Umfang aus Steuern finanziert und der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt entsprechend angehoben, so könnte der Beitragssatz um ca. 1,1 bis 1,3 Prozentpunkte gesenkt werden. Dabei ist zu betonen, dass der Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der GKV deutlich über die im Antrag genannte Größenordnung von 12 Mrd. Euro hinausgeht. Eine Studie im Auftrag des IMK beziffert

[7] Während zusätzliche Infrastrukturinvestitionen nachweislich das Wachstum stärken, ist ein solcher Effekt bei Unternehmenssteuersenkungen nicht belegt (Gechert und Heimberger 2022, Bom und Ligthart 2014, Belitz et al. 20.).

die eindeutig als versicherungsfremd einzustufenden Leistungen mit knapp 22 Mrd. Euro, weitere 36 Mrd. Euro sind teilweise als versicherungsfremd zu sehen (Albrecht und Ochmann 2025).

Weitere Vorschläge des Antrags wie insbesondere die Überführung des Alleinerziehendenfreibetrags in ein einkommensunabhängiges Alleinerziehendengeld sind überlegenswert, können hier aus zeitlichen Gründen aber nicht eingehender beurteilt werden. Die Finanzierung wäre auch hier zu klären.

Fazit

Die Steuerrechtsänderungen des Einkommensteuerreformgesetzes 2027 gleichen die sogenannte „kalte Progression“ nicht aus. Für Alleinstehende wie Familien steigt die steuerliche Belastung bis 2028 auch an, wenn das Einkommen nur steigt wie das Preisniveau. Die Bundesregierung macht zudem keine Fortschritte bei ihrem im Koalitionsvertrag festgelegten Vorhaben, die Schere zwischen der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags und der des Kindergeldes zurückzuführen. Dennoch ist aktuell von kurzfristigen weitergehenden Entlastungsmaßnahmen abzuraten. Sie würden die Haushaltslage für Bund, Länder und Kommunen weiter verschärfen und insbesondere auf der Ebene von Ländern und Kommunen den Erfolg des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität zusätzlich gefährden.

Literatur

Albrecht, M. / Ochmann, R. (2025): Versicherungsfremde Leistungen in der GKV - Systematische Darstellung und Bewertung vorliegender Ansätze zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), IMK Study Nr. 102

Belitz, H. / Clemens, M. / Gebauer, S. / Michelsen, C. (2020): Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit. Politikberatung kompakt Nr. 158, Berlin.

Bom, P. R. / Ligthart, J. E. (2014): What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? In: Journal of Economic Surveys, Jg. 28, H. 5, S. 889–916.

Breuer, C. / Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Paetz, C. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, Th. / Tober, S. / Watzka, S. (2026): Erholung trotzt Energiepreisschocks - Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2026/2027. IMK Report Nr. 203, Düsseldorf

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2020): Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer. In: Monatsbericht des BMF, Dezember 2020. S. 47-51.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2026): Datensammlung zur Steuerpolitik. Berlin.

Bundesrat (2026): Verordnung der Bundesregierung. Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2027 (Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2027). Bundesratsdrucksache Nr. 576/26 vom 7.10.2026.

Deutscher Bundestag (2022): Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundestagsdrucksache Nr. 20/4444 vom 2.11.2022

Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2024): Brutto- und Nettoeinkommen von Arbeitnehmendenhaushalten 2021-2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien. IMK Policy Brief Nr. 173, Juli.

Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2023): Nettoeinkommen der Arbeitnehmenden: Spürbare Kaufkraftlücke trotz kräftiger staatlicher Entlastung. Zusammenfassende Bewertung von Lohnerhöhungen, fiskalischer Entlastung und Inflation 2022 und 2023. IMK Policy Brief Nr. 151.

Gechert, S. / Heimberger, P. (2022): Do corporate tax cuts boost economic growth? In: European Economic Review 147 (C).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026): Aufschwung mit Strukturproblemen – Finanzpolitik auf Abwegen. Gemeinschaftsdiagnose Nr. 2/2026, Herbst.

Rietzler, K. (2024): Ausgleich der „kalten Progression“: Das Problem liegt bei den Sozialbeiträgen. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Oktober 2024 zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 und zum Entwurf eines Steuerfortentwicklungsgesetzes. IMK Policy Brief Nr.

Rietzler, K. (2022): Steuertarif nicht der richtige Hebel für gezielte Entlastungen. Beitrag zum Zeitgespräch: Streit um Entlastungspaket: Steuersenkungen oder direkte Transfers? In: Wirtschaftsdienst Heft 10, S. 749–752.

Rietzler, K. / Truger, A. (2018): Kalte Progression - Ein weiterhin überbewertetes Problem. IMK Policy Brief Nr. 69, Düsseldorf.