ZEW

Stellungnahme zum Einkommensteuerreformgesetz 2027

Kalte Progression, Kosten von Nachbesserungen, Entlastung der Mitte, Bewertung der weiteren Vorlagen

Prof. Dr. Holger Stichnoth, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, und Universität Straßburg
29. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 4. November 2026 zum Entwurf eines Einkommensteuerreformgesetzes 2027 (BT-Drs. 21/8235), zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD (BT-Drs. 21/8065), zu den Anträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 21/8378 und 21/8379) und zum Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 21/6645). Den kurz vor Fristende nachgereichten Antrag 21/8379 berücksichtigt sie nur in einzelnen Punkten.

Auf einen Blick

Der Entwurf gleicht die erwartete Inflation der Jahre 2026 und 2027 nur zum Teil aus. Bei 40.000 Euro zu versteuerndem Einkommen entlastet der Tarif um 116 statt 306 Euro im Jahr bei vollem Inflationsausgleich, mit dem höheren Arbeitnehmer-Pauschbetrag um 179 statt 329 Euro.

- **Kalte Progression:** Für 98 Prozent der Steuerpflichtigen bleibt die Entlastung durch den Tarif hinter einem Inflationsausgleich zurück. Familien kommen ihm näher: Ein Ehepaar mit zwei Kindern und 60.000 Euro Bruttolohn erreicht 72 Prozent.
- **Kosten möglicher Nachbesserungen:** Ein Inflationsausgleich bei Grundfreibetrag und erster Progressionszone kostet 5,5 Mrd. Euro mehr als der Gesetzentwurf, ein Ausgleich bis zum Spitzensteuersatz 8,5 Mrd. Euro mehr, ein voller Ausgleich aller Eckwerte ohne die neuen Sätze am oberen Rand 11,6 Mrd. Euro mehr (insgesamt 14,1 Mrd. Euro gegenüber 2026).
- **Mitte gezielter entlasten:** Beim Volumen des Entwurfs ist wenig Spielraum (bei 40.000 Euro höchstens 176 Euro). Mit 5,5 Mrd. Euro mehr wären bis zu 436 Euro möglich, aber nur mit einem Tarif, der Einkommen darunter und darüber weniger entlastet.
- **Weitere Vorlagen:** Eine Indexierung wie im AfD-Entwurf verhindert Steuererhöhungen durch Inflation, schränkt aber den Spielraum des Gesetzgebers ein. Ein Mittelweg wäre eine Anpassung als Regel, die nur durch ausdrücklichen Beschluss ausgesetzt werden kann. Die Grünen wollen die Schere zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag schließen und danach nicht wieder wachsen lassen. Schließen kostete brutto grob 32 Mrd. Euro und vergrößerte den Abstand zu Kindern in der Grundsicherung, auf die das Kindergeld angerechnet wird. Die anschließende Kopplung machte jede Anhebung des höchsten Steuersatzes zum Verlustgeschäft. Je Prozentpunkt stiege das Kindergeld um 9 Euro und kostete 1,9 Mrd. Euro, der Prozentpunkt bringt 1,2 Mrd. Euro. Ersetzt man das Splitting wie von der Linken gefordert durch einen übertragbaren Grundfreibetrag, zahlen Zweitverdienende auf ihre ersten Euro faktisch den Grenzsteuersatz des Partners und damit sogar mehr als heute.

1. Unvollständiger Inflationsausgleich

Vorgesehene Tarifänderungen

Der Entwurf hebt den Grundfreibetrag von 12.348 Euro (2026) auf 12.564 Euro (2027) und 12.900 Euro (2028) an. Der Spitzensteuersatz von 42 Prozent greift ab 70.601 Euro statt ab 69.879 Euro. Die Grenze zwischen erster und zweiter Progressionszone bleibt bei rund 17.800 Euro. Oberhalb von 250.000 Euro steigt die Belastung: 45 Prozent ab 250.000 Euro (bisher ab 277.826 Euro) und neu 47 Prozent ab 280.000 Euro.

Diese beiden Erhöhungen bringen laut Begründung bei voller Jahreswirkung 2028 zusammen rund 2,8 Mrd. Euro, fast vollständig aus dem neuen Satz von 47 Prozent (2,5 Mrd. Euro). Den bisherigen Reichensteuersatz zahlten 2021 rund 134.000 Steuerpflichtige (BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2026, Tabelle 2.7.11). Bei Zusammenveranlagung gilt der Satz von 47 Prozent erst ab 560.000 Euro. Das tatsächliche Mehraufkommen dürfte unter der Schätzung liegen: Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen können ihr zu versteuerndes Einkommen eher anpassen als andere, doch wie stark, ist empirisch unsicher. Bierbrauer, Peichl und Weishaar (2026) halten einen Grenzsteuersatz von knapp 49,6 Prozent einschließlich Solidaritätszuschlag bei einer mittleren Elastizität des zu versteuernden Einkommens bereits für höher als den Satz, der das meiste Aufkommen bringt. Bei geringeren Elastizitäten bliebe Spielraum. Zugleich wächst der Abstand zur Abgeltungsteuer von 25 Prozent und damit der Anreiz, Gewinne in Kapitalgesellschaften zu belassen oder Einkommen als Kapitalerträge zu beziehen. Betroffen sind vor allem Personenunternehmen: Nach Schätzung des IW entfallen rund 70 Prozent der Bemessungsgrundlage beim Reichensteuersatz auf unternehmerische Einkünfte (Beznoska und Hentze 2026b). Die Thesaurierungsbegünstigung (§ 34a EStG) und das Optionsmodell (§ 1a KStG) gewinnen damit an Bedeutung. Der Entwurf lässt ihre Reform offen (Blömer et al. 2026a).

Die Entlastung bleibt hinter dem Inflationsausgleich zurück

Die kalte Progression wird ausgeglichen, wenn alle Eckwerte des Tarifs um die Preissteigerung steigen und die Steuersätze unverändert bleiben.

Für den Tarif 2028 ist die erwartete Preissteigerung der Jahre 2026 und 2027 maßgeblich, weil der Tarif im Voraus beschlossen wird. Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion 2026 einen Anstieg der Verbraucherpreise um 2,7 Prozent (2026) und 3,0 Prozent (2027), zusammen 5,8 Prozent. Weicht die tatsächliche Inflation davon ab, ändern sich die Lücken entsprechend. Eine Verschiebung aller Eckwerte um 1 Prozent kostet rund 2,5 Mrd. Euro. Der Grundfreibetrag steigt im Entwurf um 4,5 Prozent, der Beginn des Spitzensteuersatzes um 1,0 Prozent, die Grenze der ersten Progressionszone gar nicht. Weil der Grundfreibetrag steigt, die Grenze aber bleibt, steigen die Grenzsteuersätze in der ersten Progressionszone künftig steiler an. In den vergangenen elf Jahren hat der Gesetzgeber die kalte Progression jeweils ausgeglichen (Beznoska und Hentze 2026a), der Entwurf weicht aber davon ab.

Abbildung 1 vergleicht die Entlastung durch den Tarif 2028 mit der Entlastung durch einen reinen Inflationsausgleich, jeweils gegenüber dem Tarif 2026.

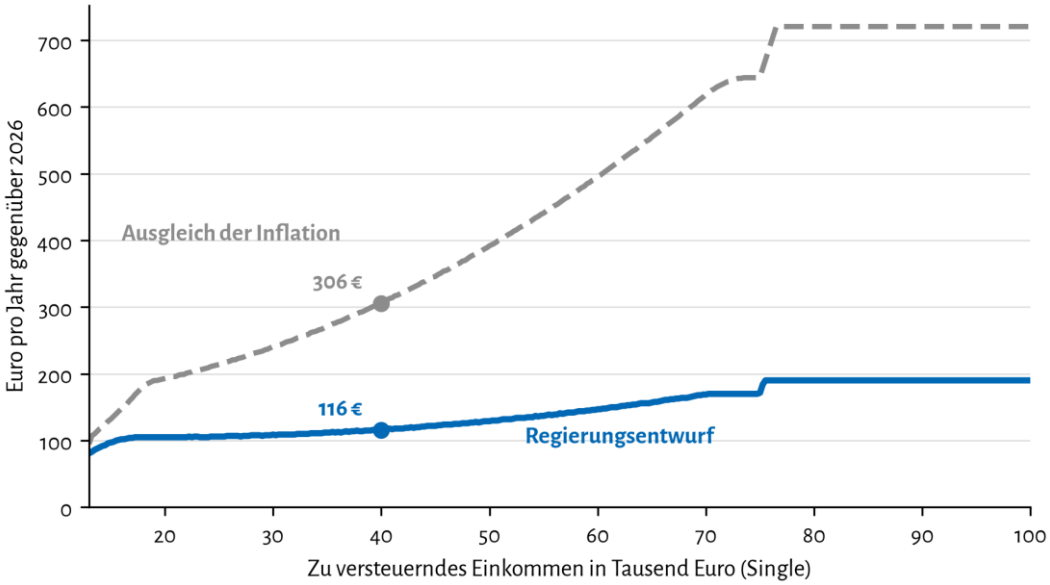


Abbildung 1: Entlastung durch den Tarif 2028 und durch einen reinen Inflationsausgleich, gegenüber 2026

Anmerkungen: Tarifliche Einkommensteuer nach § 32a EStG einschließlich Solidaritätszuschlag, Einzelveranlagung. Inflationsausgleich: alle Eckwerte des Tarifs 2026 um die erwartete Inflation von 5,8 Prozent angehoben. Kinderfreibetrag, Kindergeld und Arbeitnehmer-Pauschbetrag sind nicht enthalten. Der Knick um 75.000 Euro geht auf die Milderungszone des Solidaritätszuschlags zurück. *Quelle:* Berechnungen des ZEW Mannheim; Tarif nach BT-Drs. 21/8235; Inflation laut Herbstprojektion 2026 der Bundesregierung.

Tabelle 1: Entlastung in Euro pro Jahr gegenüber 2026, Einzelveranlagung, ESt und Solidaritätszuschlag

Zu versteuerndes Einkommen	Entlastung durch den Entwurf	Inflationsausgleich	Anteil des Ausgleichs
20.000 Euro	105 Euro	193 Euro	54 %
30.000 Euro	109 Euro	241 Euro	45 %
40.000 Euro	116 Euro	306 Euro	38 %
50.000 Euro	129 Euro	392 Euro	33 %
70.000 Euro	169 Euro	619 Euro	27 %
100.000 Euro	190 Euro	721 Euro	26 %

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim; Tarif nach BT-Drs. 21/8235; Inflation laut Herbstprojektion 2026 der Bundesregierung.

Bei 40.000 Euro erreicht der Entwurf 38 Prozent eines Inflationsausgleichs. Bei 100.000 Euro sind es 26 Prozent. Für 98 Prozent der Steuerpflichtigen bleibt die Entlastung hinter dem Ausgleich zurück. Die übrigen liegen knapp über dem heutigen Grundfreibetrag und zahlen in beiden Fällen keine Steuer mehr. Über alle Steuerpflichtigen gerechnet senkt der Tarifteil das Aufkommen 2028 in den ZEW-Berechnungen netto um rund 2,5 Mrd. Euro. Ein reiner Inflationsausgleich hätte rund 14,1 Mrd. Euro gekostet. Die Bundesregierung beziffert die Tarifmaßnahmen in der Begründung auf netto rund 3,0 Mrd.

Euro, das gesamte Gesetz 2028 auf netto 5,6 Mrd. Euro. Die Größenordnung stimmt also überein (zum Unterschied siehe Methode und Daten). Das Institut der deutschen Wirtschaft kam im Juli mit einer vorsichtigeren Inflationsannahme von 4,5 Prozent zu ähnlichen Befunden: Ein Single mit 50.000 Euro Bruttoeinkommen werde um 114 Euro, einer mit 80.000 Euro um 265 Euro weniger entlastet, als es ein Ausgleich der kalten Progression erfordere (Beznoska und Hentze 2026a). Mit derselben Annahme ergeben die hier verwendeten Rechnungen nahezu dieselben Werte. Die größeren Lücken in dieser Stellungnahme folgen aus der höheren Inflationsprognose.

Durch den Anstieg des Arbeitnehmer-Pauschbetrags fällt der Inflationsausgleich für viele Beschäftigte etwas höher aus. Der Pauschbetrag steigt um 200 Euro. Das kostet laut Begründung rund 1,1 Mrd. Euro und geht über einen Inflationsausgleich des Pauschbetrags (71 Euro) hinaus. Für Beschäftigte, deren Werbungskosten den Pauschbetrag nicht übersteigen, beträgt die Entlastung bei 40.000 Euro damit 179 Euro. Ein Inflationsausgleich einschließlich des Pauschbetrags brächte 329 Euro. Bei 100.000 Euro erreicht der Entwurf für sie 38 Prozent (Tabelle 2, zweite Zeile). Wer höhere Werbungskosten nachweist, profitiert von der Anhebung nicht. Ihr Nutzen liegt vor allem in der Vereinfachung: Nach der Begründung müssen rund 1,3 Mio. Beschäftigte ihre Werbungskosten nicht mehr einzeln angeben.

2. Kosten von Nachbesserungen am Tarif

Will der Ausschuss beim Tarif nachbessern, stellt sich die Frage nach den Kosten. Tabelle 2 zeigt vier Möglichkeiten im bestehenden Aufbau des Tarifs, jeweils mit den Kosten gegenüber dem Rechtsstand 2026 und der Entlastung an ausgewählten Einkommen. Alle Optionen außer der letzten behalten die im Entwurf vorgesehenen Steuersätze von 45 und 47 Prozent am oberen Rand bei.

Ein Ausgleich bei den unteren Eckwerten (A) hilft vor allem kleinen und mittleren Einkommen. Bei 40.000 Euro erreicht er 259 von 306 Euro eines vollen Ausgleichs. Diesen Weg hat Stefan Bach (DIW) in der Anhörung zum Inflationsausgleichsgesetz 2022 vorgeschlagen (Bach 2022).

Ein Ausgleich bis zum Spitzensteuersatz (B) kostet 3,1 Mrd. Euro weniger als ein voller Ausgleich (D). Er gleicht die kalte Progression bis 100.000 Euro voll aus. Die Differenz entsteht durch die höheren Sätze am oberen Rand.

Tabelle 2: Kosten 2028 in Mrd. Euro und Entlastung gegenüber 2026 in Euro pro Jahr bei einem zu versteuernden Einkommen von … Euro; negative Werte sind Mehrbelastungen

Option	Kosten	mehr als Entwurf	20.000	40.000	70.000	100.000	300.000
Entwurf	2,5	–	105	116	169	190	–1.124
Entwurf mit Arbeitnehmer-Pauschbetrag	3,7	–	154	179	253	284	–1.024
A: Ausgleich bei Grundfreibetrag und erster Zone	8,0	5,5	193	259	344	386	–939
B: Ausgleich bis zum Spitzensteuersatz	11,0	8,5	193	306	619	721	–624
C: Volumen wie Entwurf, Mittelstandsbauch flacher	2,5	0,0	114	123	129	144	–1.167
D: voller Ausgleich, ohne neue Sätze oben	14,1	11,6	193	306	619	721	1.188

Anmerkungen: ESt und Solidaritätszuschlag, Einzelveranlagung; Kosten auf der auf 2028 fortgeschriebenen Verteilung. Zweite Zeile: Beschäftigte mit Werbungskosten bis zum Pauschbetrag, zu versteuerndes Einkommen nach Recht 2026; Kosten des Pauschbetrags (1,1 Mrd. Euro) laut Begründung. Alle anderen Zeilen ohne den Pauschbetrag. A: Grundfreibetrag 13.062 Euro, Ende der ersten Progressionszone 18.828 Euro, sonst wie Entwurf. B: zusätzlich Beginn des Spitzensteuersatzes bei 73.918 Euro. C: Grundfreibetrag wie Entwurf, Ende der ersten Progressionszone bei 17.970 Euro, Spitzensteuersatz wie 2026 ab 69.879 Euro. D: alle Eckwerte 2026 um die erwartete Inflation von 5,8 Prozent angehoben, 45 Prozent ab 293.887 Euro. Summen und Differenzen aus ungerundeten Werten.
Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim.

3. Kindergeld und Freibeträge für Kinder

Das Kindergeld steigt von 259 Euro auf 272 Euro im Monat (2028), die Freibeträge für Kinder von 9.756 Euro auf 10.236 Euro. Beides sind rund 5 Prozent und damit fast so viel wie die erwartete Preissteigerung. Der Anpassungsmechanismus in § 66 Abs. 3 EStG koppelt das Kindergeld an die Freibeträge. Beide steigen prozentual gleich.

Familien kommen dem Inflationsausgleich näher. Ein Ehepaar mit zwei Kindern (5 und 7 Jahre), ein Verdiener mit 60.000 Euro Bruttolohn im Jahr, zahlt 2028 nach dem Entwurf 574 Euro weniger Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag abzüglich Kindergeld als 2026. Würden Tarif, Freibeträge für Kinder, Arbeitnehmer-Pauschbetrag und Kindergeld um die erwartete Inflation angehoben, wären es 792 Euro. Der Entwurf erreicht 72 Prozent davon. Bei einem kinderlosen Single mit 40.000 Euro zu versteuerndem Einkommen sind es 38 Prozent (Tabelle 1).

Tabelle 3: Ehepaar mit zwei Kindern, ein Verdiener; Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag abzüglich Kindergeld, Euro pro Jahr gegenüber 2026

Bruttolohn im Jahr	Entlastung durch den Entwurf	Inflationsausgleich	Anteil des Ausgleichs
45.000 Euro	570 Euro	721 Euro	79 %
60.000 Euro	574 Euro	792 Euro	72 %
80.000 Euro	588 Euro	1.000 Euro	59 %

Anmerkungen: Zusammenveranlagung, gesetzlich versichert; Sozialbeiträge auf dem Stand 2026. Inflationsausgleich: Tarif, Freibeträge, Pauschbeträge und Kindergeld 2026 um die erwartete Inflation von 5,8 Prozent angehoben. *Quelle:* Berechnungen des ZEW Mannheim.

4. Gesamtbetrachtung einschließlich der Mehrbelastungen bei den Sozialversicherungen

Auch nominal bleibt für die meisten Haushalte kaum mehr netto, da die Sozialbeiträge steigen. Parallel zur Steuerreform sind höhere Beitragsbemessungsgrenzen in der Kranken- und Pflegeversicherung, Einschränkungen der beitragsfreien Mitversicherung und ein höherer Beitragssatz in der Rentenversicherung geplant. Nach Simulationen des ZEW für den Reformrechner der ZEIT gleichen die nominalen Steuerentlastungen die nominalen Beitragserhöhungen für Haushalte mit einem Bruttoeinkommen bis 80.000 Euro im Jahr in etwa aus (Abbildung 2). Auch zwischen 80.000 und 250.000 Euro halten sich Steuerentlastungen und Mehrbelastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen noch etwa die Waage. Haushalte mit mehr als 250.000 Euro haben netto im Schnitt etwa 2.400 Euro weniger im Jahr. In diesen Berechnungen ist die kalte Progression nicht berücksichtigt. Real ergibt sich also für Haushalte, die Einkommensteuer zahlen, ein Rückgang im Netto durch den nur teilweisen Ausgleich der kalten Progression und die Mehrbelastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Bei hohen Einkommen wirken sich zusätzlich die höheren Steuersätze aus. Das Arbeitsangebot steigt nach denselben Simulationen durch alle Vorhaben zusammen um rund 19.000 Vollzeitäquivalente. Die im Entwurf hervorgehobenen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte dürften also gering bleiben.

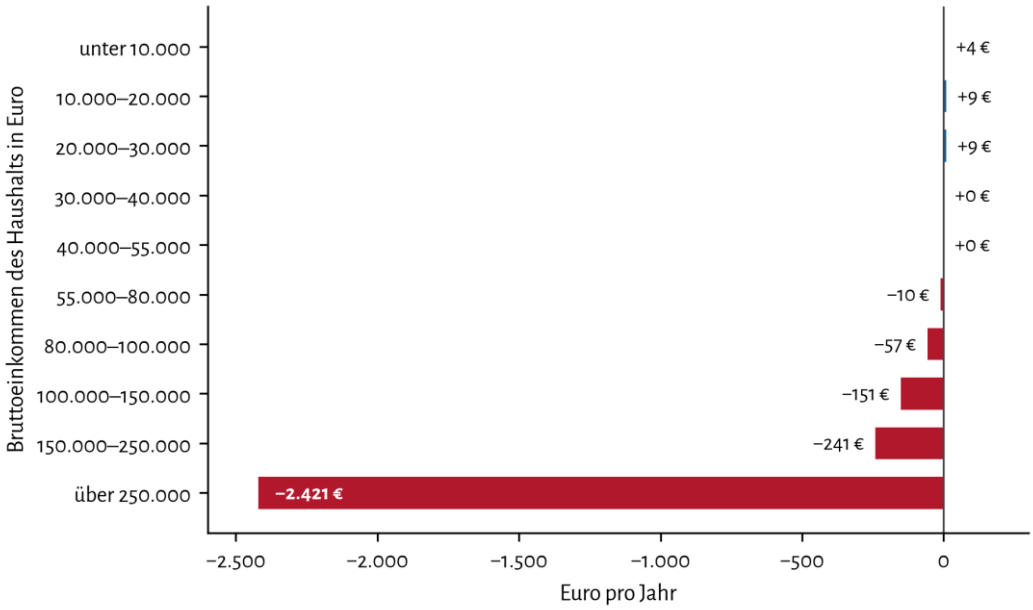


Abbildung 2: Veränderung des nominalen verfügbaren Einkommens durch Steuerreform und Beitragsänderungen 2028, nach Bruttoeinkommen des Haushalts

Anmerkungen: Veränderung des jährlich verfügbaren Durchschnittseinkommens aller Haushalte durch Steuerreform und geplante Beitragsänderungen 2028 gegenüber heute, nominal, einschließlich Transferleistungen wie der Grundsicherung; ohne kalte Progression. *Quelle:* ZEW-EviSTA, Berechnungen für DIE ZEIT (ZEW-Pressemitteilung vom 23.7.2026).

5. Mehr für die Mitte bei gleichem Geld

Die Koalition hat angekündigt, kleine und mittlere Einkommen zu entlasten. Wie weit das mit einem gegebenen Volumen gelingt, lässt sich messen: an der höchsten Entlastung, die bei gleichen Kosten an einer bestimmten Stelle der Einkommensverteilung möglich ist. Dieses Maximum ergibt sich aus einer Optimierung des Tarifs, wie in den ZEW-Kurzanalysen vom Juni und Juli 2026 (Hebsaker und Stichnoth 2026a, 2026b): Bei gegebenem Volumen werden die Grenzsteuersätze so gewählt, dass die Entlastung am Zielpunkt am größten ist. Es gelten dieselben Bedingungen wie im Entwurf: Grundfreibetrag 12.900 Euro, Eingangssteuersatz 14 Prozent, 45 und 47 Prozent am oberen Rand, und niemand unterhalb von 250.000 Euro zahlt mehr als 2026. Der so ermittelte Tarif hat unterhalb des Zielpunkts einen konstanten Grenzsteuersatz und springt am Zielpunkt auf den bisherigen Verlauf zurück. Er ist kein Reformvorschlag, sondern ein Maßstab. Die Kurzanalysen hatten diese Frage gegenüber dem Rechtsstand 2026 gestellt und die kalte Progression ausgeklammert. Hier kommen beide Gesichtspunkte zusammen.

Beim Volumen des Entwurfs ist wenig Spielraum. Der Grundfreibetrag von 12.900 Euro, der den erwarteten Vorgaben des Existenzminimumberichts folgt, kostet für sich genommen 4,8 Mrd. Euro, nach Verrechnung mit den höheren Sätzen am oberen Rand netto 1,9 Mrd. Euro. Vom Volumen des Tarifteils (2,5 Mrd. Euro) bleiben für eine gezielte Entlastung nur rund 0,7 Mrd. Euro. Entsprechend wenig bringt es, im bestehenden Aufbau umzuschichten: Ein flacherer Mittelstandsbauch (Option C in Tabelle 2) ergibt

bei 40.000 Euro 123 statt 116 Euro. Auch das Maximum liegt mit 176 Euro zwar über dem Entwurf, aber deutlich unter dem Inflationsausgleich (Abbildung 3, offene Punkte).

Mit mehr Geld lässt sich die Mitte über den Inflationsausgleich hinaus entlasten. Mit dem Volumen von Option A (8,0 Mrd. Euro) wäre bei 40.000 Euro eine Entlastung von bis zu 436 Euro möglich, mehr als ein voller Inflationsausgleich (306 Euro) und mehr als mit Option A selbst (259 Euro). Bei 30.000 Euro wären es bis zu 327 Euro, bei 50.000 Euro bis zu 631 Euro (Abbildung 3, gefüllte Punkte; Tabelle 4).

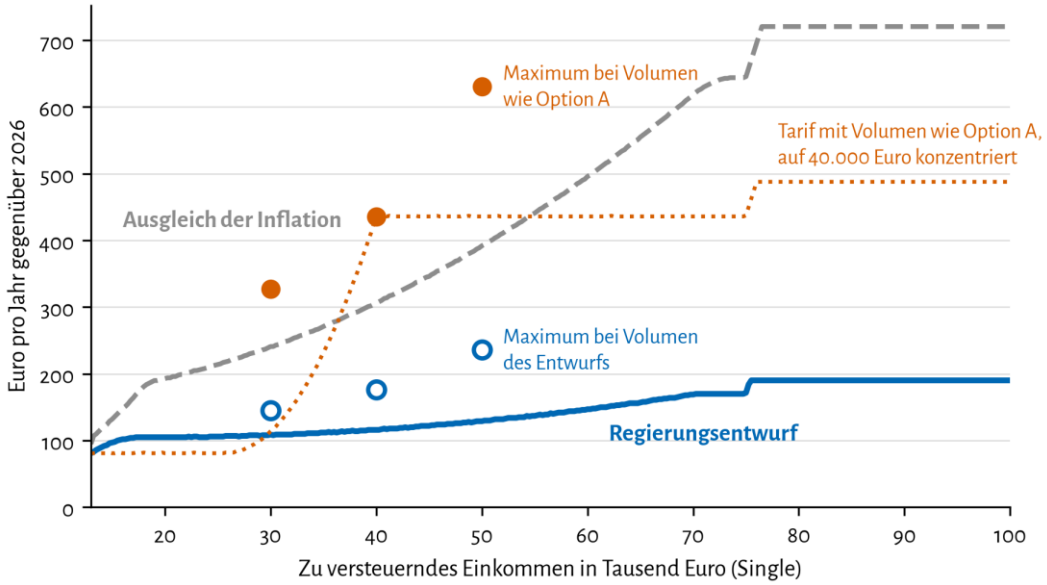


Abbildung 3: Entlastung gegenüber 2026: Entwurf, Inflationsausgleich und höchstmögliche Entlastung bei gleichem Volumen; die Punkte sind ein Maßstab, kein Reformvorschlag

Anmerkungen: Tarifliche Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag, Einzelveranlagung. Punkte: höchstmögliche Entlastung am jeweiligen Einkommen bei gleichem Nettovolumen wie der Tarifteil des Entwurfs (2,5 Mrd. Euro) bzw. wie Option A (8,0 Mrd. Euro). Jeder Punkt gehört zu einem eigenen, auf dieses Einkommen optimierten Tarif.
Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim (lineare Optimierung der Grenzsteuersätze).

Tabelle 4: Entlastung in Euro pro Jahr gegenüber 2026, Einzelveranlagung, ESt und Solidaritätszuschlag

Zu versteuerndes Einkommen	Entwurf	Maximum, Volumen Entwurf	Option A	Maximum, Volumen Option A	Inflationsausgleich
30.000 Euro	109	145	228	327	241
40.000 Euro	116	176	259	436	306
50.000 Euro	129	236	290	631	392

Quelle: Berechnungen des ZEW Mannheim.

Ein auf die Mitte konzentrierter Tarif entlastet die übrigen Steuerpflichtigen weniger. Mit dem Volumen von Option A und dem Ziel 40.000 Euro erhielte eine Person mit 20.000 Euro zu versteuerndem Einkommen 81 Euro, weniger als nach dem Entwurf (105 Euro). Oberhalb von 40.000 Euro bliebe die Entlastung annähernd konstant und läge bei höheren Einkommen deutlich unter einem Inflationsausgleich, bei 100.000 Euro etwa

bei 488 statt 721 Euro (gepunktete Linie in Abbildung 3). Der Preis für die maximal mögliche Entlastung der Mitte ist zudem ein Sprung im Grenzsteuersatz.

6. Einzelmaßnahmen

Sonn- und Feiertagszuschläge (§ 3b EStG, Art. 6). Zuschläge sollen bis zu einem Grundlohn von 75 Euro statt 50 Euro je Stunde steuerfrei sein, bei tarifvertraglicher Regelung auch beitragsfrei (bisher 25 Euro je Stunde). Ziel ist laut Begründung, tarifvertraglich geregelte Zuschläge in der Sozialversicherung im selben Umfang freizustellen wie im Steuerrecht. Die Ausweitung wirkt nur bei Stundenlöhnen über 50 Euro bzw. über 25 Euro in der Sozialversicherung, also bei höheren Löhnen, und ihr Wert steigt mit dem Grenzsteuersatz. Die Sozialversicherung verliert nach der Begründung rund 300 Mio. Euro im Jahr. Den Beschäftigten entgehen zugleich Rentenansprüche. Dieselbe Zahlung ist künftig je nach Tarifbindung beitragspflichtig oder nicht. Ob die Stärkung von Tarifverträgen diese Ungleichbehandlung rechtfertigt, ist abzuwägen.

Minijob-Pauschsteuer (§ 40a Abs. 2 EStG). Die Anhebung von 2 auf 5 Prozent bringt rund 0,8 Mrd. Euro. Die Pauschsteuer schuldet der Arbeitgeber. Wie viel davon über niedrigere Löhne auf die Beschäftigten übergeht, ist offen. Liegt der Lohn an der Minijobgrenze, ginge das nur über einen niedrigeren Stundenlohn, also mehr Stunden für denselben Monatslohn. Wird bereits der Mindestlohn gezahlt, ist auch das nicht möglich. Die Maßnahme verringert den steuerlichen Vorteil von Minijobs gegenüber regulärer Beschäftigung etwas.

Handwerkerleistungen (§ 35a Abs. 3 EStG). Die Kürzung auf 15 Prozent und höchstens 900 Euro bringt rund 0,7 Mrd. Euro. Die Begründung zählt die Norm zu den 20 größten Subventionen im Einkommensteuerrecht. Die Evidenz zur Wirkung ist gemischt. In einem Feldexperiment war der Preisnachlass für Arbeiten ohne Rechnung meist nicht größer als die Steuerermäßigung (Doerr und Necker 2021). Die Förderung macht legale Nachfrage also konkurrenzfähig. Zugleich hätten in einer Befragung zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln der Teilnehmenden auch ohne Ermäßigung eine Rechnung verlangt, bei kleineren Arbeiten; bei größeren dürfte der Anteil höher liegen (Necker und Burgstaller 2023). Die Kürzung verringert daher vor allem Mitnahmen, kann am Rand aber Schwarzarbeit wieder attraktiver machen.

Evaluierung. Der Entwurf sieht keine Evaluierung vor. Für § 3b und § 35a EStG, deren Rechtfertigung von Verhaltenswirkungen abhängt, wäre eine Evaluierung nach einigen Jahren sinnvoll.

Weitere Regelungen. Zum Zerlegungsmaßstab der Gewerbesteuer für Rechenzentren (§ 29 GewStG) äußert sich diese Stellungnahme nicht.

7. Zu den weiteren Vorlagen

Gesetzentwurf der Fraktion der AfD (BT-Drs. 21/8065)

Der Entwurf will Tarifeckwerte sowie alle Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge jährlich an die Verbraucherpreise anpassen. Für eine Regelbindung gibt es gute Gründe: Steuererhöhungen durch Inflation würden nicht mehr stillschweigend eintreten, sondern müssten beschlossen werden. Mehrere Staaten indexieren ihren Tarif. Drei Punkte sind aber zu beachten. Erstens trifft die Aussage nicht zu, die Indexierung belaste den Haushalt nicht. Gegenüber dem geltenden Recht kostet allein der Ausgleich beim Tarif bis 2028 rund 14,1 Mrd. Euro im Jahr (Abschnitt 1). Zweitens würde die pauschale Indexierung aller Beträge auch Subventionen wie den Höchstbetrag für Handwerkerleistungen automatisch erhöhen. Heute schrumpfen solche Begünstigungen real, ohne dass der Gesetzgeber das beschließen muss. Das ist dieselbe stillschweigende Wirkung wie bei der kalten Progression, nur in die andere Richtung. Drittens ist die Mechanik nicht eindeutig: Der vorgeschlagene § 127 EStG passt die Beträge automatisch an die Inflation des Vorjahres an, verlangt für die Tarifformel aber einen jährlichen Beschluss von Bundestag und Bundesrat. Die Begründung stellt dagegen auf die Prognose für das laufende Jahr mit Korrektur im Folgejahr ab. Die Prognoselösung ist zeitnäher, ihre Korrektur aber anfällig für eine Schieflage: Muss sie eigens beschlossen werden, sind Korrekturen nach oben leichter durchzusetzen als nach unten. Eine Formel, die Prognosefehler im Folgejahr automatisch verrechnet, vermeidet das.

Ein Mittelweg wäre eine Anpassung als Regel mit ausdrücklich beschlossener Ausnahme. Der Gesetzgeber könnte die Anpassung dann nur durch eigenen Beschluss aussetzen. Das erhält seinen Spielraum, etwa in einer Haushaltskrise, macht eine Abweichung aber sichtbar und damit politisch teurer. Gegen jede Automatik spricht ein politökonomischer Einwand: Sie nimmt die wiederkehrende Gelegenheit, Strukturreformen mit einer Nettoentlastung zu verbinden und so durchsetzbar zu machen (Blömer et al. 2026a). Zu klären wäre zudem, ob mit den Verbraucherpreisen oder mit den Nominaleinkommen indexiert wird. Nur Letzteres hielte die durchschnittliche Steuerbelastung bei realem Einkommenswachstum konstant.

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 21/8378)

Die Schere wächst, vor allem wegen des neuen Steuersatzes. Bei zusammen veranlagten Eltern bringen die Freibeträge für Kinder ab einem zu versteuernden Einkommen von rund 87.200 Euro mehr als das Kindergeld. Ihre höchste Entlastung ergibt sich aus dem höchsten Steuersatz: Sie beträgt je Kind und Monat Steuersatz mal Freibeträge geteilt durch zwölf, einschließlich Solidaritätszuschlag. Daraus folgen zwei allgemeine Zusammenhänge (Abbildung 4). Erstens erhalten gleiche prozentuale Anhebungen von Kindergeld und Freibeträgen das Verhältnis, nicht den Abstand: Ist die Schere positiv, wächst sie in Euro um denselben Prozentsatz. Positiv ist sie, sobald der höchste Steuersatz über rund 30 Prozent liegt. Zweitens wächst sie mit jedem Prozentpunkt beim höchsten Steuersatz um rund 9 Euro. Von 2026 auf 2028 steigt die Schere von 127 auf 151 Euro. Davon gehen rund 6 Euro auf die gleiche prozentuale Anhebung zurück, rund 18

Euro auf den neuen Steuersatz von 47 statt 45 Prozent. Der Befund des Antrags trifft also zu; der größere Teil des Anstiegs folgt aber aus der Gegenfinanzierung im Entwurf, nicht aus der Anpassungsregel. Der Satz von 47 Prozent gilt bei zusammen veranlagten Eltern allerdings erst ab 560.000 Euro zu versteuerndem Einkommen und betrifft wenige Familien. Für Eltern im Bereich des Spitzensteuersatzes von 42 Prozent wächst die Schere nur von 101 auf 106 Euro.

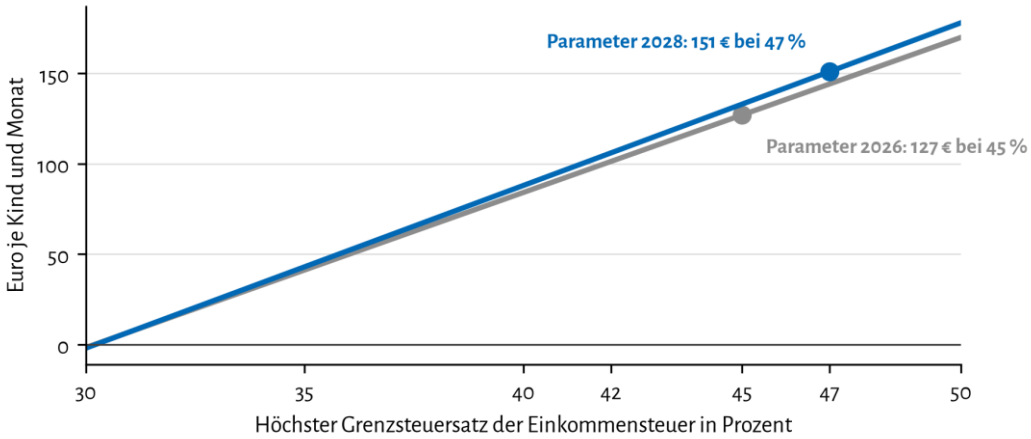


Abbildung 4: Schere zwischen höchster Entlastung durch die Freibeträge für Kinder und Kindergeld, nach höchstem Steuersatz

Anmerkungen: Höchste monatliche Entlastung durch die Freibeträge für ein Kind (2026: 9.756 Euro, 2028: 10.236 Euro) einschließlich Solidaritätszuschlag, abzüglich Kindergeld (259 bzw. 272 Euro). Gilt für Eltern, deren Einkommen im Bereich des höchsten Steuersatzes liegt. Bei niedrigeren Einkommen ist die Entlastung durch die Freibeträge geringer. *Quelle:* Berechnungen des ZEW Mannheim; BT-Drs. 21/8235.

Die Schere über das Kindergeld zu schließen, ist teuer. Da die Freibeträge verfassungsrechtlich geboten sind, hieße Schließen, das Kindergeld auf die höchste Entlastung anzuheben: auf 423 Euro je Kind und Monat. Das kostete brutto grob 32 Mrd. Euro im Jahr. Bezogen auf den Spitzensteuersatz von 42 Prozent (378 Euro) wären es grob 22 Mrd. Euro. Grundlage ist die Kostenangabe des Entwurfs für die Anhebung um 5 Euro: brutto 1,06 Mrd. Euro, netto 0,78 Mrd. Euro, weil Eltern mit hohen Einkommen weiterhin über die Freibeträge entlastet werden und das höhere Kindergeld dort verrechnet wird. Netto lägen die Kosten also spürbar niedriger.

Eine Anhebung des Kindergelds erreicht nicht alle Kinder. In der Grundsicherung und beim Unterhaltsvorschuss wird das Kindergeld voll angerechnet; dort kommt von einer Anhebung nichts an. Laut Begründung des Entwurfs spart die Grundsicherung bei der Anhebung um 8 Euro rund 176 Mio. Euro im Jahr. Rund ein Zehntel der Bruttokosten von 1,7 Mrd. Euro fließt über die Anrechnung also an den Staat zurück. Beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag wird es nicht angerechnet. Eine deutliche Anhebung würde die Schere zur höchsten steuerlichen Entlastung verkleinern, den Abstand zu Kindern in der Grundsicherung aber vergrößern. Zugleich würden Familien mit geringen Erwerbseinkommen von der Grundsicherung in Wohngeld und Kinderzuschlag wechseln. Wie groß diese Verschiebungen sind, hängt auch von den Reformen der bedarfsgeprüften

Leistungen ab, die im Anschluss an die Kommission zur Sozialstaatsreform geplant sind. Sie wären vor einer solchen Anhebung zu berechnen.

Eine feste Kopplung hätte eine Nebenwirkung. Wäre das Kindergeld an die höchste Entlastung durch die Freibeträge gekoppelt, stiege es mit jedem Prozentpunkt beim höchsten Steuersatz um die genannten rund 9 Euro. Das kostete brutto grob 1,9 Mrd. Euro im Jahr. Ein Prozentpunkt mehr Reichensteuer bringt rund 1,2 Mrd. Euro (BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2026, Tabelle 10, volle Jahreswirkung 2027). Eine Erhöhung des höchsten Steuersatzes würde damit fiskalisch zum Verlustgeschäft. Wer die Schere verkleinern will, ohne Steuersätze an das Kindergeld zu binden, kann das Kindergeld durch eigene Beschlüsse stärker anheben, als es die prozentuale Anpassung an die Freibeträge vorsieht, einmalig oder in Schritten, oder beim Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) ansetzen, soweit er verfassungsrechtlich nicht geboten ist.

Bessere Daten zum BEA-Freibetrag sind sinnvoll. Der BEA-Freibetrag selbst bleibt im Entwurf nominal bei 2.928 Euro. Die Anhebung der Freibeträge geht allein auf das sächliche Existenzminimum. Datenlücken bestehen auch anderswo. So stützt sich die Bemessung der Regelbedarfe auf Alleinstehende und Paare mit einem Kind. Für Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern und getrennt Erziehende im Wechselmodell fehlen eigene Daten (Zehnter Familienbericht 2025). Neue Daten können allerdings zu höheren wie zu niedrigeren Beträgen führen, und eine politische Festlegung, welche Vergleichsgruppe den Maßstab bildet, bleibt in jedem Fall nötig.

Zum Antrag 21/8379. Der Antrag setzt den Schwerpunkt der Entlastung bei den Sozialbeiträgen. Das ist nicht Gegenstand der Rechnungen in dieser Stellungnahme. Seine Forderungen zur Entlastungsschere und zur Anrechnung des Kindergelds auf den Unterhaltsvorschuss betreffen Punkte, die oben behandelt sind. Für die vorgeschlagene perspektivische Begrenzung des Splittings auf einen übertragbaren Grundfreibetrag gilt, was im Abschnitt zur Linken zu den Erwerbsanreizen von Zweitverdienenden gesagt wird. Die Kosten der vorgeschlagenen Entlastungen beziffert der Antrag nicht.

Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 21/6645)

Der Antrag der Linken sieht einen Grundfreibetrag von 16.800 Euro vor. Danach steigt der Grenzsteuersatz linear von 23 auf 53 Prozent bei 85.000 Euro. Darüber gelten 60 Prozent ab 250.000 Euro und 75 Prozent ab 1 Mio. Euro. Wer knapp über dem Grundfreibetrag verdient, zahlt auf jeden weiteren Euro also 23 statt heute 14 Prozent, wird wegen des höheren Grundfreibetrags aber insgesamt entlastet. Kosten und Gegenfinanzierung beziffert der Antrag nicht. Bei Grenzsteuersätzen dieser Höhe hängt das Aufkommen stark davon ab, wie die Steuerpflichtigen ihr zu versteuerndes Einkommen anpassen. Eine statische Rechnung würde es überschätzen. Das gilt besonders für den Satz von 75 Prozent, weil bei sehr hohen Einkommen ein großer Teil des ökonomischen Einkommens, etwa nicht ausgeschüttete Gewinne, gar nicht im zu versteuernden Einkommen erscheint (Zucman 2026). Mit dem Satz von 75 Prozent stiege zudem die höchste Entlastung durch die Freibeträge für Kinder auf rund 675 Euro je Kind und Mo-

nat. Die Schere zum Kindergeld läge bei rund 403 Euro (Freibeträge 2028, mit Solidaritätszuschlag). Das beträfe allerdings nur Eltern mit sehr hohen Einkommen.

Ein übertragbarer Grundfreibetrag erhöht für Zweitverdiener den Grenzsteuersatz. Der Antrag will das Splitting durch die Übertragung des ungenutzten Grundfreibetrags ersetzen. Das begrenzt den Vorteil der gemeinsamen Veranlagung, der steilere Tarif der Linken vergrößert ihn aber wieder (Abbildung 5). Bei mittleren Einkommen überwiegt der zweite Effekt: Ein Alleinverdienerpaar mit 50.000 Euro zu versteuerndem Einkommen hätte nach dem Vorschlag der Linken einen Vorteil von 5.697 Euro, mehr als nach dem Entwurf mit vollem Splitting (4.931 Euro). Bei kleinen Hinzuverdiensten verschlechtern sich die Erwerbsanreize der Zweitverdienenden sogar: Jeder Euro, den sie bis zur Höhe des Grundfreibetrags verdienen, verringert den übertragenen Freibetrag um einen Euro. Er wird damit faktisch zum Grenzsteuersatz des Partners besteuert. Der ist höher als der gemeinsame Grenzsteuersatz beim Splitting und beträgt nach dem Tarif der Linken bis zu 53 Prozent. Ein begrenztes Realsplitting, wie es Blömer et al. (2026b) vorschlagen, vermeidet diesen Effekt: Dort schrumpft der übertragene Betrag (bis zu 13.805 Euro) nicht mit dem Einkommen der Zweitverdienenden.

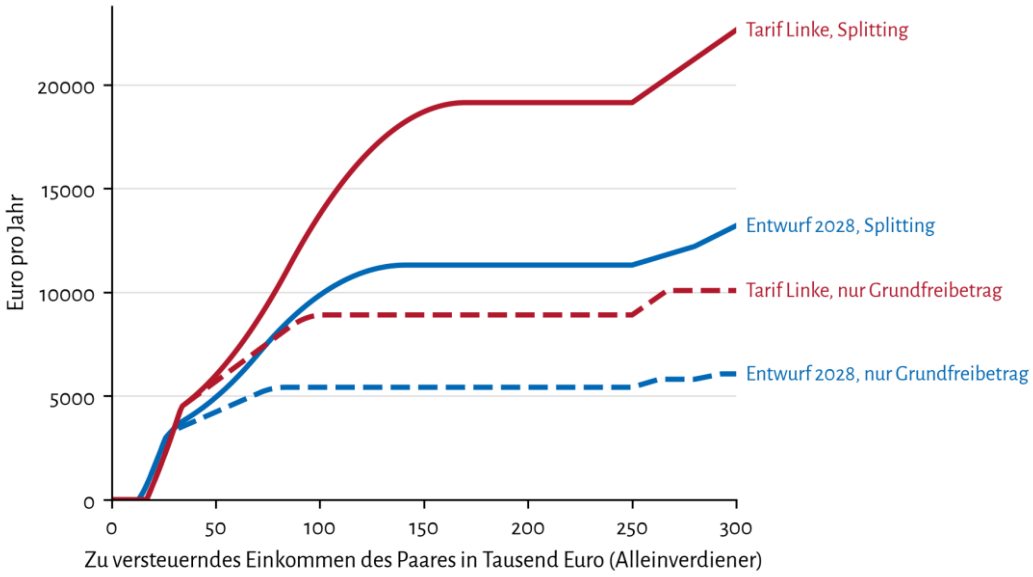


Abbildung 5: Splittingvorteil eines Alleinverdienerpaares gegenüber Einzelveranlagung

Anmerkungen: Tarifliche Einkommensteuer ohne Solidaritätszuschlag; Splittingvorteil = Steuer bei Einzelveranlagung minus Steuer bei gemeinsamer Veranlagung. „Nur Grundfreibetrag": Der ungenutzte Grundfreibetrag des Partners ohne Einkommen wird vom Einkommen des anderen abgezogen. *Quelle:* Berechnungen des ZEW Mannheim; Tarife nach BT-Drs. 21/8235 und 21/6645.

8. Zwei übergreifende Punkte

Wie stark will sich die Politik binden? Diese Frage wird meist nur für den Tarif gestellt, als Frage nach dem Ausgleich der kalten Progression. Sie reicht aber weiter: Sie stellt sich ebenso bei den steuerlichen Subventionen, deren Höchst- und Pauschbeträge real an Wert verlieren, solange niemand sie anhebt; bei der Kopplung des Kindergelds an die Freibeträge für Kinder; und bei der Ermittlung von Bedarfen wie dem BEA-Freibetrag,

der im Entwurf nominal unverändert bleibt. Auch Nichtstun ist dabei eine Regel, denn nominal festgeschriebene Beträge ändern ihre reale Wirkung ohne Beschluss. Zu entscheiden ist also nicht, ob es eine Regel gibt, sondern welche Anpassungen automatisch geschehen und welche sich der Gesetzgeber vorbehält und sichtbar beschließt. Eine engere Bindung schafft Verlässlichkeit und Transparenz, eine lockere erhält Spielraum für den Haushalt und für politische Schwerpunkte.

Höhere Steuersätze erhöhen den Wert aller Abzüge. Jeder Freibetrag und jeder Abzug ist so viel wert wie der Grenzsteuersatz, bei dem er wirkt. Mit jedem Prozentpunkt beim höchsten Steuersatz wächst die Schere zwischen Kinderfreibeträgen und Kindergeld um rund 9 Euro je Kind und Monat. Ein steilerer Tarif vergrößert den Splittingvorteil und den Abstand zur Abgeltungsteuer. Höhere Sätze verschieben deshalb Entlastungen nach oben, soweit diese über Freibeträge laufen. Umgekehrt gilt dasselbe für niedrigere Sätze.

Methode und Daten

Die Rechnungen bilden die tarifliche Einkommensteuer nach § 32a EStG einschließlich Solidaritätszuschlag ab. Der Tarif 2028 folgt der Formel in BT-Drs. 21/8235 (Art. 2). Für das Aufkommen wird die Verteilung der zu versteuernden Einkommen aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022 (Destatis) mit dem nominalen Lohnwachstum auf 2028 fortgeschrieben.

Die Aufkommensschätzungen liegen etwas unter denen des BMF: Tarifteil des Entwurfs 2,5 statt 3,0 Mrd. Euro; Verschiebung aller Eckwerte um 1 Prozent 2,5 Mrd. Euro (Stand 2028) statt 2,6 Mrd. Euro (Stand 2027, BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2026, Tabelle 10). Gründe dürften sein, dass Splittingfälle vereinfacht abgebildet sind und dass die Fortschreibung seit 2022 allein dem Lohnwachstum folgt. Die Kosten der Optionen sind daher eher Untergrenzen. Anteile und Beträge je Haushalt sind davon nicht berührt.

Die Stellungnahme verwendet drei Einkommensbegriffe. Tabellen 1, 2 und 4 sowie Abbildungen 1 und 3 beziehen sich auf das zu versteuernde Einkommen einer Person (Einzelveranlagung), Abbildung 5 auf das zu versteuernde Einkommen eines Paares. Tabelle 3 nennt den Bruttolohn des Verdieners, Abbildung 2 das Bruttoeinkommen des Haushalts. Das zu versteuernde Einkommen liegt nach Abzug von Sozialbeiträgen und Pauschbeträgen deutlich unter dem Bruttolohn.

Quellen

Bach, Stefan (2022): Inflationsausgleich in der Energiekrise auf niedrige und mittlere Einkommen konzentrieren. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 17. Oktober 2022, DIW Berlin.

Beznoska, Martin, und Tobias Hentze (2026a): Steuerreform sieht keinen Ausgleich der kalten Progression vor. IW-Kurzbericht 45/2026, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Beznoska, Martin, und Tobias Hentze (2026b): Arbeitsanreize und Investitionen stärken. Warum die geplante Einkommensteuerreform zu kurz greift. ifo Schnelldienst 79(8), 9–13.

Bierbrauer, Felix, Andreas Peichl und Daniel Weishaar (2026): Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, mehr Staatseinnahmen. Wie passt das unter einen Hut? ifo Schnelldienst 79(8), 44–49.

Blömer, Maximilian, Clemens Fuest, Florian Neumeier und Andreas Peichl (2026a): Ausgleich statt Reform. Warum die Einkommensteuerreform 2027 die falsche Debatte auslöst. ifo Schnelldienst 79(8), 4–8.

Blömer, Maximilian, Nicola Fuchs-Schündeln, Andreas Peichl, Monika Schnitzer und Katharina Wrohlich (2026b): Ehegattensplitting reformieren. Familien gezielt fördern und Erwerbsanreize stärken. ifo Schnelldienst 79(8), 26–32.

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

Bundesregierung (2026): Herbstprojektion 2026. Berlin.

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

Hebsaker, Michael, und Holger Stichnoth (2026a): Die Mitte entlasten, Streuverluste minimieren. Kosteneffiziente Einkommensteuertarife für eine gezielte Entlastung. ZEW-Kurzanalyse, Juni 2026, Mannheim.

Hebsaker, Michael, und Holger Stichnoth (2026b): Mehr für die Mitte bei gleichem Volumen. Die ZEW-Sprung-Tarife im Vergleich mit den Klingbeil-Plänen. ZEW-Kurzanalyse, Juli 2026, Mannheim.

Necker, Sarah, und Lilith Burgstaller (2023): Wie kann Steuerehrlichkeit verbessert werden, wenn Haushalte Dienstleistungen nachfragen? ifo Schnelldienst 76(2), 43–46.

Statistisches Bundesamt (Destatis): Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022. Wiesbaden.

Zehnter Familienbericht (2025): Unterstützung allein- und getrennterziehender Eltern und ihrer Kinder – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, mit Stellungnahme der Bundesregierung. BT-Drucksache 20/14510 vom 16. Januar 2025.

ZEW Mannheim (2026): ZEW ermittelt kombinierte Effekte verschiedener Reformvorhaben. Pressemitteilung vom 23. Juli 2026.

Zucman, Gabriel (2026): Reichensteuer. Aber richtig! Aus dem Französischen von Ulrike Bischoff. edition suhrkamp, Suhrkamp, Berlin.

Erklärung zu Interessenverknüpfungen

Finanzielle Interessenverknüpfungen in Bezug auf den Gegenstand der Beratungen bestehen nicht.