

Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen zum geplanten „Inflationsausgleichsgesetz“¹

Anhörung des BT-Finanzausschusses am 17.10.2022

Die aktuellen Preissteigerungen infolge der verteuerten Energieimporte belasten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Vor allem Menschen mit kleinen Einkommen leiden unter den gegenwärtigen Inflationsraten. Dieser Gruppe zu helfen ist dringend nötig. Nicht jede Mehrbelastung kann aufgefangen werden. Umso wichtiger ist die Zielgenauigkeit staatlicher Entlastungsmaßnahmen. Sie sollten vor allem dort ankommen, wo Unterstützung gebraucht wird.

Als Teil des Entlastungspakets muss sich auch das geplante Inflationsausgleichsgesetz an seiner Entlastungswirkung und hinsichtlich seiner Zielgenauigkeit messen lassen. Die im Entwurf angelegten Maßnahmen zielen auf eine breite Entlastungswirkung ab. Der grundsätzlich gebotene Abbau der kalten Progression hat – unumgänglich in einem progressiven Tarif – zur Folge, dass Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen absolut weniger entlastet werden und die Entlastung mit dem Einkommen ansteigt. Aufgrund dieser Verteilungswirkung ist der Mitteleinsatz weniger effizient und zielgenau als bei alternativen Entlastungsmaßnahmen.

Es besteht daher Korrekturbedarf. Die Arbeitnehmerkammer Bremen schlägt vor:

- Den **Grundfreibetrag stärker anzuheben**, um eine stärkere Entlastung von kleinen Einkommen zu gewährleisten.
- Die übrigen Tarifeckwerte in geringerem Umfang zu verschieben und so die finanziellen Spielräume zu haben, um die **Tarifverschiebung mit einer steuerpflichtigen Direktzahlung zu kombinieren**.
- Mittelfristig **umfassendere Tarifkorrekturen** anzugehen, um vor allem kleine und mittlere Einkommen zu entlasten. Das Modell des Deutschen Gewerkschaftsbundes kann hierfür als Grundlage dienen.
- Das **Kindergeld stärker zu erhöhen**, um die Diskrepanz zwischen den Vorteilen von Kindergeld und Kinderfreibetrag zu verringern. Das würde gezielt Familien mit kleinen und mittleren Einkommen helfen.

¹ Gegenstand ist der Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen. (BT-Drs. 20/3496 vom 20.09.2022).

Vorgesehene Änderungen

Ergänzt um Maßnahmen zur Vereinfachung zukünftiger Steuergesetzgebung und des Lohnsteuerabzugs soll der vorliegende Gesetzentwurf im Wesentlichen dem Ausgleich der „kalten Progression“ bei der ESt-Berechnung, der adäquaten steuerlichen Berücksichtigung der Existenzminima von Erwachsenen und Kindern und der allmählichen Harmonisierung der Kindergeldsätze dienen. Im Einzelnen:

Der **Grundfreibetrag**, der für das Jahr 2022 ursprünglich bei 9.984 Euro lag und durch das Steuerentlastungsgesetz 2022 bereits rückwirkend auf 10.347 Euro angehoben worden war, wird für 2023 auf 10.632 Euro und für 2024 weiter auf 10.932 Euro angehoben. Ausgehend vom Status quo entspricht dies einer Steigerung von 2,75 Prozent zum kommenden Jahr, während die Anhebung von 2023 auf 2024 2,82 Prozent beträgt.

Die **sonstigen Tarifeckwerte** werden laut Gesetzesentwurf um 5,76 Prozent (für den Steuertarif 2023) und weitere 2,49 Prozent (für den Steuertarif 2024) angehoben, wobei der Grenzwert für die Erhebung der „Reichensteuer“ in Höhe von 45 Prozent unverändert bei 277.826 Euro bleibt. Im kommenden Jahr wird die sich an den Grundfreibetrag anschließende erste Progressionszone, in der der Grenzsteuersatz (bei insoweit unveränderter Tarifstruktur) von 14 Prozent linear auf knapp 24 Prozent ansteigt, damit bis 15.786 Euro reichen. Daran schließt sich die zweite Progressionszone mit ebenfalls linearem, aber flacherem Anstieg auf schließlich 42 Prozent Grenzsteuersatz ab 61.972 Euro zu versteuerndem Einkommen (zvE) an, der bis zum sprunghaften Übergang in den Bereich der „Reichensteuer“ konstant bleibt. 2024 wird der Übergang von der ersten in die zweite Progressionszone bei 16.179 Euro erfolgen und der sogenannte Spitzensteuersatz ab 63.515 Euro zvE erreicht.

Der **Kinderfreibetrag** soll zur Berücksichtigung der zwischenzeitlich vorgenommenen Einmalzahlungen (vgl. „Kinderbonus“ und Sonderzahlungen bei Sozialgeldbezug) bereits rückwirkend für 2022 von 2.730 auf 2.810 Euro pro Elternteil angehoben werden und unter Hinzurechnung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) insgesamt 8.548 Euro pro Kind betragen. Im Vergleich zu 2021 entspricht dies einer Steigerung um 1,91 Prozent. Für 2023 ist laut Gesetzentwurf eine weitere Anhebung um 1,64 Prozent auf 8.688 Euro vorgesehen, und 2024 wird der Kinderfreibetrag inkl. BEA auf 8.916 Euro festgesetzt (entspricht einer Zunahme um 2,62 Prozent).

Schließlich werden die monatlichen **Kindergeldbeträge** differenziert angehoben, um die bisherigen Unterschiede teilweise auszugleichen: Ab dem 1.1.2023 wird der monatliche Betrag für das erste und das zweite Kind von derzeit 219 Euro um 8,22 Prozent auf 237 Euro und für das dritte Kind von aktuell 225 Euro um 5,33 Prozent auf ebenfalls 237 Euro erhöht, während der Wert ab dem vierten Kind unverändert bei 250 Euro liegt.

Die im Gesetzentwurf genannten Werte sind ausdrücklich insofern vorläufig, als dass unter Berücksichtigung des 5. Steuerprogressionsberichts und des 14. Existenzminimumberichts Anpassungen im parlamentarischen Verfahren erforderlich und möglich sind.

Auswirkungen und Bewertung

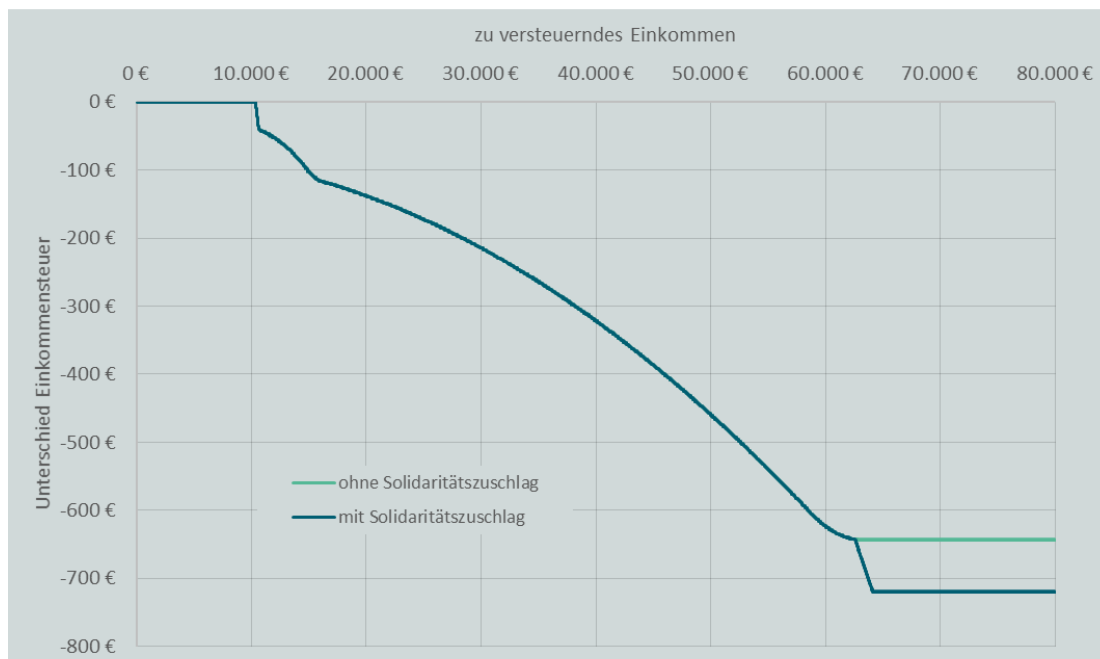
Die **tariflichen Änderungen bei der Einkommensbesteuerung** dienen grosso modo dem Ziel, den Tarif „in sich“ konstant zu halten. Das heißt, durch die Verschiebung der Tarifeckwerte bleiben die realen Belastungen sowie die Belastungsrelationen gleich, der Effekt der „kalten Progression“ wird neutralisiert. Dieser entsteht, wenn der Einkommensteuersatz wegen Einkommenserhöhungen ansteigt, die lediglich die Inflation ausgleichen. Es ist fraglos geboten, diesen Effekt von Zeit zu Zeit zu neutralisieren, da sich ansonsten auf lange Sicht „heimliche Steuererhöhungen“ – also eine höhere Belastung der Einkommenssteuerzahlenden ohne explizite Steuererhöhungen – ergäben. In der Vergangenheit wurde die kalte Progression stets abgebaut, allerdings teils vor- und/oder nachlaufend. In Summe fand sogar eine Überkompensation statt, sodass heute die Belastungen insbesondere hoher Einkommen geringer sind als in den 1990er- und 2000er-Jahren. Eine unlautere Bereicherung über „heimliche Steuererhöhungen“ fand also nicht statt.

Vor dem Hintergrund der aktuell extremen Preissteigerung ist der Abbau der kalten Progression nolens volens auch als Entlastungsinstrument zu sehen. Die einkommensteuerlichen Änderungen sind Teil des sogenannten „Entlastungspaket III“. Daher muss sich der Abbau der kalten Progression wie auch alternative Entlastungsinstrumente im Hinblick auf seine Zielgenauigkeit bewerten lassen. Hier schneidet der – fiskalisch überdies teure – Abbau der kalten Progression schlecht ab, da in erster Linie nicht die Haushalte entlastet werden, die am stärksten unter der Inflation leiden.

So würden Singles mit einem zVE von 25.000 Euro laut Gesetzesentwurf lediglich um 141 Euro entlastet, während bei einem zVE von 70.000 Euro 536 Euro an Entlastung anfielen. Beschäftigte mit geringen Einkommen – 25.000 Euro zVE entspricht typischerweise einem Monatsbrutto von etwa 3.000 Euro – können lediglich mit circa einem Viertel der Entlastung von Gutverdienenden rechnen. Der maximale Entlastungsbetrag (inklusive Solidaritätszuschlag) stellt sich ab knapp 64.000 zVE, typischerweise rund 7.000 Euro Monatsbrutto, ein. Diese Wirkung ergibt sich zwar unmittelbar aus dem progressiven Tarifverlauf der Einkommensteuer, ist aber der aktuellen Situation unangemessen; Entlastung über den Abbau der kalten Progression ist daher momentan nicht der geeignetste Weg. Dies gilt insbesondere, da im Entlastungspaket III keine spezifische Entlastung für die Gruppe von Beschäftigten mit kleinen Einkommen (jenseits der nochmals angehobenen „Midi-Job“-Grenze) vorgesehen ist.

Würden die Tarifeckwerte (mit Ausnahme der „Reichensteuer“) im parlamentarischen Verfahren sogar anhand der in der Herbstprojektion ermittelten Inflationsraten verschoben, ergäben sich noch deutlichere Schief lagen. Für 2023 betrüge die Rechtsverschiebung 8,0 Prozent (statt 5,76 Prozent wie im Gesetzesentwurf), für 2024 dann 7,0 Prozent (statt 2,49 Prozent). Dies hätte – falls auf Grundlage des Existenzminimumberichts keine weitere Anpassung des Grundfreibetrags erfolgt – die in Abb. 1 dargestellten Auswirkungen. Die maximale Entlastung betrüge inklusive Solidaritätszuschlag 721 Euro, ein zVE von 25.000 Euro würde hingegen nur um 172 Euro, ein zVE von 40.000 Euro würde um 322 Euro entlastet (jeweils Single-Tarif).

Abbildung 1:
Anhebung Grundfreibetrag laut Gesetzesentwurf, der übrigen Tarickeckwerte um 8 Prozent (Herbstprojektion)
Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens im Vergleich zu 2022 (Ist)



Quelle: Eigene Berechnungen.
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Insofern ist der Abbau der kalten Progression als Entlastungsmaßnahme weniger zielgenau als alternative Maßnahmen. Die Bewertung anhand von Absolutbeträgen ist gerechtfertigt, da auch alternative Entlastungsmaßnahmen (bspw. Direktzahlungen) in identischen absoluten Beträgen und nicht etwa relativ zum Einkommen oder zum Einkommensteuerbetrag gewährt würden. Die Notwendigkeit zur Entlastung steigt nicht mit dem Einkommen, sie nimmt vielmehr ab; Entlastungen relativ zum Einkommen oder der Steuerzahlung auszuweisen geht daher fehl. Die zielgenaue Entlastung von besonders von Preissteigerungen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sollte höhere Priorität haben als die tarifliche Belastung des Einkommensteuersystems „in sich“ konstant zu halten. Eine Kombination von kurzfristig geeigneten, weil zielgenauen Entlastungswegen und mittelfristig umfassenderen Tarifkorrekturen bei der Einkommensteuer wäre daher wünschenswert (siehe „Alternativen“).

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Gesetzgeber das in den Grundversicherungssystemen bestimmte Existenzminimum nicht der Einkommensteuer unterwerfen. Dementsprechend sind sowohl die Grundfreibeträge für Erwachsene als auch die Kinderfreibeträge regelmäßig anzupassen. Es ist insofern zunächst einmal systematisch nachvollziehbar, die während des Jahres 2022 zur Inflationsentlastung vorgenommenen Einmalzahlungen für Kinder durch eine **rückwirkende Anhebung des Kinderfreibetrags** für das ablaufende Jahr zu flankieren, ohne das Kindergeld ebenfalls rückwirkend anzuheben. In der Konsequenz wird der Maximalertrag qua Kinderfreibetrag 320,55 Euro (zzgl. Ersparnis durch insofern wegfallenden Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer) erreichen, was einer Steigerung um 22 Prozent seit dem Jahr 2010 entspricht. Demgegenüber wurde das Kindergeld für das erste und zweite Kind im gleichen Zeitraum um 19 Prozent erhöht, und unter Berücksichtigung der geplanten Anpassungen bis einschließlich 2024 liegen die Steigerungsraten von Freibetragsersatz und Kindergeld bei 27,2 bzw. 28,8 Prozent.

Bei einigen Schwankungen im Zeitverlauf besteht damit ein konstanter und dabei recht deutlicher Unterschied zwischen beiden Werten (2022: 101,55 Euro, entspricht 46,4 Prozent). Ein insgesamt höherer und jedenfalls nicht regressiv ausgestalteter Ausgleich, wie er mit dem Konzept einer „Kindergrundsicherung“ mittelfristig verfolgt werden soll und auch nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen sinnvoll wäre, ist in den vorgesehenen Änderungen also noch nicht angelegt. Im Gegenteil: Die durch zwischenzeitliche – und mit dem Freibetragsersatz verrechnete Sonderzahlungen – etwas geschlossene „Schere“ öffnet sich durch die rückwirkende Freibetragsanhebung nun wieder entsprechend der hergebrachten Verhältnisse. Gleichwohl ist die offensichtliche Tendenz des Gesetzentwurfs zur Vereinheitlichung beim Kindergeld zu begrüßen: Bereits ab 2023 wird das **Kindergeld für die ersten drei Kinder einheitlich hoch** sein und der Abstand zum Zahlbetrag ab dem vierten Kind auf nur noch 13 Euro reduziert, sodass die bisherige Staffelung zukünftig mit geringem Aufwand abgeschafft werden kann. Sie ist in der hergebrachten Form nicht systematisch zu rechtfertigen, konfligiert mit dem richtigerweise einheitlich hohen Kinderfreibetrag und erzeugt unnötigen bürokratischen Aufwand (vgl. „Zählkinder“).

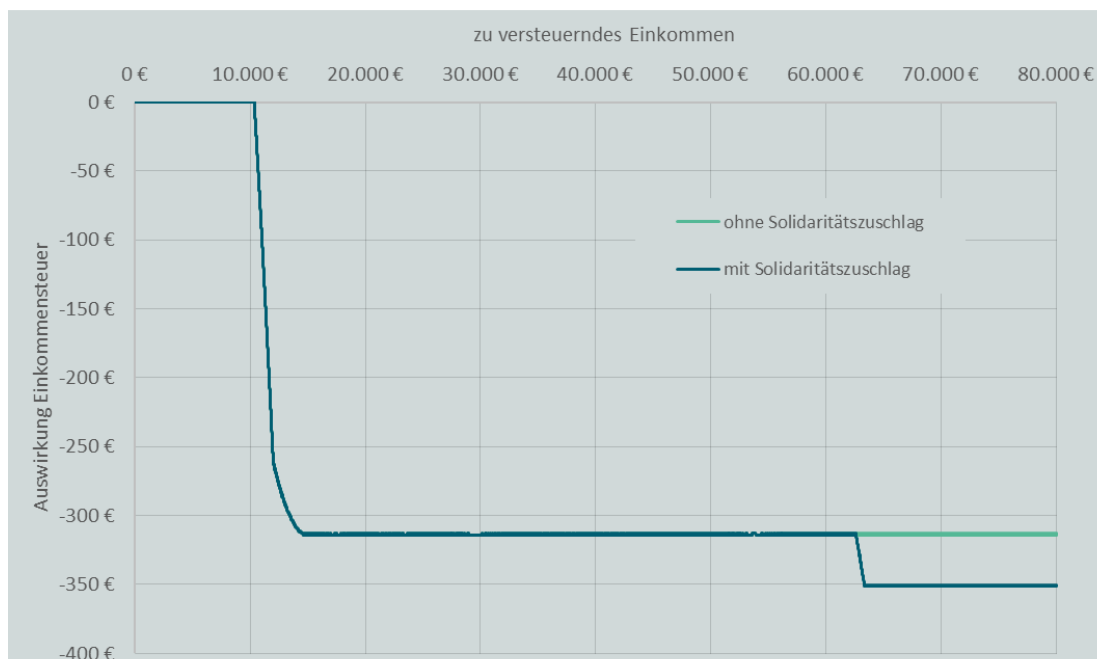
Alternativen

Die Arbeitnehmerkammer Bremen regt an, den **Grundfreibetrag deutlich** über den durch das Existenzminimum gebotenen Rahmen hinaus **anzuheben**, beispielsweise auf 12.000 Euro. Eine solche Maßnahme hätte, weil sie die Durchschnittssteuersatzkurve effektiv nach rechts verschiebt, eine erhebliche Breitenwirkung, von der nahezu alle Steuerpflichtigen – auch jene mit geringen Einkommen – in annähernd gleicher Nominalhöhe profitieren (vgl. Abb. 2). Mit der vorgezogenen (Teil-)Anhebung 2022 wurde jener Effekt schon einmal intendiert und erreicht und sollte nach Möglichkeit Bestandteil zeitnaher Tarifanpassungen sein.

Abbildung 2:

Anhebung des Grundfreibetrags auf 12.000 Euro in 2023

Auswirkungen in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens im Vergleich zu 2022 (Ist)



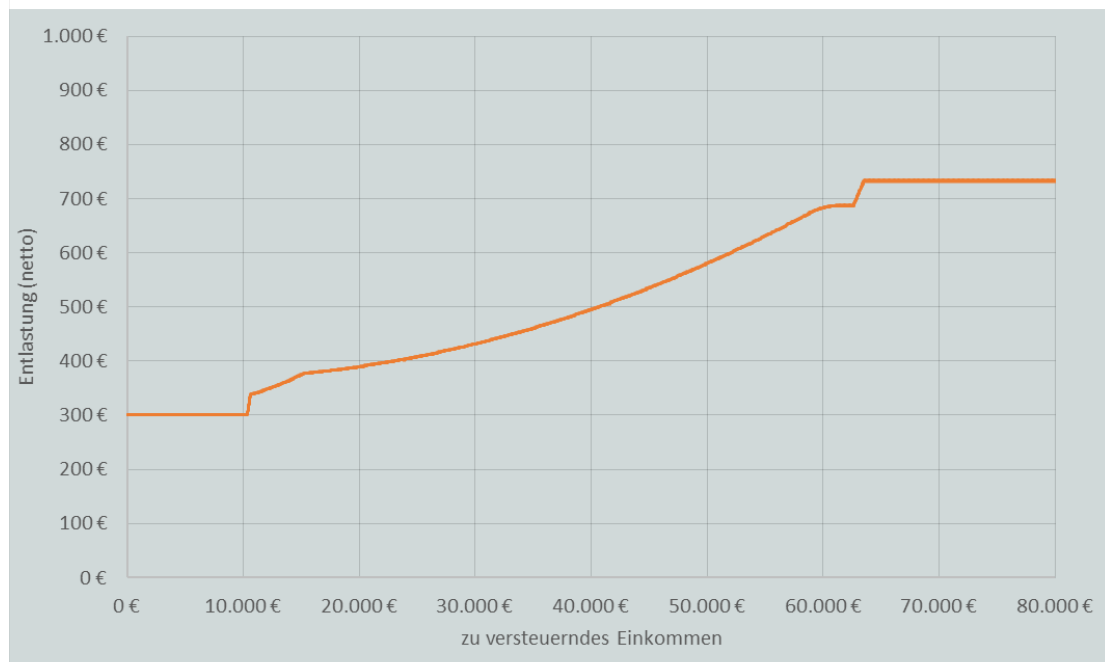
Quelle: Eigene Berechnungen.
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Für eine angemessenere Verteilung sollte nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer auch erwogen werden, die generelle Tarifmodifikation nicht im Umfang der hohen Inflationsrate vorzunehmen, sondern sich zum Ausgleich der kalten Progression auf einen **Anpassungswert in Höhe der** in der Herbstprojektion geschätzten nominalen **Einkommensentwicklung** von etwa 5,5 Prozent zu beschränken. Die insoweit resultierenden Mehreinnahmen sollten dann für eine **nochmalige steuerpflichtige Direktzahlung** genutzt werden, die die Verteilungswirkung im Vergleich zur prozentualen Tarifierhöhung faktisch umkehrt: Personen im unteren Einkommensbereich erhalten eine solche Leistung in (annähernd) voller Höhe, wohingegen sie mit zunehmendem Einkommen sukzessive abgeschmolzen wird. Dass ein solcher Maßnahmenmix gegenüber einer reinen und stärkeren Tarifierhöhung deutlich ausgewogenere Verteilungswirkungen hätte, verdeutlicht ein Vergleich der Abb. 3 (ohne Berücksichtigung weitergehender Anhebungen des Grundfreibetrags) und 1.

Nach unserer Auffassung ist dieser Ansatz nicht nur sozialpolitisch geboten, sondern auch steuersystematisch gerechtfertigt: Da steuerpflichtige Lohnsteigerungen vorerst – auch bedingt durch die angekündigte Abgabenfreistellung von bis zu 3.000 Euro an Einmalzahlungen durch den Arbeitgeber – voraussichtlich nicht in Höhe der jeweiligen hohen Inflation erfolgen werden, würde eine Anpassung der Tarifeckwerte um die volle geschätzte Preisentwicklung gewissermaßen über das selbstgesteckte Ziel hinausreichen. Es würde dann eben nicht nur eine Mehrbelastung, die durch lediglich inflationsausgleichende Gehaltszuwächse entsteht, systematisch richtig kompensiert, sondern darüber hinaus auch ein faktischer Steuernachlass gewährt. Zwar ist ein erweiterter Inflationsausgleich für breite Bevölkerungsschichten zweifellos notwendig, doch sollte dafür nicht unmittelbar das insoweit ungeeignete progressive Steuersystem mit überproportionaler Entlastung der Bezieher höherer Einkommen herangezogen werden.

Abbildung 3:

Erhöhung des Netto-Einkommens durch einen steuerpflichtigen Direkttransfer von 300 Euro und eine Anhebung sämtlicher Tarifeckwerte (inkl. Grundfreibetrag) um 5,5 Prozent im Vergleich zu 2022 (Ist)



Quelle: Eigene Berechnungen. * Entspricht laut Herbstprojektion der Entwicklung von Bruttolöhnen-/gehältern sowie Volkseinkommen.
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Überproportionale Anhebungen des Grundfreibetrags – wie oben als Kurzfristlösung vorgeschlagen – stauchen für sich genommen den ESt-Tarifverlauf zusammen und lassen den Grenzsteuersatz im unteren Einkommensbereich noch stärker ansteigen – der „Mittelstandsbauch“ wölbt sich noch weiter auf. Auch deshalb sollten zeitnah **entschlossene Korrekturen der eigentlichen Tarifstruktur** vorgenommen werden, die insgesamt eine fairere Lastenverteilung zugunsten breiter Schichten bewirken und der öffentlichen Hand im Verbund mit weiteren Steuerarten ein angemessenes Aufkommen für staatliches Handeln sichern. Dem könnte beispielsweise ein Modell dienen, wie es der Deutsche Gewerkschaftsbund ausgearbeitet hat.² Darin würde der merklich erhöhte Grundfreibetrag mit der Abschaffung der ersten Progressionszone (und damit des „Mittelstandsbauchs“) kombiniert, und die verbleibende Progressionszone würde erst bei einem deutlich höheren Einkommen in den – seinerseits etwas erhöhten – Spitzensteuersatz münden. Die zusätzliche „Reichensteuer“ von 3 Prozentpunkten würde wiederum zu einem merklich früheren Zeitpunkt einsetzen, sodass in diesem Reformszenario insgesamt Entlastungen für die breite Mehrheit der Erwerbstätigen resultieren und die ökonomisch wirklich „starken Schultern“ angemessener zur Staatsfinanzierung herangezogen werden.

Schließlich regen wir an, schon jetzt entschlossenerer Schritte in Richtung der ohnehin geplanten Kindergrundsicherung einzuleiten. Aufbauend auf die sinnvolle Angleichung der Kindergeldbeträge für das erste bis dritte Kind sollte das **Kindergeld** – für alle Kinder – noch stärker **in Richtung des Maximalertrags angehoben werden**, der sich bei entsprechend hohem Einkommen aus dem Freibetrag ergeben kann (2024: 334,35 Euro pro Monat zzgl. der Effekte aus Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer). Kurzfristig sollte analog zu weiteren Pauschalzahlungen an Erwachsene erwogen werden, erneut mit Kinderfreibetragsbeiträgen verrechnete **Kinderboni**

² Siehe <https://www.dgb.de/dgb-steuerkonzept>

in Höhe von etwa 150 Euro pro Kind auszuzahlen. Dies würde zielgenau Haushalte mit Kindern und kleinen bis mittelhohen Einkommen entlasten.

Oktober 2022

Dr. Magnus Brosig
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de

Dr. Tobias Peters
Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik
peters@arbeitnehmerkammer.de