

Stefan Bach

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

17. Oktober 2022

Inflationsausgleich in der Energiekrise auf niedrige und mittlere Einkommen konzentrieren

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz — InflAusG)

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP,
BT-Drucksache 20/3496

Öffentliche Anhörung, Finanzausschuss Deutscher Bundestag, 17. Oktober 2022

Zusammenfassung

Eine Inflationsbereinigung des Einkommensteuertarifs ist grundsätzlich sinnvoll. Angesichts der hohen fiskalischen Kosten und der gravierenden Verteilungswirkungen der aktuellen Energiekrise sollte dies derzeit auf Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen konzentriert werden. Diese sind von der Inflation besonders stark betroffen. Die Kindergelderhöhung ist sinnvoll. Auf eine Erhöhung des Kinderfreibetrags könnte verzichtet werden, da Familien mit hohen Einkommen bisher zu stark zusätzlich steuerlich entlastet werden.

Voller Ausgleich der kalten Progression auf niedrige und mittlere Einkommen begrenzen

Eine Bereinigung des Einkommensteuertarifs um die inflationsbedingte kalte Progression ist für sich genommen sinnvoll. Die Inflation reduziert die Realeinkommen der Steuerpflichtigen. Aus der Perspektive des Leistungsfähigkeitsprinzips, der Verteilungswirkungen sowie der wirtschaftlichen Wirkungen spricht vieles für eine in realen Größen festgelegte Einkommensteuer-Progression – und somit für eine regelmäßige Korrektur der Inflationswirkungen.

Anders als in der Vergangenheit übersteigt die derzeit stark importpreisgetriebene Inflation die Zuwächse der Nominaleinkommen bei den meisten Erwerbstätigen. Dadurch erzielt der Fiskus nicht in dem Umfang progressionsbedingte Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer, die durch eine vollständige Entlastung der kalten Progression zurückgegeben werden können.¹ Insoweit erhöht eine vollständige Inflationskorrektur die Haushaltsdefizite von Bund und Ländern. Die Staatsausgaben steigen zumeist ebenfalls mit den hohen Inflationsraten. Ferner wurden im Zuge der Energiekrise umfangreiche Entlastungspakete auf den Weg gebracht. Diese werden in den nächsten Monaten noch deutlich ausgeweitet durch die geplanten Hilfen bei den Energiekosten.

Die hohen Importpreise für Energie machen die gesamte Volkswirtschaft ärmer. Die damit verbundenen Wohlstandsverluste können umverteilt, aber nicht vermieden werden. Daher sollte der Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommensteuer im Hinblick auf die Herausforderungen der aktuellen Energiekrise und die Situation der öffentlichen Haushalte bewertet werden.

Die geplanten Entlastungen durch das Inflationsausgleichsgesetz wirken breit über die Einkommensverteilung (Tabelle 1, Abbildung 1). Sie entlasten naturgemäß auch Steuerpflichtige mit höheren und hohen Einkommen. Absolut in Euro steigen die Entlastungen entsprechend der Einkommensteuerprogression deutlich. Auch relativ zum Haushaltseinkommen werden Besser- und Hochverdienende bis in das oberste Einkommensdezil ähnlich stark entlastet wie Geringverdienende, teilweise sogar etwas höher. Erst bei sehr hohen Einkommen sinkt die relative Entlastung, da die Steuerprogression in diesen Bereichen nur noch wenig zunimmt.

Die Tarifreform führt zu dauerhaften Steuermindereinnahmen von knapp 15 Milliarden Euro im Jahr 2024. Gut die Hälfte dieses Volumens entlastet die oberen 20 Prozent der Einkommensverteilung, knapp ein Drittel die obersten 10 Prozent. Die untere Hälfte der Einkommensverteilung erhält nur 14 Prozent des Entlastungsvolumens.

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden die Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs für das Jahr 2023 um 5,8 Prozent und für das Jahr 2024 um 2,5 Prozent erhöht. Die aktuellen Prognosen weisen für die Vorjahre deutlich höhere Preissteigerungen aus. So erwartet die

¹ In ihren Progressionsberichten definiert die Bundesregierung die kalte Progression „als Steuermehr-einnahmen, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs bei somit unverändertem Realeinkommen zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.“ Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2020 und 2021 ([Vierter Steuerprogressionsbericht](#)). Deutscher Bundestag Drucksache 19/22900.

Bundesregierung in ihrer aktuellen Herbstprojektion eine jahresdurchschnittliche Erhöhung der Verbraucherpreise von 8,0 Prozent für 2022 und von 7,0 Prozent für 2023.² Orientiert man sich an diesen Größen, würde das bis 2024 eine zusätzliche Anpassung der Einkommensgrenzen des Tarifs um knapp 7 Prozent erfordern. Dies würde zusätzliche Mindereinnahmen von etwa 14 Milliarden Euro bedeuten.

Tabelle 1

Wirkungen der Einkommensteuer-Tarifreform des Entwurfs Inflationsausgleichsgesetz bis 2024 gegenüber Recht 2022

Haushalt	Perzentil ¹⁾	Haushalts-	Sozial-	Lohn-/	Haushalts-	Veränderung		
		brutto- einkommen	beiträge	Einkommen- steuer ²⁾	netto- einkommen	Lohn-/ Einkommensteuer ²⁾	Prozent Bruttoeink.	Prozent Nettoeink.
Euro/Jahr								
Geringverdiener	20%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		45 869	8 112	2 024	35 732	- 340	-0,7	-1,0
Paar ohne Kinder		32 794	6 551	630	25 613	- 212	-0,6	-0,8
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		28 531	5 174	1 158	22 199	- 176	-0,6	-0,8
Single ohne Kinder		23 387	4 672	1 640	17 075	- 187	-0,8	-1,1
Normalverdiener	50%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		79 479	14 626	9 132	55 721	- 536	-0,7	-1,0
Paar ohne Kinder		55 480	10 882	4 794	39 804	- 412	-0,7	-1,0
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		49 046	9 072	5 479	34 495	- 298	-0,6	-0,9
Single ohne Kinder		38 935	7 577	4 821	26 536	- 276	-0,7	-1,0
Besserverdiener	75%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		112 926	19 796	17 606	75 524	- 646	-0,6	-0,9
Paar ohne Kinder		79 007	15 182	9 878	53 947	- 562	-0,7	-1,0
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		69 583	12 216	10 613	46 754	- 391	-0,6	-0,8
Single ohne Kinder		55 030	10 393	8 686	35 951	- 417	-0,8	-1,2
Hochverdiener	90%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		158 044	24 223	31 944	101 877	- 1 206	-0,8	-1,2
Paar ohne Kinder		112 507	20 983	18 756	72 769	- 882	-0,8	-1,2
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		98 015	14 383	20 565	63 067	- 817	-0,8	-1,3
Single ohne Kinder		77 635	13 127	15 995	48 513	- 716	-0,9	-1,5
Spitzenverdiener	99%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		404 926	26 183	140 172	238 571	- 1 540	-0,4	-0,6
Paar ohne Kinder		290 620	26 183	94 030	170 406	- 1 540	-0,5	-0,9
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		248 323	14 383	86 255	147 685	- 770	-0,3	-0,5
Single ohne Kinder		194 350	14 383	66 368	113 599	- 770	-0,4	-0,7

1) Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen, modifizierte OECD-Skala.

2) Einschließlich Solidaritätszuschlag.

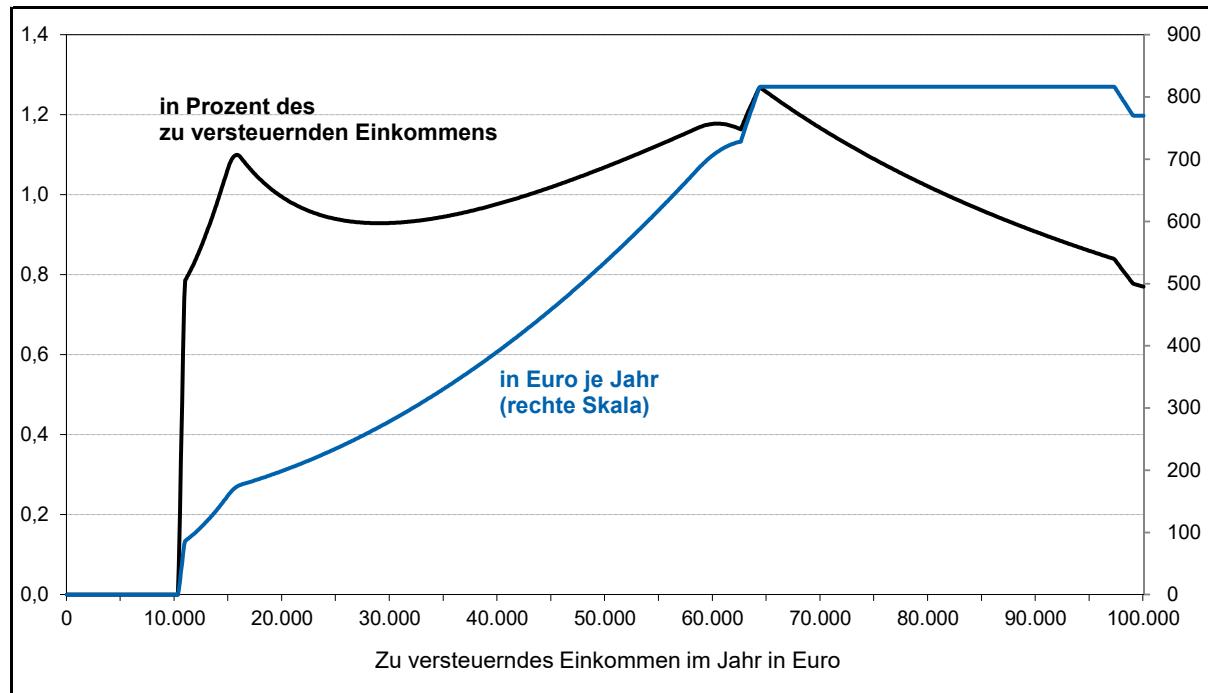
Angesichts der hohen fiskalischen Kosten und der gravierenden Verteilungswirkungen der aktuellen Energiekrise sollten fiskalische Entlastungen zur Kompensation der hohen Energiepreise und sonstiger Preissteigerungen auf Steuerpflichtige mit niedrigen und mittleren Einkommen konzentriert werden. Diese sind von der Inflation besonders stark betroffen. Dies

² Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022): [Eckwerte der Herbstprojektion 2022. 12.10.2022](#).

würde auch den aktuellen Nachfrage- und Inflationsdruck reduzieren. Insoweit ist derzeit eine Entlastung der Besser- und Hochverdiener nicht sinnvoll.

Abbildung 1

Entlastungen der Einkommensteuer-Tarifreform des Entwurfs Inflationsausgleichsgesetz bis 2024 gegenüber Recht 2022



Daher könnte der Inflationsausgleich auf den Grundfreibetrag und die Einkommensgrenze am Ende der ersten Progressionszone (der „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“) beschränkt werden. Verfassungsrechtlich geboten ist lediglich eine regelmäßige Anhebung des Grundfreibetrags sowie des Kinderfreibetrags im Hinblick auf das sächliche Existenzminimum. Tatsächlich verzichtet der Gesetzentwurf bereits auf die Anpassung der Einkommensgrenze für den „Reichensteuersatz“, die bei 277 825 Euro festgehalten wird. Dies könnte auch für die Einkommensgrenze am Ende der zweiten Progressionszone gelten, ab der der erste Spaltensteuersatz von 42 Prozent gilt (derzeit 58 596 Euro).

Dies würde die Entlastungen der Hoch- und Spitzerverdiener deutlich reduzieren (Tabelle 2). Absolut in Euro würden sie immer noch stärker entlastet als die mittleren Einkommen, relativ zum Einkommen aber deutlich weniger. Die Mindereinnahmen der Tarifreform würden um 4,5 Milliarden Euro im Jahr niedriger ausfallen. Alternativ könnte man eine vollständige Bereinigung der kalten Progression über alle Einkommensgrenzen vornehmen, aber eine zeitlich befristete Erhöhung der Steuersätze für höhere Einkommen vorsehen.

Tabelle 2

Wirkungen der Einkommensteuer-Tarifreform des Entwurfs Inflationsausgleichsgesetz bis 2024 gegenüber Recht 2022 – Variante: Nur Erhöhung Grundfreibetrag und Einkommensgrenze der ersten Progressionszone

Haushalt	Per- zentil ¹⁾	Haushalts- brutto- einkommen	Sozial- beiträge	Lohn-/ Einkommen- steuer ²⁾	Haushalts- netto- einkommen	Veränderung Lohn-/ Einkommensteuer ²⁾		
		Euro/Jahr				Prozent Bruttoeink.	Prozent Nettoeink.	
Geringverdiener	20%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		45 869	8 112	2 024	35 732	- 340	-0,7	-1,0
Paar ohne Kinder		32 794	6 551	630	25 613	- 212	-0,6	-0,8
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		28 531	5 174	1 158	22 199	- 176	-0,6	-0,8
Single ohne Kinder		23 387	4 672	1 640	17 075	- 187	-0,8	-1,1
Normalverdiener	50%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		79 479	14 626	9 132	55 721	- 466	-0,6	-0,8
Paar ohne Kinder		55 480	10 882	4 794	39 804	- 402	-0,7	-1,0
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		49 046	9 072	5 479	34 495	- 243	-0,5	-0,7
Single ohne Kinder		38 935	7 577	4 821	26 536	- 235	-0,6	-0,9
Besserverdiener	75%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		112 926	19 796	17 606	75 524	- 502	-0,4	-0,7
Paar ohne Kinder		79 007	15 182	9 878	53 947	- 474	-0,6	-0,9
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		69 583	12 216	10 613	46 754	- 265	-0,4	-0,6
Single ohne Kinder		55 030	10 393	8 686	35 951	- 269	-0,5	-0,7
Hochverdiener	90%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		158 044	24 223	31 944	101 877	- 570	-0,4	-0,6
Paar ohne Kinder		112 507	20 983	18 756	72 769	- 546	-0,5	-0,8
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		98 015	14 383	20 565	63 067	- 320	-0,3	-0,5
Single ohne Kinder		77 635	13 127	15 995	48 513	- 287	-0,4	-0,6
Spitzenverdiener	99%							
Familie mit 2 Kindern unter 14		404 926	26 183	140 172	238 571	- 603	-0,1	-0,3
Paar ohne Kinder		290 620	26 183	94 030	170 406	- 606	-0,2	-0,4
Alleinerziehende/r mit 1 Kind u. 14		248 323	14 383	86 255	147 685	- 303	-0,1	-0,2
Single ohne Kinder		194 350	14 383	66 368	113 599	- 303	-0,2	-0,3

1) Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen, modifizierte OECD-Skala.

2) Einschließlich Solidaritätszuschlag.

Kinderfreibetrag reduzieren beim Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf

Die Erhöhung des Kindergelds begünstigt alle Familien um den gleichen absoluten Betrag je Kind. Dies entlastet Familien mit geringen Einkommen relativ stärker als wohlhabendere. Die vorgesehene Erhöhung des Kinderfreibetrags bedeutet eine zusätzliche Entlastung für besser- und hochverdienende Familien im Rahmen des „dualen Systems“ des Familienleistungsausgleichs. Dies ist sachgerecht, insoweit das sächliche Existenzminimum der Kinder durch die Inflation gestiegen ist.

Allerdings ist die Höhe des gesamten Kinderfreibetrags umstritten im Hinblick auf die Berücksichtigung des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs („BEA“) des Kindes.³ Dieser wird derzeit mit insgesamt 2 928 Euro für beide Elternteile angesetzt, unabhängig von tatsächlichen Kosten. Diese Komponente sollte sukzessive auf ein angemessenes Niveau von deutlich unter 1 000 Euro reduziert werden. Dies würde die zusätzliche steuerliche Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags gegenüber dem Kindergeld deutlich reduzieren. Diese Zusatzentlastung liegt bei hohen Einkommen derzeit bei deutlich über 1 000 Euro je Kind und wird durch die geplante Erhöhung des Kinderfreibetrags um bis zu 125 Euro je Kind steigen.

Ein Verzicht auf die Erhöhung des Kinderfreibetrags würde die Mindereinnahmen der Reform ab 2024 um knapp eine Milliarde Euro im Jahr verringern. Familien mit höheren und hohen Einkommen würden weniger entlastet. Die Kindergelderhöhung würde in diesen Fällen teilweise oder vollständig mit der steuerlichen Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags verrechnet. Ein weitergehender Abbau des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf würde entsprechende Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer auslösen.

³ Stefan Bach, Peter Haan (2021): [Kinderfreibetrag reduzieren, Familienleistungen für Geringverdienende ausbauen](#). DIW aktuell 64.