



## Stellungnahme

zu dem

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

der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (BT-Drucks. 20/3496)

### I. Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation enthält eine konsequente Fortschreibung des Einkommensteuertarifs und passt die ursprüngliche Belastungsentscheidung an die aktuelle Geldentwertung an. Es handelt sich um eine notwendige Reaktion auf die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, um steuerliche Mehrbelastungen, die allein infolge der Inflation auftreten, abzumildern.

Die Inflationsanpassung entspricht einer schon seit längerem gängigen Praxis, die auf die alle zwei Jahre erstatteten Steuerprogressions-<sup>1</sup> und Existenzminimumberichte<sup>2</sup> gestützt wird, ist aber bei der aktuell hohen Inflation **besonders dringlich**.

Grundsätzlich wären sämtliche Eurobeträge im EStG anzupassen, da auch der Vereinfachung dienende Typisierungen und Pauschalierungen ihren Zweck nur erfüllen können, wenn sie realitätsgerecht fortgeschrieben werden. **Verfassungsrechtlich zwingend** ist die Anpassung der Freibeträge, die der Abbildung des Existenzminimums dienen.

---

<sup>1</sup> Zuletzt 4. Steuerprogressionsbericht v. 26.10.2020, BT-Drucks. 19/22900.

<sup>2</sup> Zuletzt 13. Existenzminimumbericht v. 26.10.2020, BT-Drucks. 19/22800.

## II. Leistungsfähigkeitsprinzip als Realwertprinzip

Das Einkommensteuergesetz folgt dem sog. **Nominalwertprinzip**. Das Leistungsfähigkeitsprinzip, das als zentrale Belastungsentscheidung dem Einkommensteuergesetz zugrunde liegt, ist dagegen ein **Realwertprinzip**<sup>3</sup>. Inflationsbedingte Steigerungen des Einkommens erhöhen die Leistungsfähigkeit nicht.

Bei moderater Inflation ist es aus Vereinfachungsgründen<sup>4</sup> dennoch nicht zu beanstanden, dass das EStG keine automatische Anpassung gesetzlicher Eurobeträge an die Geldentwertung vorsieht. Erst hohe Inflationsraten machen Indexierungen unerlässlich.

## III. Anhebung des Grundfreibetrags sowie der Kinderfreibeträge ab dem 1.1.2023 bzw. rückwirkend ab 2022

Verfassungsrechtlich verpflichtet ist der Gesetzgeber jedoch nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup>, all jene Eurobeträge an den Verbraucherpreisindex anzupassen, die der **Abbildung des Existenzminimums** dienen, um dessen Steuerfreiheit zu gewähren. Dies ist ein Gebot der **Menschenwürde** (Art. 1 GG) i.V. mit dem **Sozialstaatsgrundsatz** (Art. 20 Abs.1 GG). Grundfreibetrag und Kinderfreibeträge müssen zeitnah an die Inflation angepasst werden, um eine **realitätsgerechte Typisierung** des zur Steuerzahlung nicht verfügbaren Einkommens zu erreichen.

Dazu hat der Gesetzgeber auch in der Vergangenheit regelmäßig den Grundfreibetrag angehoben<sup>6</sup>. Das Inflationsausgleichsgesetz sieht entsprechende Anhebungen des Grundfreibetrags für 2023 auf 10.633 Euro und des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum (§ 32 Abs. 6 Satz 1 EStG) auf 2.810 Euro vor, nachdem dieser rückwirkend<sup>7</sup> bereits für das Jahr 2022 auf 10.347 Euro angehoben worden war. Setzt sich die Entwicklung der Inflation so fort wie in den letzten Monaten, ist hier eine weitere Anhebung erforder-

---

<sup>3</sup> Aktuell zum Verhältnis von Nominalwert- und Leistungsfähigkeitsprinzip Seer, StuW 2019, 2112 (213 f.).

<sup>4</sup> J. Lang, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, Habil., Köln 1988, S. 176.

<sup>5</sup> BVerfG v. 29.5.1990 – 1 BvL 20/84 u.a., BVerfGE 82, 60; BVerfG v. 12.6.1990 – 1 BvL 72/86, BVerfGE 82, 198; BVerfG v. 25.9.1992 – 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153; BVerfG v. 10.11.1998 – 2 BvR 1057/91 u.a., BVerfGE 99, 216; BVerfG v. 10.11.1998 – 2 BvL 42/93, BVerfGE 99, 246; BVerfG v. 10.11.1998 – 2 BvR 1220/93, BVerfGE 99, 268; BVerfG v. 10.11.1998 – 2 BvR 1852/97 u.a., BVerfGE 99, 273.

<sup>6</sup> Z.B. Gesetz zu Abbau der kalten Progression v. 20.2.2013, BGBl. I 2013, 283; Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016, BGBl. I S. 3000.

<sup>7</sup> durch Steuerentlastungsgesetz 2022 v. 23.5.2022, BGBl. I 2022, 749,

lich, da sich der Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes auf die mittlerweile überholte Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Inflation für 2022 von 5,76% stützt<sup>8</sup>.

Nicht zwingend verfassungsrechtlich geboten ist dagegen die Erhöhung des Freibetrags für den **Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf** des Kindes. Zwar steigen auch die Kinderbetreuungskosten, es geht hier aber nicht um die Steuerfreistellung des Existenzminimums. Vielmehr handelt es sich um eine familienpolitische Maßnahme; der aufwendungs**unabhängige** Freibetrag in § 32 Abs. 6 Satz 1, 2. Halbsatz EStG stellt im Einkommensteuerrecht einen Fremdkörper dar<sup>9</sup>.

#### **IV. Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs bei Beibehaltung des Einsetzens der oberen Proportionalzone („Reichensteuer“)**

Bereits die Anhebung des Grundfreibetrags führt zu einer Rechtsverschiebung des Tarifs. Vorgesehen ist zusätzlich, den Eckwert für das Einsetzen des Spitzensteuersatzes um 3.375 Euro auf 61.972 Euro anzuheben. Auf diese Weise wird verhindert, dass der progressive Tarifverlauf immer steiler wird.

Hierbei handelt es sich nicht um eine von Verfassungs wegen vorzunehmende Anpassung an die Inflation, aber um eine notwendige Maßnahme, um die ursprüngliche Belastungsentscheidung fortzuschreiben und die sog. **kalte Progression** abzumildern. Die sog. kalte Progression, bei der immer größere Gruppen von Steuerpflichtigen in immer höhere Tarifstufen hineinwachsen, ist nicht verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht hat die Orientierung an Nominalwerten für zulässig erachtet. Zur Zinsbesteuerung hat es 1978 eine Inflationsbereinigung in der Einkommensteuer nicht für erforderlich erachtet<sup>10</sup>. Damit verfügt der Gesetzgeber bei der Inflationsberücksichtigung über einen Gestaltungsspielraum; dies gilt sowohl für sämtliche der Vereinfachung dienende Pauschalierungen und Typisierungen als auch für die Anpassung der Tarifzonen des progressiven Tarifs.

Inflationsbedingte „heimliche“ Steuerhöhungen sind aber insofern auch verfassungsrechtlich problematisch, als sie die ursprüngliche Belastungsentscheidung verändern, ohne dass das Parlament hierüber entscheidet. Damit wird dem Tarif seine **demokratische Legitimation** entzogen<sup>11</sup>. Die ursprüngliche sozialpolitische Aussage des progressiven Einkommensteuertarifs wird verfälscht, wenn schon Steuerpflichtige mit mittleren Einkommen dem Einkommensteuerspitzensatz unterliegen. Zum Erhalt des nach Steuern verfügbaren Real-

---

<sup>8</sup> BT-Drucks. 20/3496, 24.

<sup>9</sup> Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl., 2021, Rn. 8.93 und 8.94.

<sup>10</sup> BVerfG v. 19.12.1978 – 1 BvR 335/76, BVerfGE 50, 57 ff. Auch im entscheidungsrelevanten Besteuerungszeitraum war der Realzins negativ, allerdings in weit geringerem Ausmaß als aktuell.

<sup>11</sup> Seer, StuW 2019, 212 (214).

einkommens, auf das es unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten ankommt, ist die Anpassung des Tarifs geboten<sup>12</sup>. Ohne Anpassung des Tarifs werden in der Inflation steigende Nominal-, aber gleichbleibende Realeinkommen einem erhöhten Progressionsatz unterworfen<sup>13</sup>, was den arbeitgeberseitigen Inflationsausgleich durch Lohn- und Gehaltsanpassungen erschwert.

Insofern ist es **sehr zu begrüßen**, dass das Inflationsausgleichsgesetz eine Rechtsverschiebung des Tarifs vorsieht, auch wenn diese die aktuelle Inflation nicht vollständig ausgleicht.

Die politische Entscheidung, das Einsetzen der sog. „**Reichensteuer**“ (obere Proportionalzone) unverändert zu lassen, ist nicht zu beanstanden und kann als Beitrag gewertet werden, den tarifären Inflationsausgleich auf kleine und mittlere Einkommen zu konzentrieren.

Ebenso ist aus steuersystematischer und verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, dass es bis zu einem Einkommen von 61.972 Euro mit steigenden Einkommen zu höheren absoluten Entlastungsbeträgen kommt. Soweit diese Wirkungen als unsozial kritisiert werden, wird verkannt, dass es sich hierbei um eine bloße Reflexwirkung des progressiven Einkommensteuertarifs handelt, der keinen Raum bietet für spezifische Entlastungen nach individueller Bedürftigkeit.

Die unmittelbare Reaktion des Einkommensteuerrechts auf die Preissteigerung ist von vornherein auf steuerzahlende Steuerpflichtige beschränkt. Steuerpflichtige, die aufgrund niedrigen Einkommens bereits nach den geltenden Freibeträgen keine Steuern zahlen (bei einer vierköpfigen Familie bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 37.470 Euro), profitieren weder von der Anhebung des Grund- und Kinderfreibetrags noch von der Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs. Dies liegt jedoch in der Natur der Sache des Nebeneinanders von Einkommensteuer und Sozialleistungen. Anders wäre dies nur im System einer negativen Einkommensteuer<sup>14</sup>. Finanzielle Hilfen für diese Bevölkerungsgruppen müssen im geltenden System auf andere Weise, nämlich über die Leistungstatbestände des SGB, z.B. die Erhöhung und Ausweitung des Adressatenkreises für Wohngeld, organisiert werden.

---

<sup>12</sup> Ebenso *Kanzler*, NWB Nr. 8 v. 25.5.2022, 1 (2).

<sup>13</sup> Zu diesen Effekten *Siegel*, in Herrmann/Heuer/Raupach, EStG/KStG, § 32a EStG Anm. 20 (Stand 2/2021).

<sup>14</sup> Zurückzuführen auf Milton Friedman. S. dazu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestages v. 25.11.2008, W 5 – 3000 – 184/08; s. ferner Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten 02/2021, S. 4, in Abgrenzung zum kritisch zu sehenden bedingungslosen Grundeinkommen.

Dass der Einkommensteuertarif nicht, wie jüngst in Österreich<sup>15</sup> verabschiedet und gelegentlich im wissenschaftlichen Schrifttum diskutiert<sup>16</sup>, automatisch an die Inflation angepasst wird („Tarif auf Rädern“), ist nicht zu beanstanden, wenn es wie aktuell bei Anstieg der Inflation zu einer parlamentarischen Befassung und Entscheidung über den Tarifverlauf kommt.

Köln, 14. Oktober 2022

Prof. Dr. Johanna Hey

---

<sup>15</sup> Dazu *Brandner/Baumgartner*, SWK 2022, 935 (943 ff.).

<sup>16</sup> *Dorn/Fuest/Kauder/Lorenz/Mosler/Potrafke*, Die Kalte Progression - Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28-39