

Dieter Dziadkowski\*

# Die Einkommensteuer im Lichte von Progression und Inflation

Die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2022 lässt Hoffnung aufkeimen, dass sich die Haushaltslage auf der Einnahmenseite nicht merklich verschlechtern wird. Für die Ausgabenseite kann allerdings in diesen Krisenzeiten keine seriöse Prognose abgegeben werden.

Der Bundesfinanzminister wird einen Vorschlag unterbreiten, wie der Regelsatz bei der Grundsicherung, der steuerfreie Grundfreibetrag und der Tarifverlauf bei der Einkommensteuer so angepasst werden sollen, damit die »kalte Progression« nicht Einkommensteile über Gebühr aufzehrt. Für entsprechende Gesetzesregelungen bedarf es einer gründlichen Analyse, durch die das Zusammenspiel aller Faktoren, die die Steuerbelastung von der Kindheit bis in den Ruhestand eines Staatsbürgers beleuchtet. Den erforderlichen Maßnahmensritten soll in diesem Beitrag nachgegangen werden.

## CHARAKTER UND BEDEUTUNG DER EINKOMMENSTEUER IM STEUERSYSTEM

Nach Schumpeter (1929) sollte die Einkommensteuer von allen Steuern die höchste Gerechtigkeitsqualität besitzen. Sie ist die persönlichste Personensteuer, da sie den Steuerbürger lebenslang begleitet, und zwar kann sie Belastungsobjekte in allen Lebensphasen erreichen, seien es die Spargbuchzinsen im Kindesalter, Erwerbseinkünfte jeglicher Art in der Schaffensphase sowie Alterseinkünfte im Ruhestand.

Die Einkommensteuer ist auch die Steuer, die die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen möglichst realitätsnah berücksichtigen soll. Diesem Ziel dient ein zweistufiges Konzept zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. In der ersten Stufe wird das Erwerbs- oder Markteinkommen, das annähernd einem ökonomischen Einkommen entspricht, auf Nominalbasis ermittelt. Es gilt Euro = Euro. Kaufkraftverluste werden in der Regel nicht beachtet.

In der zweiten Stufe werden persönliche Abzugsbeträge in die Ermittlung einbezogen. Bestimmte gesetzliche definierte Abzugsbeträge (Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen usw.) werden zugelassen. Eine Sonderrolle spielt der existenznotwendige Grundbedarf, der nach verfassungsrechtlicher Rechtsprechung realitätsnah zu berücksichtigen ist.

\* Prof. Dr. Dieter Dziadkowski war u.a. von 1970 bis 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und später u.a. Vorsitzender der Vereinigung zur wissenschaftlichen Pflege des Umsatzsteuerrechts e.V., Regensburg/München, sowie Mitglied der Ursprungslandkommission und der Einkommensteuer-(Bareis-)Kommission.

## IN KÜRZE

Durch die anschwellende Inflation ist im Rahmen der Einkommensbesteuerung das Phänomen der »kalten Progression« wieder in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Bei den Beratungen zum Entwurf des Steuerentlastungsgesetzes 2022 (BT-Drucks. 20/1333 vom 5. April 2022) verkündete der Bundesfinanzminister, dass er die Wirkungen der »kalten Progression« begrenzen wolle. Die durch die Inflationseffekte anfallenden Steuernehmeinnahmen, insbesondere Umsatzsteuer und Lohnsteuer, wolle die Bundesregierung durch Steuerentlastungsmaßnahmen zurückgeben. Als eine Maßnahme hierzu solle der neue Einkommensteuertarif 2022 beitragen. Dieser Beitrag diskutiert die erforderlichen Maßnahmenschritte.

Allerdings ist der gesetzlich definierte Grundfreibetrag in § 32a Abs. 1 EStG bestimmt und nicht bei der Einkommensermittlung zu berücksichtigen. Vielmehr ist dieser Betrag in den Tarif eingebettet. Die Steuerfreistellung des Existenzminimums wird nicht im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage vorgenommen, sondern erfolgt erst bei der Tarifbestimmung, was aus systematischer Sicht nicht unbedenklich ist, hier aber nicht vertieft werden soll.

Die Bedeutung der Einkommensteuer für die öffentlichen Haushalte ist gewichtig, da sie die aufkommensstärkste Steuerart – insbesondere in ihrer Erhebungsform als Lohnsteuer – darstellt und nur von der Umsatzsteuer annäherungsweise erreicht werden kann. Im Vorkrisenjahr 2019 erreichte allein das Aufkommen von der Lohnsteuer 264,6 Mrd. Euro, von der Umsatzsteuer 243,2 Mrd. Euro.

In der derzeitigen schwierigen Situation spielen für die öffentlichen Haushalte auch insbesondere die kontinuierlich fließende Lohnsteuer neben der Umsatzsteuer eine bedeutende Rolle. Die Einkommensteuer in der Erhebungsform der Lohnsteuer ist eine wesentliche Liquiditätsstütze der öffentlichen Haushalte. Durch Überbesteuerung von Lohneinkommen können erhebliche Summen in die Kassen gespült werden, deren Rückerstattung nach Gerichtsentscheidungen zugunsten der Steuerpflichtigen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein können. Daher ist es bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts üblich geworden, Urteile »mit Erstattungswirkung« für die Zukunft »ex nunc« auszusprechen. Rückwirkende

Erstattungsverpflichtungen (»ex tunc«) würden die Haushalte unter Umständen überfordern.

**TARIFFINDUNG BEI DER EINKOMMENSTEUER**

**Die Progression**

Es ist inzwischen unstrittig, dass der Einkommensteuertarif progressiv gestaltet werden darf. Allerdings ist nach wie vor umstritten, wie die Progression strukturiert werden darf. Der Gesetzgeber besitzt auf dieser Ebene eine weite Gestaltungsfreiheit. Auch das Bundesverfassungsgericht kann keinen bestimmten Tarif vorgeben. Jedoch kann es Grenzen vorgeben, die beachtet werden müssen. So kam es ab 1990 zu Entscheidungen, die Tarife für verfassungswidrig erklärten, wenn in ihnen nicht mindestens ein Betrag steuerfrei gestellt wurde, der das »Existenzminimum« vom Steuerzugriff verschonte.

Während vor 1990 weitgehend die Tarife durch Rechtsverordnung festgesetzt wurden, ist durch das Steuerreformgesetz 1990 der Tarif als Formeltarif in linear-progressiver Ausprägung gestaltet worden und wird in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen.

Bisher liegt der Tarifstruktur ein Konzept zugrunde, dass das zu versteuernde Einkommen als Bemessungsgrundlage in fünf Zonen einteilt und so dann zu jeder Zone einen Steuersatzfaktor in unterschiedlicher Gestaltung hinzufügt.

Der bislang geltende Tarif ist in § 32a EStG wie folgt strukturiert:

- Zone 1: bis 9 408 Euro (Grundfreibetrag):
- Zone 2: von 9 409 Euro bis 14 532 Euro:  
 $(972,87 \cdot y + 1 400) \cdot y$ ;
- Zone 3: von 14 533 Euro bis 57 051 Euro:  
 $(212,02 \cdot z + 2 397) \cdot z + 972,79$ ;
- Zone 4: von 57 052 Euro bis 270 500 Euro:  
 $(0,42 \cdot x - 8 963,74)$ ;
- Zone 5: von 270 501 Euro an:  
 $0,45 x - 17 078,74$ .

Die Größen y, x und z sind eindeutig definiert.

Bemerkenswert ist, dass die Zone 2 lediglich 5 123 Euro umfasst. Dadurch ergibt sich ein Staucheffekt, der den Grenzsteuersatz raketenhaft ansteigen lässt.

Es ist anzumerken, dass der Tarifstruktur kein schlüssiges Konzept entnommen werden kann. Die Transparenz müsste massiv erhöht werden. Der Formelbaukasten hat bisher bewirkt, dass die Progression einen linear-progressiven Verlauf nimmt, der jedoch leicht verändert werden kann. Insbesondere erschließt sich nicht, aus welchen Gründen die Stationen 14 532 Euro in Zone 2, 57 051 Euro in Zone 3 und 270 500 Euro in Zone 4 gewählt wurden. Lediglich der Grundfreibetrag in der Zone 1 wird in Anlehnung an Überlegungen zur Höhe des amtlichen Existenzminimums sachlich bestimmt.

Da inzwischen wegen der gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreisen von der Bundesregierung und Landesregierungen erwogen wird, Bürgern mit geringen und mittleren Einkommen Entlastungen mittels Sozialleistungen zu gewähren, den Grundfreibetrag jedoch nicht realitätsgerecht anzupassen, ist eine fundamentale Neuausrichtung der Einkommensbesteuerung vorzunehmen. Punktuelle Zuwendungen nur an bestimmte Personengruppen zu leisten, führt zu Verwerfungen und zu ungerechtfertigten Belastungen von Bürgern, die im Grenzbereich der Förderzonen angesiedelt sind. Eine Erhebung von Lohnsteuer für Arbeitseinkünfte, die später wieder durch Sozialleistungen kompensiert werden müssen, weil der steuerliche Grundfreibetrag realitätsfern war, ist systemwidrig.

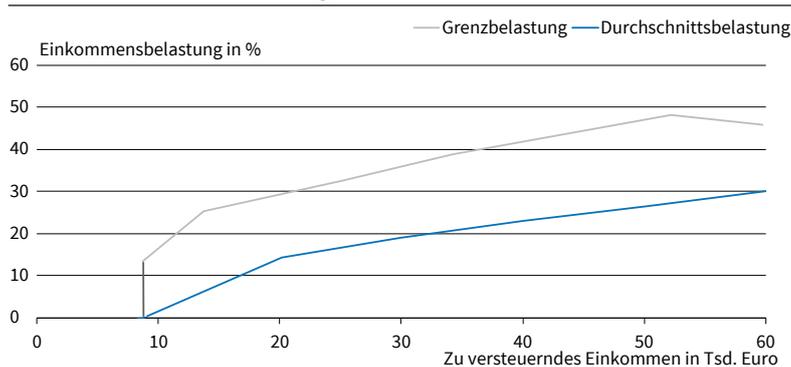
**Die Wirkung der Progression**

Die Steuerprogression wirkt zu Beginn beschleunigt und verlangsamt sich dann ab der ersten Knickstelle. Ab der dritten Knickstelle geht sie dann in eine proportionale Phase über. Dieser Effekt hat zur Folge, dass das frei verfügbare Einkommen mit jedem Zuwachs überproportional sinkt. In diesen Bereichen werden jedoch die Masseneinkommen erzielt, die zu einem merklichen Steueraufkommen beitragen. Die Höhe des Grenzsteuersatzes spielt folglich eine bedeutende Rolle bei der Wahrnehmung der Steuerlast durch den Steuerbürger.

**Die »kalte Progression«**

Die Steuerfestsetzung erfolgt auf der Nominalwertbasis (Euro = Euro). Die laufende Geldentwertung (Kaufkraftverlust) wird in Deutschland nicht berücksichtigt. Findet z.B. eine Lohnerhöhung lediglich zum Ausgleich des Kaufkraftverlustes statt, wird dieses Mehr an Lohn innerhalb des progressiven Tarifs zu einem höheren Steuersatz erfasst und wirkt als heimliche Steuererhöhung (ohne Beteiligung des Parlaments) in der Gestalt der »kalten Progression«. In der Vergangenheit wurden gesetzliche Tarifanpassungen nur mit Verzögerungen oder in unzureichender Höhe vorgenommen. (hierzu

Abb. 1  
Grenz- und Durchschnittsbelastung bis 65 000 Euro



Quelle: Tipke und Lang, 2021.

© ifo Institut

Hey in Tipke/Kruse, *Steuerrecht*, Rz. 8.56 f.). Eine Folge war, dass selbst der Grundbedarf zum Lebensunterhalt, der steuerfrei gestellt werden muss, nicht mehr in realem Umfang berücksichtigt wurde.

## Die Inflation

Die Einkommensteuer erfasst nur das realisierte Erwerbseinkommen (Hey 2021, Rz. 3.68). Dabei negiert das EStG auf der Basis des Nominalwertprinzips die laufende Geldentwertung (Inflation). Das soll aus währungspolitischen und praktischen Gründen geschehen. Steuerkraft entsteht jedoch grundsätzlich nur durch Realwerte, was auch dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspricht.

Die Preisexplosionen im engeren Konsumbereich haben wieder Gedanken aufleben lassen, die eine konsumorientierte Einkommensteuer favorisieren (Hey 2021, Rz. 3.69, 3.72). Die derzeitige Priorisierung der erwerbsorientierten Einkommensteuer mit Berücksichtigung bestimmter notwendiger Lebenshaltungsausgaben sollte hinsichtlich einer gründlichen Neuorientierung überprüft werden. Auf jeden Fall darf das Erwerbseinkommen nicht mit steuerlicher Leistungsfähigkeit gleichgesetzt werden, weil das zur Bestreitung des Lebensunterhalts erforderliche Einkommen zur Steuerzahlung nicht zur Verfügung steht (Hey 2021, Rz. 3.73). Daher sind die notwendigen Lebenshaltungsausgaben aus der Bemessungsgrundlage auszuklamern. Das erfordert aber eine Berücksichtigung der tatsächlichen/realen Ausgaben und nicht lediglich den Abzug eines fiktiven amtlich errechneten bundeseinheitlichen Grundfreibetrags.

Das Bundesfinanzministerium weist stets darauf hin, dass Anpassungen des Einkommensteuertarifs regelmäßig vorgenommen werden. Das ist auch der Fall, aber nur auf nominaler Basis. Der Kaufkraftverlust wurde in den letzten Jahren nicht hinreichend berücksichtigt. Exemplarisch soll eine Entwicklung für einige Einkommensgruppen in den Jahren 2018 bis 2020 aufgezeigt werden.

Es ist erkennbar, dass die Entlastungen im marginalen Bereich liegen und kaum den realen Minderbetrag zum Nominaleinkommen ausgleichen können, zumal wenn man berücksichtigt, wie die steigenden Sozialbeiträge und gegebenenfalls ein Transferentzug das Einkommen wiederum stärker belasten.

## GEPLANTE EINKOMMENSTEUERENTLASTUNGEN

Die Bundesregierung hat einige unterschiedliche Entlastungspakete auf den Weg gebracht. Unter anderem sind Sozialleistungen geplant, die die Überlast durch die Preissprünge bei Energie und vor allem Lebensmitteln abmildern sollen. Klimagelder usw. sind allerdings nur für bestimmte Personengruppen vorgesehen und bislang als Einmalbeträge konzipiert. Sie zählen weitgehend zum Bereich Grundsicherung und verringern die Ausgaben, die als sogenanntes Existenzminimum

durch den Grundfreibetrag abgegolten werden soll. Es können Verwerfungen entstehen. Wegen der Dringlichkeit der Entlastungen sind die entsprechenden Maßnahmen in mehreren Schritten geplant.

Der Einkommensteuertarif wird daher im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 2022 de facto als Übergangsregelung beschlossen. Artikel 1 lautet:

### Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 32a Absatz 1 wird wie folgt

»(1) Die tarifliche Einkommensteuer bemisst sich nach dem zu versteuernden Einkommen. Sie beträgt ab dem Veranlagungszeitraum 2022 vorbehaltlich der §§ 32b, 32d, 34, 34a, 34b und 34c jeweils in Euro für zu versteuernde Einkommen

1) bis 10 347 Euro (Grundfreibetrag):

2) von 10 348 Euro bis 14 926 Euro:

$$(1\,088,67 \cdot y + 1\,400) \cdot y;$$

3) von 14 927 Euro bis 58 596 Euro:

$$(206,43 \cdot z + 2\,397) \cdot z + 869,32;$$

4) von 58 597 Euro bis 277 825 Euro:

$$0,42 \cdot x - 9\,336,45;$$

5) von 277 826 Euro an:

$$0,45 \cdot x - 17\,671,20.$$

Die Größe »y« ist ein Zehntausendstel des den Grundfreibetrag übersteigenden Teils des auf einen vollen Euro-Betrag abgerundeten zu versteuernden Einkommens. Die Größe »z« ist ein Zehntausendstel des 14 926 Euro übersteigenden Teils des auf einen vollen Euro-Betrag abgerundeten zu versteuernden Einkommens. Die Größe »x« ist das auf einen vollen Euro-Betrag abgerundete zu versteuernde Einkommen. Der sich ergebende Steuerbetrag ist auf den nächsten vollen Euro-Betrag abzurunden.

Tab. 1

#### Entwicklung der nominalen Einkommensteuer (ohne SolZ)

ZvE (in Euro)	2018		2019		2020	
	Est (in Euro)	GS (in %)	Est (in Euro)	GS (%)	Est (in Euro)	GS (in %)
10 000	149	16	126	15,6	86	15,2
12 000	509	20	475	19,6	428	19,0
15 000	1 191	24,4	1 145	24,3	1 085	24,2
24 000	3 566	28,4	3 507	28,2	3 432	28,0
36 000	7 288	33,7	7 200	33,4	7 095	33,1
48 000	11 644	38,9	11 516	38,6	11 369	38,2

ZvE: zu versteuernde Einkommen, EST: Einkommensteuer, GS: Grenzsteuersatz.

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Mit der Neuregelung verfolgt die Bundesregierung das Ziel, eine rasche Maßnahme umzusetzen. Der Bundesfinanzminister hat angekündigt, die Tarifbildung bei der Einkommensteuer einer gründlichen Prüfung unterziehen zu lassen. Die verabschiedete Fassung des § 32a Abs.1 EStG hat daher nur einen vorläufigen Charakter. Eine weitere Neuregelung kann später mit Wirkung per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden und für eine endgültige Steuerberechnung verwendet werden.

Der neue § 32a Abs. 1 EStG wurde nur geringfügig angepasst. Der Grundfreibetrag wurde um 363 Euro angehoben, weil von einer tatsächlichen Inflationsrate 2022 von 3% ausgegangen wurde. Die nähere Begründung geht aus dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 6. April 2022 hervor (BT-Drucks. 20/1333).

### NOTWENDIGKEIT EINER FUNDAMENTALEN TARIFREFORM

Es besteht weiterhin die Notwendigkeit für eine fundamentale Tarifreform. Der Formeltarif, der seit 1990 angewandt wird und immer wieder marginal angepasst wurde, hat inzwischen mehrere Schwachstellen angesammelt. Das Konzept, ein optimales Aufkommen zu erzielen, hat sich widersprüchlich entwickelt. Die erhoffte mathematische Steuergerechtigkeit ist nicht erreicht worden. Insbesondere fehlt ein gewisses Maß an Transparenz.

Hauptkritik ist an den willkürlichen Zonenbildungen zu üben. Durch den nicht mehr verfassungskonformen Grundfreibetrag (Zone 1) gerät der Tarif von Beginn an in Schiefelage. Die Zone 2 mit einer Breite von 4 578 Euro (14 926 – 10 348) ist überflüssig. Die Zone 3 mit einer Breite von 43 669 Euro (58 596 – 14 927) erreicht zu früh den Spitzensteuersatz I von 42%, da die Relation zum Durchschnittseinkommen nicht mehr stimmig ist.

Es müsste eine fundamentale Tarifreform vorgenommen werden. Vor allem müssten die Termini »geringe und mittlere Einkommen« präzisiert werden. Einen Anhaltspunkt könnte der Vorschlag von Bundesminister Hubertus Heil bilden, der in diesem Segment Klimahilfen für Personen mit einem monatlichen Einkommen von 4 000 Euro plant.

Der Grundfreibetrag müsste auf einen realitätsnahen Betrag angehoben werden, der der tatsächlichen Inflation angepasst wird. Die Zonen 2 und 3 müssten zusammengefasst werden. Der Beginn der Zonen müsste an die Geldentwertung angepasst werden. Und auch Anregungen aus Institutionen außerhalb des Bundesministeriums der Finanzen sollten aufgegriffen werden. Das alte Konzept immer wieder nur marginal fortzuschreiben, ist keine Lösung.

Es sei gemahnt: »Die Verteilung der Gesamtsteuerlast auf die einzelnen Bürger ist ein Imperativ der Ethik« (Klaus Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 1993, 261).

### LITERATUR

- Dorn, F. (2017), »Die kalte Progression«, *ifo Schnelldienst* 70(3), 28–39.
- Dziadkowski, D. (2018), »Plädoyer für eine realitätsnahe Architektur des Einkommensteuertarifs«, *ifo Schnelldienst* 71(11), 35–47.
- Dziadkowski, D. (2019), »25 Jahre Thesen der Bareis-Kommission«, *DStR – Deutsches Steuerrecht*, 2663–2668
- Dziadkowski, D. (2022), »Einkommensteueranpassungen erforderlich«, *BetriebsBerater*, 856–859.
- Einkommensteuerkommission (1995), *Thesen der Einkommensteuerkommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55, BMF, Bonn.
- Fuest, C., B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler, N. Potrafke und F. Dorn (2016), Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, *ifo Forschungsberichte* 76, ifo Institut, München.
- Hey, J. (2021), »Einkommensteuer«, in: Tipke/Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 24. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln, 329–564.
- Lindner, C. (2022), »Inflationsentlastungspaket«, DLF – Deutschlandfunk, 13. Mai.
- Schumpeter, J. (1929), »Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer«, *Der deutsche Volkswirt* IV, 380–385.