

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Kay Gottschalk, Stephan Brandner, Klaus Stöber, Albrecht Glaser, Jörn König, Jan Wenzel Schmidt, Gerrit Huy und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung steuerrechtlicher Vorschriften an die Folgen der kalten Progression

A. Problem

Im Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht) wird kalte Progression als „Steuernehreinnahmen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen, d.h. die Realeinkommen unverändert bleiben, und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs somit zu einem Anstieg der Durchschnittsbelastung kommt.

Sofern die Nominaleinkommenserhöhung geringer ausfällt als die Inflation, entsteht kalte Progression in dem Umfang, in dem die tatsächliche Durchschnittssteuerbelastung die Durchschnittssteuerbelastung des realen Einkommens übersteigt.“ (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/5-progressionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7)

Gleiches gilt für Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuergesetz. Seit Jahrzehnten wird der Euro von Inflation begleitet, wonach sich die realen Werte der ökonomischen Rechenparameter der Steuerlast verändern. Die Nominalbeträge des Steuerrechts bleiben jedoch über viele Jahre konstant, sodass Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge wirtschaftlich Jahr für Jahr kleiner werden und die Tarifbelastung der jeweiligen Bemessungsgrundlage sich somit von Jahr zu Jahr erhöht, selbst wenn ein realer Einkommenszuwachs nicht stattfindet. Als Beispiel für diese Tatsache dient unter anderem „der Werbungskostenpauschbetrag bei sonstigen Einkünften, z. B. Renten, nach § 9a S. 1 Nr. 3 EStG [der] seit 1955 nicht angepasst [wurde]“ (vgl. Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler zum Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2022 (JStG 2022)).

Bisher gibt es für diese Art der fortwährenden Anpassung der Tarifeckwerte, Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuergesetz in Deutschland keinen Automatismus. Die aktuelle Praxis verlässt sich auf Anpassungen auf Grundlage der zweijährigen sogenannten Progressionsberichte zur Änderung des Grundfreibetrags und der Tarifeckwerte. Die weiteren Anpassungen von Freibeträgen, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge passiert praktisch willkürlich und oftmals ohne erkennbaren Bezug zur Inflation.

Damit unterliegen solche Anpassungen immer dem Abwägungsprozess der regierungstragenden Fraktionen, wodurch die kalte Progression zu spät oder teilweise gar nicht abgebaut wird, um durch die Steuermehreinnahmen andere ideologische Projekte finanzieren zu können. Diese Steuermehreinnahmen sind somit heimliche Steuererhöhungen zu Lasten der Steuerzahler, über die der Deutsche Bundestag keinen Beschluss fasst.

B. Lösung

Als Lösung bietet sich ein Automatismus für die notwendigen jährlichen Anpassungen der Tarifeckwerte, Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuergesetz an die Inflation an.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Steuermindereinnahmen aufgrund der automatischen Anpassung der Tarifeckwerte, Freibeträge, Freigrenzen, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuergesetz belasten den Bundeshaushalt nicht zusätzlich, da es sich hierbei lediglich um das Rückführen von durch den Effekt der kalten Progression entstandene Steuermehreinnahmen handelt.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz führt zu keinen Veränderungen des Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht ein jährlicher geringfügiger, nicht bezifferbarer Erfüllungsaufwand infolge der jährlichen Anpassungen von Lohnsteuerberechnungs-/ Lohnabrechnungsprogrammen ab dem Jahr 2023.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

In den Ländern entsteht durch die rein betragsmäßigen Änderungen der steuerlichen Freibeträge und des Einkommensteuertarifs im Rahmen der fortlaufenden Pflege und Aktualisierung der IT-Verfahren der Finanzverwaltung durch eigenes IT-Fachpersonal jährlicher automationstechnischer Umstellungsaufwand, der nicht separat bezifferbar ist. Der personelle Erfüllungsaufwand der Finanzämter verändert sich nicht.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung steuerrechtlicher Vorschriften an die Folgen der kalten Progression

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 911) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 126 folgende Angabe eingefügt:

„XVII Automatisierte Anpassung von Freigrenzen, Freibeträgen, Pausch- und Höchstbeträgen

§ 127 Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung“

2. Nach § 32a Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die in Absatz 1 normierte Tarifformel ist jährlich zu Beginn eines jeden Veranlagungszeitraumes und erstmals ab 1. Januar 2023 an die Entwicklung der Verbraucherpreise anzupassen. Für diese Indexierung ist ein Referenzwert zu verwenden, der entsprechend folgender Formel ermittelt wird: $R=(1+A)/(1+B)*(1+C)$. Dabei sind: R= zu bestimmender Referenzwert zur Indexierung der Tarifformel für den Veranlagungszeitraum t, A= endgültige Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindexes für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Statistischem Bundesamt, B= prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindexes für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorvorausgehenden Kalenderjahr, C= prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindexes für das t vorausgehende Kalenderjahr gemäß Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorausgehenden Kalenderjahr. Zur Tarifindexierung sind der erste y-Koeffizient und der erste z-Koeffizient der Tarifformel durch den Referenzwert zu dividieren; die drei Konstanten der Tarifformel sind mit dem Referenzwert zu multiplizieren. Die so geänderten Werte der Tarifformel sind auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma zu runden. Alle acht Tarifeckwerte sind mit dem Referenzwert zu multiplizieren und auf volle Euro-Beträge zu runden. Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben beschließt der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die geänderte Tarifformel jeweils im 4. Quartal des Veranlagungszeitraum vorausgehenden Kalenderjahres.“

3. Nach § 126 wird folgender Abschnitt XVII eingefügt:

„XVII Automatisierte Anpassung von Freigrenzen, Freibeträgen, Pausch- und Höchstbeträgen

§ 127

Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung

Alle Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträge in diesem Gesetz werden zum 1. Januar eines jeden Kalenderjahres der Entwicklung der allgemeinen Preisentwicklung nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes mithilfe des Verbraucherpreisindex für das vorangegangene Kalenderjahr automatisch angepasst. Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben beschließt der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die geänderte Tarifformel jeweils im ersten Halbjahr des Kalenderjahres rückwirkend zum 1. Januar des Kalenderjahres.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. November 2022

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel, die Folgen der kalten Progression zukünftig vollständig für jedes Jahr abzubauen und somit heimliche Steuererhöhungen, die ohne Zustimmung des Bundestags eintreten, auszuschalten.

Am 29. März 2012 (siehe Bundestagsdrucksache17/9201, S. 7) hat der Bundestag einen Beschluss gefasst, auf dessen Grundlage die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht) vorlegt. Seitdem gab es fünf Steuerprogressionsberichte. Diese Steuerprogressionsberichte hatten den Gesetzgeber bisher zu mehreren Gesetzen veranlasst, um die kalte Progression entsprechend der Inflation anzupassen:

Der Erste Steuerprogressionsbericht für den Zeitraum von 2013 bis 2016 (Bundestagsdrucksache18/3894) führte mit dem Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1202) zu Tarifänderungen für 2016.

Der Zweite Steuerprogressionsbericht für den Zeitraum 2016 bis 2017 (Bundestagsdrucksache18/10221) führte mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3000) zu Tarifänderungen für 2017 und 2018.

Der Dritte Steuerprogressionsbericht für den Zeitraum 2018 bis 2019 (Bundestagsdrucksache19/5450) führte mit dem Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Familienentlastungsgesetz vom 6. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2210) zu Tarifänderungen für 2019 und 2020.

Der Vierte Steuerprogressionsbericht (Bundestagsdrucksache19/22900) für den Zeitraum 2020 bis 2021 führte mit dem Zweiten Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Zweites Familienentlastungsgesetz vom 1. Dezember 2020 (BGBl. I, S. 2616) und dem Steuerentlastungsgesetz vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 749) zu Tarifänderungen für 2021 und 2022. Das Steuerentlastungsgesetz vom 23. Mai 2022 änderte rückwirkend zum 1. Januar 2022 den Grundfreibetrag und charakterisiert damit das Problem der notwendigen Anpassungen, wenn die Inflation entgegen den Annahmen des Steuerprogressionsberichtes massiv zunimmt.

Der Fünfte Steuerprogressionsbericht für den Zeitraum 2022 und 2023 ist die Grundlage für das Gesetz zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen. Mit diesem Gesetz sollen die Tarifeckwerte zum 1. Januar 2023 und zum 1. Januar 2024 angepasst werden.

Der Bund der Steuerzahler fasst diese Praxis in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG) wie folgt zusammen:

„Seit 2016 hat der Gesetzgeber die Einkommensteuertarife jedes Jahr an die Inflation und damit zu Gunsten der Steuerzahler angepasst, um den Effekt der kalten Progression abzumildern. Im Zeitraum 2016 bis 2021 hatten die Anpassungen das Volumen von schätzungsweise 30 Milliarden Euro. Bei den Tarifindexierungen seit 2016 wurden jeweils die Inflationsraten des Vorjahres berücksichtigt. Das war zwar systematisch nicht ganz sauber, aber es war bis dato vertretbar, weil die Inflationsraten in jenen Jahren nicht besonders stark variierten und in der Größenordnung von nur 1 Prozent lagen. Im laufenden Jahr 2022 hat sich das Problem der Inflation und damit der kalten Progression dramatisch verschärft.“

Diese beschriebene systematische Untauglichkeit zeigt die Notwendigkeit der hier vorgeschlagenen Gesetzesänderungen auf. Denn anhand der aktuellen Praxis lässt sich erkennen, dass die Inflation für das Jahr 2022 so gut wie gar nicht abgemildert wird, weil die Tarifeckwerte nicht rückwirkend für 2022 geändert werden sollen, obwohl dies unterjährig mit dem Steuerentlastungsgesetz für den Grundfreibetrag schon so gemacht wurde.

Folgender Auszug aus der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes zur „Berücksichtigung der „kalten Progression“ im Verlauf des Einkommensteuertarifs und Entwicklung wesentlicher Freigrenzen, Freibeträge, Pauschalen und Höchstbeträge im Einkommensteuerrecht“ verdeutlicht die Problematik.

	Inhalt	2018	2019	2020	2021	2022
1	Die von der Bundesregierung veranschlagte Inflationsrate für das jeweilige Jahr in Prozent	1,8	2,0	1,5	1,2	5,8
2	Die Verschiebung des Einkommensteuertarifs im folgenden Jahr aufgrund der obigen Inflationsprognose in Prozent	1,7	1,8	2,0	1,5	1,17
3	Realisierte Inflationsrate in Prozent	1,5	1,3	0,6	3,1	8,4*
4	Über-oder Unterberücksichtigung der kalten Progression in der Jahresbetrachtung (gerundet)	0,2	0,5	1,3	-1,5	-7,2**

(Sachstand WD 4 - 3000 – 093/22)

* nach Schätzungen der Herbstprognose der Gemeinschaftsprognose

** eigene Berechnung

In diesem Zusammenhang forderte der Bund der Steuerzahler zurecht: „Gemäß den in den vergangenen Wochen von verschiedenen Institutionen erstellten Prognosen ist für 2022 eine Inflation von mindestens 7 Prozent zu erwarten. Gemäß der jüngst veröffentlichten Herbstprognose der „Gemeinschaftsdiagnose“ ist sogar mit 8,4 Prozent zu rechnen. [...] Im Sinne eines schnellen Inflationsausgleichs für die Steuerzahler wäre es geboten, den Einkommensteuertarif 2022 mit einer Inflationsrate von mindestens 7 Prozent zu indexieren.“ (vgl. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG))

Neben der Notwendigkeit einer jährlichen automatischen Anpassung der Tarifeckwerte im Einkommensteuergesetz ergibt sich allerdings auch Handlungsbedarf bei den Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträgen. Nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler müsste die bereits erwähnte Werbungskostenpauschale, die seit 1955 nicht geändert wurde, nach inflationsbedingten Anpassungen seit Einführung bei 573,37 Euro im Jahr liegen. Aktuell liegt diese bei 102 Euro im Jahr. (vgl. Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler zum Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2022 (JStG 2022))

Betrachtet man die weiteren Beispiele für veraltete Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuerrecht in der Tabelle der Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler zum Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2022 (JStG 2022) erkennt man zweifelsohne die Notwendigkeit der Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Für die Zukunft ist auch die Einführung einer grundgesetzlichen Regelung zur Vermeidung der Kalten Progression, ähnlich wie in der Schweiz, wünschenswert. Nach vorliegender Auswertung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zu Überlegungen zur Einführung einer verfassungsmäßigen Verpflichtung zum Abbau der kalten Progression nach Schweizer Vorbild bietet der aktuelle Aufbau des Grundgesetzes keine Anknüpfungspunkte für eine solche Regelung (vgl. Sachstand WD 4 – 3000 – 104/22), die aber in Zukunft mit einer echten Steuerreform geschaffen werden könnten.

Im internationalen Vergleich gibt es unter den OECD-Staaten eine Menge Beispiele für automatische Regelungen zum Abbau der Kalten Progression. Gesetzliche Regelungen gibt es neben der Schweiz, in der der Abbau der

Kalten Progression Verfassungsrang hat, auch in den USA, in Kanada, in Schweden, in Großbritannien, in Belgien, in den Niederlanden und in Dänemark.¹

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht die automatische Anpassung der Tarifeckwerte über eine normierte Tarifformel und aller Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträge im Einkommensteuergesetz vor. Diese Normierung erfolgt mit dem Ziel, die durchschnittliche Steuerbelastung für das entsprechend der Inflation gestiegene zu versteuernde Einkommen konstant zu halten. Ausgangspunkt dafür ist die Prognose des Verbraucherpreisindex für das jeweils laufende Jahr, der die Bundesregierung im Rahmen ihrer jährlichen Herbstprojektion erstellt. Etwaige Prognosefehler sind im Folgejahr zu berücksichtigen. Dieses Indexierungsverfahren stellt sicher, dass die Entlastung der Steuerzahler mit Hilfe aktueller Verbraucherpreisdaten zeitnah und fair erfolgt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 79 Absatz 1 sowie Artikel 105 Absatz 2 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Zu Nummer 1

In der Inhaltsübersicht wird ein neues Kapitel aufgenommen, das die automatisierte Anpassung von Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträgen vorsieht.

Zu Nummer 2

Die Gesetzesänderung ermöglicht die Einführung einer normierten Tarifformel mit der die Tarifeckwerte des Einkommensteuergesetzes jährlich automatisch an die Inflation angepasst werden.

Zu Nummer 3

Die Gesetzesänderung ermöglicht die jährliche automatische Anpassung aller Freigrenzen, Freibeträge, Pausch- und Höchstbeträge an die Inflation, auch wenn sie nicht explizit genannt wurden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

¹ www.econstor.eu/bitstream/10419/106731/1/81557276X.pdf

