

DSi kompakt

Gesetzesvorschlag für einen Tarif auf Rädern zum Abbau der kalten Progression

von Matthias Warneke

Die kalte Progression ist in den vergangenen Jahren regelmäßig durch den Gesetzgeber gedämpft worden. Dies geschah erstmals im Einkommensteuertarif 2016 und dann in Zweijahresabständen im Zuge der Progressionsberichte der Bundesregierung.

Durch den Abbau der kalten Progression wird die Inflation zugunsten der Einkommensteuerzahler berücksichtigt. Das verhindert, dass lediglich nominal gestiegene, aber real unveränderte Einkommen steigenden Steuersätzen unterworfen werden, wie dies im Rahmen des bestehenden progressiv verlaufenden Steuertarifs ansonsten der Fall wäre.

Solch ein Abbau der kalten Progression ist finanzwissenschaftlich geboten, weil ein lediglich nominal gestiegenes, aber real unverändertes Einkommen kein Wachstum einer individuellen Leistungsfähigkeit darstellt, welches eine höhere Besteuerung rechtfertigen könnte.

Diese Tarifanpassungen seit dem Jahr 2016 sind ein großer Erfolg für die Einkommensteuerzahler, insbesondere vor dem Hintergrund, dass zuvor das Problem der kalten Progression jahrelang politisch ignoriert oder kleingeredet worden war.

Das bisherige Verfahren dieser Tarifanpassungen birgt aber auch Nachteile. Da die Anpassungen nur alle zwei Jahre erfolgen, sind die zugrunde gelegten Inflationsprognosen insbesondere für das zweite Reformjahr latent fehleranfällig. Bei starken Prognosefehlern muss dann der Gesetzgeber nötigenfalls auch unterjährig eingreifen, wie dies zuletzt für den Steuertarif 2022 der Fall war, als im Mai 2022 aufgrund gestiegener Inflationsraten zumindest der Grundfreibetrag 2022 rückwirkend erhöht worden ist.

Zugleich stand insbesondere in der jüngeren Vergangenheit der Abbau der kalten Progression infolge der gestiegenen Inflationsraten und der damit verbundenen fiskalischen Auswirkungen politisch immer wieder auf der Kippe.

Um den finanzwissenschaftlich gebotenen Abbau der kalten Progression politisch verlässlich und institutionell abgesichert zu gestalten, wird nachfolgend ein Gesetzesmechanismus für einen „Tarif auf Rädern“ vorgeschlagen.

Vergleichbare rechtliche Indexierungsautomatismen bestehen hierzulande bereits in anderen Bereichen. So werden beispielsweise die Beitragsbemessungsgrenzen in den Sozialversicherungen jährlich an die Einkommensentwicklung angepasst.

Auch im Ausland sind inflationsbedingte Indexierungsautomatismen keine Seltenheit. Zuletzt hat Österreich einen Tarif auf Rädern in sein Einkommensteuerrecht¹ aufgenommen. In der Schweiz hat der Tarif auf Rädern sogar Verfassungsrang².

Der hier nachfolgend für das deutsche Einkommensteuergesetz vorgeschlagene „Tarif auf Rädern“ beinhaltet fünf Kernaspekte:

1. Er verhindert per gesetzlichem Automatismus inflationsbedingte und damit ungerechtfertigte Steuermehreinnahmen des Fiskus.
2. Er passt hierzu den Einkommensteuertarif jährlich an die jeweils im Herbst des Vorjahres vorliegende Inflationsprognose an.
3. Er berücksichtigt dabei etwaige Inflationsprognosefehler des Vorjahres durch einen Korrekturfaktor.
4. Er macht transparent, wie die neuen Tarifeckwerte anhand einer konkreten Inflationsprognose berechnet werden.
5. Er greift trotz des grundsätzlichen Gesetzesautomatismus nicht in den Parlamentsvorbehalt ein, da eine parlamentarische Aussetzung der Tarifanpassung - etwa aufgrund aktueller Krisensituationen - durch aktiven Parlamentsbeschluss jederzeit möglich bleibt.

¹ Siehe www.jusline.at/gesetz/estg/paragraf/33a.

² Siehe www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_128.

Gesetzesvorschlag zur Einführung eines „Tarifs auf Rädern“

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch XXX geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 32a wird folgender Absatz 2 angefügt:

(2) Die in Absatz 1 normierte Tarifformel ist jährlich zu Beginn eines jeden Veranlagungszeitraumes und erstmals zum 1. Januar 2026 an die Entwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte anzupassen. Für diese Indexierung ist ein Referenzwert zu verwenden, der nach folgender Formel ermittelt wird:

$$R = \frac{(1 + A)}{(1 + B)} * (1 + C)$$

Dabei sind:

$R =$ zu bestimmender Referenzwert zur Indexierung der Tarifformel für den Veranlagungszeitraum t ,

$A =$ endgültige Veränderungsrate der jährlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts,

$B =$ prognostizierte Veränderungsrate der jährlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorvorausgehenden Kalenderjahr,

$C =$ prognostizierte Veränderungsrate der jährlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte für das t vorausgehende Kalenderjahr gemäß der Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorausgehenden Kalenderjahr.

Zur Tarifindexierung sind alle acht Tarifeckwerte mit dem Referenzwert zu multiplizieren und auf volle Euro-Beträge aufzurunden. Des Weiteren gelten für die Koeffizienten und Konstanten der Tarifformel folgende Rechen- und Rundungsregeln:

Der neue erste y -Koeffizient³ ergibt sich durch Teilung der Hälfte der Differenz der Steuersatzwerte am Ende und am Beginn der 1. Progressionszone⁴ durch das Zehntausendstel der Differenz zwischen dem Eckwert am Ende der 1. Progressionszone und dem Grundfreibetrag⁵.

³ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 922,98).

⁴ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 2.397 und 1.400).

⁵ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 17.005 und 11.604).

Der neue erste z-Koeffizient⁶ ergibt sich durch Teilung der Hälfte der Differenz der Steuersatzwerte am Ende und am Beginn der 2. Progressionszone⁷ durch das Zehntausendstel der Differenz der Eckwerte am Ende und am Beginn der 2. Progressionszone⁸.

Die neue erste Konstante der Tarifformel⁹ entspricht der sich im neuen Tarif ergebenden und auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma gerundeten Steuerlast am Ende der 1. Progressionszone.

Die neue zweite Konstante der Tarifformel¹⁰ entspricht der Differenz aus 42 Prozent des zu versteuernden Einkommens am Ende der 2. Progressionszone und der sich im neuen Tarif ergebenden und auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma gerundeten Steuerlast am Ende der 2. Progressionszone.

Die neue dritte Konstante der Tarifformel¹¹ entspricht der Differenz aus 45 Prozent des zu versteuernden Einkommens am Ende der 1. Proportionalzone und der sich im neuen Tarif ergebenden und auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma gerundeten Steuerlast am Ende der 1. Proportionalzone.

Die so geänderten Werte der Tarifformel sind auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma zu runden.

Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben beschließt der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die geänderte Tarifformel jeweils im 4. Quartal des dem Veranlagungszeitraum vorausgehenden Kalenderjahres.

Gesetzesbegründung

In den vergangenen Jahren sind die Einkommensteuertarife mehrfach an die Inflationsrate angepasst worden, um die kalte Progression zu dämpfen. Dies geschah üblicherweise in Anlehnung an den zweijährlichen Progressionsbericht der Bundesregierung, aber teilweise auch nachträglich, um Prognosefehler zu korrigieren.

Dieses Vorgehen wird nunmehr durch einen im Einkommensteuergesetz verankerten „Tarif auf Rädern“ ersetzt. Er sorgt dafür, dass künftig die Einkommensteuertarife jährlich und regelhaft an die Inflation angepasst werden. Gleichzeitig berücksichtigt der „Tarif auf Rädern“ Prognosefehler bezüglich der für die Inflationsindexierungen verwendeten Veränderungsraten der jährlichen Konsumausgaben der privaten Haushalte automatisch.

Der dazu neu eingefügte § 32a Absatz 2 EStG regelt, wie der ab dem Veranlagungszeitraum 2026 geltende Einkommensteuertarif jährlich gesetzgeberisch neu zu normieren ist. Die Vorschrift beschreibt die Kalkulation des für die Tarifindexierung notwendigen Referenzwertes, der die prognostizierten und tatsächlichen Entwicklungen der Konsumausgaben der privaten Haushalte abbildet. Hierfür ist eine Formel anzuwenden, die etwaige Fehler bei der Prognose vorangegangener Preisentwicklungen korrigierend berücksichtigt. Zudem werden Rechen- und Rundungsregelungen für die Koeffizienten, Konstanten und Eckwerte der Tarifformel festgelegt.

⁶ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 181,19).

⁷ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 4.200 und 2.397).

⁸ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 66.760 und 17.005).

⁹ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 1.025,38).

¹⁰ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 10.602,13).

¹¹ Hier rein nachrichtlich: (derzeit im Tarif 2024: 18.936,88).

Diese Normierung erfolgt mit dem Ziel, die durchschnittliche Steuerbelastung für entsprechend den Konsumausgaben der privaten Haushalte gestiegene zu versteuernde Einkommen konstant zu halten. Ausgangspunkt dafür ist die Prognose der Veränderungsrate der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das jeweils laufende Jahr, die 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 Daten zu den Konsumausgaben der privaten Haushalte zeitnah und fair erfolgt.

Für diese Tarifneunormierung startet im Anschluss an die Herbstprojektion der Bundesregierung das Gesetzgebungsverfahren für die jährliche Anpassung des § 32a Absatz 1 EStG, so dass zum 1. Januar des Folgejahres die neue Tarifformel in Kraft treten kann.

Dem Gesetzgeber wird damit aufgegeben, erstmals im 4. Quartal 2025 eine entsprechende Neunormierung vorzunehmen, die dann für den Veranlagungszeitraum 2026 gilt. Am Beispiel dieser erstmaligen Neunormierung kann verdeutlicht werden, wie diese Tarifanpassung im Einzelnen zu erfolgen hat:

Falls die Bundesregierung im Herbst 2025 gemäß ihrer Herbstprojektion für das Kalenderjahr 2025 einen Anstieg der Konsumausgaben der privaten Haushalte um beispielsweise 2,0 Prozent gegenüber dem Jahr 2024 erwartet, muss die Tarifformel für den Veranlagungszeitraum 2026 um 2,0 Prozent gegenüber dem Tarif 2025 angepasst werden.

Dies gilt jedoch nur, wenn rückblickend die für den Tarif 2025 unterstellte Inflationsrate für das Jahr 2024 (hier 2,5 Prozent gemäß Regierungsentwurf Steuerfortentwicklungsgesetz) auch dem im Herbst 2025 feststehenden Ist-Wert 2024 entsprochen hat.

Wird hier jedoch eine Abweichung festgestellt, ist diese bei der Anpassung des Tarifs 2026 nachträglich zu berücksichtigen. Falls beispielsweise der Anstieg der Konsumausgaben der privaten Haushalte im Jahr 2024 statt der zunächst erwarteten 2,5 Prozent tatsächlich nur 2,4 Prozent betrug, ist diese Prognoseabweichung von -0,1 Prozentpunkten im Herbst 2025 zu berücksichtigen. Der maßgebliche Referenzwert ergibt sich dann als Produkt der Prognose-Inflation 2025 (im Beispiel 1,02) und der Ist-Inflation 2024 (im Beispiel 1,024) geteilt durch die Ursprungsprognose-Inflation 2024 (im Beispiel 1,025). In diesem Beispiel beträgt der Referenzwert für die Normierung des Tarifs 2026 rund 1,019. Dieser für den Abbau der kalten Progression im Einkommensteuertarif 2026 zu verwendende Indexwert (1,9 Prozent) ist mithin etwas niedriger als die Prognose-Inflation 2025 (2,0 Prozent). Dies „entschädigt“ den Fiskus bezüglich der Einkommensteuereinnahmen 2026 für die leichte „Überkompensation“ der kalten Progression im Tarif 2025, der im Beispiel mit 2,5 Prozent (Prognose) statt 2,4 Prozent (Ist-Wert) indexiert worden war.

Die finanziellen Auswirkungen der jährlichen Neunormierungen sind aufgrund dieses Anpassungsverfahrens rechtzeitig kalkulierbar. So berücksichtigt der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bereits traditionell die Prognosen der Frühjahrs- und Herbstprojektionen der Bundesregierung. Er kann also künftig die absehbaren Aufkommensauswirkungen des „Tarifs auf Rädern“ beziffern und damit weiterhin wie gewohnt wichtige Anhaltspunkte für die Aufstellungen der öffentlichen Haushaltspläne liefern. Zudem wird auf diese Weise verhindert, dass zulasten der Steuerzahler Mehreinnahmen aus der kalten Progression bereits bei der Aufstellung künftiger Haushalte verplant werden.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahler.de/dsi