



DSi

Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG)“; BT-Drs. 19/4723

Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen verpflichtet, einen bestimmten Teil des Einkommens steuerfrei zu stellen. Dieser sogenannte Grundfreibetrag muss stetig an die wirtschaftlichen Verhältnisse und den in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf angepasst werden. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll der Grundfreibetrag im Einkommensteuerrecht für die Jahre 2019 und 2020 deshalb angehoben werden. Gleichzeitig soll mit einem höheren Kinderfreibetrag den geänderten Verhältnissen Rechnung getragen werden. Dabei bleibt der Gesetzentwurf hinter den Erwartungen der Bürger und Familien zurück. Anders als der Titel des Vorhabens „Familienentlastungsgesetz“ vermuten lässt, wird durch die Anhebung des Grundfreibetrags für Erwachsene lediglich die verfassungskonforme Besteuerung sichergestellt. Es handelt sich also nicht um politisch motivierte Entlastungen, sondern nur um das verfassungsrechtlich notwendige Pflichtprogramm. Die Anpassung des Kinderfreibetrags und des Kindergeldes, die etwas über den Vorgaben des Existenzminimumberichts liegt, ist zu begrüßen. Der Bund der Steuerzahler (BdSt) hält allerdings weitere Nachbesserungen für erforderlich, um dem Versprechen aus dem Gesetzestitel und auch den Versprechen im Bundestagswahlkampf 2017 gerecht zu werden. Insoweit regen wir an, das Gesetzgebungsverfahren zu nutzen, um über die Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ zu diskutieren. Einen konkreten Vorschlag dafür finden Sie in der Anlage 2 unserer Stellungnahme. Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass auch andere Freibeträge, Pauschalen und Grenzen, die sich auf Kinder und Eltern beziehen, überprüft und angehoben werden müssten.

Im Einzelnen:

Anpassung des Kinderfreibetrags; § 32 Abs. 6 EStG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Kinderfreibetrag von 2.394 Euro auf 2.490 Euro für das Jahr 2019 und um weitere 96 Euro für 2020 anzuheben. Entsprechend soll das Kindergeld ab dem 1. Juli 2019 jeweils um 10 Euro pro Kind und Monat steigen. Ausweislich der Gesetzesbegründung will der Gesetzgeber damit über die voraussichtlichen Vorgaben des Existenzminimumberichts hinausgehen.

Wir begrüßen, dass der Steuergesetzgeber die Belange von Familien stärker in den Fokus rückt. In den zurückliegenden Jahren wurden die Kinderfreibeträge und das Kindergeld immer nur soweit

erhöht, wie von Verfassungen wegen notwendig war (vgl. nachfolgende Tabelle). Im Jahr 2014 blieb der sächliche Kinderfreibetrag sogar hinter den Vorgaben des Existenzminimumberichts zurück, wogegen aktuell noch Gerichtverfahren anhängig sind (u. a. die Musterklage des Bundes der Steuerzahler, BFH – III R 13/17). Insoweit ist die Entscheidung, für 2019 und 2020 etwa über die Vorgaben des Berichts hinaus zu gehen, zu begrüßen. Allerdings bleibt der Kinderfreibetrag für volljährige in Ausbildung befindliche Kinder weiterhin deutlich hinter dem Niveau für Erwachsene zurück. Überlegenswert ist, für diese Kinder den Kinderfreibetrag auf das Maß des Grundfreibetrags anzuheben.

Berichtsjahr	Kinderfreibetrag		Über/(-) Unterdeckung
	laut Bericht	tatsächlich § 32 Abs. 6 EStG	
1996	3.215 Euro	3.203 Euro	- 12 Euro
1999	3.424 Euro	3.534 Euro	110 Euro
2001	3.460 Euro	3.534 Euro	74 Euro
2003	3.636 Euro	3.648 Euro	12 Euro
2005	3.648 Euro	3.648 Euro	0 Euro
2008	3.648 Euro	3.648 Euro	0 Euro
2010	3.864 Euro	4.368 Euro	504 Euro
2012	4.272 Euro	4.368 Euro	96 Euro
2014	4.440 Euro	4.368 Euro	- 72 Euro
2015	4.512 Euro	4.512 Euro	0 Euro
2016	4.608 Euro	4.608 Euro	0 Euro
2017	4.716 Euro	4.716 Euro	0 Euro
2018	4.788 Euro	4.788 Euro	0 Euro
2019	4.896 Euro*	4.980 Euro	84 Euro
2020	5.004 Euro*	5.172 Euro	168 Euro

bezogen auf das Elternpaar; *voraussichtlich 12. Existenzminimumbericht; eigene Darstellung

Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Betrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (kurz: BEA) seit dem Jahr 2010 unverändert bei 1.320 Euro pro Kind und Elternteil liegt. Bezogen auf das Jahr 2020 bliebe der Betrag folglich seit 10 Jahren gleich. Aufgrund der allgemein gestiegenen Ausgaben sollte auch dieser Betrag überprüft und angemessen erhöht werden.

Petition: Um Familien mit Kindern stärker zu entlasten, wäre aus unserer Sicht neben der Anpassung des sächlichen Kinderfreibetrags auch eine Anpassung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung erforderlich.

Anpassung des Grundfreibetrags, § 32a Abs. 1 EStG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Grundfreibetrag von aktuell 9.000 Euro 2019 auf 9.168 Euro und dann 2020 auf 9.408 Euro steigt.

Mit der Anhebung des Grundfreibetrags wird der Gesetzgeber lediglich den Mindestvorgaben aus

dem Existenzminimumbericht gerecht. Höhere Steuerfreibeträge sind im Wege politischer Entscheidungen jedoch möglich. Diese Möglichkeit wurde in den zurückliegenden Jahren jedoch nur unzureichend genutzt. Unterm Strich führt dies dazu, dass ledige Steuerzahler, die bei einer 40-Stunden-Woche den Mindestlohn von gegenwärtig 8,84 Euro/Stunde erhalten, Lohnsteuer zahlen müssen. Die Lohnsteuerbelastung im Mindestlohnbereich wird trotz des neuen Tarifvorschlags und des geplanten höheren Grundfreibetrags weiter ansteigen, wie die angeschlossene Berechnung verdeutlicht:

Bei einem verstetigten Monatsgehalt von 1.532 Euro werden in der Steuerklasse I zurzeit (Tarif 2018) monatlich gut 83 Euro Lohnsteuer abgezogen. Ab dem Jahr 2019 könnte der Mindestlohn auf 9,19 Euro/Stunde steigen, was bei einem Vollzeitbeschäftigten zu einem Bruttogehalt von knapp 1.600 Euro, also zu einem Plus von rund 60 Euro im Monat führt. Trotz der geplanten Tarifänderung würde sich in diesem Beispiel die Lohnsteuer auf 93 Euro erhöhen. Durch den höheren Mindestlohn wird auch der Fiskus höhere Steuern einnehmen. Hier sollte überdacht werden, ob dieser Effekt mit dem sozialpolitisch gewünschten Ziel des Mindestlohns im Einklang steht.

Jahr/Tarif	Stundenlohn	Verstetigter Monatslohn/ Vollzeit (40 h)	Lohnsteuer
2018	8,84 Euro	1.532 Euro	83,41 Euro
2019	9,19 Euro*	1.593 Euro	93,41 Euro**

*Single, Steuerklasse I, keine Kirchensteuer, gesetzlich kranken- und rentenversichert; *Angaben nach Presseberichten, ** Tarif gem. FamEntlG.*

Angesicht der hohen Steuereinnahmen stehen ausreichende Einnahmen zur Verfügung, um Bürger und Betriebe tatsächlich zu entlasten. Insbesondere Beschäftigte im Bereich des Mindestlohns sollten aus unserer Sicht keine bzw. nur eine sehr geringe Lohn-/Einkommensteuer entrichten müssen. Dies wird mit dem vorgeschlagenen Tarif nicht erreicht.

Petition: Eine deutlichere Freistellung des steuerlichen Existenzminimums ist angezeigt. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Grundfreibeträge für 2019 und 2020 sollten deutlich stärker angehoben werden, um Bürgern einen höheren Anteil ihres Einkommens steuerfrei zu belassen. Insbesondere im Hinblick auf die Anpassung des Mindestlohns ist eine stärkere Anhebung erforderlich.

Abbau der kalten Progression, § 32a EStG-E

Zum Abbau der sog. kalten Progression werden die Eckwerte des Einkommensteuertarifs nach rechts verschoben. Maßstab für die Verschiebung ist nach der Begründung zum Gesetzentwurf die voraussichtliche Inflationsrate des Jahres 2018/2019. Dies führt zu einer Verschiebung um 1,84 Prozent bzw. 1,95 Prozent.

Wir begrüßen, dass der Deutsche Bundestag 2015 beschlossen hat, den Einkommensteuertarif durchgehend um Inflationseffekte zu bereinigen. Die seither erfolgten Indexierungen der Einkommensteuertarife 2016, 2017 und 2018 haben die sogenannte kalte Progression jedoch nur gedämpft und nicht vollständig beseitigt. Denn bei diesen Tarifreformen wurden nur die Inflationsraten seit dem Jahr 2014 berücksichtigt. Die letzte diesen Reformen vorangegangene Neufassung der kompletten Tarifformel betraf den Einkommensteuertarif 2010. Eine vollständige Beseitigung der kalten Progression hätte deshalb die ab dem Jahr 2011 aufgelaufene Inflation berücksichtigen müssen. Das anstehende Gesetzgebungsverfahren zum Familienentlastungsgesetz bietet nun die Chance, im Sinne des Abbaus der kalten Progression die fehlenden Inflationsraten der Jahre 2011, 2012 und 2013 sowie 2018 und 2019 bei der Tarifindexierung zu berücksichtigen. Auf diese Weise ergäbe sich eine deutlich stärkere Verschiebung der Eckwerte im Vergleich zum Gesetzentwurf, wie Sie dem nachfolgenden Vorschlag unseres finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts – Deutsches Steuerzahlerinstitut – (DSi) entnehmen können. Dieser Tarifvorschlag berücksichtigt die Inflation, die ab dem Basisjahr 2010, also im Zeitraum 2011 bis 2019, voraussichtlich aufläuft (rd. 13,6 Prozent). Hierbei sind die im Gesetzentwurf unterstellten Inflationsraten für 2018 und 2019 berücksichtigt. Auch der im Gesetzentwurf veranschlagte Grundfreibetrag 2019 wurde hier zunächst beibehalten.

§ 32a EStG

(1) *Die tarifliche Einkommensteuer im Veranlagungszeitraum 2019 bemisst sich nach dem zu versteuernden Einkommen. Sie beträgt vorbehaltlich der §§ 32b, 32d, 34, 34a, 34b und 34c jeweils in Euro für zu versteuernde Einkommen*

1. *bis 9 168 Euro (Grundfreibetrag): 0;*
2. *von 9 169 Euro bis 15 305 Euro: $(850 * y + 1 400) * y$;*
3. *von 15 306 Euro bis 60 090 Euro: $(201,3 * z + 2 397) * z + 1 179,51$;*
4. *von 60 091 Euro bis 284 911 Euro: $0,42 * x - 9 286,07$;*
5. *von 284 912 Euro an: $0,45 * x - 17 833,52$.*

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 15305 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.

Insgesamt gewährleistet diese Indexierung, dass im Jahr 2019 jedes zu versteuernde Einkommen, das nach dem Jahr 2010 um rund 13,6 Prozent gestiegen ist, dem gleichen Durchschnittssteuersatz unterliegt, wie das entsprechend kleinere Einkommen im Tarif 2010. Somit erfolgt ein vollständiger Abbau der kalten Progression. Das entlastet Bürger und Betriebe in einem deutlich höheren

Umfang, als bisher im Gesetzentwurf vorgesehen. Die Auswirkungen werden im beigefügten Tableau für einen Single und eine Familie mit zwei Kindern aufgezeigt (Anlage 1). Des Weiteren regen wir an, durch einen „Tarif auf Rädern“ die kalte Progression regelmäßig und transparent zu beseitigen (Anlage 2). Gleichzeitig stünde es dem Gesetzgeber natürlich frei, von diesem Indexierungsautomatismus in begründeten Fällen durch parlamentarische Initiative abzuweichen.

Petition: Die Tarifeckwerte sollten deutlich stärker verschoben werden, um den Effekt der kalten Progression komplett abzubauen und nicht lediglich abzuschwächen. Mit einem Tarif „auf Rädern“ ließe sich die Problematik gänzlich vermeiden, denn der Steuertarif würde automatisch angepasst werden. In vielen Industriestaaten ist diese automatische Anpassung längst Standard. Dazu zählen wirtschaftlich wichtige Staaten wie beispielsweise Schweiz, Kanada, USA oder Belgien.

Weitere Vorschläge

Ergänzend regen wir an, das Gesetzgebungsverfahren zu nutzen, um Grenz- und Freibeträge sowie Pauschalen anzupassen. Nachfolgend einige Beispiele, die sich speziell auf Kinder und Familien beziehen.

Regelung	nicht mehr angepasst seit dem VZ
Sonderausgabenabzug für Kinderbetreuung (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG)	2006 (damals als § 4 und § 9 Abs. 5 EStG)
Sonderausgabenabzug für Schulgeld (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG)	2008
Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EStG)	2015
Kinderfreibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (§ 32 Abs. 6 EStG)	2010
Ausbildungsfreibetrag für auswärtig untergebrachtes volljähriges Kind (§ 33a Abs. 2 EStG)	2004

*Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.
Deutsches Steuerzahlerinstitut
31. Oktober 2018*

Anlage 1

Vergleich Tarif nach Familienentlastungsgesetz / Vorschlag DSI

Single, keine Kinder	Jahresentlastung Einkommensteuer inkl. Solidaritätszuschlag ggü. Tarif 2018		Jahresentlastung ggü. Tarif 2018 in Prozent der Steuerlast 2018	
	Zu versteuerndes Jahreseinkommen	Tarif 2019 FamEntlastG	Tarif 2019 BdSt	Tarif 2019 FamEntlastG
20.000€	56€	124€	2,1%	4,8%
30.000€	77€	224€	1,4%	4,0%
40.000€	107€	363€	1,2%	4,0%
50.000€	145€	541€	1,1%	4,1%
60.000€	168€	701€	1,0%	4,0%
80.000€	168€	702€	0,6%	2,7%

Paar, 2 Kinder	Jahresentlastung Einkommensteuer inkl. Solidaritätszuschlag ggü. Tarif 2018		Jahresentlastung ggü. Tarif 2018 in Prozent der Steuerlast 2018	
	Zu versteuerndes Jahreseinkommen	Tarif 2019 FamEntlastG	Tarif 2019 BdSt	Tarif 2019 FamEntlastG
30.000€	92€	172€	3,9%	7,2%
40.000€	106€	236€	2,1%	4,8%
50.000€	133€	336€	1,7%	4,3%
60.000€	158€	445€	1,4%	4,0%
70.000€	186€	573€	1,3%	4,0%
80.000€	217€	721€	1,2%	4,0%

Ergänzungsvorschlag

zum

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen
(Familientlastungsgesetz)

mit dem Ziel der

Einführung eines „Tarifs auf Rädern“ zum dauerhaften Abbau der kalten Progression

Der **Artikel 3 (Weitere Änderung des Einkommensteuergesetzes)** des Regierungsentwurfs eines Familientlastungsgesetzes wird um den folgenden Punkt 8 erweitert.

8. 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 2021 an die Entwicklung der Verbraucherpreise 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 des jährlichen Verbraucherpreisindex für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Statistischem Bundesamt,

B = prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindex für das t vorvorausgehende Kalenderjahr gemäß Herbstprojektion der Bundesregierung im t vorvorausgehenden Kalenderjahr,

C = prognostizierte Veränderungsrate des jährlichen Verbraucherpreisindex 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 dem Veranlagungszeitraum vorausgehenden Kalenderjahres.

Begründung

Nach fünfmaligen diskretionären Anpassungen der Einkommensteuertarife 2016 bis 2020 an die Inflationsrate wird die kalte Progression für Veranlagungszeiträume ab dem Jahr 2021 jährlich und regelhaft abgebaut. Hierzu wird ein „Tarif auf Rädern“ gesetzlich eingeführt.

Der dazu neu eingefügte § 32a Absatz 2 EStG regelt, wie der ab dem Veranlagungszeitraum 2021 geltende Einkommensteuertarif jährlich gesetzgeberisch neu zu normieren ist. Die Vorschrift beschreibt die Kalkulation des für die Tarifindexierung notwendigen Referenzwertes, der die Verbraucherpreisentwicklung abbildet. Hierfür ist eine Formel anzuwenden, die etwaige Fehler bei der Prognose vorangegangener Verbraucherpreisentwicklungen korrigierend berücksichtigt. Zudem werden Rechen- und Rundungsregelungen für die Koeffizienten, Konstanten und Eckwerte der Tarifformel festgelegt.

Diese Normierung erfolgt mit dem Ziel, die durchschnittliche Steuerbelastung für entsprechend der Inflation gestiegene zu versteuernde Einkommen konstant zu halten. Ausgangspunkt dafür ist die Prognose des Verbraucherpreisindex 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 Verbraucherpreisdaten 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 2020 eine entsprechende Neunormierung vorzunehmen, die dann für den Veranlagungszeitraum 2021 gilt. Am Beispiel dieser erstmaligen Neunormierung kann verdeutlicht werden, wie diese Tarifierpassung im Einzelnen zu erfolgen hat:

Falls die Bundesregierung im Herbst 2020 gemäß ihrer *Herbstprojektion* für das Kalenderjahr 2020 einen Anstieg des Verbraucherpreisniveaus um beispielsweise 2,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr erwartet, muss die Tarifierformel für den Veranlagungszeitraum 2021 um 2,0 Prozent gegenüber dem Tarif 2020 angepasst werden.

Dies gilt jedoch nur, wenn rückblickend die für den Tarif 2020 unterstellte Inflationsrate für 2019 (hier 1,95 Prozent gemäß Entwurf FamEntlastG) auch dem im Herbst 2020 feststehenden Ist-Wert 2019 entsprochen hat.

Wird hier jedoch eine Abweichung festgestellt, ist diese bei der Anpassung des Tarifs 2021 nachträglich zu berücksichtigen. Falls beispielsweise der Verbraucherpreisanstieg 2019 statt der zunächst erwarteten 1,95 Prozent tatsächlich nur 1,90 Prozent betrug, ist diese Prognoseabweichung von -0,05 Prozentpunkten im Herbst 2020 zu berücksichtigen. Der maßgebliche Referenzwert ergibt sich dann als Produkt der Prognose-Inflation 2020 (im Beispiel 1,02) und der Ist-Inflation 2019 (im Beispiel 1,019) geteilt durch die Ursprungsprognose-Inflation 2019 (im Beispiel 1,0195). In diesem Beispiel beträgt der Referenzwert für die Normierung des Tarifs 2021 rund 1,95 Prozent.

Für die jährliche Neunormierung der Tarifierformel mittels des Referenzwerts gelten folgende Rundungsregeln: Im Zuge der Indexierung sind die aus dem Einkommensteuertarif des Vorjahres stammenden acht Tarifierckwerte auf volle Euro-Beträge zu runden. Die entsprechenden Koeffizienten (im derzeitigen Tarif 2018: 997,8 und 220,13) und Konstanten (im derzeitigen Tarif 2018: 948,49 und 8.621,75 sowie 16.437,7) sind jeweils auf zwei Kommastellen zu runden.

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 auch die absehbaren Aufkommensauswirkungen des vorliegenden Gesetzes beziffern und damit weiterhin wie gewohnt wichtige Anhaltspunkte für die Aufstellungen der öffentlichen Haushaltspläne liefern. Zudem wird auf diese Weise verhindert, dass zulasten der Steuerpflichtigen Mehreinnahmen aus der kalten Progression bereits bei der Aufstellung künftiger Haushalte verplant werden.