

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum **Gesetzentwurf der Bundesregierung**
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen
(Zweites Familienentlastungsgesetz – 2. FamEntlastG)

24.09.2020

Sehr geehrte Frau Hessel,

im Namen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften bedanke ich mich für die Gelegenheit, dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages eine Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf zur Kenntnis geben zu können, die wir hiermit gerne nutzen. Gegen eine Veröffentlichung der Stellungnahme mit den darin enthaltenen personenbezogenen Daten bestehen keine Einwände.

Mit freundlichen Grüßen

Raoul Didier

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin



Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Grundfreibetrag

Der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes sieht für den Veranlagungszeitraum 2021 eine Anhebung des Grundfreibetrages auf 9.696 Euro vor. Für den Veranlagungszeitraum 2022 ist eine weitere Erhöhung auf 9.984 Euro vorgesehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich dieser Erhöhungsbetrag aus den voraussichtlichen Vorgaben des für den Herbst erwarteten Existenzminimumberichts ergibt.

Weitere Eckwerte des Einkommensteuertarifs

Die weiteren oberhalb des Grundfreibetrages gelegenen Eckwerte des Einkommensteuertarifs (Grenzsteuersätze) sollen für den Veranlagungszeitraum 2021 um 1,52 Prozent und für den Veranlagungszeitraum 2022 um weitere 1,50 Prozent angehoben werden. Maßgeblich für die Erhöhungen sind dabei die aktuell von der Bundesregierung in ihrer Herbstprognose für die jeweiligen Jahre angenommenen Inflationsraten.

Kindergeld und Kinderfreibetrag

Mit Wirkung zum Jahresbeginn 2021 soll das Kindergeld um 15 Euro je Kind und Monat angehoben werden. Damit steigt es auf 219 Euro jeweils für das erste und zweite Kind, auf 225 Euro jeweils für das dritte Kind und auf 250 Euro für jedes weitere Kind. Der Kinderfreibetrag soll zum 1. Januar 2021 um 576 Euro auf dann 8.388 Euro (für beide Elternteile zusammen) erhöht werden.

Weitere Änderungen des Gesetzentwurfs beinhalten zum einen den im Gleichlauf mit der Anhebung des Grundfreibetrages anzuhebenden Höchstbetrag für den Abzug von Unterhaltsleistungen an gesetzlich unterhaltsberechtigte Personen sowie einzelne Folgeänderungen, die sich aus der Erhöhung der vorgenannten Beträge ergeben.



Bewertung des Gesetzentwurfs und Vorschläge des DGB

Zum Grundfreibetrag und zum Tarifverlauf der Einkommensteuer

Der aktuelle Grundfreibetrag wie auch die für die Jahre 2021 und 2022 im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhungen sind zu niedrig. Diese leiten sich aus der Bestimmung des Existenzminimums ab, dessen Ermittlung aber aus Sicht des DGB¹, der Sozialwissenschaft und vieler weiterer Verbände fragwürdig ist². Der Gesetzgeber hält in anderem Zusammenhang durchaus höhere Beträge für geboten, um niedrige Einkommen zum Zwecke der Existenzsicherung vor einem übermäßigen Zugriff zu schützen. So darf beispielsweise ein Schuldner im Falle der Pfändung einen Teil seines monatlichen Nettoeinkommens behalten, um sein Existenzminimum zu sichern. Diese gesetzliche Pfändungsfreigrenze liegt deutlich sowohl über dem derzeitigen wie auch über dem für das kommende und das übernächste Jahr im Gesetzentwurf vorgesehenen Grundfreibetrag.

Bei dem oberhalb des Grundfreibetrages einsetzenden Tarifverlauf des Grenzsteuersatzes wird versucht, mit einem Eingangssteuersatz von 14 Prozent den Anschein einer niedrigen Steuerbelastung für untere Einkommen zu wahren. Jedoch ist das Gegenteil der Fall: Oberhalb des Grundfreibetrags steigt der Grenzsteuersatz in der ersten Progressionszone von 14 Prozent bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14.533 Euro auf einen Steuersatz von bereits 24 Prozent unverhältnismäßig steil an, um die Einnahmeverluste für den Fiskus in Grenzen zu halten. Die darüber liegenden Einkommen sind einem deutlich geringeren Anstieg der Steuerbelastung unterworfen.

Weiterhin greift der Spitzensteuersatz bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 57.052 Euro und betrifft somit nicht nur Spitzenverdiener. Gleichzeitig ist der aktuelle Spitzensteuersatz von 42 Prozent gegenüber 53 Prozent Ende der 1990er Jahre relativ gering und wird der finanziellen Leistungsfähigkeit bei wirklich hohen Einkommen nicht gerecht. Deshalb kommt es im Interesse einer leistungsgerechten Besteuerung einerseits darauf an, den Spitzensteuersatz zu erhöhen. Ebenso wichtig ist es andererseits auch, dass ein erhöhter Spitzensteuersatz erst bei einem deutlich höheren Einkommen ansetzt.

¹ Vgl.: DGB Bundesvorstand, Stellungnahme zu der Anfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 2013 in dem Verfahren 1 BvL 10/12 vom 27.09.2013

² Vgl.: Becker, Irene und Verena Tobsch (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt und Berlin.



Die Progressionswirkung auch für absolute Spitzeneinkommen muss wiederhergestellt werden, damit auch diese angemessen zum Steueraufkommen beitragen. Deshalb ist es überdies erforderlich, dass der drei Prozent über dem Spitzensteuersatz liegende sogenannte Reichensteuersatz nicht erst bei annähernd 275.000 Euro Jahreseinkommen greift, wodurch faktisch nur sehr wenige Einzelfälle berührt werden.

Eine strukturelle Änderung des Einkommensteuertarifs, der auf eine Beseitigung der vorgenannten Defizite abzielt, wird mit dem Entwurf für ein Zweites Familienentlastungsgesetz in keinerlei Hinsicht in Angriff genommen.

Forderungen des DGB zum Grundfreibetrag und zum Einkommensteuertarif

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern stattdessen, dass die erste Tarifzone, die dafür verantwortlich ist, dass sich die Steuerprogression besonders drastisch auf geringe und mittlere Einkommen auswirkt, abgeschafft wird. Der Grundfreibetrag sollte für den Veranlagungszeitraum 2021 auf 12.400 Euro und zum 1. Januar 2022 auf 12.800 Euro erhöht werden. Dadurch würden die meisten bisher in der ersten, besonders steilen, Progressionszone erfassten Einkommen steuerfrei gestellt. Mit einem Eingangssteuersatz von 22 Prozent beginnend, sollte der Grenzsteuersatz linear-progressiv bis zum Spitzensteuersatz ansteigen. Der Spitzensteuersatz selbst sollte von 42 auf 49 Prozent angehoben werden, künftig aber erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 75.600 Euro (ab 2021) bzw. 76.800 Euro (ab 2022) greifen. Wie bisher sollte der sogenannte Reichensteuersatz drei Prozent über dem Spitzensteuersatz liegen. Die Reichensteuer sollte aber künftig bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 130.000 Euro greifen.

Der DGB-Reformvorschlag würde Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem und mittlerem Einkommen deutlich spürbar entlasten und vor allem wenige Spitzenverdiener stärker belasten. Mit der faktischen Beseitigung der bisherigen ersten Progressionszone (sog. „Mittelstandsbauch“) würde ein wichtiger Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit geleistet. Für die Steuerpflichtigen resultiert aus dem DGB-Steuerkonzept eine Entlastung bis zu einem Bruttojahresverdienst von mindestens etwa 90.000 Euro (Alleinstehende). Für ein niedriges, bislang aber steuerpflichtiges, Einkommen von beispielsweise 12.000 Euro fällt dann bei einem Single überhaupt keine Lohnsteuer mehr an. Mittlere Einkommen bis etwa 60.000 Euro brutto erführen in der Spitze eine Entlastung von etwa 700 Euro pro Jahr. Je nach Familiensituation kann diese Entlastung aber auch



noch weitaus höher ausfallen. Auch würde durch die deutliche Anhebung des Grundfreibetrags und den veränderten Einkommensteuertarif die sogenannte „kalte Progression“ abgemildert und für viele Beschäftigte auf Jahre hinaus gegenstandslos.

Die steuerliche Entlastung der unteren und mittleren Einkommen würde die Kaufkraft und damit den privaten Konsum stärken. Dadurch würden die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte nachhaltiger, zielgenauer und für die öffentlichen Haushalte weitaus kostengünstiger gestärkt, als dies beispielweise von einer allgemeinen Senkung der Mehrwertsteuer erwartet werden kann. Mit der damit einhergehenden stärkeren Belastung von Spitzeneinkommen würden die Steuerprivilegien der letzten 20 Jahre zurückgedrängt und ein Stück Steuergerechtigkeit wiederhergestellt.

Kindergeld und Kinderfreibetrag

Kinder werden im geltenden Steuerrecht, je nach Einkommen der Eltern, unterschiedlich behandelt. Während einerseits ein einheitlich hohes Kindergeld ausgezahlt wird, bewirkt der Kinderfreibetrag für Eltern mit einem höheren Einkommen eine steuerliche Entlastung, die die Höhe des Kindergeldes übersteigt. Dabei gilt: Je höher das Einkommen, desto größer ist der sich daraus ergebende finanzielle Vorteil. So wird für das erste und zweite Kind im Jahr 2020 2.448 Euro Kindergeld pro Kind und Jahr gezahlt. Dem steht eine steuerliche Entlastung pro Kind von 3.462 Euro bei Steuerpflichtigen gegenüber, die den Spitzensteuersatz von 42 Prozent sowie den Solidaritätszuschlag zahlen. Für Steuerpflichtige, die den Reichensteuersatz von 45 Prozent sowie den Solidaritätszuschlag zahlen, beträgt die Entlastung pro Kind 3.708 Euro pro Jahr. Wer über ein hohes Einkommen verfügt, wird vom Staat also pro Kind und Monat mit 85 Euro bzw. rund 105 Euro höher entlastet als Eltern, die wegen ihres geringeren Einkommens nur Anspruch auf Auszahlung des Kindergeldes haben. Das Zusammenspiel von Kindergeld und Kinderfreibetrag widerspricht nicht nur dem Gleichheitssatz, sondern auch dem Sozialstaatsprinzip.

Dem Gesetzentwurf zu Folge soll das Kindergeld mit Wirkung zum 1. Januar 2021 um 15 Euro je Kind und Monat angehoben werden. Damit steigt es auf 219 Euro für das erste und zweite Kind, auf 225 Euro für das dritte Kind und auf 250 Euro für jedes weitere Kind. Die in der Summe für Kinder zu berücksichtigenden Freibeträge sollen zum gleichen Zeitpunkt je Kind um 576 Euro auf dann insgesamt 8.388 Euro erhöht werden.



Entsprechend würde künftig für das erste und zweite Kind ein Kindergeld pro Kind und Jahr in Höhe von 2.628 Euro gezahlt werden. Dem stünde dann ab dem Jahr 2021 eine steuerliche Entlastung pro Kind von 3.717 Euro bei Steuerpflichtigen gegenüber, die den Spitzensteuersatz von 42 Prozent sowie weiterhin den vollen Solidaritätszuschlag zahlen. Für Steuerpflichtige, die im Jahr 2021 den Reichensteuersatz von 45 Prozent sowie den Solidaritätszuschlag zahlen, würde die Entlastung pro Kind auf 3.982 Euro pro Jahr steigen. Die Entlastung übersteigt somit das erhöhte Kindergeld pro Kind und Monat um rund 91 Euro bzw. 113 Euro. Die bestehenden Verteilungsungerechtigkeiten in der staatlichen Familienförderung werden damit weder abgeschafft noch gemildert. Sie werden fortgeschrieben und sogar noch vertieft.

Unstreitig muss das steuerliche Existenzminimum eines Kindes – ebenso wie das von erwachsenen Steuerpflichtigen – von der Besteuerung verschont bleiben. Das gebietet die horizontale Steuergerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit Kindern und solchen ohne Kinder. Um beiden Gerechtigkeitsdimensionen gerecht zu werden, sollte die Kinderförderung vom Einkommen der Eltern entkoppelt und in eine Kindergrundsicherung überführt werden.

Nach der im Gesetzentwurf geplanten weiteren Anhebung würden künftig für den Kinderfreibetrag insgesamt mehr als fünf Milliarden Euro Steuermittel verwendet werden müssen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen deshalb vor, diese Summe auf alle etwa 17 Millionen Kinder umzulegen, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht (einschließlich derjenigen Kinder, deren Eltern derzeit den für sie günstigeren Kinderfreibetrag nutzen können) und den Kinderfreibetrag selbst abzuschaffen. Gemeinsam mit der im Gesetzentwurf geplanten Kindergelderhöhung ließe sich so ein deutlich höheres Kindergeld für alle Bezugsberechtigten pro Kind und Monat erreichen.

Dabei darf am unteren Ende der Einkommensskala die Kinderarmut nicht aus dem Blick geraten. Kinder sind arm, weil ihre Eltern arm sind. Ein Grund für die Armut der Eltern ist der große Niedriglohnsektor in Deutschland. Vielfach sind die Löhne zu niedrig, um davon den Lebensunterhalt von Eltern und Kindern bestreiten zu können. Die vorhandenen Leistungen wie ergänzende Hartz-IV-Leistungen oder der Kinderzuschlag sind nicht ausreichend existenzsichernd – vom Regelsatz für Kinder in der Grundsicherung ganz zu schweigen. Das zeigt schon eine einfache Gegenüberstellung des geplanten steuerfreien Existenzminimums für Kinder von umgerechnet 699 Euro pro Monat mit den monatlichen Kinder-Regelsätzen



im SGB II von 283 bis 373 Euro für das Jahr 2021. Stattdessen kommt bei Familien im Grundsicherungsbezug selbst die bescheidene Kindergelderhöhung von 15 Euro wegen der Anrechnung gar nicht an. Der GE rechnet mit Einsparungen bei Grundsicherungsleistungen im SGB II in Höhe von 360 Millionen Euro durch die volle Anrechnung des erhöhten Kindergelds – es ist beschämend, dies unter der Überschrift „Familientlastung“ lesen zu müssen.

Der DGB fordert deshalb die Zusammenführung der steuerlichen und sozialpolitischen kinderbezogenen Leistungen zu einer Kindergrundsicherung. Diese soll sich aus zwei Komponenten zusammensetzen, einem Sockelbetrag in Höhe von 240 Euro, den alle Haushalte mit Kindern unabhängig von ihrem Einkommen erhalten, sowie einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag, der die bisherigen ergänzenden Hartz-IV-Leistungen und den Kinderzuschlag ersetzt und armutsfest ausgestaltet ist. Einen mit 240 Euro deutlich höheren Sockelbetrag als das im Gesetzentwurf vorgesehene Kindergeld halten wir auch vor dem Hintergrund für gerechtfertigt, dass viele Familien mit Kindern aller Voraussicht nach auch noch im kommenden Jahr wegen der Auswirkungen der Pandemiesituation vor besonderen Herausforderungen stehen werden.

Das vollständige DGB-Konzept zur Kindergrundsicherung ist hier zu finden:

<https://www.dgb.de/++co++0465b9c2-9507-11ea-a727-52540088cada/DGB-Konzept-Kindergrundsicherung.pdf>