

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum

- Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression

Berlin, 5. März 2012



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-,
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Raoul Didier
Tel.: 0 30/2 40 60-308
Fax: 0 30/2 40 60-218
E-Mail: Raoul.Didier@dgb.de

1. Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt grundsätzlich Änderungen im Einkommensteuerrecht, die zu einer spürbaren Erhöhung der verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte führen, ohne den fiskalischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand zu bedrohen. Dabei sollte stets der Grundsatz der Steuergerechtigkeit bewahrt bleiben, unter Beachtung der Freibeträge Spitzeneinkommen stärker und niedrigere Einkommen geringer zu besteuern. Neben einer angemessenen Entlohnung der Arbeit würde ein solches gerechtes Steuersystem nicht nur eine bessere Teilhabe der Arbeitnehmer am von ihnen erwirtschafteten Volkseinkommen ermöglichen. Zudem würde es auch dazu beitragen, dass sich die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte stärker entfalten können, indem die zusätzliche Kaufkraft bei jenen Einkommensgruppen freigesetzt wird, die ihr Einkommen nahezu vollständig für Konsum ausgeben. Steuergerechtigkeit ist aus diesem Grund nicht nur eine Voraussetzung für mehr soziale Gerechtigkeit sondern auch für eine wachsende Dynamisierung der Wachstumskräfte der deutschen Wirtschaft. Zudem wäre eine Stärkung der Binnennachfrage ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung der Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von der Auslandsnachfrage.

Doch die gegenwärtige Ausgestaltung der Einkommensteuer wird diesem Anspruch nicht gerecht. Höhere Einkommensgruppen wurden durch die Steuersenkungen der vergangenen Jahre privilegiert. Deshalb ist aus Sicht des DGB der vorliegende Gesetzentwurf auch daraufhin zu prüfen, ob und inwieweit er dieser steuerpolitischen Schieflage entgegenwirkt.

2. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfes

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgt die Bundesregierung für die Jahre 2013 und 2014 das Ziel „zu verhindern, dass Lohnerhöhungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen.“ Erreicht werden soll dies im Wesentlichen durch zwei Maßnahmen: Zum einen soll der Grundfreibetrag in zwei Schritten jeweils zum 1. Januar 2013 und 2014 um insgesamt 350 Euro angehoben werden. Zum anderen soll der Tarifverlauf selbst ebenfalls zu den genannten Zeitpunkten um insgesamt 4,4 Prozent angepasst werden.

Die vorgesehene Entlastung der Steuerpflichtigen ist für alle Gebietskörperschaften mit einer vollen steuerlichen Jahreswirkung in Höhe von -6,11 Mrd. Euro veranschlagt. Um die daraus abgeleiteten negativen Aufkommenswirkungen für die Länderhaushalte in Höhe von -2,47 Mrd.

Euro abzumildern, sollen diese zu Lasten des Bundes in weniger großem Umfang auf Anteile an der Umsatzsteuer verzichten müssen, als es das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in seiner derzeitigen Fassung vorsieht. Laut Finanztableau des Gesetzentwurfes soll diese Abmilderung für die Länder im Kassenjahr 2013 rund 380 Mio. Euro und in den weiteren Jahren bis einschließlich 2017 je 1,2 Mrd. Euro betragen. Für die Städte und Gemeinden wird mit einer vollen Jahreswirkung von -874 Mio. Euro gerechnet.

3. Allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfes

Die geplanten Änderungen des Einkommensteuer- und des Finanzausgleichsgesetzes müssen zunächst im Lichte der allgemeinen Entwicklung von Preisen und Einkommen gewürdigt und zusammen mit den bereits in der Vergangenheit erfolgten steuerpolitischen Reaktionen betrachtet werden. So weist der DGB-Verteilungsbericht¹ nach, dass die Preisentwicklung der privaten Konsumausgaben mit durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr in den Jahren von 1991 bis 2010 ausgesprochen moderat war. Auch aus der tendenziellen Entwicklung heraus ist keine zunehmende Inflation ablesbar: So lag die Inflationsrate in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts nochmals unter dem ohnehin niedrigen Durchschnitt der letzten 20 Jahre. Insoweit gibt zumindest die Entwicklung in der Vergangenheit keinen Anlass, verstärkt Maßnahmen zum Zwecke der Inflationsbekämpfung zu ergreifen.

Allerdings haben sich auch die Bruttoverdienste der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den betrachteten Zeiträumen nur schwach entwickelt. Legten diese schon von 1991 bis 2010 im Durchschnitt nur noch um 1,9 Prozent zu, so waren auch hier die Jahre von 2006 bis 2010 von einer nochmals unter diesem Durchschnitt liegenden Entwicklung geprägt. Im Ergebnis ist für Deutschland für die Jahre von 2000 bis 2009 gar ein Rückgang in der realen Lohn- und Gehaltsentwicklung um - 4,5 Prozent und ein Rückgang der Lohnquote um -3,9 Prozent zu konstatieren. Zentrale Ursache hierfür war die Entwicklung des Niedriglohnssektors und die damit einhergehende Zunahme prekärer Beschäftigungsformen. Entsprechend sollte der Schwerpunkt des Regierungshandelns darauf ausgerichtet werden, jene Formen von Beschäftigungsverhältnissen, die der beschriebenen negativen Entwicklung Vorschub geleistet haben, zurückzudrängen. Dazu gehört von der geplanten Anhebung der Minijobgrenze wieder Abstand zu nehmen, einen flächendeckenden Mindestlohn von 8,50 Euro einzuführen, Maßnahmen gegen die zunehmende Zahl befristeter Arbeitsverträge zu ergreifen, die Leiharbeit wirksam zu begrenzen und dem Prinzip, gleiche Arbeit für gleiche Entlohnung, uneingeschränkt

¹ DGB, Aufschwung für Alle sichern! – Verteilungsbericht 2011

Geltung zu verschaffen. Von einem so ausgerichteten Regierungshandeln wären statt Ausfällen sogar Steuermehreinnahmen zu erwarten. Zudem würde damit auch der zunehmenden Ungleichverteilung von Einkommen, wie sie die OECD Anfang Dezember 2011 für Deutschland festgestellt hat², wirksam Paroli geboten, denn Nutznießer einer solchen Entwicklung wären zuvorderst die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen.

In Bezug auf die „kalte Progression“ ist zudem zu berücksichtigen, dass es in den letzten 16 Jahren zehn Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer gab – zuletzt eine Senkung in zwei Schritten 2009 und 2010 im Rahmen des Konjunkturpakets II. Diese Steuersenkungen haben insbesondere seit 2000 der „kalten Progression“ entgegengewirkt und sie vor allem bei hohen Einkommen weit überkompensiert. Wer etwa in der Einzelveranlagung 1999 mit einem zu versteuernden Einkommen (zvE) von umgerechnet 20.000 Euro einem Steuersatz von 18,9 Prozent unterlag und dessen Einkommen bis 2011 nur im Umfang der Preisentwicklung um rund 21 Prozent zulegen wurde unter dem Strich entlastet. Denn im Jahre 2011 war ein zvE von 24.220 Euro mit einem Steuersatz von nur noch 16 Prozent belegt.

Die Steuerbelastung auf Einkommen gleicher Kaufkraft lag also 2011 deutlich niedriger als 1999. Bei höheren Einkommen ist die Steuerentlastung noch ungleich größer, weil besonders der Spitzensteuersatz von 53 auf 42 Prozent stark gesenkt wurde.

4. Zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Auf der anderen Seite leidet die öffentliche Hand seit langem unter Ausgaben- und Leistungskürzungen und zu geringer Finanzausstattung. Die Krise 2008/2009 hat diese Problematik erheblich verschärft. Die zuletzt wieder positiveren Zahlen und Schätzungen zu den Steuereinnahmen dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass die jährlichen Steuereinnahmen weiterhin um 50 Milliarden Euro unter denen liegen, die vor der Krise erwartet wurden.

Deshalb muss auf jeden Fall eine ausreichende steuerliche Gegenfinanzierung sichergestellt sein, da alle Gebietskörperschaften vor gewaltigen Herausforderungen stehen. Zum einen verpflichten die als Schuldenbremse bezeichneten Kreditverbotsregeln in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes und in einigen Landesverfassungen die öffentliche Hand auf einen strikten und mitunter auch pro-zyklischen Konsolidierungspfad. Zum anderen werden Zukunftsaufgaben wie beispielsweise die Herausforderungen im Bildungssystem und der bedarfsgerechte Ausbau der

² Vgl. OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising – country note: Germany*; im Internet unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/49177659.pdf>

Kinderbetreuung, die Bekämpfung des Klimawandels, die Bewältigung des demographischen Wandels und die Neuausrichtung in der Energiepolitik ohne breitere Finanzierungsbasis kaum erfolgreich zu bewältigen sein. **Deshalb fordert der DGB, dass Änderungen oder Verschiebungen des Einkommensteuertarifs durch eine Anhebung des Spitzensteuersatzes mindestens aufkommensneutral gegenfinanziert sein müssen. Zudem gilt es die ungerechtfertigte Privilegierung von Kapitalerträgen gegenüber Arbeitseinkommen durch die sog. Abgeltungsteuer wieder rückgängig zu machen. Kapitalerträge müssen wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden. Als ein Zwischenschritt muss mindestens eine Erhöhung der Abgeltungsteuer auf 35 Prozent erfolgen.**

Dem gegenüber lässt der vorliegende Gesetzentwurf nicht erkennen, wie die für Bund, Länder und Gemeinden zu erwartenden Mindereinnahmen von 6,1 Mrd. Euro p.a. wettgemacht werden sollen. Da die Steuerentlastungen auch nicht auf Einkommensbereiche mit einer vergleichsweise hohen Konsumquote konzentriert werden, sind auch nur in mäßigem Umfang positive steuerliche Folgewirkungen zu erwarten.

Schließlich kann auch nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass die Länder ihrerseits die Kommunen am erhöhten Anteil der Umsatzsteuer entsprechend werden partizipieren lassen, wie es die Darstellung im Finanztableau des Gesetzentwurfes nahelegt. Dies nicht nur deswegen weil es im Gesetzestext gar nicht vorgesehen ist sondern auch deshalb weil die Länder, insbesondere jene die Konsolidierungshilfevereinbarungen schließen mussten, es sich mit jedem Cent, den sie an die Kommunen abgeben, schwerer machen die für 2019 avisierten Entschuldungsziele zu erreichen.

5. Zur Änderung des Einkommensteuergesetzes

Der DGB begrüßt die geplante Anhebung des Grundfreibetrages zum 1.1. 2013 auf 8.130 Euro und zum 1.1. 2014 auf 8.354 Euro. Die regelmäßige Überprüfung und Anhebung des Grundfreibetrages ist nicht nur verfassungsrechtlich geboten, um das zur Bestreitung des Lebensunterhaltes zwingend erforderliche Existenzminimum für jene steuerfrei zu stellen, die beispielsweise als Beschäftigte im Niedriglohnbereich nur ein Einkommen bis zur Höhe des Grundfreibetrages oder nur wenig darüber erzielen. Der Grundfreibetrag wirkt sich darüber hinaus auch positiv auf das verfügbare Einkommen aller anderen Einkommensteuerpflichtigen aus. Allerdings nimmt die Wirkung der Steuersenkung mit steigendem Einkommen in Relation zur

Einkommenshöhe ab. Daher wirkt die Anhebung des Grundfreibetrages tendenziell der zunehmenden Ungleichverteilung der Markteinkommen entgegen.

Die Anhebung des Grundfreibetrages ist aber nicht nur als ein – wenngleich bescheidener – Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit zu würdigen. Zugleich geht hiervon auch eine die Binnennachfrage stabilisierende Wirkung aus: Je weniger verfügbares Einkommen ein Haushalt bezieht desto größer ist der Anteil des Einkommens der durchschnittlich konsumtiv verausgabt wird. Steuersenkungen in den unteren Einkommensbereichen bewirken daher eine relativ starke wirtschaftliche Belebung und refinanzieren sich ferner durch die dadurch ebenfalls stärker in Gang gesetzten Zweitrundeneffekte etwas besser als wenn die gesparten Steuergroschen überwiegend auf die „hohe Kante“ gelegt würden. Hingegen gehen von Steuerentlastungen, die eher Haushalte mit hohen verfügbaren Einkommen begünstigen vergleichsweise geringe Impulse zur Stärkung der Binnennachfrage aus, da dies deren ohnehin hohe Sparquote nochmals überproportional erhöhen würde. Hinzu tritt, dass eine steigende Sparquote auch den Anlagedruck auf den Finanzmärkten und damit die destabilisierende Wirkung auf das Finanzsystem erhöht.

Den Einkommensteuertarif oberhalb des Grundfreibetrages mit Blick auf die allgemeine Preisentwicklung bisweilen einer Überprüfung zu unterziehen ist richtig und trifft im Grundsatz auf die Zustimmung des DGB. Allerdings sollte es dabei zuerst darum gehen, die vom Tarifverlauf selbst ausgehende Ungerechtigkeit und Ungleichverteilung zu beseitigen. Insbesondere der steile Anstieg des Grenzsteuersatzes in der zweiten Tarifzone von 8.005 Euro (8.130 bzw. 8.354 Euro laut Gesetzentwurf) bis 13.469 Euro (13.685/ 14.062 Euro) bewirkt, dass niedrige Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags am stärksten von der sog. kalten Progression betroffen sind.

Daher schlägt der DGB vor, den Tarifeckwert bei derzeit 13.469 Euro und einem Steuersatz von 24 Prozent so zu verlagern, dass der Anstieg der zweiten Tarifzone (oberhalb des Grundfreibetrags) abgeflacht wird. Diese Änderung des Tarifverlaufs sowie die Anhebung des Grundfreibetrages sind durch eine Anhebung des Spitzensteuersatzes mindestens aufkommensneutral gegen zu finanzieren. Dies wäre der logische und folgerichtige Schritt auf dem Weg hin zu einem durchgehend linear-progressiven Tarifverlauf. Wie für die Grundfreibetragserhöhung so gilt auch für diese Art des Einstiegs in einen durchgehend linearen Tarifverlauf, dass im Vergleich zu einer Parallelverschiebung des bestehenden Tarifverlaufs ein größerer Gewinn an Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit zu konstatieren ist. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Rechtsverschiebung des Tarifverlaufs würde hingegen an dieser ungerechten und die kalte Progression besonders für niedrige Einkommen

verschärfenden Grundstruktur nichts ändern. Zudem würden auch die Bezieher sehr hoher Einkommen eine Entlastung erfahren anstatt einen größeren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens zu leisten, wie es erforderlich ist.

Eine Entlastung wie vom DGB vorgeschlagen wäre zudem auch ein Beitrag, um den eigenen gleichstellungspolitischen Zielen der Bundesregierung näher zu kommen³. So erzielten nach der letzten verfügbaren Einkommensstrukturstatistik des Statistischen Bundesamtes rund ein Drittel aller abhängig beschäftigten Frauen einen Bruttomonatsverdienst von maximal 1.200 Euro. Im Vergleich dazu betrug der entsprechende Männeranteil gerade einmal ein Siebtel. Und während sich mit 51,1 Prozent aller Frauen bereits mehr als die Hälfte mit einem Bruttoverdienst von höchstens 1.700 Euro abfinden mussten, waren dies mit 21,6% nur wenig mehr als ein Fünftel aller männlichen Arbeitnehmer.⁴ Daraus folgt, dass im Vergleich zu den Männern ein sehr viel höherer Anteil der Bruttomonatsverdienste von Frauen dem vergleichsweise starken Progressionsanstieg der zweiten Tarifzone unterworfen ist. Der DGB, der die gleichstellungspolitischen Ziele der Bundesregierung unterstützt, sieht daher in einer stärkeren Konzentration der Steuerentlastung auf den unteren und mittleren Einkommensbereich auch eine Möglichkeit der ungleichen Verteilung von Markteinkommen zwischen Frauen und Männern entgegen zu wirken. Die von der Bundesregierung geplante reine Rechtsverschiebung des Tarifverlaufs ließe auch insofern eine Chance zur Erreichung der proklamierten gleichstellungspolitischen Ziele ungenutzt.

6. Inkrafttreten

Der Gesetzentwurf sieht vor, die geplanten maßgeblichen Änderungen des Einkommensteuerrechts in zwei Stufen zum 1.1. 2013 und zum 1.1. 2014 in Kraft zu setzen. Unbenommen der Anmerkungen zu Artikel 1 und Artikel 2 des Gesetzentwurfes sollte diese Regelung für den Fall eines stärkeren konjunkturellen Einbruchs unter Vorbehalt gestellt werden.

Im Falle akuter Rezessionsgefahr sollte die Möglichkeit bestehen, die Steuerentlastungen zusammen und zu einem insgesamt früheren Zeitpunkt zum Tragen kommen zu lassen. Denn der DGB-Vorschlag wäre trotz Aufkommensneutralität durch die Entlastung von Steuerpflichtigen mit hoher Konsumquote und Belastung von Steuerpflichtigen mit hoher Sparquote ein spürbarer Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur bei gleichzeitiger Schonung der öffentlichen Haushalte. Dies kann z.B. in Form einer Gutschrift in

³ So benennt die Arbeitshilfe zur geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung des BMFSFJ drei zu beachtende gleichstellungspolitische Ziele: Den Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen), die gleiche Teilhabe (Partizipation) und eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung beider Geschlechter (echte Wahlfreiheit).

Höhe der mutmaßlichen individuellen Steuerentlastung erfolgen und zu den späteren, ursprünglich geplanten Zeitpunkten in Verrechnung gebracht werden, um zusätzliche Steuerausfälle zu vermeiden.

⁴ Statistisches Bundesamt, Verdienststrukturerhebung 2006 - Arbeitnehmer und deren Bruttomonatsverdienste nach Verdienstklassen im Oktober 2006