

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG)“

27.08.2018

Für eine Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit

Im Gegensatz zu Spitzenverdienern profitieren Arbeitnehmerhaushalte mit geringeren und mittleren Einkommen bis heute nur vergleichsweise wenig von den Änderungen des Einkommensteuertarifs in der Vergangenheit. Zudem wurden diese Steuersenkungen durch Kürzungen bei der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Streichung öffentlicher Investitionen und durch die Erhöhung der Umsatzsteuer erkaufte. Die Arbeitnehmerhaushalte wurden also doppelt benachteiligt. Die Lohn- und Einkommensteuer ist deshalb wieder konsequent am Maßstab der Steuergerechtigkeit auszurichten. Die Steuerpflichtigen sollen nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Der Einkommensteuertarif ist daher progressiv zu gestalten, so dass höhere Einkommen nicht nur in absoluten Beträgen, sondern auch relativ, prozentual zum Einkommen, höher besteuert werden. Wer nicht leistungsfähig ist, soll dagegen keine oder nur wenig Lohnsteuer zahlen. Der Blick auf den Tarifverlauf der Grenzsteuersätze nach geltendem Recht offenbart eine Reihe von Problemen und zeigt, dass hier erheblicher Reformbedarf besteht.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Probleme des aktuellen Einkommensteuertarifs

Der aktuelle Grundfreibetrag in Höhe von derzeit 9.000 Euro ist zu niedrig. Er leitet sich aus der Bestimmung des Existenzminimums ab. Dessen Ermittlung ist aber aus Sicht des DGB fragwürdig.¹ 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 ein Schuldner im Falle der Pfändung einen Teil seines monatlichen Nettoeinkommens behalten, um sein Existenzminimum zu sichern.

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



Diese gesetzliche Pfändungsfreigrenze beträgt zurzeit 1.140 Euro im Monat (13.680 Euro/Jahr). Sie liegt damit deutlich über dem einkommensteuerlichen Grundfreibetrag.

Beim derzeit gültigen Tarifverlauf 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 ab 14 Prozent in der ersten Progressionszone bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 13.997 Euro und einem 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. Da dies ungerecht ist, ist es geboten, dass alle Einkommen bis hin zum Spitzensteuersatz einem gleichmäßigen Anstieg der Steuerprogression unterworfen sein müssen.

Der Spitzensteuersatz greift bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von 54.950 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.

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 mehr als einer viertel Million Euro Jahreseinkommen greift, wodurch faktisch nur sehr wenige Einzelfälle berührt werden.

Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein!

Kinder werden im geltenden Steuerrecht, je nach Einkommen der Eltern, unterschiedlich behandelt. Während einerseits ein einheitlich hohes Kindergeld ausgezahlt wird, können Eltern mit einem höheren Einkommen den für sie günstigeren Kinderfreibetrag geltend machen. Dieser bewirkt 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 derzeit 2.328 Euro Kindergeld pro Kind und Jahr gezahlt. Dem steht eine steuerliche Entlastung pro Kind von 3.526 Euro bei Steuerpflichtigen gegenüber, die den Reichensteuersatz von 45 % sowie den Solidaritätszuschlag zahlen. Für Steuerpflichtige, die den Spitzensteuersatz von 42 % sowie den Solidaritätszuschlag zahlen, beträgt die Entlastung pro Kind 3.291 Euro pro Jahr. Wer über ein hohes Einkommen verfügt, wird vom Staat also pro Kind und Monat mit rund 100 Euro bzw. 80 Euro besser gefördert als Eltern, die wegen ihres geringeren Einkommens nur Anspruch auf



Auszahlung des Kindergeldes haben. Da die kindesbezogene Förderung reicher Eltern wesentlich höher ist als die ärmerer Eltern, widerspricht die Ausgestaltung des Kinderfreibetrages damit nicht nur dem Gleichheitssatz, sondern auch dem Sozialstaatsprinzip.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes sieht für den Veranlagungszeitraum 2019 eine Anhebung des Grundfreibetrages um 1,87 Prozent auf 9.168 Euro vor. Die prozentmäßige Erhöhung liegt dabei geringfügig über der voraussichtlichen Inflationsrate für das laufende Jahr nach der aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Für den Veranlagungszeitraum 2020 ist eine weitere Erhöhung um 2,6 % auf 9.408 Euro vorgesehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich dieser Erhöhungsbetrag aus den voraussichtlichen Vorgaben des Existenzminimumberichts ergibt.

Die weiteren oberhalb des Grundfreibetrages gelegenen Eckwerte des Einkommensteuertarifs (Grenzsteuersätze) sollen für den Veranlagungszeitraum 2019 um 1,84 Prozent und für den Veranlagungszeitraum 2020 um weitere 1,95 Prozent angehoben werden. Maßgeblich für die Erhöhungen sind dabei die von der Bundesregierung für die jeweiligen Jahre angenommenen Inflationsraten.

Mit Wirkung zur Jahresmitte 2019 soll das Kindergeld um 10 Euro je Kind und Monat angehoben werden. Damit steigt es auf 204 für das erste und zweite Kind, auf 210 Euro für das dritte Kind und auf 235 Euro für jedes weitere Kind.

Der Kinderfreibetrag soll zum 1. Januar 2019 und zum 1. Januar 2020 um jeweils 192 Euro auf dann 7.812 Euro (für beide Elternteile zusammen) erhöht werden. Laut Gesetzesbegründung entspricht der jährliche Erhöhungsbetrag dem Jahresbetrag der Kindergelderhöhung.

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 eine Reihe von Folgeänderungen, die sich aus der Erhöhung der vorgenannten Beträge ergeben.



Bewertung des Gesetzentwurfs und Vorschläge des DGB

Wie schon bei den in früheren Jahren erfolgten Anpassungen basieren auch die Erhöhungsbeträge des Familienentlastungsgesetzes weiterhin ausschließlich auf der unzureichenden und mit vielerlei Mängeln behafteten Ermittlung des Existenzminimums sowie der absehbaren allgemeinen Preisentwicklung. Eine strukturelle Änderung des Einkommensteuertarifs, der auf eine Beseitigung der eingangs genannten Defizite abzielt, wird damit in keinerlei Hinsicht in Angriff genommen.

Das Gleiche ist für die steuerliche Berücksichtigung von Kindern im Rahmen des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages festzustellen. So soll künftig für das erste und zweite Kind Kindergeld pro Kind und Jahr in Höhe von 2.448 Euro gezahlt werden. Dem stünde dann ab dem Jahr 2020 eine steuerliche Entlastung pro Kind von 3.709 Euro bei Steuerpflichtigen gegenüber, die den Reichensteuersatz von 45 % sowie den Solidaritätszuschlag zahlen. Für Steuerpflichtige, die den Spitzensteuersatz von 42 % sowie den Solidaritätszuschlag zahlen, würde die Entlastung pro Kind auf 3.461 Euro pro Jahr steigen. Reichen- und Spitzensteuersatzzahler würden dann vom Staat also pro Kind und Monat mit rund 105 Euro bzw. 84 Euro besser gefördert als Eltern, die nur Anspruch auf Auszahlung des Kindergeldes haben. Eltern, deren Einkommen so hoch sein wird, dass sie im Rahmen der Günstigerprüfung von dem für sie vorteilhafteren Kinderfreibetrag profitieren, werden steuerlich also wiederum umso mehr entlastet, je höher ihr Einkommen ist. Bestehende Verteilungungerechtigkeiten im Rahmen des Einkommensteuerrechtes werden damit weder abgeschafft, noch gemildert. Sie werden fortgeschrieben. Positiv ist, dass der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes etwas höher ausfällt als bei den zuletzt vorgenommenen Kindergeldanpassungen.

Der DGB schlägt deshalb einen Einkommensteuertarif vor, der die Gewinner vergangener Steuerreformen wieder stärker in die Pflicht nimmt und der Allgemeinheit keine zusätzlichen Lasten aufbürdet. Vor allem aber sollten insbesondere untere und mittlere Einkommen eine deutlich spürbare Entlastung erfahren. Deshalb, aber auch weil jedes Kind dem Staat gleich viel wert sein sollte, fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Abschaffung des Kinderfreibetrags zu Gunsten eines höheren Kindergeldes für alle Kinder zuzüglich der im Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhungen.

Einkommensteuertarif

Die erste Tarifzone, die dafür verantwortlich ist, dass sich die Steuerprogression besonders drastisch auf geringe und mittlere Einkommen auswirkt, gehört abgeschafft. Der Grundfreibetrag sollte für den Veranlagungszeitraum 2019 auf 11.700 Euro und zum 1. Januar 2020



auf 12.000 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 73.000 Euro (ab 2019) bzw. 74.500 Euro (ab 2020) 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 125.000 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 („Mittelstandsbauch“) wird ein wichtiger Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit geleistet. Für die Steuerpflichtigen resultiert aus dem DGB-Steuerkonzept eine Entlastung bis zu einem Bruttojahresverdienst von mindestens rund 85.000 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 Tausend Euro erführen in der Spitze eine Entlastung von mehr als 600 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 stärken und damit den privaten Konsum weiter beflügeln. Dadurch würden die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte nachhaltig gestärkt. Gerade in Zeiten außenwirtschaftlicher Instabilität und wachsender Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Weltkonjunktur ist eine starke Inlandsnachfrage ein entscheidendes Standbein für die deutsche Wirtschaft. Mit der damit einhergehenden stärkeren Belastung von Spitzeneinkommen würden die Steuerprivilegien der letzten 15 Jahre zurückgedrängt und ein Stück Steuergerechtigkeit wiederhergestellt.

Kindergeld und Kinderfreibetrag

Zusammen mit den bisherigen durch den Kinderfreibetrag entstehenden Kosten würden die im Gesetzentwurf geplanten weiteren Anhebungen mittelfristig mit mehr als vier Milliarden Euro Steuermindereinnahmen einhergehen. 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) und den Kinderfreibetrag selbst abzuschaffen. Gemeinsam mit der im Gesetzentwurf geplanten Kindergelderhöhung ließe sich so ein um etwa 30 Euro höheres Kindergeld für alle Bezugsberechtigten pro Kind und Monat erreichen. Verheiratete mit einem Kind würden dabei bis zu einem Bruttoeinkommen von weit mehr als 90.000 Euro im Vergleich zur geltenden Regelung besser gestellt.

Daneben schlägt der DGB als eine Maßnahme zur Bekämpfung der Kinderarmut ein „Zwei-Komponenten-Kindergeld“ vor. Das heutige Kindergeld soll dabei um eine zweite Komponente ergänzt werden, deren Höhe vom Elterneinkommen abhängt und bis zu 270 Euro betragen kann. Das „Zwei-Komponenten-Kindergeld“ soll den bestehenden Kinderzuschlag ersetzen, der vielfach ins Leere läuft und nur von einem Drittel der Anspruchsberechtigten genutzt wird. Ziel dieses Vorschlags ist es, dass kein Haushalt mit einem Vollzeit-Erwerbseinkommen Hartz-IV-Leistungen beziehen muss, nur weil Kinder im Haushalt leben. Der DGB schätzt, dass mit dem Zwei-Komponenten-Kindergeld 300.000 aufstockende Haushalte mit 400.000 Kindern aus dem Hartz-IV-Bezug herausgeholt werden können.

Die geplante Änderung des Bundeskindergeldgesetzes nehmen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erneut zum Anlass, die Rücknahme der mit dem Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz erfolgten Beschränkung der rückwirkenden Beantragung von Kindergeld auf sechs Monate zu fordern. Durch diese Fristverkürzung drohen wieder (im Vergleich zur Rechtslage bis 1997) vermehrt Fälle, bei denen für ein Elternteil bis zu vier Jahre rückwirkend Kindergeld zurückzufordern ist, wenn sich im Nachhinein ergibt, dass die Voraussetzungen zur Gewährung des Kindergeldes lediglich beim anderen Elternteil gegeben waren. Der andere Elternteil kann nun aber nur noch Kindergeld für sechs zurückliegende Monate erhalten. Das Kindergeld für bis zu dreieinhalb Jahre geht folglich verloren.

Politischer Anlass für diese Rechtsänderung war eine in der medialen Öffentlichkeit völlig überzogene Darstellung von Fällen, nach denen sich in Deutschland steuerpflichtige EU-Ausländer die länger zurückreichende Antragsfrist angeblich im Übermaß zu Nutzen gemacht hätten. Bei nüchterner Betrachtung kann es sich hierbei aber nur um Fälle gehandelt haben, bei denen in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtige Eltern in Übereinstimmung mit den Regeln zur Arbeitnehmerfreizügigkeit der Europäischen Union eine ihnen völlig zu Recht zustehende Leistung beantragt haben.

In Folge dieser ausländer- und EU-feindlichen Berichterstattungen sah sich die vormalige Bundesregierung darüber hinaus veranlasst, auf eine Änderung des europäischen Rechtes (Art. 67 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004) hinzuwirken, um für im EU-Ausland lebende Kinder eine Indexierung des Kindergeldes nach den jeweiligen Lebenshaltungskosten dieser Länder zu erreichen. Gegen einer weitere Verfolgung dieses Ansinnens spricht, dass schon nach heute geltendem Recht nicht erwerbstätigen Eltern, von denen ein Elternteil in



Deutschland und ein Elternteil im EU-Ausland wohnt, wo auch das Kind wohnhaft ist, gemäß Art. 68 Abs. 2 Satz 2 der VO 883/2004 kein Unterschiedsbetrag beim Kindergeld gezahlt werden muss.

Neben dem Zweck, die Unterhaltsaufwendungen für Kinder mindestens in der Höhe des Existenzminimums von der Besteuerung freizustellen, dient das Kindergeld auch als Sozialleistung zur Förderung von Familien. Insbesondere dann, wenn ein Elternteil in einem anderen Land als die Kinder erwerbstätig ist, sind die Herausforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders hoch. So fallen beispielweise häufig mehr Kosten an, um die Kinder an ihrem Wohnort zu besuchen oder für eine größere Wohnung am Arbeitsort, wenn die Kinder den am Arbeitsort lebenden Elternteil besuchen. Diese Aufwendungen können gegebenenfalls niedrigere Kosten der Lebenshaltung am Wohnort des Kindes ohne weiteres aufwiegen oder gar überschreiten. Im Interesse der Gleichbehandlung vielfältiger familiärer Lebensformen, lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften daher auch eine Schlechterstellung von in Deutschland erwerbstätigen Menschen ab, die ihr Familienleben grenzüberschreitend organisieren.