



Wem nützen welche Steuersenkungen?

Zur Diskussion um „kalte Progression“ und Solidaritätszuschlag

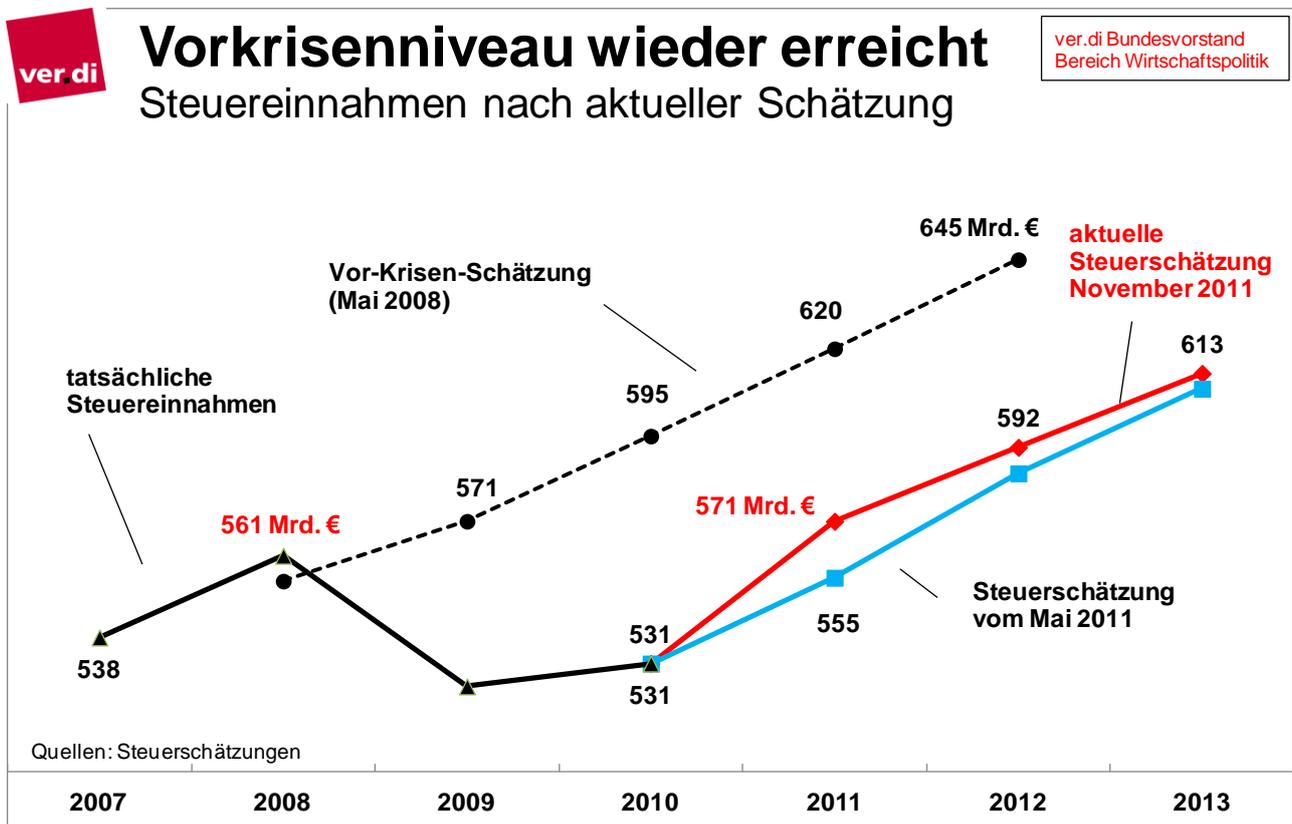
1. Finanzsituation der öffentlichen Haushalte.....	2
2. Einkommensteuer und „kalte Progression“	4
3. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung	9
4. ver.di-Position: Konzept Steuergerechtigkeit.....	10

Im Jahr 2011 haben sich aufgrund der guten Wirtschaftslage die Steuereinnahmen in Deutschland besser entwickelt als zuvor erwartet. Dies hat neuen Diskussionen um Steuersenkungen Auftrieb gegeben. Insbesondere sollen dabei die Wirkungen der sogenannten „kalten Progression“ ausgeglichen werden. Am 07.12.2011 hat die Bundesregierung dazu einen Gesetzentwurf beschlossen. Angeblich sollen dabei vor allem niedrige und mittlere Einkommen entlastet werden. Insbesondere aus der FDP kommt außerdem immer wieder die Forderung, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen.

1. Finanzsituation der öffentlichen Haushalte

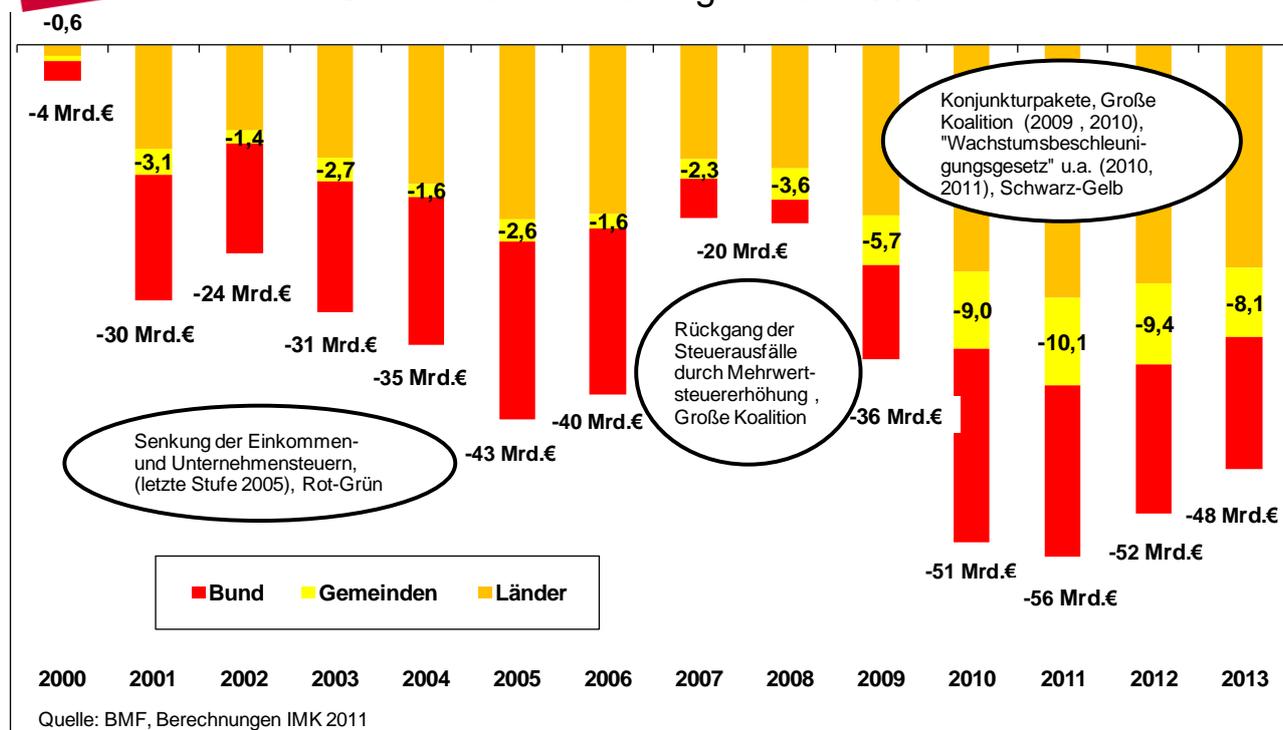
Die öffentlichen Haushalte leiden seit langem unter Ausgaben- und Leistungskürzungen und zu geringer Finanzausstattung. Die Krise 2008/2009 hat diese Problematik erheblich verschärft. Die zuletzt wieder positiveren Zahlen und Schätzungen zu den Steuereinnahmen dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass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

Grundproblem ist eine seit den 1990er Jahren betriebene Politik der Steuersenkung, von der vor allem Unternehmen (mehrfache Senkung der Körperschaftsteuer, Wegfall der Gewerbesteuer), hohe Einkommen (Senkung des Spitzensteuersatzes), Kapitalerträge (Abgeltungsteuer) und große Vermögen (Wegfall der Vermögensteuer; Vergünstigungen bei der



Einnahmeausfälle für Bund, Länder und Gemeinden durch Steuerrechtsänderungen seit 1998

ver.di Bundesvorstand
Bereich Wirtschaftspolitik



Erbschaftsteuer) begünstigt wurden. Die Erhöhung der Energiesteuer, mit der eine Senkung der Rentenversicherungsbeiträge finanziert wurde, und die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum Abbau der Defizite belasteten demgegenüber überproportional Menschen mit durchschnittlichen und geringen Einkommen und Bezieher/innen von sozialen Leistungen.

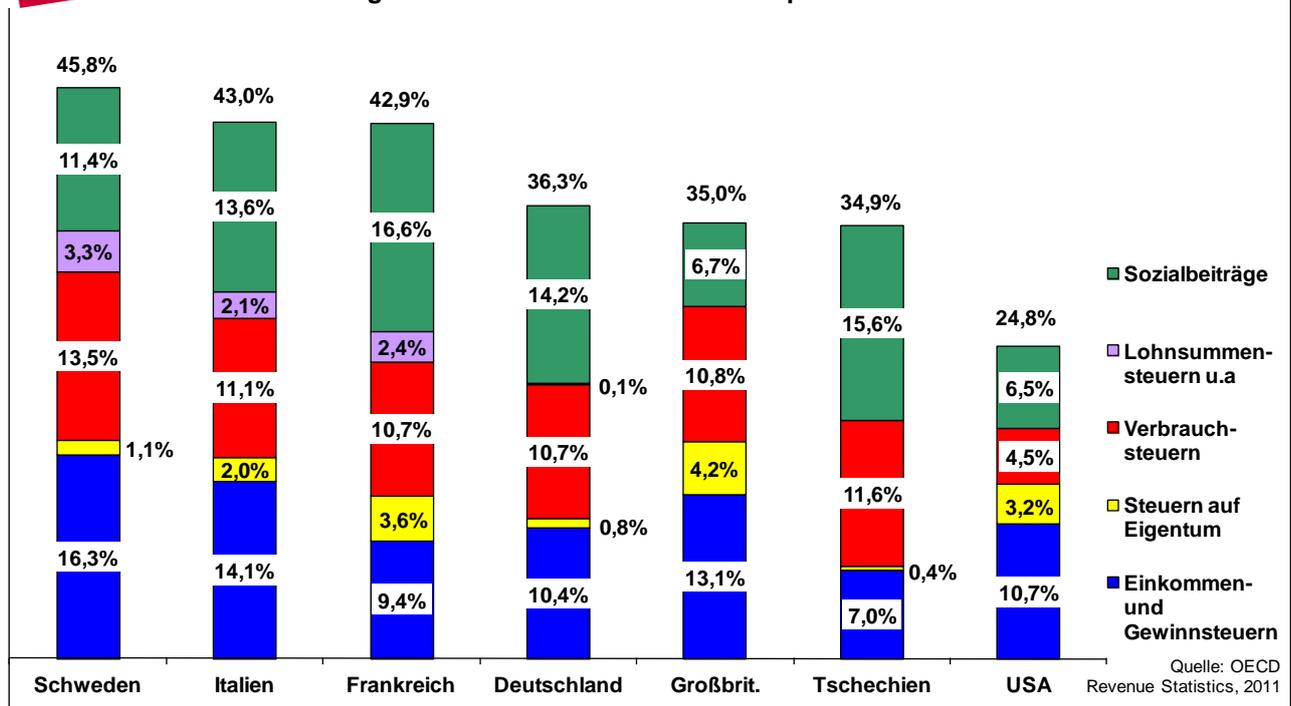
Die öffentlichen Einnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sanken von 2000 auf 2010 um fast drei Prozentpunkte. Ein Prozentpunkt entspricht 25 Milliarden Euro Einnahmen im Jahr. Die Steuer- und Abgabenquote Deutschlands ist im internationalen Vergleich niedrig, insbesondere bei den Einkommen- und Gewinnsteuern und bei den Steuern auf Eigentum. In Frankreich liegen nach Berechnungen der OECD die Einnahmen und damit der Spielraum für Ausgaben um mehr als sechs, in Schweden um über neun Prozentpunkte höher.

Deutschland hätte jedes Jahr 200 Milliarden € mehr zur Verfügung, lägen die öffentlichen Einnahmen in Deutschland auf dem Niveau Schwedens

2009 wurde die „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz geschrieben. Sie zwingt den Staat zu einem schnellen Abbau der Neuverschuldung des Bundes bis 2016 und der Länder bis 2020. Da dieses Ziel durch verschärfte Ausgabenkürzungen erreicht werden soll, drohen weitere Verschlechterungen im Sozial- und Personalbereich. Die Alternative besteht in einer Erhöhung der öffentlichen Einnahmen. Dazu müssen auf jeden Fall unnötige Steuersenkungen vermieden werden. Wenn durch eine gute Wirtschaftsentwicklung die Einnahmen steigen, muss der

Steuer- und Abgabenquote in Deutschland niedrig Steuern und Abgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2010

ver.di Bundesvorstand
Bereich Wirtschaftspolitik



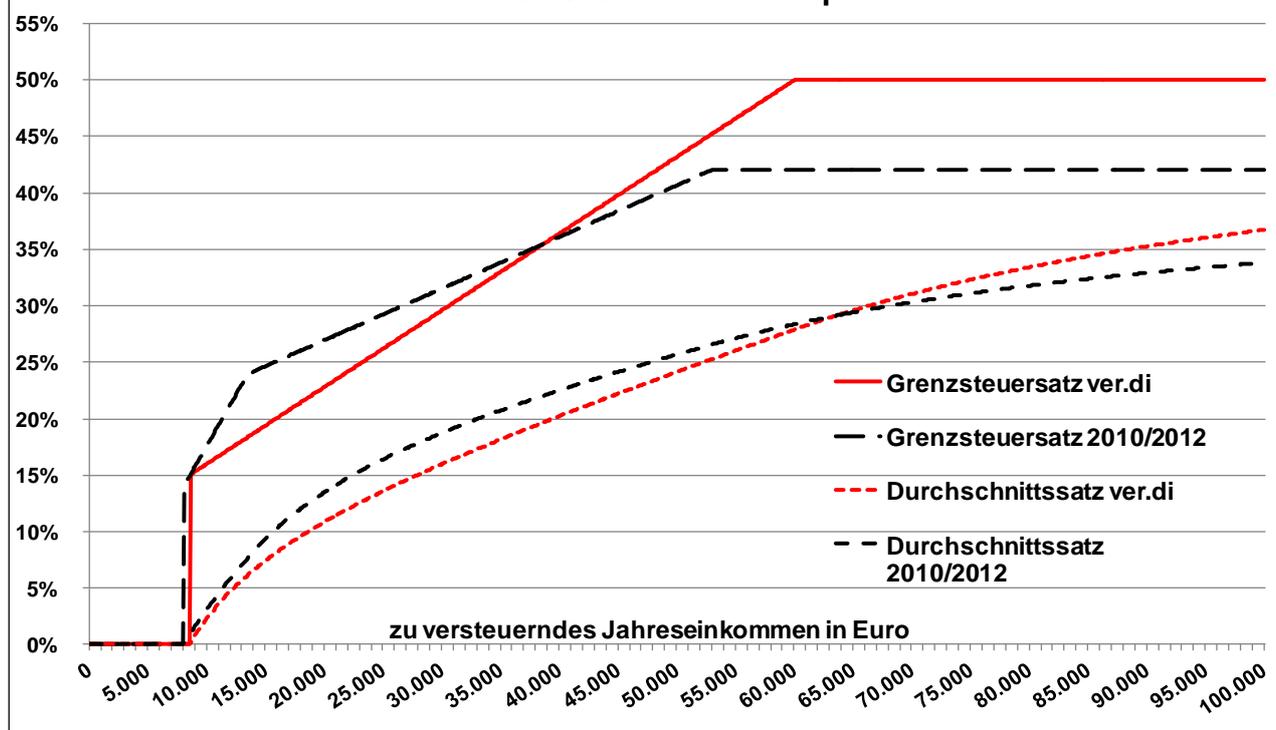
so entstehende Spielraum für den Abbau der Neuverschuldung, sowie für bessere Leistungen, Zukunftsinvestitionen und mehr Geld für den öffentlichen Dienst genutzt werden.

2. Einkommensteuer und „kalte Progression“

Die Einkommensteuer – Lohnsteuer ist eine Form davon – zeichnet sich durch die sogenannte Progression im Einkommensteuertarif aus. Dies bedeutet, dass mit steigendem Einkommen nicht nur der Betrag der zu zahlenden Steuer zunimmt, sondern auch der Steuersatz, also der prozentuale Anteil vom Einkommen, der abzuführen ist. Auf diese Weise wird das Prinzip der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit umgesetzt. Dies wird von ver.di aus Gründen der Steuergerechtigkeit nachdrücklich unterstützt und sollte gestärkt werden.

Umgesetzt wird das in der Weise, dass – bei einem Single – bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 8.004 Euro keine Steuern zu zahlen sind (Grundfreibetrag). Für jeden zusätzlichen Einkommenseuro fallen dann zunächst 14 Prozent an (Eingangssteuersatz). Dieser Satz steigt schnell auf 24 Prozent, dann nach einem „Knick“ langsamer bis zum Erreichen des Spitzen- bzw. Höchststeuersatzes von 42 Prozent bei einem Einkommen von 52.881 Euro. Dieser Knick kam zustande, weil ein kosmetisch niedriger Eingangssteuersatz ohne riesige Einnahmeausfälle ermöglicht werden sollte. Weil bis zum Knick der Steuertarif relativ steil ansteigt und anschließend flacher verläuft, wird dies von manchen als „Mittelstandsbauch“ bezeichnet. Bis in die 1990er meinte dies hohe Steuersätze im mittleren Einkommensbereich.

Grenz- und Durchschnittssteuersätze Einkommensteuertarif 2010/2012 und Konzept ver.di

 ver.di Bundesvorstand
Bereich Wirtschaftspolitik


Einkommensbestandteile über 52.881 Euro werden zunächst mit 42 Prozent besteuert. Für Einkommensbestandteile oberhalb 250.730 Euro greift dann die „Reichensteuer“ von 45 Prozent. Allerdings nicht bei gewerblichen Einkünften, für die bleibt es bei 42 Prozent.

Dieser Tarifverlauf beschreibt den Steuersatz, den man für den jeweils letzten Euro zahlt, den sogenannten Grenzsteuersatz. Doch für alle Einkommensteuerpflichtigen, auch Bezieher/innen höherer und höchster Einkommen, gilt zunächst den Grundfreibetrag und sie zahlen für ihre „unteren“ Einkommensteile die jeweiligen niedrigeren Steuersätze. Deshalb ist die prozentuale Besteuerung des Gesamteinkommens, der Durchschnittssteuersatz, weit niedriger als der Grenzsteuersatz. Dies gilt auch für hohe Einkommen, die im Bereich des Spitzensteuersatzes liegen. Bei Klagen darüber, dass der Spitzensteuersatz schon bei besseren Tarifeinkommen und damit angeblich viel zu niedrig einsetze, ist zu bedenken, dass dies ein Resultat der kräftigen Absenkung des Spitzensteuersatzes ist. Läge der Spitzensteuersatz heute noch bei 53 Prozent, wie es bis 1999 der Fall war, würde dieser Satz erst ab etwa 78.000 Euro greifen, wenn man die schräge Linie des Tarifverlaufs über den jetzigen Höchstsatz von 42 Prozent hinaus nach rechts oben bis auf 53 Prozent verlängerte.

Dieser Steuertarif bezieht sich auf das zu versteuernde Einkommen, das sich nach Abzug aller erwerbsbedingten Aufwendungen – bei Arbeitnehmern: Werbungskosten – und abzugsfähigen Sonderausgaben wie etwa Kinderbetreuungskosten und Spenden sowie außergewöhnlichen Belastungen ergibt. Bei Beschäftigten sind das zumindest 1.000 Euro Werbungskosten-

pauschale pro Jahr und Teile der Sozialversicherungsbeiträge als Vorsorgeaufwendungen. Deshalb setzt bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2012 erst frühestens ab Jahresbruttoeinkommen oberhalb 10.860 Euro die Einkommensbesteuerung ein. Der Spitzensteuersatz von 42 Prozent wird erst auf Einkommensbestandteile oberhalb von etwa 61.000 Euro Jahresbruttolohn oder -gehalt fällig. Die Zahlenangaben beziehen sich auf kinderlose Singles und sind nachzurechnen auf www.abgabenrechner.de des Bundesfinanzministeriums.

Die Steuerbelastung bezogen auf das Gesamteinkommen ist weit niedriger als der vom Steuertarif definierte Grenzsteuersatz.

Wer 53.000 Euro zu versteuerndes Einkommen hat, erreicht zwar den Spitzensteuersatz von 42 Prozent für seinen letzten Euro. Als Durchschnittssteuersatz auf das zu versteuerndes Gesamteinkommen zahlt er/sie aber nur etwas über 26 Prozent. Bezogen auf das Bruttoeinkommen von über 61.000 Euro sind es sogar nur 23 Prozent. Dazu kommt noch der Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 Prozent der Steuer – nicht des Einkommens. Dadurch erhöht sich der Durchschnittssatz hier auf knapp 28 Prozent des zu versteuernden Einkommens bzw. 25 Prozent des Bruttoeinkommens.

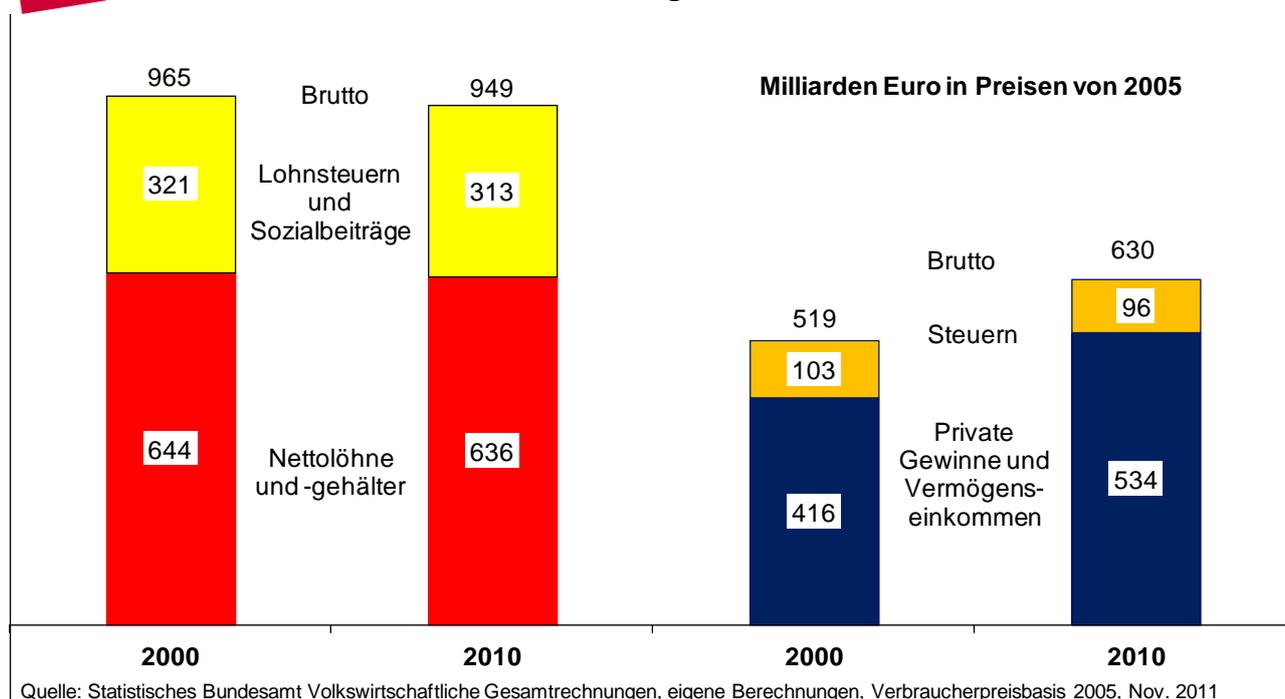
Die vielfach kritisierte „kalte Progression“ tritt in der Weise auf, dass bei Lohnsteigerungen der/die Steuerpflichtige automatisch in den Bereich eines etwas höheren Grenz- und damit auch Durchschnittssteuersatzes rutscht. Wer z.B. 30.000 Euro brutto hat und zwei Prozent mehr Lohn bekommt, also 600 Euro im Jahr bzw. 50 Euro im Monat, zahlt etwa 160 Euro im Jahr bzw. 13 Euro im Monat mehr Steuern. Der Nettolohn steigt nicht um zwei Prozent, sondern nur um 1,6 Prozent. Ein Problem ist das dann, wenn gleichzeitig die Preise merklich steigen, weil die höhere Steuer auch dann greift, wenn die Kaufkraft gar nicht gestiegen ist. Bei einer Inflationsrate von zwei Prozent wäre im Beispiel zwar der Bruttorealloon gesichert worden, der Nettorealloon allerdings um 0,4 Prozent gesunken.

Um diesen Effekt zu vermeiden, muss von Zeit zu Zeit der Einkommensteuertarif angepasst werden. In den letzten 16 Jahren gab es zehn solcher Tarifsenkungen – 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 1999 ein zu versteuerndes Einkommen von 20.000 Euro hatte, musste 3.785 Euro Einkommensteuer zahlen, 19 Prozent. Im Jahr 2011 lagen die Preise 21 Prozent höher, die gleiche Kaufkraft hatten 24.220 Euro. Darauf waren 2011 3.879 Euro Einkommensteuer zu zahlen, das sind nur 16 Prozent. Die Steuerbelastung auf Einkommen gleicher Kaufkraft lag also 2011 deutlich niedriger als 1999. Bei höheren Einkommen ist die Steuerentlastung deutlich

Mehr Brutto für Unternehmer und Reiche

Reale Löhne sowie Gewinne und Vermögenseinkommen

 ver.di Bundesvorstand
 Bereich Wirtschaftspolitik


größer, weil besonders der Spitzensteuersatz von 53 Prozent auf 42 Prozent stark gesenkt wurde. Gesamtwirtschaftlich ist die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung der Bruttolöhne und -gehälter (inkl. Soli) von 18 Prozent in 1999 auf unter 16 Prozent in 2011 gesunken.

Insgesamt hat der Effekt der „kalten Progression“ seit über zehn Jahren somit praktisch keine Rolle gespielt. Der Begriff aber wird von interessierter Seite instrumentalisiert: Die „kalte Progression“ fresse alle Einkommenszuwächse auf und sei für sinkende Nettoeallöhne verantwortlich. Tatsächlich sind für Stagnation oder Rückgang der Reallöhne in den letzten zehn Jahren nicht etwa höhere Abzüge verantwortlich, sondern deutlich zu geringe Bruttolohnzuwächse, die Ausbreitung des Niedriglohnbereichs und prekärer Beschäftigung, Rückgang der Tarifbindung und zunehmender Druck auf die Löhne.

Nicht die „kalte Progression“, sondern die schlechte Bruttolohnentwicklung ist für stagnierende oder sinkende Nettoeallöhne verantwortlich.

Einige fordern die Einführung eines „rollenden Tarifs“. Dieser soll die kalte Progression durch automatische jährliche Tarifsenkungen ausgleichen. Dabei würde die gesamte Tarifkurve regelmäßig soweit nach rechts verschoben, bis der Effekt der Preissteigerung ausgeglichen würde. Bisher steigen bei wachsenden Einkommen die Steuereinnahmen etwas überproportional. Damit ergibt sich in einem Aufschwung quasi automatisch ein Spielraum, die öffentliche Neuverschuldung zu vermindern oder die öffentlichen Leistungen zu verbessern oder gezielte Steuerentlastungen vorzunehmen.

Mit einem „rollenden Tarif“ würde dieser Spielraum automatisch für globale Steuersenkungen verwendet, von denen die hohen Einkommen wesentlich stärker profitieren als die niedrigen. Eine solide Finanzierung verbesserter öffentlichen Leistungen würde noch schwieriger durchzusetzen. ver.di lehnt einen „rollenden Tarif“ daher ab.

Aus der Konstruktion des Einkommensteuertarifs ergibt sich, dass populäre Forderungen nach „Steuerentlastung für untere und mittlere Einkommen“ sehr kritisch zu betrachten und zu prüfen sind. Denn jede Absenkung der Steuerbelastung im unteren Bereich des Tarifs entlastet automatisch in mindestens gleichem, bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes in höherem Maße auch alle höheren Einkommen. Da alle Steuerzahlenden profitieren, treten zudem sehr hohe Einnahmeausfälle auf, die schnell zweistellige Milliardenbeträge erreichen.

Jede Absenkung des Steuertarifs im unteren Bereich entlastet in mindestens gleichem, in der Regel höherem Umfang auch alle höheren Einkommen und bringt deshalb hohe Einnahmeausfälle.

Wenn der unveränderte Spitzensteuersatz erst ab einem höheren Einkommen greifen soll, angeblich um die Mittelschicht zu entlasten, müsste die Tarifkurve über den gesamten Verlauf bis zum Erreichen des Spitzensatzes flacher werden. Die Steuerentlastung würde mit steigendem Einkommen zunehmen. Die höchste Entlastung hätten diejenigen, deren Einkommen so hoch sind, dass sie auch nach dieser Steuersenkung vom Spitzensteuersatz erfasst werden.

Insbesondere die FDP fordert auch immer wieder den Wegfall des Solidaritätszuschlags. Das ginge im Unterschied zur Änderung des Einkommensteuertarifs ohne Zustimmung des Bundesrates. Eine Begründung ist, dass die deutsche Einheit nun schon über 20 Jahren bestehe. Doch die jährlich 13 Milliarden Euro aus dem Soli fließen in den allgemeinen Bundeshaushalt. So viel wie der gesamte Etat des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Der Finanzhilfen für die ostdeutschen Bundesländer (Solidarpakt) werden schon seit Jahren abgebaut und sollen bis 2020 auslaufen. Sie hängen nicht am Solidaritätszuschlag.



Solidaritätszuschlag zahlen vor allem Gutverdienende

Solizuschlag im Jahr bei unterschiedlichen Jahresbruttolöhnen

ver.di Bundesvorstand
Bereich Wirtschaftspolitik



Quelle: Bundesfinanzministerium. Werte für Alleinstehende ohne Kinder ohne Kirchensteuer

Der Vorschlag, den Solidaritätszuschlag zu streichen, ist verteilungspolitisch besonders negativ zu beurteilen, denn der Soli ist das progressivste Element der Einkommensbesteuerung. Menschen ohne oder mit geringem Einkommen hätten gar nichts davon, wenn der Soli wegfiel. Alleinstehende Beschäftigte ohne Kinder mit einem Jahresbrutto unter knapp 17.000 Euro zahlen keinen Soli. Wer 3.000 Euro im Monat verdient, zahlt 26 Euro. Wer aber 20.000 im Monat bekommt, würde durch den Wegfall des Soli 409 Euro im Monat mehr haben.

Die Abschaffung des Soli würde vor allem hohe Einkommen begünstigen, Menschen ohne oder mit geringem Einkommen hätten nichts davon.

Wenn die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag wegfielen, wären bundesweit weitere Verschlechterungen öffentlicher und sozialer Leistungen zu befürchten. Menschen mit geringen Einkommen und sozial Bedürftige wären besonders betroffen. Das Gleiche gilt für Einnahmeausfälle aus anderen Formen von Steuersenkung. Eine sozial gerechte Steuerpolitik muss Einnahmeausfälle vermeiden. Deshalb ist es auf absehbare Zeit unverzichtbar, geringere Steuersätze im unteren Bereich durch höhere Steuersätze auf hohe Einkommen auszugleichen.

3. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung

Im Dezember 2011 hat die Bundesregierung den Entwurf eines „Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ beschlossen. Es soll im Wahljahr 2013 und die zweite Stufe 2014 wirksam werden. Der Grundfreibetrag soll auf 8.354 Euro erhöht und der gesamte Steuertarif bis zum Beginn der Reichensteuer um 4,4 Prozent in Richtung höherer Einkommen verschoben werden. Es sollen also dann auf 104.400 Euro so viel Steuern anfallen wie heute auf 100.000 Euro. Dadurch würden Steuerpflichtige mit maximal 359 Euro im Jahr entlastet. Beschäftigte unterhalb 10.860 Euro Jahresbrutto hätten allerdings null Entlastung, weil sie ohnehin keine Lohnsteuer zahlen. Die Maximalentlastung würde ab einem Jahresbrutto von etwa 63.000 Euro erzielt. Die meisten Beschäftigten hätten zehn bis zwanzig Euro im Monat mehr netto.

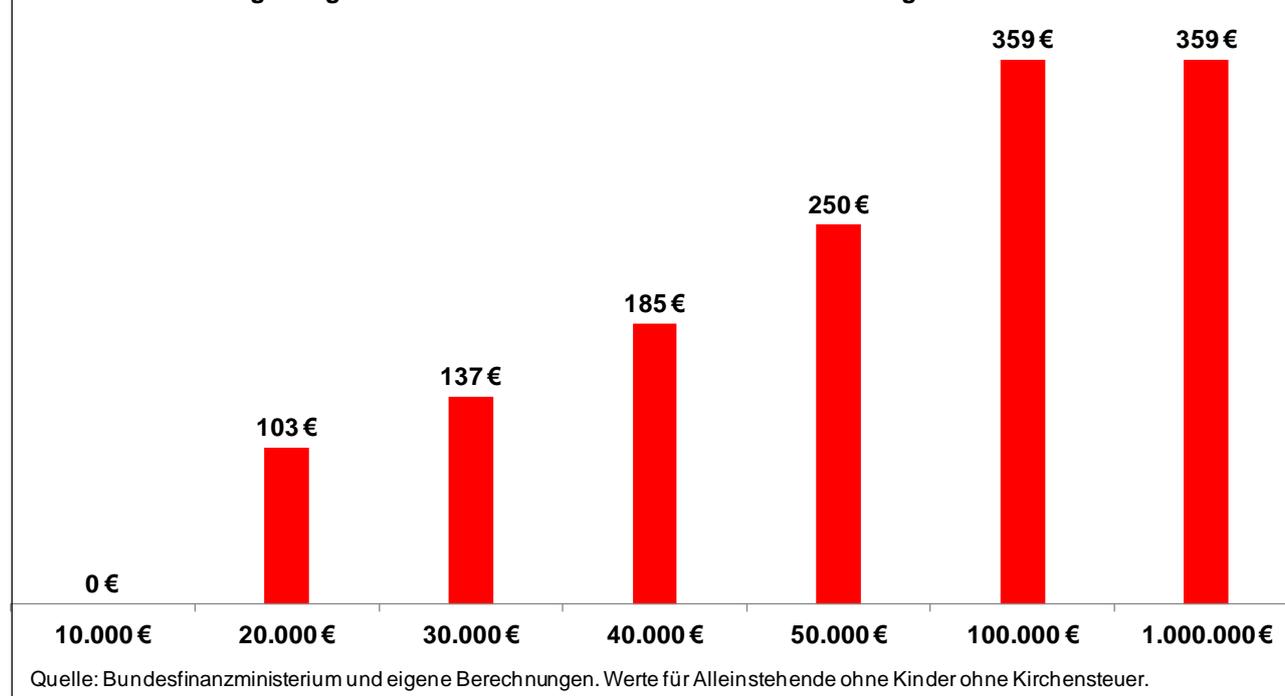
Die Steuersenkungspläne der Bundesregierung bringen den Beschäftigten wenig und verschärfen den Druck zur weiteren Kürzungen von Leistungen.

Das Gesetz würde zu Steuerausfällen von über sechs Milliarden Euro jährlich führen. Es muss nicht nur im Bundestag eine Mehrheit finden, sondern auch im Bundesrat, was schwieriger wird. Normalerweise würden durch die Aufteilung der Einnahmen aus der Einkommensteuer über die Hälfte der Ausfälle zu Lasten von Ländern und Kommunen gehen. Durch Änderungen in der Umsatzsteuerverteilung soll dies teilweise kompensiert werden, um den Ländern die Zustimmung zu erleichtern. Allerdings würden auch nach dieser Kompensation über zwei Milliarden Euro jährliche Mindereinnahmen bei Ländern und Gemeinden hängen bleiben.

Kleine Einkommen profitieren kaum

Steuerentlastung im Jahr durch Progressionsabbaugesetz der Bundesregierung bei unterschiedlichen Jahresbruttolöhnen und -gehältern

ver.di Bundesvorstand
Bereich Wirtschaftspolitik



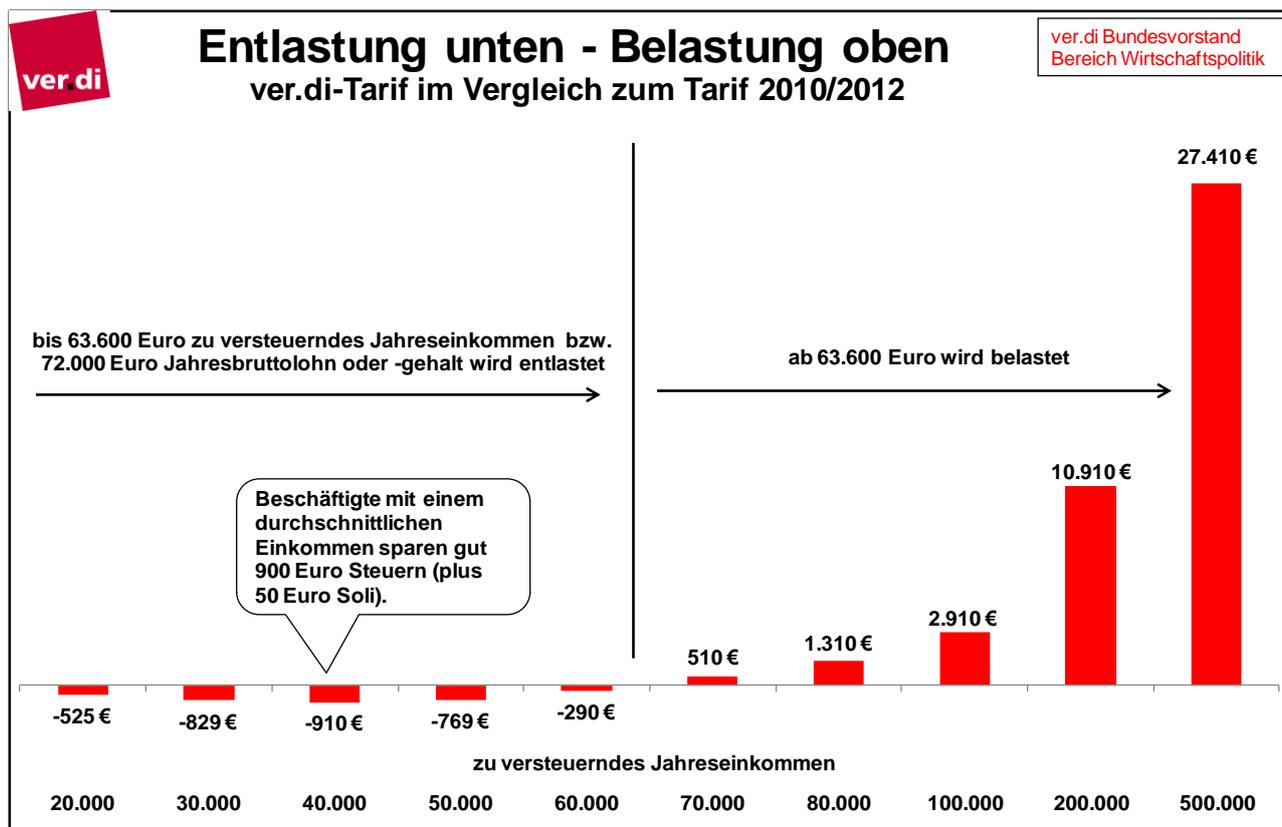
Die Oppositionsparteien SPD, Grüne und Linke haben dem Vorhaben bereits eine Absage erteilt. Das ist auch die Position von ver.di: Angesichts großer ungedeckter Finanzbedarfe und weiterhin hoher Neuverschuldung sind Steuersenkungen abzulehnen.

4. ver.di-Position: Konzept Steuergerechtigkeit

ver.di fordert in ihrem „Konzept Steuergerechtigkeit“ (ver.di Bundesvorstand am 8. September 2008)¹ eine höhere und effektivere Besteuerung von großen Vermögen und Erbschaften, hohen Einkommen, Unternehmensgewinnen, Kapitalerträgen und Finanztransaktionen. Der Steuervollzug soll gestärkt, Steuerflucht und -hinterziehung entschieden bekämpft werden. Insgesamt sollen durch Umsetzung des Konzepts jährliche Steuereinnahmehreinnahmen in Höhe von über 75 Milliarden Euro erzielt werden.

„Folgende Punkte sind für uns von zentraler Bedeutung: Die Steuereinnahmen müssen ausreichen um die staatlichen Aufgaben, vor allem die der Daseinsvorsorge und der sozialen Sicherung zu gewährleisten. Das Steuersystem muss gerecht sein. Gering- und Durchschnittsverdiener müssen entlastet und Besserverdiener, vor allem Reiche und Vermögende, wieder

¹ https://wipo.verdi.de/dokumente/data/Positionspapier-Konzept-Steuergerechtigkeit-verdi_Beschluss-Sept-08.pdf; vgl. Konzept Steuergerechtigkeit, ver.di-Broschüre, Januar 2009, http://wipo.verdi.de/broschueren/konzept_steuergerechtigkeit_1/data/17998_konzsteuer.pdf



stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Dies (...) ist auch ein Instrument um die Binnennachfrage zu stärken.“

ver.di fordert, die überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen zu entlasten und gleichzeitig Mehreinnahmen zu erzielen, indem hohe Einkommen, große Vermögen und Unternehmen wieder stärker besteuert werden.

Bei der Einkommensteuer schlägt ver.di eine Erhöhung des Grundfreibetrags auf 8.500 Euro und dann einen Anstieg des Grenzsteuersatzes ohne „Knick“ von 15 Prozent bis auf den neuen Höchststeuersatz von 50 Prozent vor. Dieser würde bei 60.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen erreicht, das entspricht einem Bruttolohn oder -gehalt von über 68.000 Euro (s. Grafik S. 5). Steuerschlupflöcher insbesondere bei der Gewinnermittlung sollen geschlossen sowie und die Begünstigung von Kapitalerträgen durch die Abgeltungsteuer und von Verheirateten mit hohen Einkommen durch das Ehegattensplitting beendet werden.

Die Entlastung gegenüber dem Tarif 2010/2012 betrüge maximal 912 Euro plus Soli, also etwa 960 Euro im Jahr bei zu versteuernden Einkommen von knapp 40.000 Euro im Jahr. Der Grenzsteuersatz wäre bis etwa 38.500 Euro niedriger, dann höher. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 63.600 Euro, also einem Bruttogehalt von über 72.000 Euro, wären weniger Steuern zu zahlen als bisher. Bis in diesen Einkommensbereich hinein würde so auch der „kalten Progression“ auf Jahre hinaus entgegengewirkt. Darüber liegende Einkommen würden demgegenüber wieder stärker belastet.