

1. Ergänzung zur

Haushaltsausschuss  
15. Wahlperiode

Ausschuss-  
drucksache: 798

und

1. Ergänzung zur

Haushaltsausschuss  
15. Wahlperiode

Ausschuss-  
drucksache: 800

Stellungnahme zu den Themenbereichen 1 und 3

- Vorziehen der Steuerreform –
- Entfernungspauschale –

zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses  
am 8. Oktober 2003 zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004  
(Haushaltsbegleitgesetz 2004 - HBeglG 2004)**

BT-Drucksache 15/1502

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Wirtschaftspolitik

# **Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetz 2004“  
(Bundestagsdrucksache 15/1502)**

**Anhörung vor dem Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, 8. Oktober 2003  
im Reichstagsgebäude  
Sitzungssaal der CDU/CSU-Fraktion  
in Berlin  
Platz der Republik 1**

**Berlin, 8. Oktober 2003**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abt. Wirtschaftspolitik

Verantwortlich:  
Heinz Putzhammer

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Rückfragen an:  
Dr. Hartmut Tofaute  
Telefon 030/ 240 60 -308  
Telefax 030/ 240 60 -218  
E-Mail:  
hartmut.tofaute@bvvdgb.de

## Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetz 2004

### I. Allgemeine Bemerkungen zu Problematik und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Die Bundesregierung hofft, dass die von ihr mit der Agenda 2010 eingeleiteten strukturellen Reformen in Verbindung mit einer weiteren strukturellen Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie dem Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 auf 2004 dazu beitragen, *„die seit fast drei Jahren anhaltende Phase der konjunkturellen Stagnation in Deutschland und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu überwinden.“*

Die Bundesregierung verweist im allgemeinen Teil der Begründung ihres Gesetzentwurfes auf Seite 28 der Drucksache unter anderem darauf, dass diese Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu erheblichen Zusatzbelastungen für alle öffentlichen Haushalte geführt habe: *„Das Staatsdefizit wird 2003 voraussichtlich rund 3,5 % betragen. Auch in 2004 droht eine deutliche Verfehlung des Maastricht-Kriteriums, wenn nicht gegengesteuert wird.“*

Das Konzept der Bundesregierung zur Überwindung dieser Störung soll auf drei Säulen beruhen:

- Strukturreform für mehr Wachstum und Beschäftigung (Agenda 2010)

- Konsolidierung des Bundeshaushalts, mittelfristige Rückführung des Staatsdefizits
- Vorziehen der dritten Steuerreformstufe von 2005 auf das Jahr 2004

Der Deutsche Gewerkschaftsbund teilt zunächst die Sorgen der Bundesregierung bezüglich der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der Anstieg der Massenarbeitslosigkeit auf fast 4,5 Mio. registrierte Arbeitslose mit zunehmender Größenordnung im Winter lässt ein tatenloses Zusehen dieser Entwicklung durch alle politisch Verantwortlichen nicht zu.

Was die Agenda 2010 betrifft, haben die Gewerkschaften unter anderem durch ihr aktives Mitwirken in der Hartz-Kommission versucht, mit dazu beizutragen, dass die Probleme auf dem Arbeitsmarkt insgesamt besser gelöst werden können. Sie konnten und können bisher aber wichtigen Details der vorgesehenen Neuregelungen der Agenda 2010, etwa im Bereich der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, nicht zustimmen. Der DGB hält es für richtig, dass die Bundesregierung angesichts der Kritik im Parlament und in der Öffentlichkeit nunmehr dazu bereit zu sein scheint, einige wichtige Problempunkte der Agenda zu überarbeiten und zu präzisieren.

Was die Konsolidierung des Bundeshaushalts betrifft, so wertet es der DGB zunächst einmal positiv, dass jetzt nur noch von einer mittelfristigen Rückführung des Staatsdefizits und nicht mehr von einem Budgetausgleich in 2004 die Rede ist. Diese Korrektur früherer Aussagen ist zum Teil sicherlich der Kenntnisnahme von der realen Entwicklung geschuldet, aber hoffentlich auch der Einsicht, dass ein radikaler Sparkurs in der Finanzpolitik das Wachstum verringern, die Arbeitslosigkeit erhöhen und die Staatsverschuldung weiter anheizen wird.

Was die im einzelnen vorgesehenen Lösungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 betrifft, muss der DGB bei der Bundesregierung allerdings einen Widerspruch zwischen der Zielformulierung und den von ihr angestrebten Lösungen konstatieren. Wenn der Staat z.B. die öffentlichen Transfers für die Bevölkerung zu sehr kürzt, kann sich dies mit Blick auf das Konjunkturklima sich als Verschlimmerung herausstellen.

Was schließlich das Vorziehen der dritten Steuerreformstufe von 2005 auf 2004 anbelangt, welches die Bundesregierung mit konjunkturellen Überlegungen begründet, so hat der DGB das seinerzeitige Bekanntwerden dieser Pläne als konstruktiv bewertet. Denn in der Richtung stimmt dieser Schritt teilweise überein mit Forderungen des DGB, die dieser in der „Offensive für Wachstum und Beschäftigung“ erhoben hat. Damit die expansiven Effekte dieses im Prinzip also begrüßenswerten Plans aber auch voll zum Tragen kommen können, darf die Steuersenkung in der gegenwärtigen Situation der Nachfrageschwäche aber nicht mit dem Abbau von Staatsausgaben oder der Kürzung von Steuervergünstigungen in vollem Umfang gegenfinanziert werden.

Daher war die Ankündigung der Bundesregierung, das Vorziehen der dritten Steuerreformstufe zu ungefähr einem Drittel aus Maßnahmen der Gegenfinanzierung und die restlichen zwei Drittel durch Neuverschuldung und Privatisierungserlöse zu stopfen, vom DGB zunächst als gerade noch vertretbare, pragmatische Lösung akzeptiert worden.

Nun allerdings zeigt sich erstens, dass die **einmaligen** Mindereinnahmen aus dem Vorziehen der Steuerreform um ein Jahr gegenfinanziert werden soll durch Maßnahmen, die sowohl **andauernd** gelten sollen als auch vorzugsweise Arbeitnehmer treffen. Dadurch gerät das ganze Unterfangen aber in eine soziale Schiefelage.

Außerdem lässt die öffentliche Debatte über die Gegenfinanzierung des Vorziehens der Steuerreform 2005 auf 2004 die Befürchtung hochkommen, dass einflussreiche Kräfte in der Politik sich mit ihrer Forderung durchsetzen können, auf eine höhere Neuverschuldung in diesem Zusammenhang ganz zu verzichten.

Deswegen sei hier klar und deutlich gesagt, dass eine hundertprozentige Gegenfinanzierung der angestrebten Steuersenkung durch die Kürzung von Sozial-, Investitions – und Personalausgaben bzw. Streichung von angeblichen Steuervergünstigungen dem offiziellen Ziel, die aktuelle konjunkturelle Krisensituation zu überwinden, voll zuwiderläuft. Letztendlich würde eine derartige Gegenfinanzierung mehr Schaden als Nutzen stiften.

Sollte letztendlich eine Lösung gefunden werden, die das Wirtschaftsklima eher verschlechtert als verbessert, sollte noch einmal grundsätzlich über die konkrete Ausgestaltung des Vorziehens der dritten Steuerreformstufe nachgedacht werden. Der Hamburger Bürgermeister hat aktuell angeregt, die vorgesehene Spitzensteuersatzsenkung nicht auf 42 % vorzunehmen, sondern nur auf 45 %. Dieser Vorschlag hat aus Sicht des DGB einen gewissen Diskussionswert, insbesondere vor dem Hintergrund der Überlegungen, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung nun doch weiter anzuheben. Zur Begründung dieser Position sei auf den Punkt Vorziehen der Steuerreform verwiesen.

## **II. Bewertung einzelner Maßnahmen**

### **1. Stellungnahme und Vorschläge zu Art. 1 Bundessonderzahlungsgesetz (BSZG)**

Bei den Beamtinnen und Beamten des Bundes entfalten die Vorteile einer vorgezogenen Steuerreform durch Kürzungen beim Einkommen keine Wirkung. Statt höherer Einkünfte werden die Beamtinnen und Beamten 2004 ein um bis zu 2 Prozent geringeres Einkommen als 2003 erhalten. Damit werden die Zuwächse aus der Besoldungsrunde 2003 nicht nur wieder gestrichen, sondern sogar ins Minus gekehrt. Besonders kritisch: Die Beschäftigten des einfachen und mittleren Dienstes sind wegen der Streichung des Urlaubsgeldes überdurchschnittlich betroffen. Eine vorgezogene Steuerreform wird hier keine Abhilfe schaffen. Hinzu kommt, dass der Wegfall der Eigenheimzulage und die Kürzung der Pendlerpauschale auch diesen Personenkreis noch zusätzlich besonders belasten dürfte. Der Bund hätte der sogenannten Öffnungsklausel schon von vornherein nicht zustimmen dürfen, um ein Besoldungschaos zu vermeiden. Die z.T. drastische Absenkung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld in den Ländern wird sich nun aber auch in den Steuereinnahmen des Bundes negativ bemerkbar machen. Dies ist jedoch kein Argument für den Bund, den eigenen Beschäftigten die Kompensationslast aufzubürden.

Der DGB lehnt den Entwurf des Bundessonderzahlungsgesetzes in Gänze ab. Sollte der Gesetzgeber jedoch daran festhalten, ist er zu-, mindestens verpflichtet, eine Befristung der Einschränkungen vorzusehen, über eine soziale Staffelung nachzudenken oder eine Dynamisierung gesetzlich zu verankern. Es kann nicht angehen, dass sich die Kürzungen ausgerechnet bei den unteren Einkommensgruppen am stärksten auswirken. Für einen verheirateten Beamten mit zwei Kindern in Besoldungsgruppe A 5 bedeutet dies 848 Euro weniger Einkommen im kommenden Jahr. Auf dieses Geld sind die Beschäftigten angewiesen. In vielen Fällen dient es der Abgeltung von Versicherungsprämien am Jahresende oder Zuzahlungen bei medizinischen Leistungen. Soziale Problemlagen werden sich durch die Kürzungen deutlich verschärfen.

Von der Streichung des Urlaubsgeldes muss deshalb Abstand genommen werden. Statt dessen sollten Bundesregierung und Parlament mit dem DGB in einen konstruktiven Dialog über eine zukunftsweisende Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts treten.

## 2. Stellungnahme zu Art. 5 (Eigenheimzulagengesetz und Vorschläge für eine zielgerichtete Neuordnung)

### 2.1 Grundsätzliche Bewertung

Die Bauwirtschaft ist seit Jahren in einer dramatischen Krise. **Jeder dritte Bauarbeiter ist derzeit arbeitslos.** Angesichts dieser Tatsachen sind intensive Rahmenbedingungen für die Zukunftssicherung der Bauwirtschaft von großer Bedeutung. Die von der Bundesregierung vorgelegten Kürzungspläne der Eigenheimzulage sind zu radikal und beachten zu wenig den Stellenwert der Bauwirtschaft für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Der DGB fordert deshalb, die Finanzmittel für die Förderung privater Investitionen nicht zu streichen. **Das Fördervolumen ist jedoch beizubehalten.** Die Eigenheimzulage ist umzustrukturieren.

### 2.2 Bedeutung von Wohneigentum und Bauwirtschaft

- Die Eigenheimzulage senkt die Schwelle zur Eigentumsbildung deutlich. Vor allem die sogenannten Schwellenhaushalte (hier insbesondere auch Familien mit Kindern) erhalten dadurch die Chance, Eigentum zu erwerben.
- Die Schaffung von Wohneigentum ist Teil der Altersvorsorge.



- Mit einem Anteil von 57,8 Prozent an den gesamten Bauinvestitionen bilden die Investitionen in Wohngebäuden nach wie vor den Schwerpunkt der Bautätigkeit. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf den Bau von Eigenheimen.
- Der Wohnungsbau ist ein traditionelles Aufgabenfeld der mittelständischen Baubetriebe. Gerade der Mittelstand ist in der Baubranche arbeitsplatzrelevant.
- Das Ziel, vor allem Familien mit Kindern bei der Eigentumsbildung zu unterstützen, wird durch die bisherige Eigenheimzulage weitestgehend erreicht.

### 2.3 Kritik an Eigenheimzulage

Unabhängig davon hält der DGB die Kritik an der mangelnden Zielgenauigkeit der Eigenheimzulage im wesentlichen für richtig:

- Aufgrund von regionalen Überkapazitäten auf dem Wohnungsmarkt führt die Eigenheimzulage teilweise zu Fehlinvestitionen. In Regionen mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerung, insbesondere in Ostdeutschland, kann die Eigenheimzulage in ihrer derzeitigen Form sogar strukturell kontraproduktiv wirken.
- Bei der derzeitigen Eigenheimzulage kommt es z.B. durch die Berücksichtigung von sogenannten negativen Einkünften zu unerwünschten Mitnahmeeffekten von Bauherren und Käufern.
- Die Zulage schafft in einzelnen Regionen einen Anreiz für mehr Flächenverbrauch und kann damit auch zur Zersiedlung der

Landschaft beitragen. Die Eigenheimzulage wird in den Kernstädten angesichts der dortigen Grundstückspreise deutlich schwächer genutzt als an ihren Rändern und in ländlichen Kreisen.

- Der Neubau von Wohnungen steht bei der derzeitigen Eigenheimzulage wegen der finanziellen Ausstattung im Vordergrund, obwohl der Bestand an Wohnungen in den nächsten Jahren aufgrund der Bevölkerungsentwicklung wichtiger werden wird.

#### 2.4 Reformnotwendigkeiten

Daraus folgt, dass die Eigenheimzulage unter Beibehaltung des Fördervolumens nach folgenden Gesichtspunkten reformiert werden sollte:

- Der Wohnraumbedarf in den Bundesländern ist sehr unterschiedlich, deshalb ist eine regionale Differenzierung sinnvoll. Zur Vermeidung einer Zersiedlung der Landschaft ist die Zulage in gestaffelter Form von Kernstädten über die angrenzenden Bereiche bis hin zum ländlichen Raum zu gestalten.
- Die Förderung sollte aus sozialen Gründen schwerpunktmäßig die Zielgruppe Familien mit Kindern berücksichtigen.
- Der Bestand sollte nicht schlechter als der Neubau gefördert werden, sofern hier spürbare Sanierungsmaßnahmen erfolgen. Damit wird die Attraktivität von entsprechenden Wohnlagen, insbesondere in Städten, verbessert.

- Aufgrund der demographischen Entwicklung wird es automatisch zu Einsparungen bei der Eigenheimzulage in den nächsten Jahren kommen. Für 2010 liegt die Anzahl der potentiellen Bauherren um 1/3 niedriger als heute.

## 2.5 Vorschläge im einzelnen

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Gesichtspunkte plädiert der DGB dafür, dass regionale Gesichtspunkte durch ein regional gestaffeltes Zulagensystem in den Vordergrund treten. Des Weiteren wird der Bestandserwerb nur noch bei relevanten und nachgewiesenen Sanierungsmaßnahmen gefördert. Das heißt:

- Die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum können Familien mit Kindern sowie kinderlose Paare erhalten.
- Die Förderung ist gekoppelt an relevante, per Rechnung nachgewiesene Baumaßnahmen.
- Beim **Bestand** wird in gestaffelter Form der Erwerb bei gleichzeitiger Modernisierung bzw. Sanierung gefördert. Der **reine Bestandserwerb** wird nicht mehr gefördert.
- Die Eigenheimzulage wird regionalisiert. Aus den vielen Modellen, die für eine solche Regionalisierung in Frage kommen, ist unter den Gesichtspunkten „einfaches Verfahren“ und „relative Zielgenauigkeit“ die sogenannte Mietstufenregelung am besten geeignet. Die Zulage würde differenziert nach mehreren Kategorien, die sich an den sechs Mietstufen des Wohngeldgesetzes orientieren.

- Die Einkommensgrenzen werden beibehalten. Es werden nur positive Einkünfte bei der Berechnung berücksichtigt.

### **3. Stellungnahme zu Art. 8 (Änderung des Einkommensteuergesetzes) hier: Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform**

Der DGB begrüßt grundsätzlich das Bestreben der Bundesregierung durch Steuerentlastungen der unteren und mittleren Einkommen den privaten Verbrauch in einer ökonomischen Schwächephase anzukurbeln. Die Nachfrageschwäche ist als das zentrale Problem der wirtschaftlichen Stagnation erkannt worden. Korrekturbedarf sieht der DGB allerdings bei der geplanten Finanzierung und der Verteilung der Steuerentlastung.

Die geplante Gesamtentlastung durch die zweite und dritte Stufe der Steuerreform entspricht mit etwa 21,8 Mrd. Euro mehr als 50% des Anstiegs der verfügbaren Einkommen in 2004 (vgl. RWI, Konjunkturberichte 54 (1)). Abzüglich der geplanten Einsparungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes bleibt für 2004 eine Nettoentlastung in Höhe von 16,3 Mrd. Euro. Als Folge dieser Entlastung geht das RWI in seiner jüngsten Prognose für 2004 von einem Anstieg der realen verfügbaren Einkommen von 1,75% und einer Steigerung der realen Konsumausgaben der privaten Haushalte von einem Prozentpunkt aus. Das DIW prognostizierte einen Zuwachs der verfügbaren Einkommen von 1,7% und einen Anstieg des privaten Konsums von 1,2% (vgl. DIW, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, Nr.27-28/2003). Unter Berücksichtigung optimistischer Annahmen hinsichtlich der Konsumneigung könnte sich nach Berechnungen des DGB ein Wachstumseffekt der Steuerreform für 2004 (Stufe 2+3) in Höhe von ca. 0,2% des Bruttonationalprodukts ergeben.

Inwieweit jedoch die prognostizierten Einkommenssteigerungen tatsächlich konsumtiv wirksam werden, ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Von großer Bedeutung sind in diesem Kontext die mittelfristigen Zukunftserwartungen der privaten Haushalte. Ein konstant hohes Niveau der Arbeitslosigkeit, der Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten und Sozialleistungen sowie die Kürzung von Sonderzahlungen in den Betrieben und im öffentlichen Dienst trüben das Konsumklima ein. Vor dem Hintergrund der Gesundheits- und Arbeitsmarktreform sind aus Sicht der Mehrheit der Arbeitnehmerhaushalte zukünftige Belastungen absehbar. Die private Finanzierung von Krankengeld und Zahnersatz sowie die Verkürzung der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes und die faktische Kürzung der Arbeitslosenhilfe senken die Konsumneigung der betroffenen Haushalte. Die Wahrscheinlichkeit, dass die überwiegende Anzahl der Arbeitnehmerhaushalte kurzfristige Einkommenszuwächse aus der vorgezogenen Steuerreform zur Erhöhung der eigenen Sparquote nutzen wird, um auf diese Weise die zunehmende Unsicherheit infolge der Privatisierung von Lebensrisiken aufzufangen, dürfte nicht zu unterschätzen sein. Es ist darüber hinaus zu befürchten, dass eine maßgebliche Zahl an Arbeitnehmerhaushalten, wegen der verschiedenen Maßnahmen der Gegenfinanzierung, ihre Steuerentlastung selbst finanziert.

Eine zentrale Konstruktionschwäche der Steuerreform liegt in ihrer ungleichen Verteilungsstruktur. Diese schwächt bereits im Vorfeld die potentiellen konjunkturellen Impulse einer Steuerreform. Der größte Teil der Steuerentlastung entfällt auf Haushalte mit höheren Einkommen, die über eine relativ niedrige Konsumquote verfügen (vgl. Schaubild). Allein die Senkung des Spitzensteuersatzes umfasst ein Gesamtvolumen von 4 Mrd. Euro. Nach Berechnungen des DIW entfällt auf Steuerpflichtige mit Einkünften über 50.000 Euro ein Entlastungsvolumen von

78% (vgl. Tabelle). Auf Steuerpflichtige mit Einkünften unter 50.000 Euro entfällt lediglich 32% der Gesamtentlastung (vgl. DIW, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, Nr.27-28/2003).

Die deutliche steuerliche Entlastung von Besserverdienenden wird aus Sicht des DGB zum überwiegenden Teil deren Sparquote erhöhen. Positive konjunkturelle Impulse durch einen Anstieg der Konsumausgaben von Haushalten mit höheren Einkommen sind nur im geringen Ausmaß zu erwarten. Die konjunkturellen Effekte der steuerlichen Entlastung von Selbständigen und Personenunternehmen mit hohem Einkommen sind gleichfalls mit großen Unsicherheiten versehen. Aufgrund der gegenwärtigen Unterauslastung der Produktionskapazitäten ist nicht zu erwarten, dass der höhere Nettogewinn kurzfristig für beschäftigungsrelevante Erweiterungsinvestitionen genutzt wird. Vorherrschend werden vielmehr auch dort eine Erhöhung der Sparquote bzw. ein fortschreitender Schuldenabbau. Die ökonomische Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme ist somit nicht ersichtlich. Die aktuellen Überlegungen auch in der CDU, den Spitzensteuersatz nicht sofort auf 42% abzusenken, müssen gegebenenfalls aufgegriffen werden. Der DGB hatte bereits einen Spitzensteuersatz von 45% als das „Ende der Fahnenstange“ bezeichnet.

Bezüglich der Finanzierung der dritten Stufe ist im Haushaltsbegleitgesetz für 2004 beabsichtigt zwei Drittel des Entlastungsvolumens (10 Mrd. Euro) über Nettokreditaufnahme und Privatisierungseinnahmen gegen zu finanzieren. Das verbleibende Drittel soll durch Einsparungen im Haushalt aufgebracht werden und ist somit konjunkturell nicht wirksam. Alle weiteren Maßnahmen zur Gegenfinanzierung durch Sozialleistungs- und Subventionsabbau sollen erst ab 2005 greifen. Die erhoffte positive konjunkturelle Wirkung der Steuerentlastung ist sehr stark ab-

hängig von der Form der Finanzierung. Nennenswerte Wachstumseffekte entstehen aus Sicht des DGB nur durch eine Nettokreditfinanzierung. Grundsätzlich gilt für das Jahr 2004, dass jeder durch Einsparmaßnahmen gegenfinanzierte Euro die Wachstumseffekte schwächen wird.

Zusammenfassend weist das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform die Problematik aller Steuersenkungsreformen auf: Die Transformation von Einkommens- in Konsumzuwächse bleibt ungewiss. Je ungünstiger das konjunkturelle Umfeld und je höher die Verunsicherung der privaten Haushalte ist, desto geringer fallen die positiven konjunkturellen Impulse aus. Sollte der Anteil der Finanzierung aus Nettokreditaufnahme im Zuge der politischen Konsensbildung noch weiter abgesenkt werden, so wäre dies eine wachstumspolitische Mogelpackung. Die Entzugseffekte von geringeren Staatsausgaben und Subventionskürzungen haben dann in etwa die gleiche Größenordnung wie die stimulierenden Wirkungen des Vorziehens der Steuerreform. Die Steuerreform würde unter diesen Umständen keinen wesentlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum beisteuern.

Unter konjunkturellen Gesichtspunkten wäre es ohnehin ökonomisch effektiver gewesen, einen beträchtlichen Teil der 21,8 Mrd. Euro in ein Ausgabenprogramm zu stecken, um dadurch die dargestellten Sickerreifeffekte zu verhindern. Diesen Weg hat der DGB bereits im Frühjahr 2003 mit seinem Programm „Offensive für mehr Wachstum und Beschäftigung“ aufgezeigt, welches mehr öffentliche und private Investitionen sowie das Vorziehen der Steuerreform in Form des Grundfreibetrages und der Absenkung des Eingangssteuersatzes bei der Einkommenssteuer zum Inhalt hatte.

**Tabelle : Verteilungswirkungen der dritten Stufe der Steuerreform**

Nach Einkommensklassen

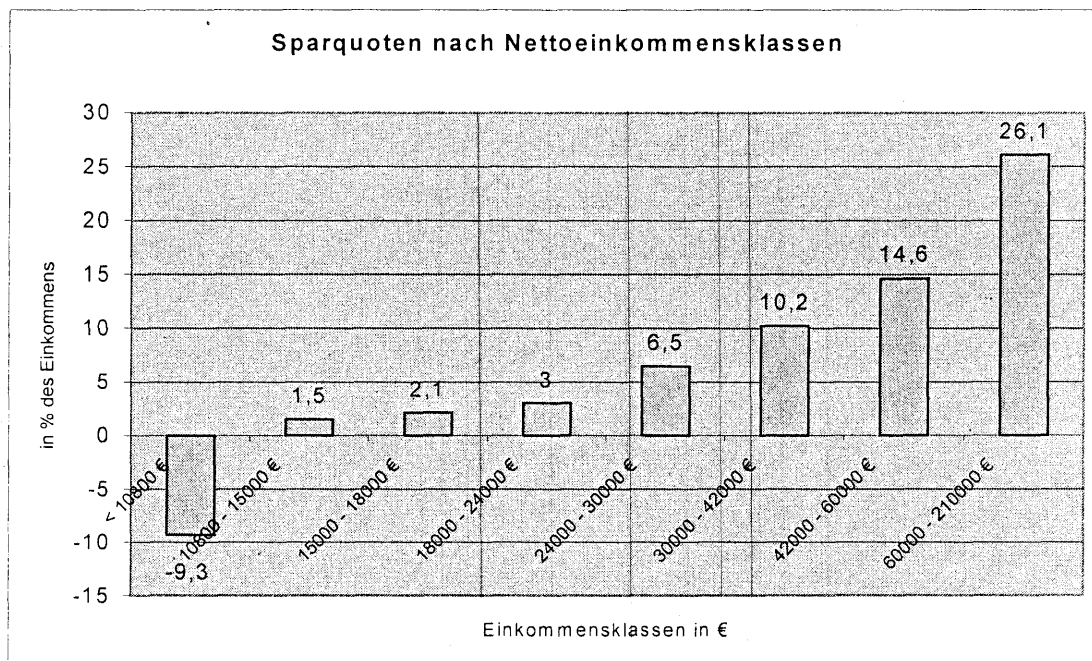
Einkommensklassen in Euro <sup>1</sup>	Steuerentlastung in % kumuliert	Steuerentlastung in % des Nettoeinkommens <sup>2</sup>	Steuerpflichtige in % kumuliert	
			in 1000	in % kumuliert
unter 25.000	5,8	0,5	12420	43,6
25.000 – 30.000	10,8	1,3	2950	54,0
30.000 – 40.000	22,0	1,6	4670	70,4
40.000 – 50.000	32,2	1,8	2940	80,7
50.000 – 75.000	51,0	2,1	3530	93,1
75.000 – 100.000	60,7	2,5	1060	96,9
>= 100.000	100,0	4,8	890	100,0
Insgesamt		2,0	28460	

<sup>1</sup> Steuerpflichtiges Bruttojahreseinkommen

<sup>2</sup> Bruttoeinkommen abzüglich Steuern und Sozialabgaben

Quelle: DIW, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, Nr.27-28/2003

**Schaubild: Sparquoten nach Einkommenshöhe**



Quelle : Statistisches Bundesamt: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Bundes (EVS) 1998, Eigene Berechnungen



4. **Stellungnahme zu Art. 8 (Änderung des Einkommensteuergesetzes) hier: Streichung der Entfernungspauschale bis 20 Entfernungskilometern**

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Rahmen des Bundeshaushaltsentwurfs 2004 im kommenden Jahr auch die Entfernungspauschale zu kürzen. Es sollen dann nur noch Aufwendungen für Entfernungen ab 21 km steuerlich anerkannt werden. Dadurch sollen Steuermehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer von 1,1 Mrd. Euro in 2004 bzw. 2,8 Mrd. Euro in 2005 sowie rund 3,0 Mrd. Euro in den Folgejahren ab 2006 erzielt werden.

Der DGB weist zunächst eindringlich darauf hin, dass eine Kürzung der Pendlerpauschale aus der Sicht des DGB erhebliche politische Sprengkraft in sich birgt. In zahlreichen Anrufen, E-Mails und Briefen protestieren viele unserer Mitglieder erstens grundsätzlich dagegen, dass sie mit **dauerhaft** zusätzlichen Belastungen das **einmalige** Vorziehen der Steuerreform von 2005 auf 2004 und dort insbesondere die Herabsetzung des Spitzensteuersatzes von 48,5 % aktuell auf dann 42 % gegenfinanzieren sollen. Zweitens herrscht erhebliche Empörung darüber, dass Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zukünftig erst ab dem 21 km steuerlich absetzbar sein sollen.

Eine Umsetzung dieser Absicht würde bedeuten, dass rund drei Viertel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Fahrtkosten zum Betrieb zukünftig steuerlich nicht mehr geltend machen könnten. In vielen Großstädten, selbst in Berlin, würde es – mit Ausnahme allerdings der Kosten der ÖPNV-Nutzung - fast überhaupt keine Anerkennung von Werbungskosten mehr für diese Zwecke geben. Bei durchschnittlich verdienenden Lohnempfängern, die mit dem Auto zur Arbeitsstätte fahren, würde eine solche Begrenzung der Entfernungspauschale, leicht Mehr-

belastungen von über 500 Euro jährlich mit sich bringen. Diese Folgen würden sich mit Sicherheit im Wahlverhalten niederschlagen.

Wenn einem großen Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die steuerliche Anerkennung ihrer Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zukünftig versagt bliebe, müssten die Gewerkschaften daher ihren Mitgliedern wohl Rechtsschutz bei etwaigen Klagen vor den Finanzgerichten gewähren. Außerdem würden sie auf die Möglichkeit des Einzelnachweises mit Hilfe eines Fahrtenbuches hinweisen. Die massenhafte Inanspruchnahme dieser Möglichkeit könnte die Verwaltungsarbeit der Finanzämter erheblich und kostenwirksam erschweren.

Darüber hinaus bestraft der Abbau der Pauschale die Mobilitätsbereitschaft der Beschäftigten. Betroffen sind insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der großen westdeutschen Flächenstaaten wie Nordrhein-Westfalen oder Hessen und Rheinland-Pfalz. Besonders benachteiligt wären die Beschäftigten in Ostdeutschland, für die es aufgrund regionaler Konzentration der industriellen Standorte keine Alternative zum Pendeln gibt.

Als besondere Bestrafung würden insbesondere solche Beschäftigten die Streichung der Entfernungspauschale bis 20 Entfernungskilometern empfinden, die sich der Arbeitslosigkeit nur durch die Akzeptanz weiter Wege zwischen Wohnung und neuer Arbeitsstätte entziehen können.

Erheblich betroffen von der Senkung der Entfernungspauschale wären des weiteren Beschäftigte mit wechselnden Einsatzmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für Monteure im Stahlbereich und Bauarbeiter. Diese haben meist keine regelmäßige Arbeitsstätte und deshalb auch keine Pkw-Dienstreisepauschale von 0,60 Euro pro Entfernungskilometer bzw. von 0,30 Euro je gefahrenen Kilometer.

Diese Beschäftigtengruppe erhält die Dienstreisepauschale von 0,30/0,60 Euro nur, wenn die Entfernung zwischen Wohnung und Einsatzstelle mehr als 30 km beträgt. Liegt sie darunter, gilt für sie die allgemeine Entfernungspauschale. Entfällt diese, dann wird der gesamte Fahrgeldersatz des Arbeitgebers besteuert. Je stärker dann noch die Absenkung der Entfernungspauschale ausfällt, desto mehr Fahrgeldersatz muss besteuert werden.

Im Prinzip gilt diese Bewertung auch für den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für jeden vollen Kilometer die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von 0,15 Euro je Entfernungskilometer anzusetzen. Diese Kürzungsvariante ist zwar besser als der Vorschlag der Bundesregierung, insbesondere weil sie alle Pendler betrifft, unabhängig wie weit der Weg zur Arbeit ist. Aber auch beim Lösungsmodell der Koalitionsfraktionen werden die Fahrtkosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht voll als Werbungskosten anerkannt.

Die Kürzung der Pendlerpauschale um insgesamt drei Milliarden Euro wäre somit weiterer Schlag gegen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn diese Maßnahme würden sie mit drei Milliarden Euro belasten. Sollte sie umgesetzt werden, würde sich die soziale Schieflage der rot-grünen Sparpolitik fortsetzen. Die geplante Entlastung von Besserverdienenden durch die Senkung des Spitzensteuersatzes um insgesamt vier Milliarden Euro würde zur Hälfte aus den Taschen der abhängig Beschäftigten finanziert.

Schließlich wäre die Kürzung der Pendlerpauschale ökonomisch kontraproduktiv, da die abhängig Beschäftigten trotz Steuerreform ihre

Konsumausgaben weiter einschränken müssten. So würden die Antriebskräfte eines Wirtschaftsaufschwungs sehr in Frage gestellt.

Der DGB kann der rot-grünen Koalition daher nur dringend dazu raten, die Pauschale im wesentlichen in der jetzigen Form zu belassen. Fahrten zur Arbeit sind Werbungskosten und sind als solche steuerlich anzuerkennen. Dazugehörige Pauschalen müssten sich im Prinzip an der Höhe der tatsächlichen Kosten orientieren. Dass sich diese Pauschale bei Autobenutzern eher an den Betriebskosten eines Golf als an denen eines Jaguar orientieren muss, braucht nicht unnötig betont zu werden.

## **5. Stellungnahme zu Art. 14 (Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes)**

### **5.1 Vorbemerkungen**

Die Reduzierung des Erziehungsgeldes und die Einschränkung des Kreises der Berechtigten ist ein falsches Signal. Unter dem Sparzwang leidet eine verlässliche und zukunftsweisende Politik zu Gunsten von Familien.

Grundsätzlich vertritt der DGB: Frauen wie Männer brauchen eine eigenständige Existenzsicherung. Dies muss für beide Elternteile und damit auch für Mütter gelten. Die Phase der Erziehungs- und Betreuungsarbeit in der Familie muss einerseits so attraktiv sein und andererseits von so kurzer Dauer, dass diese private Vorsorgearbeit auch Väter anspricht. Im Übrigen zeigen die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, dass steigende Erwerbstätigkeit von Müttern und steigende Geburtenraten sich gegenseitig positiv beeinflussen.

Wir brauchen deshalb in Deutschland einerseits den Ausbau des Erziehungsgeldes hin zu einer Lohnersatzleistung für die Dauer von einem Jahr im Anschluss an den Mutterschutz sowie ein ausreichendes Angebot von vollzeitnaher Teilzeitarbeit und ein pädagogisch qualifiziertes, flächendeckendes sowie flexibles und verlässliches Netz von Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren. Dies sind die Voraussetzungen für eine gleichwertige Integration von Frauen, insbesondere von Müttern, ins Erwerbsleben. Diese eigenständige Existenzsicherung schützt Frauen, insbesondere Mütter, vor Altersarmut und Abhängigkeiten vom sozialen System bzw. dem Partner.

5.2 Die beabsichtigten wichtigsten Neuregelungen:

*In §§ 5 und 6:*

Ab dem kommenden Jahr zahlt der Staat für ein Kind in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes Erziehungsgeld nur noch an die Elternpaare, die ein pauschaliertes Nettoeinkommen von nicht mehr als 30.000 Euro im Jahr haben. Bis jetzt gilt die Einkommensgrenze von 51.130 Euro. Bei allein Erziehenden erfolgt eine Absenkung auf 23.000 Euro pauschaliertes Nettoeinkommen (bisher 38.350 Euro). Die Einkommensgrenzen erhöhen sich für jedes weitere Kind ab dem Geburtsjahrgang 2003 um 3140 Euro. Als Einkommen gelten nun auch Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Kranken-

geld.

Die bisherigen Erziehungsgeldsätze werden gesenkt. Der Satz von 460 Euro bei einem einjährigen Bezug fällt auf 450 Euro (Budget), beim zweijährigen Bezug von seither 307 Euro auf 300 Euro (Regelbetrag). Die Minderung dieses Erziehungsgeldbetrages ab dem siebten Lebensmonat des Kindes berechnet sich bei Überschreiten der Einkommensgrenzen in Stufen von 50 Euro beim Regelbetrag bzw. 75 Euro beim Budget.

Grundlage der Berechnung des Einkommens für die Erziehungsgeldleistungen werden nun die Einkünfte des Weiterarbeitenden im Kalenderjahr vor der Geburt und für das zweite Lebensjahr die Einkünfte im Kalenderjahr der Geburt sein.

#### *§§ 15 und 16*

Bei der Inanspruchnahme der Elternzeit werden zwei neue Einschränkungen vorgenommen:

- zum einen wird die Härtefallregelung im bisherigen § 15 Abs. 3 Satz 2 (alt) dadurch gestrichen, dass sie nicht in § 16 Abs. 1 Satz 3 (neu) übernommen wird;
- zum anderen wird ein im Anschluss an die Mutterschutzfrist genommener Erholungsurlaub auf die Elternzeit angerechnet (§ 16 Abs. 1 Satz 4 neu).

#### 5.3 Bewertung

Die Absenkung der Erziehungsgeldbeträge sowie alle anderen Maßnahmen, wie die veränderte Berechnung des Einkommens und die Absenkung der Einkommensgrenzen, haben das ausschließliche Ziel, den Bundesetat zu sanieren auf Kosten der betroffenen Familien. Konkret wird der Bundeshaushalt durch die Kürzung des Erziehungsgeldes um etwa 200 Millionen Euro entlastet. Von einer Umschichtungspolitik von der individuellen materiellen Förderung von Familien hin zu Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur mit Tageseinrichtungen für Kinder insbesondere auch für die unter Dreijährigen kann an dieser Stelle nicht die Rede sein.

Durch die Absenkung der Einkommensgrenze fallen - nach Angaben des BMFSFJ - etwa 5 % der Eltern aus dem Bezug des Erziehungsgeldes heraus. Außerdem verringert sich der Kindergeldbetrag. Bei steigenden sonstigen (Lebenshaltungs-) Kosten trägt dies dazu bei, dass Armut von kinderreichen Familien nicht abgebaut wird, sondern eher zunimmt. Dies ist eine Entwicklung in die falsche Richtung.

Die Verbesserungen für Familien mit einem Kind mit Behinderung und einem Elternteil mit Behinderung begrüßen wir; ebenso die Möglichkeit, dass Vollzeitpflegeeltern und Elternzeit in Anspruch nehmen können. Auch die Klarstellung der Übertragung der nicht in Anspruch genommenen Elternzeit bei kurzer Geburtsfolge bei jedem der Kinder ist positiv.

Die Verschlechterungen bei der Inanspruchnahme von Elternzeit (Abschaffung der Härtefallregelung, Anrechnung des Erholungsurlaubs) werden vom DGB abgelehnt.

**6. Stellungnahme zu Art. 15 (Änderung des Sechsten Buches Sozial-  
gesetzbuch)**

Die Berechnung des Bundeszuschusses nach § 213 Abs. 2 SGB VI, wie sie im Rentenreformgesetz 1999 eingeführt wurde, ist an die Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltsumme sowie an die Entwicklung des Beitragssatzes geknüpft. Die Regelungen des § 213 SGB VI verwirklichen die Verantwortung des Bundes für die Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung und sichern zudem die aufgabengerechte Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen. Die Minderung entbehrt jeglicher inhaltlicher oder systematischer Begründung. Weder hat sich das gesamtgesellschaftliche Interesse an der Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung geändert noch ist die Summe der versicherungsfremden Ausgaben gesunken. Besonders bedenklich ist, dass der Bundeszuschuss nicht einmalig, sondern dauerhaft um zwei Milliarden verringert werden soll.

Die dauerhafte Absenkung des Bundeszuschusses übt Druck auf die Beitragshöhe in der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Selbst, wenn im Jahr 2004 die ohnehin drohende Beitragslücke und die Verminderung des Bundeszuschusses durch kurzfristige Maßnahmen wie die Absenkung der Schwankungsreserve ausgeglichen werden können, wird in den darauf folgenden Jahren der verringerte Bundeszuschuss notwendigerweise zu höheren Beiträgen führen müssen. Zwei Milliarden Euro entsprechen 0,2 Beitragssatzpunkten. Der Gesetzgeber muss sich entscheiden, ob er aus der gesetzlichen Rentenversicherung heraus einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten will oder ob er das Ziel der Absenkung der Lohnnebenkosten weiter verfolgen möchte.



Die Nr. 2 ist eine logische Folge der Nr. 1. Bei der Berechnung des Bundeszuschusses für das Beitrittsgebiet soll der abgesenkte Bundeszuschuss berücksichtigt werden.