

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

An die

Vorsitzende

des Finanzausschusses

des Deutschen Bundestages

Frau Dr. Birgit Reinemund, MdB

Platz der Republik 1

11011 Berlin

16.03.2012

Bearbeitet von  
Stefan Anton, DST

Telefon +49 30 37711-730  
Telefax +49 30 37711-209

E-Mail:  
[stefan.anton@staedtetag.de](mailto:stefan.anton@staedtetag.de)

Aktenzeichen  
20.06.86 D

## **Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ – Drucksache 17/8683**

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, zu dem „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass seitens der Kommunen angesichts der äußerst prekären Haushaltslage insbesondere der letzten Jahre und der hiermit verbundenen gestiegenen kommunalen Schuldenlast Steuererleichterungen nicht befürwortet werden können. Die Krise im Euro-Raum hat zudem eindrücklich gezeigt, dass solide ausfinanzierte öffentliche Haushalte unabdingbar sind. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände trägt daher die Auffassung des Stabilitätsrats vom 1.12.2011 mit, „dass der eingeschlagene Konsolidierungskurs beibehalten werden muss, um die Neuverschuldung nachhaltig zu reduzieren und die Vorgaben des Grundgesetzes zur Schuldenbegrenzung einzuhalten. Angesichts fortbestehender Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung werden hierfür auch stabile steuerpolitische Rahmenbedingungen als unabdingbar angesehen.“ Aus finanzpolitischen Gründen lehnen wir den Gesetzentwurf daher ab.

### **I Zur Erhöhung des Grundfreibetrages**

Die Höhe des steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimums wird alle zwei Jahre in den sog. Existenzminimumberichten der Bundesregierung fortgeschrieben. Nach dem Achten Existenzminimumbericht deckt der Grundfreibetrag von gegenwärtig 8004 Euro das steuerfrei zu stellende Existenzminimum bis zum Jahr 2012 ab.

Die mit dem aktuellen Gesetzentwurf vorgesehene schrittweise Erhöhung des Grundfreibetrags in den Jahren 2013 und 2014 um insgesamt 350 Euro führt nach unserer Kenntnis zu Steuerausfällen für den Gesamtstaat in Höhe von ca. 2 Mrd. Euro, wovon die Kommunen ca. 300 Mio. Euro tragen müssen.

Soweit die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Anpassung des Grundfreibetrages für die Jahre 2013 und 2014 auf einer Abschätzung analog zur Berechnungsmethode in den Existenzminimumberichten zurückgeht, ist diese Berechnung bisher nicht offengelegt. Insofern ist nicht ersichtlich, in welchem Umfang die vorgesehene Erhöhung tatsächlich verfassungsrechtlich geboten ist. Es ist für die kommunalen Spitzenverbände nicht akzeptabel, dass ihnen die Abschätzungen nicht zur Verfügung gestellt werden.

Der nächste Existenzminimumbericht der Bundesregierung, der auch Aussagen zum Jahr 2014 treffen wird, ist noch in diesem Jahr zu erwarten. Über eine verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des Grundfreibetrages im Jahr 2014 ist nach unserer Auffassung erst nach Vorlage des Berichts zu entscheiden. Für das Jahr 2013 gilt, solange die der Erhöhung des Grundfreibetrages zugrunde liegenden Berechnungen nicht zur Verfügung gestellt werden, gleiches.

## **II Zu den weiteren Tarifänderungen („Abbau der kalten Progression“)**

Darüber hinaus sehen wir grundsätzlich keine Notwendigkeit zu weitergehenden, über die verfassungsrechtlich gebotene Erhöhung des Grundfreibetrags hinausgehenden Tarifänderungen. Angesichts des enormen Konsolidierungsdrucks hat für die Kommunen die Sicherung der kommunalen Steuereinnahmen höchste Priorität.

Vor diesem Hintergrund begrüßen die kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich die Bereitschaft des Bundes, die fiskalische Verantwortung für auf seinen Wunsch veranlasste Steuerausfälle zu übernehmen. Anders als im Gesetzentwurf ausgeführt ist das Ausmaß der hierdurch verursachten Steuerausfälle allerdings größer, als vom Bund unterstellt. Dabei werden die Berechnungen zu den Steuermindereinnahmen als solche seitens der Kommunen nicht angezweifelt. Einwendungen bestehen jedoch gegen die im Gesetzentwurf implizit vorgenommene Zuordnung einzelner Maßnahmenbestandteile in den zu kompensierenden bzw. nicht zu kompensierenden Bereich.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände folgt aus der Anhebung des Grundfreibetrags keinerlei weitergehender Änderungsbedarf bei der Tarifgestaltung. Insofern stellen sämtliche Änderungen des Tarifverlaufs, die über eine Anhebung des Grundfreibetrags hinausgehen, einen seitens des Bundes zu kompensierenden Einnahmenverzicht dar. Sofern die vorgesehene Grundfreibetragerhöhung über das verfassungsrechtlich notwendige Maß hinausgeht, halten wir auch hier eine Kompensation für angezeigt. Tatsächlich aber erklärt sich der Bund nur bereit, „einmalig den Anteil an den Steuermindereinnahmen allein [zu] tragen, der auf die weitergehende Bekämpfung der kalten Progression durch die vorgesehene **prozentuale** [Hervorhebung nicht im Original] Anpassung des Tarifverlaufs an die Preisentwicklung entfällt.“ Lediglich für den letzten Schritt der Tarifverschiebung, der im Anschluss an eine beabsichtigte absolute Verschiebung erfolgen soll, erklärt sich der Bund bereit, Kompensationszahlungen zu leisten (Details siehe Anlage).

Die mit den über die Freibetragerhöhungen hinausgehenden Tarifänderungen verbundenen gesamtstaatlichen Einnahmeherausfälle belaufen sich nach unserer Kenntnis auf ca. 4 Mrd. Eu-

ro. Entsprechend des Anteils von Ländern und Kommunen an der Einkommensteuer in Höhe von 57,5 % (ohne Berücksichtigung der Abgeltungssteuer) resultieren aus den Einnahmefällen von 4 Mrd. Euro für alle Ebenen bei Ländern und Kommunen zusammen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer in Höhe von ca. 2,3 Mrd. Euro bzw. allein 600 Mio. Euro bei den Kommunen. Laut Gesetzentwurf ist lediglich eine anteilige Kompensation von Ländern und Kommunen durch den Bund in Höhe von 1,2 Mrd. Euro beabsichtigt. Im Ergebnis verbleiben aus der beabsichtigten Änderung des Tarifverlaufs Mindereinnahmen bei Ländern und Kommunen von mehr als einer Milliarde Euro. Die kommunalen Haushalte würden also erheblich und in nicht tragbarer Weise belastet.

In der beigefügten Anlage wird ausführlich dargestellt, in welche Einzelschritte der Gesetzentwurf die Tarifänderung aufteilt und weshalb die im Gesetzentwurf behauptete inhaltliche Verbindung zwischen der Freibetragserhöhung und den weiteren Tarifänderungen nicht existiert.

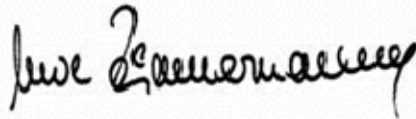
Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Ständiger Stellvertreter des  
Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Uwe Zimmermann  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

## Anlage

zur

### **Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression“ – Drucksache 17/8683**

Aufgrund der Komplexität der Materie wird in dieser Anlage ausführlich erläutert und bewertet, welche einzelnen Maßnahmen der Gesetzentwurf miteinander verknüpft, wie er diese begründet und welche Schlussfolgerungen aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zu ziehen sind.

Mit einer Erhöhung des Grundfreibetrags sind zwangsläufig Änderungen in der sogenannten ersten Progressionszone des Einkommensteuertarifs (siehe Grafik 1) verbunden.

Grundsätzlich können diese Änderungen im ersten Progressionsbereich auf zwei Arten stattfinden. Erstens ist es möglich, den Eingangssteuersatz konstant zu halten und den Grenzsteuersatz in der nunmehr kleiner gewordenen ersten Progressionszone steiler ansteigen zu lassen (Stauchung), sodass ab dem Beginn der zweiten Progressionszone der alte Tarifverlauf weiterhin gilt (siehe Grafik 2). Diese Vorgehensweise wird im Gesetzentwurf diskutiert. Zweitens ist es möglich, den Tarif bildlich gesprochen im Bereich des erhöhten Grundfreibetrages „abzuschneiden“, sodass der Grenzsteuersatz ab einem höheren zu versteuernden Einkommen auf demselben Niveau und derselben Steigung wie bislang einsetzt. In diesem Szenario wäre der Eingangssteuersatz (Grenzsteuersatz direkt nach dem Grundfreibetrag) zwar größer als beim alten Tarif, setzt dafür aber erst bei einem höheren zu versteuernden Einkommen ein als bislang. Diese Variante, die im übrigen die Einnahmehausfälle geringer ausfallen lässt, wird im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Für beide angesprochenen Varianten einer Grundfreibetragserhöhung gilt im Vergleich zum derzeitigen Tarif: Bei einer Erhöhung des Grundfreibetrags wird kein einziger Steuerpflichtiger mit einem höheren Grenzsteuersatz als bislang konfrontiert. Für jeden Steuerpflichtigen verringert sich der Durchschnittssteuersatz sowie die Steuerschuld, sofern nicht bereits jetzt keine Steuern gezahlt werden mussten.

Als weitere Tarifänderungen führt der Gesetzentwurf die Anpassung des Tarifverlaufs im Bereich der Progressionszonen an. Hierbei sollen diejenigen Beträge, ab denen der Verlauf des Grenzsteuersatzes einen „Knick“ macht, im gleichen prozentualen Ausmaß wie der Grundfreibetrag (insgesamt 4,4 %) erhöht werden. Bei dieser Maßnahme handelt es sich nicht um eine verfassungsrechtlich gebotene Änderung des Tarifverlaufs. Gedanklich teilt der Gesetzentwurf diese Tarifänderung in zwei Komponenten auf.

Zunächst wird jeder Progressionsbereich um 350 Euro, die Erhöhung des Grundfreibetrags, nach rechts verschoben (Grafik 3). Die Auffassung, dass zumindest diese Verschiebungen des Tarifverlaufs zwangsläufig aus der Anhebung des Grundfreibetrages um 350 Euro resultiere und daher keine Kompensation der Einnahmehausfälle von Ländern und Kommunen durch den Bund angebracht sei, kann nicht mitgetragen werden.

In einem letzten Schritt wird der Tarifverlauf noch weiter nach rechts gestreckt. Hierbei werden Beginn und Ende des zweiten Progressionsbereichs nicht nur um 350 Euro, sondern um jeweils 4,4 % nach rechts verschoben (siehe Grafik 4). Der Beginn der zweiten Progressionszone wird dabei um zusätzlich ca. 240 Euro nach rechts verschoben (also im Vergleich zum

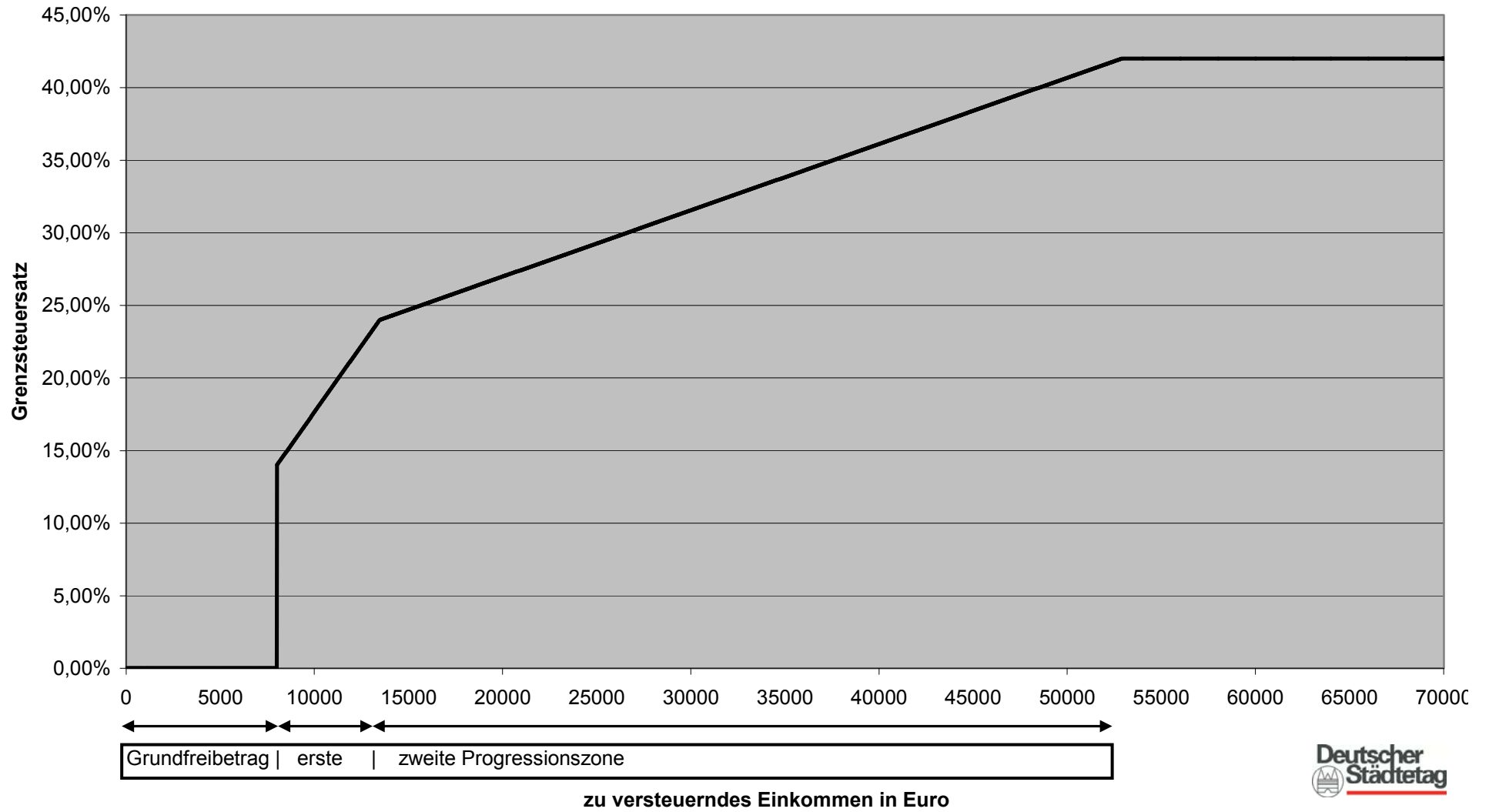
alten Tarif um insgesamt ca. 590 Euro), das Ende der zweiten Progressionszone ab dem der Spitzensteuersatz zu zahlen ist, wird um zusätzlich knapp 2000 Euro nach rechts verschoben (also im Vergleich zum alten Tarif um insgesamt gut 2300 Euro).

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände handelt es sich bei der Grundfreibetrags-erhöhung und den weiteren Tarifänderungen letztlich um zwei inhaltlich nicht verbundene Maßnahmen. Daher erscheint es angebracht, die jeweiligen Entlastungswirkungen separat auszuweisen. In Bezug auf eine isolierte Betrachtung der Freibetrags-erhöhung gilt die Aussage in der Gesetzesbegründung, dass im Verhältnis zur gezahlten Steuer die Entlastung der unteren Einkommensgruppe am höchsten sei, auch in den Beispielfällen. In Bezug auf eine isolierte Betrachtung der Tarifänderung (nach erfolgter Freibetrags-erhöhung) gilt diese Aussage nicht mehr. Nach Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände zeigt sich kein einheitliches Verteilungsergebnis dergestalt, dass über alle Einkommensgruppen hinweg die relative Entlastung mit steigendem Einkommen abnimmt.

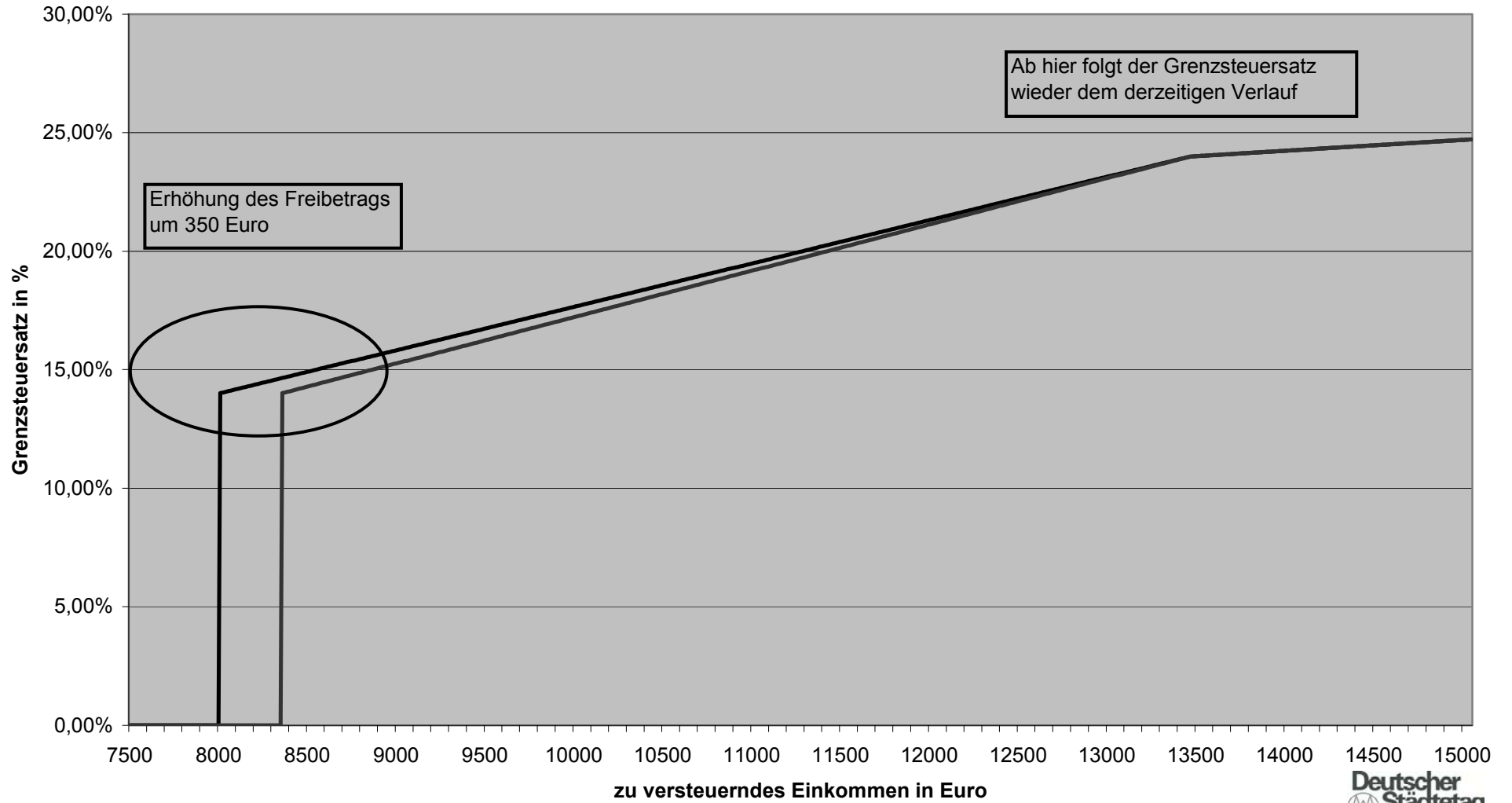
Bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.000 Euro (entspricht ungefähr einem Bruttoarbeitslohn von 30.000 Euro) sinkt für einen alleinstehenden Steuerpflichtigen die Steuerschuld (inkl. Solidaritätszuschlag) im Vergleich zum geltenden Recht durch die Freibetrags-erhöhung um ca. 70 Euro und durch die weitergehenden Tarifänderungen um weitere gut 70 Euro. Von der Verringerung der bisherigen Steuerschuld um 3,4 % entfallen somit 1,8 Prozentpunkte auf die weitergehenden Tarifänderungen.

Bei einem zu versteuernden Einkommen von 52.000 Euro (entspricht ungefähr einem Bruttoarbeitslohn von 60.000 Euro) sinkt für einen alleinstehenden Steuerpflichtigen die Steuerschuld (inkl. Solidaritätszuschlag) im Vergleich zum geltenden Recht durch die Freibetrags-erhöhung ebenfalls um ca. 70 Euro, durch die weitergehenden Tarifänderungen wird eine zusätzliche Steuerentlastung in Höhe von fast 290 Euro bewirkt. Von der Verringerung der bisherigen Steuerschuld um 2,5 % entfallen somit 2,0 Prozentpunkte auf die weitergehenden Tarifänderungen.

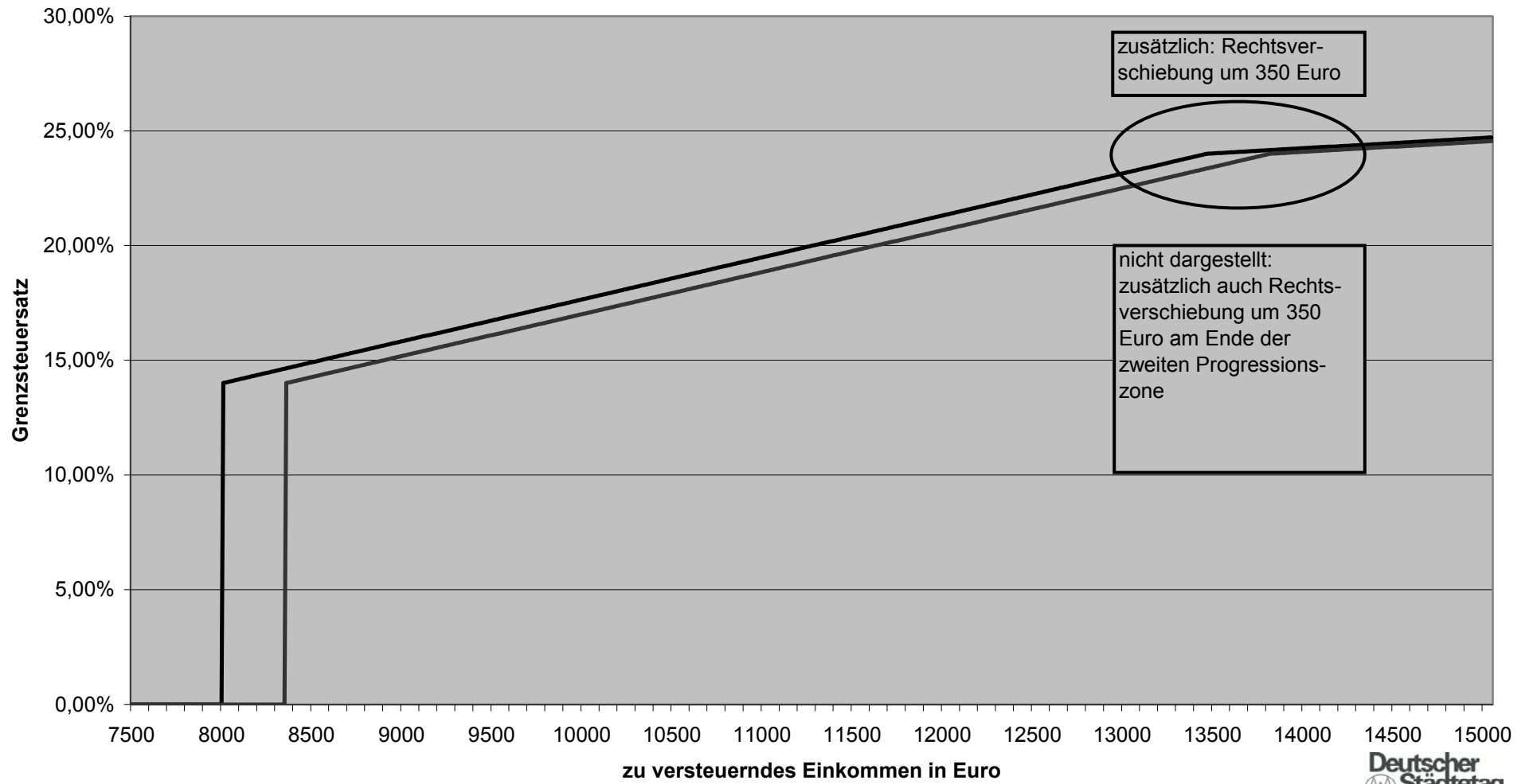
**Grafik 1: Aufteilung des Tarifs in Progressionszonen**



**Grafik 2: Grenzsteuersatzveränderung bei alleiniger Erhöhung des Grundfreibetrags**



**Grafik 3: Grenzsteuersatzveränderung bei Erhöhung des Grundfreibetrags sowie Rechtsverschiebung der Progressionszonen um 350 Euro**





**Grafik 4: Grenzsteuersatzveränderung bei Erhöhung des Grundfreibetrags sowie Rechtsverschiebung der Progressionszonen um 4,4 %**

