

WISO-Info

DGB

Gewerkschaftliche Informationen
zu Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgabe 3/2015



► **Kommentar**

Stefan Körzell zur Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohnes 2

► **Interview**

Jürgen Bothner über Arbeit im Pflegebereich 6

► **Regionales**

Zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen 9

Mehr Qualität in der frühkindlichen Bildung in Hessen ist dringend notwendig 14

► **Forum**

Zur Reform des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes 19

Löhne erhöhen statt Steuern senken – nachhaltige Handlungsoptionen 28

► **Kompakt**

Buchhinweis: Ende der Märchenstunde 34

Der Mindestlohn ist da! – Kommt er auch überall an?

Von Stefan Körzell

Seit Januar 2015 gilt der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde überall in Deutschland. Über 3,6 Millionen Menschen – besonders Frauen in Dienstleistungsberufen – profitieren davon. Dazu kommen noch Beschäftigte in Branchen, in denen sich Arbeitgeber jahrelang gegen einen Tarifvertrag gewehrt haben, angesichts des „drohenden“ gesetzlichen Mindestlohns aber die Übergangsfristen für tariflich vereinbarte und allgemeinverbindlich erklärte Branchenmindestlöhne nutzen. Bis Ende 2016 darf während dieser Übergangsphase noch von 8,50 Euro nach unten abgewichen werden. So gelten im Friseurhandwerk, der Fleischwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft und im Gartenbau auch Tarifverträge, die mehr als nur die Entgelte regeln. Das alles zusammen ist ein großer Erfolg. Fast zehn Jahre haben die Gewerkschaften dafür gekämpft. Und sie bleiben dran, damit der gesetzliche Mindestlohn überall auch wirklich ankommt.

Allen Unkenrufen interessierter Wirtschaftsforschungs-Institute zum Trotz sind keineswegs massenhaft Jobs verloren gegangen. Im Gegenteil: Seitdem der Mindestlohn in Kraft getreten ist, kam es zu einem Plus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung! Wenn Minijobs abnehmen und in sozialversicherungspflichtige Teilzeitstellen umgewandelt werden, ist das ein gewünschter Effekt. Das IAB rechnet auf das Jahr gesehen zudem mit 60.000 weniger Beschäftigten, die ergänzend Hartz IV beziehen müssen, und mit jährlich 700-900 Mio. Euro geringeren Ausgaben für Arbeitslosengeld II.

Aufgrund gestiegener Löhne wächst auch die Kaufkraft derjenigen, die zuvor jeden Cent umdrehen mussten: Der Binnenkonsum wächst. Dass es durch die Mindestlohn-Einführung auch zu Preissteigerungen kommen kann, ist verkraftbar. Eine vom DGB in Auftrag gegebene Umfrage hat ergeben, dass 94 Prozent der Befragten, die die Einführung des Mindestlohns begrüßen (das waren 86 Prozent) höhere Preise akzeptieren, wenn das Geld bei den Beschäftigten ankommt.

Unternehmen profitieren durch höhere Umsätze und begrüßen das Ende der Schmutzkonkurrenz. Tarifautonomie und höhere Löhne können sich oberhalb der untersten Haltelinie entfalten. Und tatsächlich: Betriebe passen ihr gesamtes Lohngefüge nach oben an. Denn wenn bisher schon die ausgebildeten Beschäftigten nur 8,50 Euro pro Stunde verdienten, muss ihr Lohn angehoben werden, um die Motivation zu erhalten.

Leider profitieren (noch) nicht alle Beschäftigten vom Mindestlohn; einige Ausnahmen hat der DGB von Anfang an kritisiert. So gilt der Mindestlohn NICHT für

■ Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung;



Stefan Körzell ist Mitglied im Geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Das Mindestlohngesetz lässt viele Fragen offen, die sich erst im Laufe der Jahre über den Klageweg klären lassen können. Gewerkschaftsmitglieder erhalten kostenlos Rechtsberatung und Rechtsschutz. Doch für allgemeine Informationen über das Gesetz bietet der DGB eine Hotline bis Ende 2015 an unter Tel.: 0391/4088003.

Foto: DGB/
Simone M. Neumann

- Auszubildende unabhängig von ihrem Alter im Rahmen der Berufsausbildung;
- Langzeitarbeitslose während der ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung nach Beendigung der Arbeitslosigkeit (Hier zeichnet sich allerdings ab, dass der befürchtete Drehtüreffekt nicht eintritt, wonach alle 6 Monate neue Langzeitarbeitslose eingestellt werden – dennoch stellt diese Ausnahme eine verfassungsrechtliche Ungleichbehandlung dar);
- Praktikanten, wenn das Praktikum verpflichtend im Rahmen einer schulischen oder hochschulischen Ausbildung stattfindet;
- Praktikanten, wenn das Praktikum freiwillig bis zu einer Dauer von drei Monaten zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder Aufnahme eines Studiums dient;
- Jugendliche, die an einer Einstiegsqualifizierung als Vorbereitung der Berufsausbildung oder an einer anderen Berufsbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz teilnehmen;
- ehrenamtlich Tätige.

Bis zum 31. 12. 2016 gilt zusätzlich eine Ausnahme für ZeitungszustellerInnen. Im Jahr 2015 haben sie einen Anspruch auf 75 Prozent des Mindestlohnes und im Jahre 2016 auf 85 Prozent. Ab dem Jahr 2017 haben dann auch ZeitungszustellerInnen Anspruch auf 8,50 Euro, ab 2018 erhalten sie dann den aktuellen Mindestlohn.

Zudem sind – wie oben erwähnt – tarifvertragliche Abweichungen nach unten möglich: Wenn der Tarifvertrag nach dem Entsendegesetz für allgemeinverbindlich erklärt ist, hat der Tarifvertrag Vorrang vor dem allgemeinen Mindestlohn. Diese Ausnahme läuft ebenfalls am 31. Dezember 2016 aus. Aber: Es gibt auch Branchen-Mindestlöhne, die bereits deutlich oberhalb von 8,50 Euro liegen und weiter steigen werden; auch sie haben Vorrang vor dem gesetzlichen Mindestlohn!

Damit das Mindestlohngesetz wirkt, sind engmaschige Kontrollen erforderlich. Das Gesetz sieht in Bezug auf die Dokumentationspflichten vor, dass für gewerbliche Minijobs und in Branchen, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz aufgelistet sind, die Arbeitszeit von Beschäftigten aufgezeichnet werden muss. Zwei Jahre sollen diese Unterlagen aufbewahrt werden – für Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll. Die gesetzliche Vorschrift wurde bereits Ende letzten Jahres durch Verordnungen des Bundesfinanzministeriums aufgeweicht. Bei Berufen mit „ausschließlicher mobiler Tätigkeit“ soll nun nur noch die Gesamtdauer der Arbeitszeit aufgeschrieben werden. Begründung:

Die genaue Zeiterfassung bei diesen Tätigkeiten sei zu kompliziert. Die Gefahr: Arbeitgeber können künftig gerade so viele Stunden aufschreiben, dass der Mindestlohn dabei herauskommt. Dass die Arbeitnehmer womöglich tatsächlich viel länger arbeiten, als sie für 8,50 Euro brutto müssten.

Aber selbst die abgespeckten Aufzeichnungspflichten werden von einigen Vertretern der Union und der Wirtschaft noch zu einem Bürokratiemonster aufgebauscht. In Wahrheit haben diese Leute immer noch nicht ihren Frieden mit dem bereits im Koalitionsvertrag verabredeten Gesetz gemacht.

Der DGB bekommt an seiner Mindestlohnhotline berichtet, wie Arbeitgeber den Mindestlohn zu umgehen versuchen. So werden Minijobbern neue Arbeitsverträge zur Unterschrift vorgelegt, die geringere Arbeitsstunden vorsehen. Erwartet wird dennoch, dass der alte Arbeitsumfang erledigt wird – nun aber un- oder „schwarz“ bezahlt. Deshalb braucht es überprüfbare Vorschriften zur Kontrolle. Beschäftigte sollten ihre Arbeitszeiten selbst notieren und vom Chef oder von KollegInnen gegenzeichnen lassen. Ansprüche von Arbeitnehmern können noch drei Jahre rückwirkend geltend gemacht werden. Viele, die in einem noch so dürftig bezahlten Job stecken, trauen sich nicht, gegen Mindestlohnumgehungen anzugehen. Aber vielleicht nach zwei Jahren, wenn sie eine neue Beschäftigung gefunden haben.

Als Reaktion auf die Umgehungs-Tricks der Arbeitgeber fordert der DGB flankierende Maßnahmen, damit der Mindestlohn wirklich überall ankommt:

- Beweislast bei Mindestlohnansprüchen umkehren – nicht der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber soll künftig nachweisen müssen, wie lange ein Beschäftigter tatsächlich gearbeitet hat;
- Verbandsklagerecht einführen;
- Gesetz zum Schutz von Whistleblowern schaffen;
- Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit auf den Einzelhandel sowie das Bäckerei- und Fleischereihandwerk ausdehnen;
- Mehr Rechte für Beschäftigte bei neuen Arbeitsverträgen;
- Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften einrichten zur Unterstützung des Zolls;
- Prüfdienst der Rentenversicherung aufstocken.

Den Arbeitgebern muss klar sein, dass Verstöße gegen das Gesetz keine Bagatellen sind und mit bis zu 500.000 Euro geahndet werden. Leider werden die versprochenen 1.600 zusätzlichen Kontrolleure beim Zoll erst peu à peu bis 2019 fertig ausgebildet sein. Hier tut Tempo not!

Der DGB wird sich weiterhin gegen Angriffe auf das Mindestlohngesetz wehren. Diejenigen, die in der Aufzeichnungspflicht oder in der Auftraggeberhaftung Bürokratiemonster wittern, entlarven sich selbst als Arbeitgeber, die offenbar bisher schon bestehende Pflichten ignoriert haben. Sie scheinen zu befürchten, dass Gesetzesverstöße sichtbar werden, die bisher stillschweigend geduldet wurden.

Die Wogen werden sich glätten, die Skeptiker verstummen. Wir bleiben aber wachsam: Mindestlohn – dranbleiben.

„Es geht darum, welche Bedeutung der Arbeit am und mit dem Menschen zugebilligt wird“

Jürgen Bothner über Arbeit im Pflegebereich

Das Interview führte Kai Eicker-Wolf

WISO-Info: Die Politik in Deutschland hat in den vergangenen zehn bis 20 Jahren vor allem auf einen Ausbau von Niedriglohnbeschäftigung gesetzt, was insbesondere auf den Dienstleistungsbereich zielte. Ist das mit Blick auf personenbezogene Dienstleistungen, etwa auf die Bereiche Gesundheit und Pflege, tatsächlich eine sinnvolle Strategie gewesen, und wie ist die Beschäftigungssituation und die Bezahlung in diesem Bereich zu bewerten?

Jürgen Bothner: Im Bereich Gesundheit und Pflege ist der Arbeitsmarkt nicht vom Niedriglohnsektor geprägt. Außer in einigen Hilfsdiensten sind wir hier weit weg vom Niedriglohnbereich. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob gewisse Rahmenbedingungen, wie etwa der Übergang zum Fallpauschalen-System, dazu geführt haben, dass im Bereich der Pflege Arbeit verdichtet und Stellen abgebaut wurden. Allgemein ist die Entlohnung etwa im Krankenhaus besser als in der Altenpflege, was mit der gesellschaftlichen Anerkennung der jeweiligen Berufe zu tun hat. Da sind wir bei der Frage, welche Rolle spielt die Arbeit am Menschen, insbesondere, wie wird Frauenarbeit bezahlt und gewertet. Das sind die Themen, die in den letzten 20 Jahren für die Beschäftigungssituation im Bereich Gesundheit und Pflege die größte Rolle spielten: Es geht hier weniger um Niedriglohn, sondern eher darum, welche Bedeutung der Arbeit am und mit dem Menschen in der Gesellschaft zugebilligt wird.

WISO-Info: Tatsächlich ist der Pflegebereich kein klassischer Niedriglohnbereich, aber er ist eben auch kein Bereich gewesen, den man aufgewertet hat. Stattdessen ging es darum, bestimmte Bereiche billig auszubauen.

Jürgen Bothner: In der Pflege haben wir vor allem ein Problem mit den Arbeitsbedingungen. Es gibt dort ja ganz wenig Arbeit in Vollzeit. Normalerweise vergleicht man ja das Lohnniveau von Vollzeitstellen. Wenn aber schon von der Anlage her die Teilzeitarbeit die verbreitetste Beschäftigungsform darstellt – unter anderem auch, weil die Arbeitsbelastungen so hoch sind, dass sie in Vollzeit gar nicht dauerhaft erledigt werden können –, dann hat das natürlich Auswirkungen auf die Attraktivität von Arbeitsplätzen. Und die ist in den letzten Jahren ständig gesunken. Wir haben jetzt schon in einigen Bereichen Riesenlücken, und wenn zukünftig noch der demographische Faktor bei den Beschäftigten in der Pflege hinzukommt, werden wir dort ungefähr doppelt so viele Menschen brauchen. Woher die kommen sollen, angesichts der schlechten Arbeitsbedingungen in Teilzeitstellen, deren Bezahlung oft nicht zum Leben ausreicht, das ist die große Frage.

WISO-Info: Wäre es auch für den Krankenhausbereich sinnvoll, Mindestvorgaben für die personelle Ausstattung zu machen? Wenn ja, gibt es dazu konkrete Ideen?



Jürgen Bothner ist Landesbezirksleiter der Gewerkschaft ver.di in Hessen.

Jürgen Bothner: Es braucht in der Pflege grundsätzlich Personalmindeststandards. Bis in die 90er Jahre gab es einen Mindeststandard, die Pflegepersonalregelung, kurz PRP. Die wurde allerdings abgeschafft. Da ist über Personalabbau gespart worden, und deswegen ist die Arbeitsbelastung mittlerweile so groß, dass es viele Beeinträchtigungen gibt, zum Beispiel die Krankenstände riesig sind. ver.di hat kürzlich (am 24. Juni) eine bundesweite Aktion veranstaltet; alle Krankenhäuser, die sich daran beteiligt haben, haben darauf aufmerksam gemacht, dass laut einer ver.di-Studie 162.000 Stellen in den Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen fehlen, allein 80.000 davon in der Pflege. Wenn man sich das Pflegeförderprogramm der Bundesregierung anschaut, findet man die Ankündigung, mehr Geld für die Pflege zur Verfügung zu stellen – allerdings in einer Größenordnung, bei der pro Krankenhaus ungefähr eine Stelle herauskommt. Das ist weniger als ein Tropfen auf den heißen Stein.

WISO-Info: Die Pflegeversicherung soll jetzt reformiert werden. An die Stelle der drei Pflegestufen sollen fünf Pflegegrade treten. Was bringt die Reform für die Betroffenen und für die in der Pflege Beschäftigten?

JÜRGEN BOTHNER: Für die Betroffenen, die bereits in einer Pflegeeinrichtung sind, ändert sich nichts, sie werden einfach ohne weitere Begutachtung in das neue System überführt. Es gibt für die neuen Pflegegrade 1 und 2 höhere Zuzahlungen. Das System insgesamt ist so aufgebaut, dass die unteren Pflegegrade mehr Eigenzuzahlungen zu leisten haben, so dass die oberen, schwierigeren entlastet werden. Insgesamt bleibt das System aber, was die Finanzierung angeht, gleich. Für die Beschäftigten bedeutet das, es gibt auch hier keine Standards. Es wird zwar so getan, als würde für die einzelnen zu Pflegenden mehr personelle Ansprache zur Verfügung stehen, wenn aber nicht gleichzeitig der Personalschlüssel angepasst wird bzw. eine Mindestausstattung da ist, dann wird ein möglicher Effekt angesichts der Kostensituation und des Sparzwanges, dem die Einrichtungen unterliegen, verpuffen.

WISO-Info: ver.di plädiert ja ohnehin für ein anderes Modell: für eine Pflegevollversicherung statt der Teilkostenversicherung, die wir im Moment haben. Kannst Du kurz erläutern, was Ihr konkret vorschlagt?

JÜRGEN BOTHNER: Wir haben momentan eine Teilkostenversicherung, das heißt, die Pflegeversicherung übernimmt einen Teil der Kosten, und jeder weiß, je nachdem in welcher Einrichtung man sich befindet, muss mehr oder weniger zugezahlt werden. Eine Vollkostenversicherung würde bedeuten, dass alle für die Sicherstellung der Pflege notwendigen Kosten dort eingerechnet würden, aber auch die Kosten, die die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erfordert. Diese Vollkostenversicherung wäre also entsprechend der gesetzlichen Krankenversicherung aufgebaut. Alles Notwendige und gesellschaftlich

Machbare wird also dem zu Pflegenden aus der Vollkostenversicherung bezahlt, das ist die Grundidee. Das würde dazu führen, dass die Pflegeversicherung sicherlich etwas teurer werden würde, was aber nach Auffassung von ver.di schon deswegen zu tragen wäre, eben weil der Vollkostenschutz gegeben sein würde. Eine private Pflegeversicherung ist nur für Teile der Bevölkerung leistbar, dagegen würde unser Modell dafür sorgen, dass die Pflegeversicherung tatsächlich eine solidarische Versicherung wird.

WISO-Info: Die Unterausstattung ist auch im Gesundheitsbereich dramatisch. Die Politik scheint sich um diese Frage herumzuzogeln. Der extrem niedrige Anteil der Bildungsausgaben in Deutschland, gemessen an der Wirtschaftsleistung, stagniert seit Jahren. Im Pflegebereich haben wir schon jetzt zum Teil ganz schwierige Arbeitsbedingungen, und es droht aufgrund der demografischen Entwicklung ein großer Arbeitskräftemangel. Was müsste passieren, um diese Situation zu ändern?

Jürgen Bothner: Die Politik entfernt sich von Jahr zu Jahr mehr von dem Grundgedanken, dass starke Schultern mehr zu tragen haben. Es gibt eine Zwei-Klassen-Medizin, es gibt eine Zwei-Klassen-Bildung. Die Menschen, die aus bildungsfernen bzw. unteren Einkommensschichten kommen, bleiben bildungsfern bzw. erhalten nicht die gleiche heutzutage mögliche Pflege und gesundheitliche Förderung wie jene, die über hohe Einkommen und Vermögen verfügen. Alles was dieser Tage passiert, ist die Fortsetzung und Verschärfung einer Situation, die entstanden ist, weil die Politik sich vor Entscheidungen drückt. Man könnte einfach sagen, es gibt eine einheitliche Versorgung für alle, es gibt eine höhere Besteuerung, damit wird eine Vollkostenversicherung möglich, und alle Menschen, die dazu beigetragen haben, dass die Gesellschaft das Gesicht hat, das sie heute hat, werden im Alter gleich gepflegt. Das passiert aber nicht. Wer nichts hat, der liegt quasi dritter Klasse, und wer sich's leisten kann, der liegt sozusagen an der Elbchaussee und hat eine schöne Aussicht aus seinem Krankenzimmer. Das ist das Problem. Politik müsste entscheiden, Politik muss Regeln formulieren, Politik muss es nicht jedem recht machen, sondern muss gewisse Wertvorstellungen haben – und die sind in den letzten Jahren abhanden gekommen. Die Solidargemeinschaft bröckelt immer mehr und verwandelt sich in eine Wer-kann-sich-was-leisten-Gesellschaft. Qualität hat ihren Preis. Die Politik muss dazu bereit sein, die entsprechenden Weichenstellungen vorzunehmen, damit die Bevölkerung, die Patienten, die Beitragszahler, die Steuerzahler es als richtig und wichtig empfinden, gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass es mit dem Land nach vorne geht.

Mogelpackung: Zur Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen

Von Kai Eicker-Wolf und Achim Truger

Kurz vor den Sommerferien hat der Hessische Landtag mit den Stimmen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den neuen KFA verabschiedet. Notwendig war dies aufgrund eines Urteils des Staatsgerichtshofs: Die alte Fassung, so das hessische Verfassungsgericht, sei unvereinbar mit den entsprechenden Bestimmungen in der Hessischen Landesverfassung. Mit der jüngst erfolgten Neuregelung des KFA hat das Land einen Systemwechsel vollzogen: Künftig soll der Mittelbedarf der Kommunen im Zentrum stehen. Das klingt zunächst einmal so, als ob das Land die Gemeindeebene in Hessen auskömmlich und angesichts der bisherigen gravierenden Finanzprobleme (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2013) besser als bisher finanzieren müsste. Genau das ist aber nicht der Fall: Die Unterfinanzierung von Städten, Gemeinden und Landkreisen wird auch in Zukunft die Lage der Kommunalfinanzen prägen. Stattdessen nutzt das Land die Neuregelung erneut, um seinen Haushalt zu Lasten der Kommunen zu sanieren.

Kai Eicker-Wolf ist Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB Hessen-Thüringen. Achim Truger ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Die Bedeutung des KFA für die Kommunen in Deutschland

Nach den Steuern sind Zuweisungen die mit Abstand wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen: Zuweisungen sind Gelder, die zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften fließen. Der größte Teil der Zuweisungen an die Kommunen stammt von den Ländern, wobei wiederum der bedeutendste Teil der Landeszuweisungen an die kommunale Ebene die Mittel aus dem KFA sind.

Da die Kommunen in Deutschland aufgrund einer unterschiedlich hohen Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe eigene Einnahmen verfügen, erhalten sie im Rahmen des KFA Mittel in Form von Zuweisungen aus dem jeweiligen Landeshaushalt. Ziel des KFA ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen zu vermeiden.

Verfassungsrechtlich verankert ist der KFA im Grundgesetz in Art. 106 Abs. 7. Danach sind die Länder verpflichtet, einen Teil der ihnen zufließenden Gemeinschaftsteuern an ihre Gemeinden weiterzuleiten. Darüber hinaus können die Kommunen im Rahmen des KFA an weiteren Landessteuern beteiligt werden. Wörtlich heißt es in Art. 106 Abs. 7 GG: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“ Die Höhe des Anteils der Kommunen an den Gemeinschaftsteuern – und gegebenenfalls an weiteren Steuern – ist in den Bundesländern je nach Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden unterschiedlich hoch.

Das Alsfeld-Urteil des Staatsgerichtshofs

Die KFA-Neuregelung in Hessen wurde aufgrund des so genannten Alsfeld-Urteils erforderlich. Der Grund der Klage waren Kürzungen der hessischen Landesregierung beim Kommunalen Finanzausgleich. Diese erfolgten ab dem Jahr 2011 in Höhe von 350 Millionen Euro – eine Maßnahme, die von Seiten der Kommunen heftig kritisiert wurde und deren Begründung durch die Landesregierung nicht überzeugend war (vgl. ausführlich Eicker-Wolf/Truger 2013: 23 ff.). Im Mai 2014 erklärte der Hessische Staatsgerichtshof die Kürzungen des Landes dann tatsächlich für rechtswidrig. Geklagt hatte die Stadt Alsfeld: Die Gemeinden, so der Staatsgerichtshof, hätten einen – aus dem in der Landesverfassung verankerten kommunalen Selbstverwaltungsrecht – abgeleiteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Dieser Anspruch bestehe gegen das Land Hessen: Letzteres müsse die Kommunen in die Lage versetzen, Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Das Land sei deshalb gegenüber den Kommunen verpflichtet, für eine entsprechende Finanzausstattung zu sorgen. Da das Land vor seinen ab dem Jahr 2011 beschlossenen Kürzungen keine Finanzbedarfsermittlung vorgenommen habe, verstoße diese Maßnahme gegen die Landesverfassung (vgl. zum Urteil PwC 2014). Zwar kann die bestehende Regel zunächst noch in Kraft bleiben, bis zum Ausgleichsjahr 2016 hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber jedoch eine Neuregelung vorgeschrieben.

Vom Quotensystem zur „Bedarfsorientierung“

Mit der Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) erfolgt der Wechsel vom Verbundquoten-Modell zu einem bedarfsorientierten Ausgleichssystem, das heißt, der Finanzbedarf der Kommunen aufgrund ihrer Aufgabenwahrnehmung wird zur Grundlage des KFA. Viele Kommunalpolitikerinnen und -politiker hatten erwartet, dass diese Neuregelung auf jeden Fall zu einer Besserstellung der Kommunen führen werde. Dabei wurde allerdings übersehen, dass das hessische Verfassungsgericht dem Land einen sehr großen Ermessensspielraum bei der Ermittlung des neuen KFA gelassen hat – und diesen Spielraum hat die schwarz-grüne Landesregierung auch zu ihren Gunsten genutzt.

So war die Enttäuschung in der so genannten „kommunalen Familie“ denn auch groß: Das neue KFA-Verfahren sollte kein zusätzliches Geld für die Kommunen bringen. Allerdings hat die Landesregierung sich aufgrund der massiven Proteste während des Gesetzgebungsverfahrens veranlasst gesehen, hier zumindest etwas nachzubessern. Dieser Schritt dürfte angesichts der einigermaßen gut laufenden Konjunktur und der sich dadurch gut entwickelnden Steuereinnahmen relativ leicht gefallen sein – zumal sie unter dem Strich in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit finanziell deutlich besser als zuvor dastehen dürfte.

Ganz grundsätzlich ist allerdings festzustellen, dass das Land den Spielraum, den das Alsfeld-Urteil des Staatsgerichtshofs zulässt, weitgehend zu Lasten der Kommunen ausgenutzt hat. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil festgelegt, dass die „finanzielle Mindestausstattung“ so bemessen sein muss, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen können. Darüber hinaus bedeute eine angemessene Finanzausstattung, die das Land sicherzustellen habe, auch eine über die Mindestausstattung hinausgehende Mittelzuweisung durch das Land. Während die Mindestausstattung (Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben) jedoch unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zu erfolgen habe, sei der darüber hinausgehende Mitteltransfer an die Kommunen abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes.

Schlechterstellung der Kommunen zu Gunsten des Landes sehr wahrscheinlich

Zunächst einmal kann man hier den Eindruck gewinnen, dass das Land doch eine grundlegende finanzielle Ausstattung der Kommunen sicherzustellen habe, und dass zumindest die Erledigung der Pflichtaufgaben von Städten, Gemeinden und Landkreisen so in Gänze sichergestellt sei. Tatsächlich hat das Land die Pflichtaufgaben und auch die freiwilligen Aufgaben der Kommunen in einem aufwendigen Verfahren ermittelt: Kosten und auch Einnahmen (z.B. aus Gebühren) wurden gegenübergestellt. Allerdings werden die Defizite bei der Erledigung der Pflichtaufgaben durch eine spezielle Durchschnittswertberechnung nur zu rund 91 und nicht zu 100 Prozent berücksichtigt – dadurch fällt das Gesamtdefizit bei der Erledigung der Pflichtaufgaben um 1 Milliarde Euro (!) geringer aus. Dem Gesamtdefizit werden dann die eigenen kommunalen Deckungsmittel (vor allem die Steuereinnahmen der Kommunen) gegenübergestellt. Dadurch schwanken die Zahlungen des Landes an die Kommunen antizyklisch.

Der letzte Punkt ist für sich betrachtet durchaus positiv zu sehen: Hier stellt das Land im Falle eines konjunkturellen Einbruchs die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben sicher. Denn sinken die kommunalen Steuereinnahmen konjunkturbedingt, muss das Land dies durch entsprechende Zuweisungen im Rahmen des KFA ausgleichen. Die freiwilligen Aufgaben werden durch das Land mit einem prozentualen Aufschlag auf die Auszahlung für die Pflichtaufgaben berücksichtigt. Vorwerfen lassen muss sich die schwarz-grüne Landesregierung allerdings, dass die Kosten der Pflichtaufgaben durch die genannte Durchschnittswertberechnung und damit die Landeszuweisungen im neuen KFA künstlich kleingerechnet werden – allerdings lässt das Staatsgerichtshof-Urteil ein solches Verfahren ausdrücklich zu.

Neben der Mindestausstattung überweist das Land auch noch weitere Mittel im Rahmen des Finanzkraftzuschlags und des Stabilitätsansatzes. Das Volumen dieser Mittel hängt allerdings von der allgemeinen Entwicklung der Steuereinnahmen ab. Im Falle eines starken Konjunkturreinbruchs fließen unter Umständen über diese beiden Mechanismen gar keine Gelder an die Kommunen, was die geschilderte antizyklische Wirkung bei der Finanzierung der Pflichtaufgaben zumindest ein Stück weit konterkariert. Zudem hat das Land dafür Sorge getragen, dass Zahlungen, die konjunkturbedingt ausnahmsweise über den nach bisherigem Recht im Verbundsystem den Kommunen zustehenden Mittel liegen, ihnen in den Folgejahren abgezogen werden dürfen. Damit ist es sehr wahrscheinlich, dass das Volumen des KFA zukünftig insgesamt im Durchschnitt erheblich unter dem Volumen nach bisherigem Recht bleiben wird. Die Landesregierung hat diesbezüglich keinerlei aufschlussreiche Finanzszenarien vorgelegt.

Strukturelle Unterfinanzierung bleibt erhalten ...

Trotz der angesprochenen leichten Nachbesserung durch das Land bleibt die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen in Hessen erhalten. Sie erhalten nicht mehr Geld als im alten KFA. Etwas anderes war eigentlich auch nicht ernsthaft zu erwarten, da das Land vor dem Problem steht, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Genau vor solch einer Situation hat der DGB Hessen-Thüringen im Rahmen seiner Kritik an der Verankerung der Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung gewarnt: Aufgrund des Entzugs von Einnahmen durch die angesprochenen Steuerreformen der vergangenen eineinhalb Jahrzehnte wirkt die Schuldenbremse wie ein Ausgabendeckel, der erforderliche höhere Landesausgaben verhindert.

Wie angespannt die kommunale Finanzsituation in Hessen und wie dringend erforderlich zusätzliche Einnahmen für die Städte, Gemeinden und Landkreise eigentlich wären, zeigt allein schon ein Blick auf die kommunale Investitionsentwicklung – also auf die Ausgaben, die zum Erhalt und zur Erweiterung der kommunalen Infrastruktur (Straßen, Brücken, Schulgebäude usw.) getätigt werden. Die hessischen Kommunen zeichnen sich seit Jahren durch eine ausgeprägte Investitionsschwäche aus: Selbst nominal investieren die hessischen Gemeinden, Städte und Landkreise mit knapp 1,5 Milliarden Euro weniger als noch im Jahr 1994 (1,9 Milliarden Euro). Die Investitionsquote – das Verhältnis von (Brutto-)Investitionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – hat sich seit Mitte der 1990er Jahre halbiert. Stimmt die Pro-Kopf-Investitionen der hessischen Kommunen im Jahr 2012 noch ziemlich genau mit den Durchschnittswerten der Flächenländer insgesamt und der alten Bundesländer überein, so ist der Wert für Hessen in den Jahren 2013 und 2014 mit 239,- Euro bzw. 243,- Euro deutlich unter den Durchschnittswert der Flächenländer bzw. der alten Bundesländer (Flächenländer: 2013 = 278,- Euro, 2014 = 296,- Euro, alte Länder: 2013 = 285,- Euro, 2014 = 303,- Euro) gerutscht (ebd.: 24).

Bekanntlich schränken die öffentlichen Haushalte und insbesondere die Kommunen im Falle von finanziellen Engpässen als erstes ihre Investitionstätigkeit ein, das heißt, die im Trend sinkenden Investitionen sind ein klares Indiz dafür, dass die Probleme der Kommunen auf der Einnahmenseite liegen. Den aktuellen Investitionsstau von Gemeinden, Städten und Landkreisen beziffert das jüngst erschienene KfW-Kommunalpanel (KfW Research 2015) auf 132 Milliarden Euro. Auch wenn es für Hessen keine entsprechende Befragung oder Erhebung gibt, ist von einem erheblichen Investitionsstau auch bei den hessischen Kommunen auszugehen.

Literatur:

Bundesministerium der Finanzen (2015): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2005–2014, Berlin.

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt am Main.

KfW-Research (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt am Main.

PwC [PricewaterhouseCoopers] (2014): Gutachten zur Prüfung der vertikalen Bedarfsermittlung des neuen Kommunalen Finanzausgleichs 2016 in Hessen im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Saarbrücken.

Regionales

WISO-Info 3/2015 13

Mehr Qualität in der frühkindlichen Bildung in Hessen ist dringend notwendig

Verausgabtes Finanzvolumen des Landes Hessen im westdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich

Von Kristin Ideler

Wer sich mit der Situation der Kinderbetreuung in Hessen befasst, stößt auf Widersprüchliches. So fordert der Kommunalbericht des Hessischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2014 mit Bezug auf das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG), dass die Kommunen zusätzliche Ausgaben im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung in Hessen kritisch hinterfragen sollen. Vorgeschlagen wird darüber hinaus, Elternbeiträge zu den Kosten der Kinderbetreuung von derzeit durchschnittlich sieben Prozent auf bis zu 33 Prozent zu steigern und den Abbau von lokalen Fachkraft- und Integrationsstandards, die über dem HessKiföG liegen, voranzutreiben.

Dabei blendet der Kommunalbericht aus, dass das HessKiföG allen einschlägigen fachlichen Publikationen zufolge einen mehr als unzureichenden Personalschlüssel enthält, für den das Wort Mindeststandard unter pädagogischen Gesichtspunkten kaum verwendet werden kann. Das folgende Beispiel soll dies zeigen: In einer Kindertagesstätte (Kita) mit vier Gruppen und 20 Kindern im Alter von unter drei Jahren (U3-Bereich) sowie 50 Kindern, die älter als drei Jahre sind (Ü3-Bereich), stehen bei einer Betreuungszeit von bis zu 35 Stunden wöchentlich lediglich 6,64 Vollzeitkräfte (bei einer Arbeitszeit von 39 Stunden pro Woche) zur Verfügung. Wird ein/e BerufspraktikantIn in der Kita beschäftigt, dann entfallen 50 Prozent einer qualifizierten Vollzeitkraft. So sind für die reine Betreuungszeit der Kinder in allen Gruppen im Durchschnitt nie zwei Fachkräfte pro Gruppe verfügbar. Orientiert man sich an der empfohlenen Fachkraft-Kind-Relation der Bertelsmann-Stiftung, so müssten in beiden Bereichen bei der im Rechenbeispiel zu Grunde gelegten Gruppenstärke mindestens 3,33 Fachkräfte pro Gruppe (also insgesamt 13,32) arbeiten (U3-Bereich 1:3 und Ü3-Bereich 1:7,5).

Problematisch sind die Vorgaben im HessKiföG, weil eine pädagogisch adäquate Gruppengröße sowie qualifiziertes Personal die entscheidenden Parameter für die Qualität der frühkindlichen Erziehung und Bildung sind (vgl. Viernickel et al. 2009 und 2013). Die maximale Gruppengröße wurde im HessKiföG für U3-Gruppen auf zwölf (alte Regelung: acht bis zehn) und bei Ü3-Gruppen auf 25 (alt: 15 bis 25) heraufgesetzt – dies stellt einen deutlichen Qualitätsverlust dar. Sinnvoll wäre es, Gruppenstrukturen nach pädagogischen Gesichtspunkten zu gestalten. Deshalb fordert ver.di als größte Interessenvertretungsorganisation der Erzieherinnen und Erzieher eine pädagogisch fundierte Obergrenze von jeweils acht U3-Kindern bzw. 15 Ü3-Kindern pro Gruppe. Auch der Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (BVKJ) sieht dies ähnlich: Da die Betreuungsschlüssel in deutschen Kitas den internationalen Standards nicht mehr entsprechen, plädiert der Verband im U3-Bereich für eine maximale Größe von zwölf Kindern (Ärzte Zeitung 2009). Darüber hinaus fordert ver.di, kinderfreie Zeiten und Ausfallzeiten in die Personalberechnung einzubeziehen: Hierfür sind mindestens zusätzliche 50 Prozent des Personalvolu-

Kristin Ideler ist Gewerkschaftsskretärin für Sozial-, Kinder-, und Jugendhilfe bei ver.di Hessen und publiziert als Soziologin u.a. zu Gender Mainstreaming in Gewerkschaften sowie zur gesellschaftlichen Bedeutung von Sorge-/ Care-Arbeit

mens notwendig. Die im HessKiföG veranschlagten 15 Prozent an Ausfallzeiten decken statistisch gesehen gerade einmal den durchschnittlichen Krankenstand in Kitas ab. Alle anderen kinderfreien Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit, Dokumentation, Ausbildungsanleitung, Abwesenheiten durch Urlaub und Fortbildung etc. werden faktisch nicht berücksichtigt.

Die unzureichende personelle Ausstattung der frühkindlichen Bildung in Hessen wird sich weiter zuspitzen, weil die Bezahlung und die Ausbildungsbedingungen der pädagogischen Fachkräfte unzureichend sind: „Erstens ist hessenweit zum Kita-Jahr 2013/14 ein Personalbedarf von insgesamt 3.520 Fachkräften zu erwarten. (...) Werden (...) Betreuungsquoten vorausgesetzt, die bis zum Jahr 2020 kontinuierlich ansteigen, wird es zu keinem der Berechnungszeitpunkte zu einem Überschuss, sondern zu weiteren Fehlbedarfen kommen“ (Studie Fachkräftebedarf Hessen 2011). Vergleicht man dies mit dem ermittelten Fachkräftebedarf der Bertelsmann-Stiftung 2013, dann sind bei den oben bereits genannten empfohlenen Personalschlüsseln (Verhältnis Personal zu Kindern im U3-Bereich 1:3 und im Ü3-Bereich 1:7,5) sogar 8.600 zusätzliche Erzieherinnen und Erzieher in Hessen nötig. Diese Qualitätsverbesserung in hessischen Kitas würde Mehrausgaben von 373 Millionen Euro (plus 34 Prozent) erfordern – aktuell belaufen sich die Gesamtpersonalkosten auf 1,1 Milliarden Euro (Bock-Famulla et al. 2013).

Insbesondere aufgrund des Ausbaus der U3-Betreuung sind die Kitas in den vergangenen Jahren in Hessen ein expandierendes Beschäftigungsfeld gewesen. So ist die Zahl der Erzieherinnen und Erzieher zwischen 2010 und 2014 um annähernd 10 Prozent gestiegen, 2014 sind in rund 4.129 hessischen Kitas 41.851 Personen tätig (destatis 2014: 94-98). Dabei sind allerdings nicht alle Arbeitsplätze tatsächlich besetzt: So sind im Mai 2015 im Bereich Kinderbetreuung 654 offene Stellen gemeldet. Tatsächlich werden nicht alle offene Stellen der Agentur für Arbeit gemeldet – der wirklich bestehende Bedarf liegt um ca. 50 Prozent höher bei rund 1.300 nicht besetzten Arbeitsplätzen. Zur gleichen Zeit sind in Hessen 1.233 Personen in diesem Bereich als arbeitslos gemeldet, laut Arbeitsagentur hängt dies auch mit dem Wunsch nach einer Vollzeitstelle zusammen. Drei von vier arbeitslosen ErzieherInnen waren aufgrund des Fachkräftemangels nur weniger als sechs Monate arbeitslos, sodass diese „freiwillige Arbeitslosigkeit“ gerade in Bundesländern wie Hessen zeitlich sehr begrenzt ist (Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt Report 2014).

Es ist erfreulich, dass sich in Hessen die Zahl der Vollzeitbeschäftigten relativ zur Zahl der Teilzeitkräfte erhöht hat. Im Ländervergleich jedoch ist Hessen mit einer Zuwachsrate des Vollzeitpersonals im Verhältnis zu Teilzeitbeschäftigten von 48 Prozent eher im unteren Mittelfeld zu finden (Bundesagentur für Arbeit 2014: 9). In Niedersachsen etwa beträgt der Anstieg 58 und in Baden-Württemberg 52 Prozent. Kita- und Gruppenleitungen

werden zwar zumeist unbefristet angestellt, jedoch hat jede zweite hessische Inklusionsfachkraft (52 Prozent) einen Zeitvertrag. Im Bundesdurchschnitt trifft das lediglich auf 31 Prozent der Inklusionsfachkräfte zu (Bertelsmann-Stiftung 2015). Durch diesen Umstand verschlechtert sich die Qualität der frühkindlichen Erziehung noch mehr, da gerade Teilzeitkräfte unter besonderem Zeitdruck stehen. Die Zeit für Supervision, Elterngespräche, Dokumentation und Fortbildung (mittelbare pädagogische Arbeit) macht, wie bereits angesprochen, mindestens ein Viertel der erzieherischen Aufgaben aus. Während Vollzeitkräfte hierfür tendenziell leichter Zeit einplanen können, werden Teilzeitkräfte meist mit ihrer kompletten Arbeitszeit für die eigentliche Kinderbetreuung verbucht. Die mittelbare pädagogische Arbeit muss aber dennoch erledigt werden. In Hessen ist der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 21 Wochenstunden arbeiten, mit 18 Prozent nach Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz der dritthöchste unter allen Bundesländern (ebd.).

Das HessKiföG ist aufgrund der genannten Mängel alles andere als ein Qualitätsgesetz. Das derzeitige Paradigma der hessischen Landesregierung bei der frühkindlichen Bildung lässt sich zugespitzt als „zu wenig Masse und keine Klasse“ umschreiben. Die Landesregierung zeigt bislang keine Bereitschaft, ausreichende Landesmittel für die frühkindliche Erziehung und Bildung zur Verfügung zu stellen. Zwar lädt das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) seit 2014 jährlich zum Runden Tisch Kinderbetreuung ein, welcher als Forum für den Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Verbänden und Interessengruppen in diesem Feld dienen soll. Dabei handelt es sich um ein nicht-öffentliches Diskussionsforum, das zwar keine Beschlüsse fassen oder Dinge verbindlich regeln kann, sich aber durch konstruktive und sachlich orientierte Dialoge auszeichnet. Allerdings müssen den Gesprächen nun auch finanzpolitische Taten folgen. Dies ist umso dringlicher, als das Betreuungsverhältnis für Kinder ab drei Jahren nach den Ergebnissen der Bertelsmann-Stiftung in den hessischen Kindergartengruppen das ungünstigste aller westlichen Bundesländer darstellt.

Das hier rein statistisch aufgearbeitete Betreuungsverhältnis sieht im Kita-Alltag für Hessen noch ungünstiger aus. Da eine Erzieherin aufgrund von Teamgesprächen, Fortbildung und Urlaub höchstens 75 Prozent ihrer Arbeitszeit für pädagogische Arbeit nutzen kann, betreut sie in Hessen tatsächlich 13 Kinder im Ü3-Bereich und 5,1 im U3-Bereich (Bertelsmann-Stiftung 2015). Auch die Strategie der hessischen Landesregierung beim U3-Ausbau entspricht nicht den Qualitätsanforderungen frühkindlicher Bildungsarbeit. Oft werden Gebäude in Betrieb genommen, die nur teilweise Kita-gerecht sind (mangelhafte Schallisolierung oder fehlende bzw. inadäquate Außenbereiche). Dort, wo geeignete Neubauten entstehen, müssen die Eltern sehr hohe Kitabeiträge zahlen, so dass einzelne neue Kitas wegen zu geringer Auslastung gar nicht eröffnen können.

Perspektiven: Masse und Klasse notwendig!

Es ist dringend erforderlich, dass die Fachkraft-Kind-Relation an wissenschaftliche Qualitätsstandards angepasst und das HessKiföG entsprechend nachgebessert wird. Konkret sollten kleinere Gruppen (8 Kinder bei U3 und 15 Kinder bei Ü3) festgeschrieben werden und die „kinderfreie“ Zeit (Richtwert: 50 Prozent kinderfreie Zeit inklusive Ausfallzeiten) Berücksichtigung finden (ver.di 2014). Auch sollte davon abgesehen werden, Zusatzkräfte wie BerufspraktikantInnen sowie fachfremdes Personal auf den Personalschlüssel anzurechnen.

Dass es anders geht, zeigt ein Blick in andere Bundesländer: So liegen in Baden-Württemberg die Zuschüsse des Landes bei fast 25 Prozent, in Nordrhein-Westfalen sogar bei 38 Prozent – in Hessen bei gerade einmal 17 Prozent. Die finanzielle Belastung der Kommunen ist in Hessen die höchste im Bundesdurchschnitt (Bertelsmann-Stiftung 2015). Generell ist die stärkere Einbeziehung von Bund und Ländern bei der Finanzierung dringend geboten. Ohne ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes wird aber selbst in großen und vergleichsweise wohlhabenden Bundesländern wie Hessen die Aufstockung der Personalmittel nicht zu stemmen sein.

Literatur:

Ärzte Zeitung (2009): Mehr Personal in die Kitas! Pädiater halten Betreuungsschlüssel für veraltet.
<http://www.aerztezeitung.de/medizin/fachbereiche/?sid=539090>, letzter Zugriff: 13.09.2015. Weimar.

Bertelsmann-Stiftung (2015): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2015:
Auf: www.laendermonitor.de, letzter Zugriff: 08.09.2015. Gütersloh.

Bock-Famulla, Kathrin, Lange, Jens (2013): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013. Transparenz schaffen – Governance stärken. Verlag Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik, Zahlen für Hessen 2015: Arbeitsmarktberichterstattung. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfte in der Kinderbetreuung und -erziehung. Frankfurt.

destatis – Statistisches Bundesamt (2014): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2014.
Auf: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/TageseinrichtungenKindertagespflege5225402147004.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff: 13.09.2015. Wiesbaden.

Hessischer Rechnungshof (2014), Kommunalbericht 2014, Wiesbaden.

Hessisches Sozialministerium (2011): Fachkräftebedarf in Kindertrageseinrichtungen in Hessen: Empirische Analysen und Modellrechnungen. Zum Personalbedarf in Kindertageseinrichtungen in den Jugendamtsbezirken in Hessen, Wiesbaden.

Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006 zuletzt geändert durch Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) vom 23. Mai 2013 (GVBl. S. 207). Hessischer Landtag, Wiesbaden.

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (2013): Verwirklichung von Kinderrechten braucht bundesweit einheitliche Mindeststandards für Kindertageseinrichtungen. Broschüre der Fachgruppe Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, Berlin

Viernickel, Susanne, Nentwig-Gesemann, Iris u.a.: Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Bildungsaufgaben, Zeitkontingente und strukturelle Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen. Ein Forschungsbericht, Berlin, 2013

Viernickel, Susanne; Schwarz, Stefanie: Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. Eine Expertise. Berlin, 2009

„... mit den Anforderungen an eine gleichheitsgerechte Besteuerung nicht mehr in Einklang zu bringen“

Zur Reform des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes

Von Raoul Didier

Raoul Didier ist Referatsleiter für Steuerpolitik beim DGB Bundesvorstand

Am 8. Juli hat die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf zur Novellierung des Erbschaftsteuerrechts beschlossen (Bundesregierung 2015a). Ausgehend von einem Überblick über die Entwicklung des Privatvermögens und dessen Besteuerung im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer werden nachfolgend die wichtigsten geplanten Neuregelungen vorgestellt. Insbesondere werden dabei die Anforderungen an die Sicherung von Arbeitsplätzen analysiert, denen Unternehmenserben künftig unterworfen sein sollen, wenn sie in den Genuss weitreichender oder gar völliger Steuerfreiheit kommen wollen. Abschließend werden die Anforderungen des DGB an eine verfassungsfeste und verteilungsgerechte Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen beschrieben.

Zuwachs, Konzentration und Besteuerung von Privatvermögen in Deutschland

Deutschland ist ein reiches Land, doch der Reichtum ist extrem ungleich verteilt: Die untere Hälfte der Bevölkerung besitzt kaum Vermögen und kann auch kaum welches bilden. 2012 waren sogar rund 3,3 Millionen Haushalte überschuldet (iff 2014). Zugleich ballt sich immer mehr Vermögen bei einer kleinen Gruppe. Nach aktuellen Schätzungen verfügten die reichsten 10 Prozent der Deutschen 2012 über 74 Prozent des gesamten Nettovermögens in Höhe von 9,3 Billionen Euro. Das reichste Prozent besaß etwa ein Drittel und die 40.000 reichsten Haushalte in Deutschland sammelten zwischen 14 und 16 Prozent bei sich an (DIW 2015). Bei allen Unsicherheiten, die mit der Schätzung des Privatvermögens einhergehen, ist darüber hinaus auch ein rasanter Zuwachs zu verzeichnen. So wies der DGB Verteilungsbericht 2011 für das Jahr 2002 noch ein Netto-Privatvermögen in Höhe von 4,5 Billionen Euro und für das Jahr 2007 bereits 6,6 Billionen Euro aus (DGB 2011).

Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer an Bedeutung gewinnen müsste. Erstens, weil das Privatvermögen insgesamt stetig zunimmt und zweitens, weil seine Konzentration bei den Reichsten auch zu einer insgesamt stärkeren Besteuerung führen müsste. Denn das Steuerrecht schreibt – und das gilt unabhängig von Änderungen des Erbschafts- und Schenkungssteuerrechts für die vergangenen Jahrzehnte – auch für vererbtes oder verschenktes Vermögen im Grundsatz eine progressive Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen vor. So kommen aktuell je nach Verwandtschaftsgrad Freibeträge zwischen 20.000 und 500.000 Euro zur Anwendung sowie zusätzlich je nach Verwandtschaftsgrad und Höhe des steuerpflichtigen Erwerbs Steuersätze zwischen sieben und 50 Prozent (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Freibeträge und Steuersätze nach § 16 und § 19 ErbStG

Steuersätze (in Prozent)				
Wert des steuerpflichtigen Erwerbs bis einschl. ... Euro	Steuerklasse I (z.B. Ehegatten, Kinder)	Steuerklasse II (z.B. Geschwister, Neffen/Nichten, Schwiegereltern)	Steuerklasse III (nicht oder entfernt Verwandte)	
75.000	7	15	30	
300.000	11	20	30	
600.000	15	25	30	
6.000.000	19	30	30	
13.000.000	23	35	50	
26.000.000	27	40	50	
über 26.000.000	30	43	50	
Freibeträge (in Euro)				
Ehegatten und Lebenspartner/ innen	Kinder und verwaiste Enkel	Enkel	Urenkel, im Erbfall: Eltern, Großeltern	Andere
500.000	400.000	200.000	100.000	20.000

Gemessen am gesamten Steueraufkommen des Staates kommt der Steuer auf Erbschaften und Schenkungen tatsächlich aber nur noch die Bedeutung einer Bagatellsteuer zu. So trug sie im Jahre 2014 mit rund 5,4 Milliarden Euro lediglich 0,83 Prozent zum gesamten Steueraufkommen des Staates bei. Im Vergleich dazu erbrachte beispielsweise die Lohnsteuer im gleichen Zeitraum rund ein Viertel aller Steuereinnahmen. Dabei handelt es sich bei den Steuern auf Erbschaften und Schenkungen des Jahres 2014 bereits um ein Ergebnis, das über dem Trend liegt. Dies wohl in erster Linie deshalb, weil in Erwartung der zwischenzeitlich festgestellten Verfassungswidrigkeit des Erbschaftssteuerrechts viele Vermögensübertragungen vorgezogen wurden, um einer befürchteten höheren Besteuerung zu entgehen. Dieser Schluss liegt nahe, weil der Anteil des im Wege der Schenkung übertragenen Unternehmensvermögens gegenüber dem Erwerb von Todes wegen stark angestiegen ist, und zwar von rund 67 Prozent im Jahre 2010 auf 89 Prozent im Jahre 2013 (DIW 2015).

Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass der Beitrag der Erbschaftsteuer zum gesamten Steueraufkommen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung verloren hat und

bis 2019 wohl weiter an Bedeutung verlieren wird. Da ein Vermögenszufluss aus Erbe oder Schenkung nicht – oder im besten Falle nur geringfügig – aus eigener Leistung des Steuerpflichtigen herrührt, ist hier ein Vergleich mit der Entwicklung des Lohnsteueraufkommens sinnvoll und gerechtfertigt: Wie keine andere Steuer knüpft die Lohnsteuer unmittelbar an die eigene Leistung des Steuerpflichtigen an. Beim Vergleich der voraussichtlichen Entwicklung von Erbschaft- und Lohnsteuer bis zum Ende des Jahrzehnts (Basisjahr 2010) fällt auf, dass die Abweichung vom Trend der allgemeinen Steuerentwicklung dem Betrage nach gleich hoch ist – allerdings mit unterschiedlichem Vorzeichen: Während die Lohnsteuer voraussichtlich um 27 Prozent 2019 über dem Wert der allgemeinen Steuern liegen wird, liegt die Erbschaftsteuer zum gleichen Zeitpunkt voraussichtlich um den gleichen Wert darunter. Hieran wird auch der jüngst vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes nur wenig ändern. Somit ist absehbar, dass Steuern auf Erbschaften und Schenkungen weiter an Bedeutung verlieren werden.

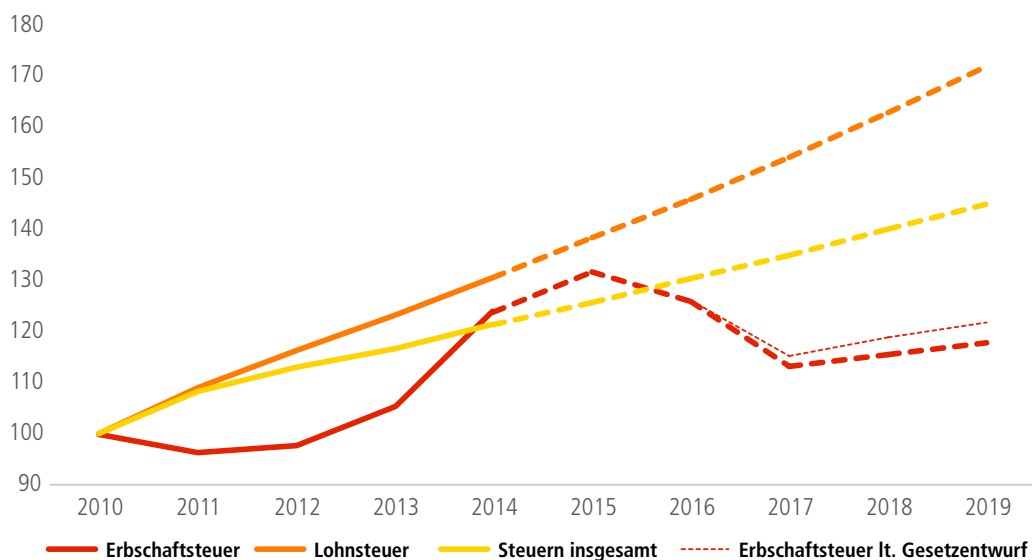


Abbildung 1: Entwicklung des Aufkommens aus allen Steuern, der Lohnsteuer und der Erbschaftsteuer bis 2019. Quelle: AK Steuerschätzung; Gesetzentwurf der Bundesregierung, eigene Berechnungen; Basisjahr 2010, ab 2014 geschätzt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Erbschaftsteuerrechts

Wie der Titel „Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes“ schon deutlich macht, geht es der Bundesregierung nicht um eine grundlegende Überarbeitung. Vielmehr soll den Beanstandungen des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 17. Dezember 2014 Rechnung getragen werden. In seinem Urteil hat das Gericht im Kern festgestellt: „Die

Verschonung von Erbschaftsteuer beim Übergang betrieblichen Vermögens (...) ist angesichts ihres Ausmaßes und der eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.“ Damit beanstandete es ausgerechnet jene Passagen, die erst 2009 im Zuge einer ebenfalls durch das BVerfG angestoßenen Reform Eingang in das Gesetz gefunden hatten. Und auch dieses vormalige Urteil war nicht die erste höchstrichterliche Kritik am Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz, so dass dieses mittlerweile seit rund 30 Jahren gegen den Grundsatz „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ verstößt. Verantwortlich hierfür waren stets Regelungen, die insbesondere sehr große Vermögen unverhältnismäßig privilegierten.

Die Lohnsummenregel

Eine Steuerverschonung des übertragenen Betriebsvermögens ist sowohl im seit 2009 gültigen Gesetz als auch im aktuellen Gesetzentwurf enthalten. Eine Steuerverschonung wird eingeräumt, wenn in den ersten fünf bis sieben Jahren nach Erbe oder Schenkung eine gewisse Lohnsumme in dem übertragenen Unternehmen nicht unterschritten wird. Nachdem in früheren Verfahren Rechtfertigungen für die Privilegierung großer Vermögen vor den Karlsruher Richtern nicht überzeugen konnten, war hernach mit dieser Lohnsummenregel unter dem Vorwand des Arbeitsplatzerhalts eine Rechtfertigung im vorgeblichen Interesse des Gemeinwohls gefunden. Nachdem die Richter am geltenden Recht kritisierten, dass die Lohnsummenregel nur für Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten und damit für die übergroße Zahl der Betriebe nicht gilt, wurde im Gesetzentwurf diese Schwelle nun auf vier Beschäftigte bei gleichzeitig aber deutlich geringeren sonstigen Anforderungen abgesenkt. Folgendes aus dem Gesetzentwurf abgeleitete und in Abbildung 2 illustrierte Beispiel zeigt, wie unzureichend diese Anforderungen sind: In einem Betrieb mit acht Beschäftigten wird in den fünf Jahren vor der Vermögensübertragung im Jahresdurchschnitt eine Lohnsumme von 320.000 Euro ausgezahlt. Damit der Erbe in den Genuss einer 85-prozentigen Steuerfreiheit kommt, genügt es, wenn er in seinen ersten fünf Jahren als neuer Chef im Jahresdurchschnitt nur noch die Hälfte, also 160.000 Euro, auszahlt. Was vom Fiskus in diesem Fall als Nachweis erfolgreicher Unternehmensführung mit Steuergeschenken prämiert werden soll, würde für die Beschäftigten schlicht eine Katastrophe bedeuten – sei sie nun durch einen drastischen Lohn- oder Arbeitsplatzabbau oder durch beides verursacht.

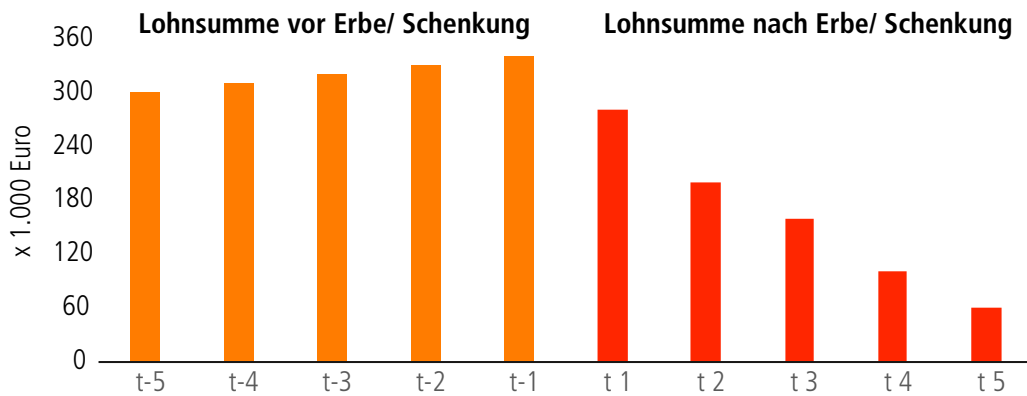


Abbildung 2: Lohnsummengrenze für 85 Prozent Steuerfreiheit bei Betrieben mit 4 bis 10 Beschäftigten.
Quelle: Eigene Beispielrechnung.

x = Lohnsumme in Tausend Euro, t= Jahr

Auch wenn es sich um größere Betriebe handelt oder der Erbe bzw. Beschenkte auf eine vollständige Steuerfreiheit abzielt, sind die Anforderungen der Lohnsummenregel nicht an nennenswert anspruchsvollere Voraussetzungen geknüpft, wie die Übersicht in Tabelle 2 zeigt. Aber selbst dann, wenn ein Unternehmen bruchlos und weiter prosperierend fortgeführt wird, ist nicht einsichtig, warum dies mit Steuergeschenken belohnt werden soll, die nicht nur im Ausnahmefall Millionenbeträge zu Lasten des Fiskus bedeuten werden. Hinzu kommt außerdem, dass auch in Zukunft vererbte oder verschenkte Vermögensgegenstände, die nicht als Betriebsvermögen gelten, diesem dennoch zugerechnet werden dürfen, soweit dieser Anteil 10 Prozent des Betriebsvermögens nicht übersteigt.

Anzahl der Beschäftigten	85-prozentige Steuerfreiheit (bei einer Haltefrist von 5 Jahren)	vollständige Steuerfreiheit (bei einer Haltefrist von 7 Jahren)
	Jahresdurchschnittliche Lohnsumme während der Haltefrist gemessen am Jahresdurchschnitt der 5 Jahre vor der Vermögensübertragung	
bis 3	keine	keine
4 – 10	50 %	71,4 %
11 – 15	60 %	81 %
16 und mehr	80 %	100 %
Bei Unterschreiten der Mindestlohnsumme reduziert sich die Steuerermäßigung in entsprechendem prozentualen Anteil.		

Tabelle 2: Voraussetzungen zur Verschonung des Betriebsvermögens von der Erbschaft- und Schenkungsteuer nach der Lohnsummenregel im Regierungsbeschluss vom 8. 7. 2015

Verschonungsbedarfsprüfung und Verschonungsabschlag

Besonders deutliche Kritik hatte das BVerfG an der pauschal gewährten Steuerverschonung bei der Übertragung größerer Unternehmen geübt. „Hier erreicht die Ungleichbehandlung schon wegen der Größe der steuerbefreiten Beträge ein Maß, das ohne die konkrete Feststellung der Verschonungsbedürftigkeit des erworbenen Unternehmens mit den Anforderungen an eine gleichheitsgerechte Besteuerung nicht mehr in Einklang zu bringen ist“ (BVerfG 2014). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung reagiert hierauf mit der Einführung einer „Verschonungsbedarfsprüfung“ für solche Fälle, bei denen der Wert des übertragenen Betriebsvermögens pro Begünstigtem 26 Millionen Euro (in bestimmten Fällen 52 Millionen Euro) übersteigt. Bei der Prüfung selbst bleibt dann aber der Wert des erworbenen Betriebsvermögens völlig außer Betracht! Vielmehr müssen Steuerpflichtige hierbei nachweisen, dass nur die Hälfte ihres Vermögens (welches das bereits vorhandene wie auch das erhaltene, aber nicht begünstigte, umfasst) nicht ausreicht, um die Steuerschuld vollständig zu begleichen. Das wäre also so, als ob ein Lohnsteuerzahler eigentlich noch 1.500 Euro Steuern nachzahlen müsste, diese aber erlassen bekommt, weil er gerade nur über 2.900 Euro auf seinem Konto verfügt. Da gerade bei Unternehmensfortführungen eher die sorgfältig gestaltete Schenkung die Regel ist, wird es für viele Unternehmerfamilien ein Leichtes sein, die entsprechenden Voraussetzungen für diese Privilegierung zu schaffen.

Aber auch Begünstigte, die über so viel Vermögen verfügen, dass sie diese Prüfung dennoch nicht bestehen (oder die dem Fiskus keinen Einblick in ihre Vermögensverhältnisse gewähren wollen), müssen auch in Zukunft nicht um die Steuerverschonung für ihr erworbenes Betriebsvermögen fürchten. Für sie hat man sich im Bundesfinanzministerium das Modell des Verschonungsabschlags einfallen lassen. Hiernach reduziert sich lediglich die Steuerfreiheit in kleinen Schritten. Je 1,5 Millionen Euro, die das erworbene Betriebsvermögen die vorgenannten Schwellenwerte überschreitet, nimmt der Steuervorteil um 1 Prozent ab, ohne diesen jedoch völlig zu verlieren. Wessen erworbenes Betriebsvermögen 90 Millionen Euro über dem Schwellenwert liegt, kann dieses in jedem Fall noch zu einem Fünftel bzw. zu mehr als einem Drittel der Besteuerung entziehen, je nachdem ob die Haltefrist (s.o.) fünf oder sieben Jahre betragen soll. Insbesondere dieser Verschonungsabschlag dürfte bei einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung auf tönernen Füßen stehen, da sie eben keine „konkrete Feststellung der Verschonungsbedürftigkeit“ zur Voraussetzung hat, wie sie das BVerfG aber recht unmissverständlich einfordert. Wie aus einer Protokollerklärung der SPD-geführten Bundesministerien hervorgeht, hegten auch sie offenbar Zweifel dieser Art, was sie aber nicht daran hinderte, der Kabinettsvorlage zuzustimmen (Bundesregierung 2015 b).

Die Position des DGB

Eine gute und verteilungsgerechte Steuerpolitik verlangt mehr, als das Steuerrecht endlich wieder auf den Boden des Grundgesetzes zu stellen – doch ist dies das Mindeste, das es einzufordern gilt. Vor dem Hintergrund der ungebremsten und über Jahrzehnte durch verfassungswidrige Regelungen begünstigten Vermögenskonzentration ist daher die von der Bundesregierung proklamierte „minimalinvasive“ Korrektur der bestehenden Verschonungsregeln keinesfalls ausreichend. Denn die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik zeigt, dass durch diese Verschonungsregeln der steuerfreie Anteil umso höher ist, je größer Erbschaften und Schenkungen ausfallen, da diese Erwerbe vor allem aus Unternehmensvermögen bestehen.

Das von Unternehmerfamilien und ihrer Lobby gebetsmühlenartig vorgetragene Argument, härtere Regeln würden den Unternehmen notwendige Liquidität entziehen und damit Arbeitsplätze gefährden, kann nicht überzeugen. Anlässlich der Beratungen zum Erbschaftsteuerreformgesetz im Jahre 2008 hatte der DGB dazu bereits eigene Untersuchungen angestellt (DGB Bundesvorstand 2007 und 2008). Diese Untersuchungen, die sich zudem noch auf Zeiträume beziehen, in denen die aktuell geltende, gezielte Verschonung des Betriebsvermögens noch gar nicht in Kraft war, hatten zweierlei klar belegt: Zum einen konnte keine Bundesregierung – egal welcher politischer Couleur – Erkenntnisse nachweisen, „wonach die deutsche Erbschaftbesteuerung ursächlich für eine etwaige Unschlüssigkeit der Erben hinsichtlich der Weiterführung von Familienbetrieben sei“. Genauso wenig lagen Erkenntnisse darüber vor, wie lange Unternehmen nach dem Erbfall fortgeführt wurden. Zum anderen konnte der DGB schon im Jahr 2007 zeigen, dass auch die Statistik des Bundesfinanzministeriums über Steuerzahlungsrückstände keine Anhaltspunkte für die Annahme liefert, dass die Begleichung der Erbschaftsteuerschuld ein Problem in nennenswerter Größe darstellt. Dies ist ein weiteres Argument dafür, dass der Abbau von Verschonungsregeln nicht zu einer flächendeckenden Gefährdung betroffener Betriebe führt: Das Steuerrecht bietet die Möglichkeit einer Stundung von bis zu zehn Jahren, wenn dies zur Erhaltung des Betriebs notwendig ist. Ein Erbe kann sich die Steuerschuld sogar zinslos stunden lassen, während außerhalb des Erbrechts gestundete Steuern mit 0,5 Prozent pro Monat zu verzinsen sind.

Allerdings besteht aus Sicht der Beschäftigten ein hohes Interesse an gesellschaftsrechtlichen Konstruktionen, die sich für eine auf Kontinuität und Beschäftigungssicherung ausgerichtete Betriebspolitik bewährt haben. Hierzu zählen etwa in Familienbesitz befindliche Unternehmen, deren Satzung bestimmt, dass die Ausschüttung des Gewinns nahezu vollständig beschränkt ist und dass im Falle des Ausscheidens eines der Familie angehörigen Anteilseigners aus der Gesellschaft eine Abfindung erheblich unter dem gemeinen Wert vorgesehen ist. Solche Regelungen sorgen dafür, dass in Unternehmen

verlässlich reinvestiert wird und einer überzogenen Orientierung auf den Shareholder Value enge Grenzen gesetzt sind. Hierauf nimmt das geltende Recht allerdings keine Rücksicht. Selbst dann, wenn beispielsweise eine Veräußerung zum Börsenwert gar nicht möglich ist, muss dieser bei der Ermittlung der Steuerschuld dennoch zu Grunde gelegt werden. Dies schmälert die Attraktivität dieser im Grunde positiven zivilrechtlichen Eigentümervereinbarungen, ohne dass hierfür eine steuersystematische Rechtfertigung zu erkennen ist. Deshalb plädiert der DGB in solchen Fällen dafür, dass hier eine Ausnahme vom Grundsatz der Bewertung nach dem gemeinen Wert – also dem Preis, der bei einer Veräußerung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielen ist – möglich sein soll, um die Übertragung dieser Unternehmensanteile realitätsgerecht zu besteuern, anstatt sie vollständig von der Steuer zu befreien.

Voraussetzung hierfür – wie auch dafür, dass das Erbschaftsteuerrecht wieder verfassungsfest wird – ist aber, dass endlich mit der Vorzugsbehandlung bestimmter Arten von Vermögen Schluss gemacht werden muss. Insofern in besonderen Härtefällen dennoch steuerlich verursachte Liquiditätsschwierigkeiten nicht ausgeschlossen werden können, sollte über das derzeitige Recht hinaus über weiter gehende Stundungsmöglichkeiten nachgedacht werden. Es allerdings wie im Gesetzentwurf pauschal als „erhebliche Härte“ zu bezeichnen, wenn der Begünstigte einen Kredit zur Begleichung seiner Steuerschuld aufnehmen müsste, ist eine starke Übertreibung. Die Inanspruchnahme eines Kredites, insbesondere zur Liquiditätssicherung von Unternehmen, ist ein völlig normaler Alltagsvorgang und kann nur dann als erhebliche Härte bezeichnet werden, wenn hiervon die Überschuldung des Begünstigten oder des von ihm erworbenen Unternehmens zu erwarten wäre.

Literatur

Bundesregierung (2015 a): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Bundesregierung (2015 b): Protokollerklärung der A-Ministerien zum Kabinettsbeschluss des Gesetzentwurfs zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in der Sitzung des Bundeskabinetts am 8.7. 2015

Bundesverfassungsgericht (2014): 1 BvL 21/12

DGB Bundesvorstand (2011): Aufschwung für alle sichern! – Verteilungsbericht 2011, Berlin 2011

DGB Bundesvorstand (2008): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zur Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer vom 10. März 2008

DGB Bundesvorstand (2007): Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer muss Steueraufkommen deutlich erhöhen, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 3/2007

DIW (2015): Wochenbericht Nr. 7

iff (2014): iff-Überschuldungsreport 2014

Löhne erhöhen statt Steuern senken – nachhaltige Handlungsoptionen im Aufschwung

Von Ingo Schäfer und Tobias Peters

Steuersenkungen sind populär. Gerade erst hat der Bundestag beschlossen, Steuersenkungen vorzunehmen. Angesichts von Wirtschaftsaufschwung, „Rekordsteuereinnahmen“ und einem ausgeglichen Bundeshaushalt scheint dies ein geradezu logischer Schritt zu sein. Doch bei näherer Betrachtung ist die Analyse nicht ganz so eindeutig – es spricht sogar nur wenig dafür, Steuern großflächig und insbesondere zu Gunsten der höchsten Einkommen zu senken. Angebrachter wäre es, den Steuertarif so zu ändern, dass untere und mittlere Einkommen entlastet würden, jedoch ohne dass es zu Steuerausfällen käme. Vor allem aber sollten die Beschäftigten durch merkliche Lohnerhöhungen am Aufschwung beteiligt werden.

Der Bundestag hat am 18. Juni 2015 mit Zustimmung des Bundesrats vom 10. Juli 2015 beschlossen, die Einkommensteuerbelastung zu senken. Diese Entlastung umfasst im Wesentlichen drei Aspekte: erstens die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des Grund- und Kinderfreibetrags, einschließlich einer (nicht verfassungsrechtlich vorgeschriebenen) Anhebung des Kindergelds. Zweitens wurde der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende erhöht und nach Kinderzahl gestaffelt. Drittens soll die sogenannte „kalte Progression“ bekämpft werden, indem der gesamte Einkommensteuertarif nach rechts gestreckt wird.

Die tatsächliche Entlastung durch die Maßnahmen ist überschaubar. Für einen durchschnittlich verdienenden Single liegen sie 2016 gegenüber 2014 bei knapp acht Euro im Monat. Davon entfallen allein über fünf Euro auf die Anhebung des Grundfreibetrags. Diese Anhebung ist zwingend erforderlich, um – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – das Existenzminimum steuerfrei zu stellen. Für höhere Einkommen fällt die Entlastung deutlicher aus, da sie von der Rechtsstreckung des Steuertarifs (im Zuge des Abbaus der „kalten Progression“) profitieren. Alleinerziehende Eltern profitieren zusätzlich von der deutlichen Anhebung des Alleinerziehenden-Entlastungsbetrags. Bei durchschnittlichem Einkommen liegt die Entlastung hier monatlich bei gut 30 Euro. Hinzu kommen die sechs Euro Kindergelderhöhung. Einem Ehepaar mit durchschnittlichem Einkommen verbleiben ungefähr 18 Euro mehr, ebenfalls zuzüglich der sechs Euro Kindergeld.

Die Steuersenkungen führen auf der anderen Seite unmittelbar zu Mindereinnahmen von jährlich 5,4 Milliarden Euro für Bund, Länder und Gemeinden (vgl. Bt.-Drs. 18/5244). Die Erhöhungen der Freibeträge (Grundfreibetrag, Kinderfreibeträge und Alleinerziehenden-Entlastungsbetrag) belasten die öffentlichen Haushalte mit gut 3,5 Milliarden Euro. Die Erhöhungen der Freibeträge sind gleichwohl sinnvoll und notwendig, da sie insbesondere Personen mit niedrigem Einkommen sowie Familien entlasten. Die Bekämpfung der „kalten Progression“ hingegen kommt vor allem Personen mit hohem Einkommen zugute,

Ingo Schäfer ist Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen. Tobias Peters ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Wirtschaft an der Universität Bremen.

die in absoluten Zahlen stärker entlastet werden. Die Steuerverluste für Bund, Länder und Gemeinden betragen für den Abbau der „kalten Progression“ rund 1,5 Milliarden Euro.

Einkommensteuer senken wegen „Rekord-Steuereinnahmen“?

Die Auseinandersetzung um die Bekämpfung der „kalten Progression“ wurde besonders intensiv geführt. Hauptargumente der Befürworter eines Abbaus sind die „Rekord-Steuereinnahmen“ und der ausgeglichene (Bundes-)Haushalt, der eine Entlastung um die „kalte Progression“ ermögliche. Aber auch wenn die wiederkehrende Botschaft von den „höchsten Steuereinnahmen aller Zeiten“ verfängt, sagt sie für sich genommen weder etwas über Haushaltsspielräume noch über effektive Steuerbelastungen aus. Denn der Befund über „Rekord-Steuereinnahmen“ lässt die Inflation und das nominale Wirtschaftswachstum samt steigender Lohn- und Gewinnsummen außer Acht.

Zurzeit erlebt die Bundesrepublik einen stabilen wirtschaftlichen Aufschwung. Damit einher gehen beinahe zwangsläufig steigende Steuereinnahmen. So führt eine steigende Beschäftigtenzahl selbst ohne Lohnerhöhungen zu höheren Steuereinnahmen. Gleichzeitig sprudeln die Gewinne vieler Unternehmen. Auch der Konsum wächst und mit ihm die Einnahmen aus Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und anderen indirekten Steuern. Tatsächlich sind seit 1992 die Steuereinnahmen 18 Mal gestiegen, davon 13 Mal auf „Rekordwerte“ (vgl. Abbildung 1). Nur selten dagegen sinken die Steuereinnahmen – das war im selben Zeitraum lediglich fünf Mal der Fall. Gründe hierfür waren Steuerreformen, die Einnahmeausfälle nach sich zogen, und/oder wirtschaftliche Krisen.

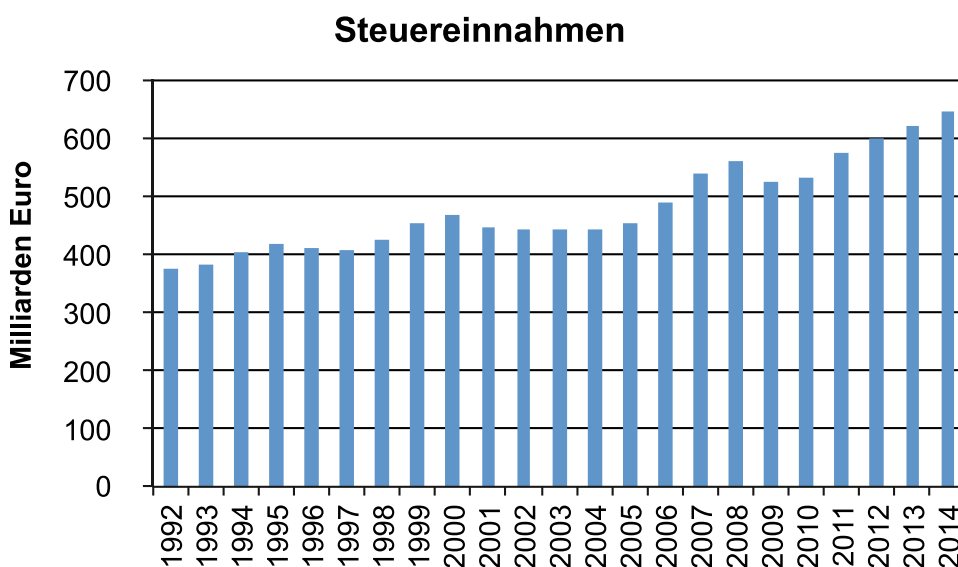


Abbildung 1: Entwicklung der Steuereinnahmen 1992-2014.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zu beachten ist außerdem, dass sich die Einnahmen aus den verschiedenen Steuerarten sehr unterschiedlich entwickeln. Und steigende Einnahmen aus einer Steuerart können unterschiedlichste Ursachen haben. Allgemein von steigenden Steuereinnahmen zu reden – und dann als Konsequenz schlicht Senkungen einer bestimmten Steuerart, beispielsweise der Lohn- und Einkommensteuer, zu fordern – greift zu kurz. So sind die Einnahmen aus den Umsatzsteuern seit 1992 preisbereinigt um 40 Prozent gestiegen (maßgeblich wegen der Erhöhung der Mehrwertsteuersätze). Die Einnahmen aus der Einkommensteuer hingegen stiegen um nur sieben Prozent und blieben damit deutlich hinter dem Wirtschaftswachstum von knapp 20 Prozent zurück – beides preisbereinigt.

Muss die „kalte Progression“ beseitigt werden?

Es soll keineswegs geleugnet werden, dass die „kalte Progression“ ein dem Einkommensteuerrecht immanentes Phänomen ist, das regelmäßigen Anpassungsbedarf nach sich zieht. So führt eine Lohnerhöhung – wie durch einen progressiven Tarif intendiert – zu einer höheren steuerlichen Belastung. Insoweit die Lohnerhöhung lediglich die allgemeine Teuerung ausgleicht, ergibt sich ein relativer Kaufkraftverlust. Der Staat verdient also mit, da seine Einnahmen überproportional steigen.

Zwar sind die Inflationsraten in Deutschland in der Regel niedrig, aber über die Jahre summieren sich auch viele kleine Wertverluste – beziehungsweise Mehreinnahmen für den Staat – zu einer erheblichen Summe. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt gleichwohl, dass es in regelmäßigen Abständen (von meist einigen wenigen Jahren) große Einkommensteuerreformen gab. In deren Zuge wurde dann auch jeweils die Problematik der „kalten Progression“ bis auf weiteres ausgeschaltet – oder gar überkompensiert. Eine alleinige und isolierte Beseitigung der „kalten Progression“ hat es hingegen nie gegeben. Tarifänderungen hatten stets auch andere Ziele. Dies sollte auch für die Zukunft ein gangbarer Weg sein.

Ein dauerhaftes Problem war die „kalte Progression“ also nie und wird es auf mittlere Sicht voraussichtlich auch nicht werden – das lassen die niedrigen Inflationsraten vermuten. Vergleiche über längere Zeiträume zeigen, dass die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung keineswegs stetig gestiegen ist – insbesondere nicht in höheren Einkommensgruppen.

Kurzum: Steigende Steuereinnahmen des Staates sind in einer wachsenden Volkswirtschaft der Normalfall. Sie sind auch nötig, damit der Staat beispielsweise die Sätze für seine Sozialleistungsausgaben an die Preissteigerungen anpassen kann. Einnahmen, die über die Teuerungsrate hinaus gehen („kalte Progression“), sind bislang immer im Zuge

von Steuerreformen ausgeglichen worden, sodass langfristig keine Mehrbelastung durch die Einkommensteuer zu attestieren ist.

Öffentliche Aufgaben nachhaltig finanzieren

Die Politik hat im Jahr 2006 die Schuldenbremse für Bund und Länder eingeführt. Ab dem Jahr 2020 dürfen sich die 16 Bundesländer nicht mehr weiter verschulden – und der Bund nur sehr begrenzt. Begründet wurde die Schuldenbremse unter anderem damit, dass „die in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs [...] verursachten zusätzlichen Defizite durch Bildung von Überschüssen in Zeiten eines Aufschwungs“ nicht wieder ausgeglichen wurden (vgl. Gesetzesbegründung auf Bt.-Drs. 16 / 12410: S. 5).

An diesem neuralgischen Punkt befinden wir uns aktuell: Deutschland hat richtigerweise mit groß angelegten schuldenfinanzierten Wachstumsprogrammen auf den massiven Wirtschaftseinbruch durch die Finanzkrise 2008/2009 reagiert und diesen dadurch vergleichsweise schnell und erfolgreich gemeistert. Allerdings musste der Staat seit 2008 auch rund 400 Milliarden Euro zusätzliche Schulden aufnehmen. Dagegen lag der Überschuss des Staates (Bund, Länder, Gemeinden) im Jahr 2014 bei gerade mal gut drei Milliarden Euro. Und auch dieses Jahr soll er nur unwesentlich höher liegen.

Eine antizyklische Politik heißt, nicht nur Haushaltsdefizite im Abschwung zuzulassen, sondern auch Überschüsse im Aufschwung zu erreichen, um die zur Stabilisierung der Wirtschaft aufgenommenen Schulden zurückzuzahlen. Eine Stärkung dieses Paradigmas war die Absicht hinter der Einführung der Schuldenbremse. Paradoxe Weise scheinen ausgerechnet in konservativen Kreisen mittlerweile zunehmend Vorbehalte gegen die Schuldenrückführung (und damit den Verzicht auf groß angelegte Entlastungen) zu bestehen.

Der Bund und einige Länder müssen derzeit tatsächlich keine zusätzlichen Schulden aufnehmen, um ihre Aufgaben zu finanzieren. Auf der anderen Seite müssen finanzschwächere Bundesländer, darunter auch Bremen, weiterhin trotz guter Konjunktur Kredite aufnehmen, um ihre Aufgaben finanzieren zu können. Senkungen der Einkommensteuer gehen wegen der Steuerverteilung rund zur Hälfte auch zu Lasten der Länder. Damit würde das Haushaltsloch in Bremen und anderswo also noch größer werden statt endlich kleiner – und das Einhalten der Schuldenbremse wäre deutlich erschwert.

Der Aufschwung sollte nicht nur genutzt werden, um einen mindestens ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und einen Teil des (krisenbedingten) Schuldenstands abzubauen, sondern auch, um die Kommunen zu unterstützen sowie schon lange unterlassene Investitionen zu tätigen. Der Fehler der Vergangenheit – im Aufschwung die Steuern zu senken statt zu investieren und die Schulden teilweise abzutragen – sollte nicht neuerlich

begangen werden. Mittelfristig wären über einen Schuldenabbau deutliche Entlastungen des Staates beim Schuldendienst zu realisieren, wodurch sich neue Spielräume eröffneten.

Werden hingegen heute die Steuern gesenkt, fehlen die Einnahmen im nächsten Abschwung umso mehr. Dann stünde unweigerlich erneut die Frage von Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen an. Dies wäre jedoch eine prozyklische Wirtschaftspolitik. Der Staat sollte auf die Einnahmen nun also nicht verzichten. Die „Null-Zins“-Politik der EZB, die deutlich steigende Binnennachfrage sowie die hohe Wettbewerbsfähigkeit der Export-Industrie bieten eine ausreichende Grundlage für weiteres stabiles Wirtschaftswachstum. Insofern wären die Beschäftigten viel besser und nachhaltiger über deutliche Lohnerhöhungen am Aufschwung zu beteiligen.

Investieren und konsolidieren statt Steuern senken

Auch wenn Steuersenkungen zunächst einmal attraktiv klingen, sollten oben angeführte Aspekte bedacht werden. In der Vergangenheit wurden gerade nach Steuersenkungen die Ausgaben des Staates regelmäßig deutlich gekürzt, mit dem Ziel die Neuverschuldung zu senken oder zu beenden. Nicht zuletzt deswegen hat sich ein massiver Investitionsstau in Deutschland herausgebildet (vgl. Böckler Impuls 09/2014). Kaum decken die Einnahmen mal wieder in etwa die Ausgaben, sollen die Einnahmen schon wieder gekürzt werden. Eine solche Spirale kann nicht zu gesunden Staatsfinanzen bei einer gleichzeitig angemessenen Ausgabenbasis führen. Am Ende ständen ein „auf Kante genähter“ Haushalt und ein Staat, der nicht über genügend Geld für Infrastruktur, Bildung und Soziales verfügt. Der durchschnittlich verdienende Beschäftigte hätte dafür durch Steuersenkungen unwesentlich mehr „in der Tasche“, würde aber vermutlich unter dem weiteren Verfall der staatlichen Infrastruktur leiden.

Die Politik hat nun die Einkommensteuer gesenkt. Zumindest auf die „Bekämpfung der kalten Progression“ ohne Gegenfinanzierung hätte dabei verzichtet werden können. Um die Einnahmen nicht erodieren zu lassen und die Schuldenbremse einzuhalten, könnte jedoch zumindest über eine Weitererhebung des Solidaritätszuschlags auch nach 2020 diskutiert werden. Ein Verzicht auf den „Soli“ wäre eine Steuersenkung von rund 18 Milliarden Euro. Diese Steuersenkung wäre also nicht nur teuer, sie würde auch erneut gerade die höchsten Einkommensbezieher entlasten.

Wünschenswert wäre eher eine aufkommensneutrale Reform des Steuertarifs. Ziel müsste es sein, die starke Progression im unteren und mittleren Einkommensbereich (sogenannter „Mittelstandsbauch“) zu senken. Um die oben skizzierten Probleme zu vermeiden und Einnahmeausfälle zu begrenzen, sollte der Einkommensteuertarif im oberen Bereich angepasst werden. Ein entsprechend verlängerter Tarifverlauf (also ein Anstieg des

Grenzsteuersatzes über ein zu versteuerndes Einkommen von 52.882 Euro hinaus) wäre eine angebrachte Tarifkorrektur. Auch könnten Kapitalgewinne wieder entsprechend der allgemeinen Einkommensteuer besteuert werden, statt mit der in der Regel begünstigten Abgeltungssteuer. Dies böte die Möglichkeit für tiefgreifende Tarifkorrekturen. Der Abbau der „kalten Progression“ wäre dann nur ein kleiner Baustein einer großen Reform, deren Ziel eine höhere Belastung im oberen Einkommensbereich sowie Entlastung im mittleren und unteren wäre.

Ende der Märchenstunde

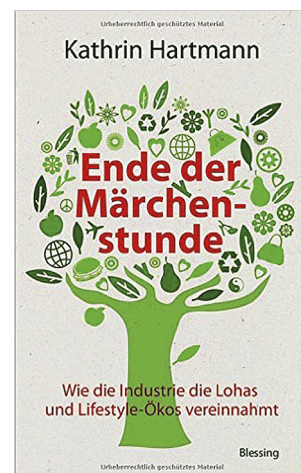
Buchbesprechung

Von Lea Arnold

In ihrem Buch „Ende der Märchenstunde. Wie die Industrie die LOHAS und Lifestyle-Ökos vereinnahmt“ aus dem Jahr 2009 widmet sich die Autorin und Journalistin Kathrin Hartmann dem in den vergangenen Jahren aufgekommenen Phänomen der LOHAS, ihren Konsumeigenschaften und deren Auswirkungen auf den Markt. Der Begriff LOHAS („Lifestyle of Health and Sustainability“) hat seinen Ursprung in den USA und umschreibt eine Personengruppe, die ihren Lebensstil nach Aspekten der „Gesundheit und Nachhaltigkeit“ ausrichtet.

Allerdings gibt es keine allgemeingültige Definition des LOHAS an sich. Die Lifestyle-Ökos genießen ihr Leben und tun dabei auch noch Gutes, indem sie auf ihre Gesundheit achten, auf Bildung und auf fair gehandelte, gesunde Ernährung. Doch die Autorin macht schnell deutlich, dass diese Rechnung nicht aufgeht: „Der größte Irrtum, dem die LOHAS und Lifestyle-Ökos aufsitzen, ist zugleich ihr Prinzip: die durch den Kapitalismus ruinierte und ungerecht gewordene Welt durch guten Kapitalismus zu retten“ (S. 19). Die LOHAS wollen nicht demonstrieren oder Aktionen machen. Sie wollen nur fair und biologisch kaufen oder höchstens mal bei Campact eine Online-Petition unterschreiben. Sie sind auch keineswegs bereit, durch einen veränderten Konsum auf Privilegien, Markenprodukte oder Qualitätssiegel zu verzichten. Hartmann zeigt: Die Konsumeigenschaften der LOHAS sind vor dem Hintergrund der immer stärker entideologisierten und entsolidarisierten Politik und Gesellschaft zu sehen und somit „eigentlich eine Suche nach dem wahren Leben. Ziel ist die Stimmigkeit des eigenen Lebens“ (S. 73). Da werden Marken und Lifestyleprodukte schnell zum Lebensgefühl (gemacht). Genuss soll im Fokus stehen und wird en passant mit ein bisschen Weltrettung verbunden. So müssen zwar alle Konsumartikel und Dienstleistungen einen Öko-Anstrich haben, ob die Öko-Bilanz aber dann tatsächlich positiv ausfällt, sei dahingestellt.

Abgesehen von kleinen Schwächen macht dieses sehr lesenswerte Buch seinem Titel alle Ehre: Es ist ein Märchen zu glauben, dass durch gezielten Konsum die Welt zu verbessern wäre. Dieses Märchen erzählen die LOHAS vor allem aber sich selbst, um der Realität nicht ins Auge zu blicken: Nur durch politische Aktivität könnte man etwas an gesellschaftlichen und globalen Problemen ändern.



Hartmann, Kathrin: Ende der Märchenstunde. Wie die Industrie die LOHAS und Lifestyle-Ökos vereinnahmt, München 2009. ISBN 978-3896674135, 384 Seiten, 16,95 Euro.

Impressum

ISSN 1868-8209

Herausgeber: Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik bei den DGB-Bezirken Hessen-Thüringen und Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt. Die elektronische Zeitschrift „WISO-Info“ behandelt sozial-, struktur- und wirtschaftspolitische Themen aus gewerkschaftlicher Sicht und erscheint unregelmäßig etwa drei- bis viermal pro Jahr.

Mit Namen gekennzeichnete Artikel geben nicht zwingend die Positionen des Deutschen Gewerkschaftsbundes oder seiner Mitgliedsgewerkschaften wieder.

Redaktion: Liv Dizinger, Dr. Kai Eicker-Wolf, Dr. Patrick Schreiner (verantwortlich), Ute Kamradek und Dr. Tim Voss.

Satz: S:DESIGN, Rüdiger Schubert

Fotos auf der Titelseite: depositphotos.com (4), freeimages.com (4)

DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Straße 7

30159 Hannover

Telefon: 0511 12601-33

<http://www.niedersachsen.dgb.de>

DGB-Bezirk Hessen-Thüringen

Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77

60329 Frankfurt/Main

Telefon: 069 273005-53

<http://hessen-thueringen.dgb.de>

E-Mail und kostenfreies E-Mail-Abonnement: wiso-info@dgb.de

WISO-Info bei Facebook: <https://www.facebook.com/dgbwisoinfo>

Wir freuen uns über Artikel- und Interviewvorschläge ebenso wie über Briefe unserer Leserinnen und Leser. Unsere „Hinweise für Autorinnen und Autoren“ senden wir Ihnen gerne zu. Ein Anspruch auf Veröffentlichung von Texten besteht nicht. Der Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik kann leider keine Honorare bezahlen.

Kopie und Weiterverbreitung in unveränderter Form unter Angabe der Quelle erwünscht.