

Stellungnahme des DIW

zum Entwurf eines Familienförderungsgesetzes (*Bundestags-
drucksache 14/1513*)

im

Finanzausschuß
des Deutschen Bundestages

am

29. September 1999

von

Dieter Teichmann

Einleitung

Nach langen und kontroversen Debatten, die durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Kinderbetreuungskosten ausgelöst worden waren, hat die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Regelung entworfen, die als ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Positionen anzusehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 10. November 1998 gefordert, daß zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur der sachliche Mindestbedarf gehört, sondern auch der Betreuungsbedarf und der Erziehungsbedarf. Darüber hinaus hatte es die Regelung, Alleinerziehenden einen Haushaltsfreibetrag einzuräumen, als Diskriminierung von Ehepaaren angesehen, die Kinder zu versorgen haben.

Vor dem Hintergrund der prekären Lage der öffentlichen Haushalte haben die Finanzpolitiker von vornherein nach einer Lösung gesucht, die für den Staat finanzierbar ist und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllen muß. Wegen verfassungsrechtlichen Bedenken ist die ursprünglich ins Auge gefaßte Lösung eines Kindergrundfreibetrages wieder fallengelassen worden. Schließlich hat man sich für die erste Stufe darauf geeinigt, sowohl das Kindergeld anzuheben (von 250 DM auf 270 DM für das erste und zweite Kind) als auch einen steuerlichen Kinderbetreuungsbetrag für Kinder unter 16 Jahren von 3 024 DM einzuführen.

Beurteilung der Maßnahme

Bei Eltern, die Betreuungs- und Erziehungsleistungen erbringen, ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Dies ist im Rahmen der Einkommensbesteuerung einerseits, bei der Gestaltung des Familienleistungsausgleichs andererseits angemessen zu berücksichtigen.

Es ist zu fragen, welche Anforderungen dabei erfüllt sein sollten. Die Bundesregierung hat dazu in der Begründung zum Gesetzentwurf festgestellt, sie habe sich bei der jetzt vorgelegten Lösung von der Vorstellung „leiten lassen, daß alle Kinder - unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern - gleiche Entwicklungschancen haben sollen“.¹ Werden die Entlastungswirkungen des Gesetzentwurfes für ver-

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1513, S.11.

schiedene Einkommensklassen geprüft, so zeigt sich allerdings ein etwas anderes Bild. Das Kindergeld ist zwar etwas erhöht worden, so daß auch Haushalte, die entweder keine Steuern oder nur wenig Steuern zahlen, begünstigt werden. Die Ausgestaltung der Vorschriften zur Anwendung des steuerlichen Kinderbetreuungsbetrages führt aber dazu, daß Haushalte mit geringem Einkommen nur wenig besser gestellt sind als zuvor. Die bisherige Regelung sah vor, daß der steuerliche Kinderfreibetrag anstelle des Kindergeldes dann gewährt wurde, wenn der steuerliche Vorteil aus dem Freibetrag das Kindergeld übersteigt. Bei der Frage, ob das Kindergeld oder der steuerliche Kinderfreibetrag günstiger ist, wird jetzt auch der Kinderbetreuungsbetrag mit einbezogen. Insgesamt werden also bei der Kindergeldoption nicht wie bisher 6 912 DM, sondern 9 936 DM berücksichtigt. Erst wenn der durchschnittliche Steuersatz über 32 % liegt, ist für Haushalte der (aufgestockte) steuerliche Kinderfreibetrag größer als das etwas verbesserte Kindergeld. Im Fall der Steuerklasse III entspricht das Einkommen von 105 000 DM und mehr. Im Endeffekt heißt dies, das weite Einkommensbereiche von der Erhöhung des steuerlichen Freibetrags um die Kinderbetreuungskosten in Höhe von insgesamt 3 024 DM nicht profitieren; sie erhalten 240 DM im Jahr mehr Kindergeld, während der Vorteil aus dem Kinderbetreuungsbetrag an der Spitze rund 1 600 DM beträgt.

In den Tabellen sind die Auswirkungen der ersten Stufe der Familienförderung für die Steuerklassen III/1 (Alleinvertodiener mit einem Kind) und II/1 (Alleinerziehende mit einem Kind) ausgewiesen. Bei einem Alleinvertodiener der Steuerklasse III mit einem Kind wirkt sich die der steuerliche Kinderbetreuungsbetrag erst bei Einkommen von über 105 000 DM aus. Haushalte die darunter liegen, bekommen nur 20 DM pro Monat bzw. 240 DM im Jahr mehr an Kindergeld. Ein Haushalt, der 110 000 DM brutto im Jahr verdient, erhält über den Kinderbetreuungsbetrag von 3 024 DM 42 DM mehr als die Kindergelderhöhung (240 DM) ausmacht (vgl. Tabelle 1, letzte Spalte). Mit steigendem Steuersatz nimmt die Entlastungswirkung deutlich zu. Bei einem Einkommen von 145 000 DM ist die steuerliche Wirkung um über 500 DM höher als die Erhöhung des Kindergeldes;

insgesamt wird dieser Haushalt um fast 750 DM im Jahr entlastet. Bei einem Einkommen von 250 000 DM ergibt sich eine Gesamtentlastung von 1 542 DM.

In den anderen Steuerklassen zeigen sich ähnliche Wirkungen. Im Falle der Lohnsteuerklasse II mit einem Kind liegt die Schwelle, von der an der steuerliche Kinderfreibetrag und der Kinderbetreuungsbetrag zusammen günstiger sind als das Kindergeld, bei 60 000 DM. Allerdings ist hierbei nicht berücksichtigt, daß der in bestimmten Fällen bisher gewährte Freibetrag für Kinderbetreuungskosten (§ 33c EStG) für Alleinerziehende in Zukunft entfällt.

Wie klein der Kreis derer ist, die von den steuerlichen Kinderfreibeträgen profitiert, zeigt sich, wenn die Verteilung der Einkommen näher betrachtet wird. Bei den Alleinverdienern mit einem Kind haben neun Zehntel ein Bruttojahreseinkommen von unter 100 000 DM, profitieren also nicht von den steuerlichen Kinderfreibeträgen. Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind bleiben 85 % unter 60 000 DM Bruttoeinkommen, der Grenze, bis zu der nur die Erhöhung des Kindergeldes wirkt. Dies erklärt auch, warum die Wirkung des steuerlichen Kinderfreibetrages mit 1,5 Mrd. DM relativ gering bleibt.

In den vergangenen Jahren waren Kindergeld und steuerlicher Kinderfreibetrag weitgehend aufeinander abgestimmt. Die Tabelle 3 zeigt, daß sich die Relation Kindergeld zu steuerlichen Kinderfreibetrag bis 1999 tendenziell verbessert hat. Im Jahre 1996 machte das Kindergeld nur 34,7 % des steuerlichen Kinderfreibetrages aus; mit der Erhöhung des Kindergeldes in den Jahren 1997 und 1999 verbesserte sich die Relation bis auf 43,4 %, d. h. die relative Position der geringer Verdienenden hatte sich gegenüber den Besserverdienenden deutlich verbessert, da der steuerliche Kinderfreibetrag und der Spitzensteuersatz im selben Zeitraum unverändert blieben. In der Relation kommt zum Ausdruck, daß Haushalte mit einem geringeren Durchschnittssteuersatz, als diesem Wert entspricht, mit dem Kindergeld besser gestellt sind. Mit dem jetzt ins Auge gefaßten Gesetz zur Familienförderung wird sich die Position für viele Familien verschlechtern. Nimmt man den steuerlichen Kinderfreibetrag und den Kinderbetreuungsbetrag zusammen, dann macht das Kindergeld nur noch 32,6 % aus, ein Wert, der noch unter dem von 1996 liegt.

Die Zahl der Kinder ist eine wichtige Komponente für die Einkommensposition privater Haushalte. Dies zeigt auch eine Untersuchung des DIW,

Tabelle 3

Verhältnis von Kindergeld und steuerlichem Kinderfreibetrag
DM pro Jahr bzw. %

	1996	1997	1999	2000 ¹⁾
Kindergeld 1. und 2. Kind	2400	2640	3000	3240
Steuerlicher Kinderfreibetrag	6912	6912	6912	9936
Kindergeld in % des Kinderfreibetrages	34.7	38.2	43.4	32.6
1) Geplant. Steuerlicher Kinderfreibetrag einschl. Kinderbetreuungsbetrag.				

die im Frühjahr 1999 in einem Wochenbericht des DIW² veröffentlicht wurde. Danach stehen Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren ökonomisch deutlich schlechter da als vergleichbare Haushalte ohne Kinder. Gerade die Situation von Alleinerziehenden ist im Durchschnitt viel ungünstiger als die von verheirateten Eltern. Diese Familien würden nicht oder nur wenig von steuerlichen Kinderbetreuungskosten profitieren. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Anerkennung der Erziehungszeiten würde damit nur ansatzweise erreicht. Eine Anhebung des Kindergeldes aus dieser Sicht wäre zielgerecht, und zwar deutlich über das jetzt vorgesehene Maß hinaus. Zu berücksichtigen ist dabei, daß der Bedarfssatz nach dem Sozialhilfegesetz für Kinder je nach Alter zwischen 270 DM und 480 DM je Monat beträgt. Mit einer solchen Maßnahme könnte der Armut von Kindern entscheidend entgegengewirkt werden.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

In der jetzt geplanten ersten Stufe des Gesetzes zur Familienförderung belaufen sich die Kosten für die öffentlichen Haushalte auf insgesamt 3,8 Mrd. DM. Der steuerliche Kinderbetreuungsbetrag wirkt sich erst im Wege der Einkommensteuerveranlagung mit einem lag von einem Jahr aus; für das Jahr 2001 sind 1,5 Mrd. DM an Entlastungen vorgesehen. Insgesamt wird mit der ersten Stufe des Familienförderungsgesetzes das verfügbare Einkommen von Familien mit Kindern erhöht, womit die Konsumneigung gestärkt wird. Gesamtwirtschaftlich

² Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erfordert Reform der staatlichen Förderung von Ehe und Familie. Bearb: Ellen Kirner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 8/99.

ist dieser Impuls positiv zu werten, denn die Inlandsnachfrage in Deutschland ist nach wie vor noch nicht sehr dynamisch. Allerdings werden sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte wegen der eher geringen Entlastung im nächsten Jahr in Grenzen halten.