

**Stellungnahmen zum
Erziehungsgeld und zur
Weiterentwicklung des
Familienlasten- und
Familienleistungsausgleichs**

Band 192
Schriftenreihe des Bundesministeriums
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Verlag W. Kohlhammer

In der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsgrundlage veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
10118 Berlin
Internet: www.bmfsfj.de
Adresse Broschurenstelle:
Postfach 29, 1551
53145 Bonn
Tel.: 0180/5329329

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Stellungnahmen zum Erziehungsgeld und zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes vom 10.

November 1998. – Stuttgart ; Berlin ; Köln : Kohlhammer, 2000

(Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 192)
ISBN 3-17-016719-7

Herausgeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
10118 Berlin

Titelgestaltung: 4 D Design Agentur, 51427 Bergisch-Gladbach

Gesamtherstellung: DCM • Druckcenter Meckenheim, 53340 Meckenheim

Verlag: W. Kohlhammer GmbH
2000

Verlagsort: Stuttgart
Printed in Germany
Gedruckt auf chlorfrei holzfrei weiß Offset

Vorwort

Die finanzielle Entlastung von Familien und die Unterstützung von Eltern, Berufstätigkeit und Familienarbeit miteinander zu vereinbaren, sind von zentraler Bedeutung in der Familienpolitik. Die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung von Familien vom 10. November 1998 haben noch einmal verdeutlicht, dass die kindbezogenen Entlastungen der vergangenen Jahre unzureichend waren und weitere Schritte zur Berücksichtigung von Kinderlasten unternommen werden müssen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hatte den Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ um seine Stellungnahme zu den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts gebeten.

Der Beirat hat dankenswerter Weise bereits im Juni 1999 seine ablehnende „Stellungnahme zur Einbeziehung des Bundeserziehungsgeldes in die Umsetzung der Beschlüsse vom November 1998“ beschlossen, so dass sie rechtzeitig zur Neukonzeption des Bundeserziehungsgeldgesetzes vorlag.

Im November 1999 hat der Beirat seine „Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs“ vorgelegt. Diese wird in die Diskussion über die FLA-Reformstufe 2002 Eingang finden.

In beiden Fällen handelt es sich nicht um abschließende Gutachten des Beirats. Sie bieten jedoch sehr wichtigen Rat für die laufende Arbeit und sollen mit ihrer Veröffentlichung in unserer hauseigenen Schriftenreihe einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Dr. Christine Bergmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
1	
Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ zur Einbeziehung des Bundeserziehungsgeldes in die Umsetzung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zur Familienbesteuerung vom 10. November 1998.....	11
2	
Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen "Zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998".....	16
2.1 Die Ausgangslage.....	17
2.2 Die familienpolitische Einordnung der Beschlüsse des BVerfG in ein Konzept des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.....	19
2.3 Die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers.....	20
2.4 Optionen des Gesetzgebers.....	22
3	
Liste der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Stand: 17. Januar 2000.....	25

1 Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ zur Einbeziehung des Bundeserziehungsgeldes in die Umsetzung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts zur Familienbesteuerung vom 10. November 1998

In der Diskussion über die Umsetzung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 10. November 1998¹ wurde von verschiedenen Seiten der Vorschlag gemacht, das Bundeserziehungsgeld solle in die vom BVerfG geforderte Neuregelung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs zur Gegenfinanzierung einbezogen werden. Eine nennenswerte Erhöhung des Kindergeldes bzw. des Kinderfreibetrages setze voraus, dass entsprechend der Anregung des BVerfG das Bundeserziehungsgeld in den neuen Familienleistungsausgleich einbezogen wird. Die Begründung für eine solche Gegenfinanzierung ergebe sich daraus, dass das Erziehungsgeld im Grundsatz auf denselben Grundtatbestand abziele wie der vom Verfassungsgericht geforderte steuerliche Erziehungsfreibetrag.

Auf Anregung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend hat sich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen mit diesem Vorschlag auseinandergesetzt.

Dazu ist zunächst anzumerken, dass das BVerfG es tatsächlich für notwendig hält, „bei der gebotenen Neugestaltung des Kinderleistungsausgleichs (vgl. Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 – <Kinderleistungsausgleich>) diesen Erziehungsbedarf unabhängig vom Familienstand bei allen Eltern, die einen Kinderfreibetrag oder ein Kindergeld erhalten, zu berücksichtigen“². **Allerdings ist die Auffassung, das Erziehungsgeld ziele auf denselben Grundtatbestand wie der geforderte Erziehungsfreibetrag, nicht haltbar:** das Erziehungsgeld hat *nicht* die Funktion, die vom BVerfG angemahnte steuerliche Berücksichtigung des Erziehungsbedarfs zu sichern. Das Erziehungsgeld hat vielmehr die Funktion, Eltern, die die frühkindliche *Betreuung* ihrer Kinder selbst übernehmen wollen, diese Betreuung durch einen partiellen finanziellen Ausgleich der mit einer Erwerbsunterbrechung verbundenen Verluste an Erwerbseinkommen zu erleichtern und die besonderen Leistungen der Eltern im Fall der Eigenbetreuung der Kinder finanziell anzuerkennen. Demgegenüber defi-

1 Aktenzeichen – 2 BvR 1057/91 –, – 2 BvR 1226/91 –, – 2 BvR 980/91 – sowie – 2 BvL 42/93 –.

2 Beschluss des Zweiten Senats vom 10. Nov. 1998 – 2 BvR 1057/91 –, – 2 BvR 1226/91 –, – 2 BvR 980/91 –, S. 39 f. (Seitenangaben jeweils für die maschinenschriftliche Fassung).

niert das Gericht den Erziehungsbedarf als „Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen“⁴³. Erziehungs-geld im Sinne des Erziehungs-geldgesetzes einerseits und die vom BVerfG eingeforderte Berücksichtigung des Erziehungs- und Betreuungsaufwandes sind demnach keine Substitute, sondern verschiedenartige familienpolitische Instrumente.

Das Studium des genauen Wortlauts der oben genannten Beschlüsse zeigt, dass das BVerfG an keiner Stelle anregt oder es für angemessen hält, das Erziehungs-geld als Äquivalent des Betreuungs- oder Erziehungs-freibetrages anzusehen⁴⁴. Vielmehr zeigt sich, dass der Beschluss des Zweiten Senats eindeutig eine „Verschonung des Betreuungsbedarfs“ durch eine Erhöhung des Kinderfreibetrages oder durch das Kindergeld fordert⁴⁵. Auch in früheren familienpolitischen Urteilen des BVerfG wird stets nur darauf verwiesen, dass das Kindergeld einen Steuerfreibetrag substituieren kann. Das Erziehungs-geld findet im Zusammenhang mit Steuerfreibeträgen für Kinder weder in früheren noch in den aktuellen familienpolitisch relevanten Entscheidungen und Beschlüssen Erwähnung⁴⁶.

3. Beschluss des Zweiten Senats vom 10. Nov. 1998 – 2 BvR 1057/91 – – 2 – BvR 1226/91 – – 2 BvR 980/91 – – S. 39. Gewisse Probleme treten dadurch auf, dass das BVerfG beim „Betreuungsbedarf“ als Begründung für einen Kinderfreibetrag nicht mehr explizit an „Aufwendungen“ ansetzt, eine Art „Betreuungsfreibetrag“ bei Eigenbetreuung durch nicht oder eingeschränkt erwerbstätige Eltern als eine steuerliche „Begünstigung“ angesehen werden könnte, die in Konkurrenz zum Erziehungs-geld tritt. In dieser Beziehung besteht noch ein gewisser Klärungsbedarf, der durch das BVerfG gedeckt werden sollte.

4. In den relevanten Beschlüssen wird das Erziehungs-geld nur an einer Stelle erwähnt. Im Zusammenhang mit der Aussage, dass der Betreuungsaufwand für Kinder unabhängig davon entstehe, ob und in welchem zeitlichen Rahmen die Kinderbetreuung durch Dritte wahrgenommen wird, meint das BVerfG, dass diese Tatsache ihren Ausdruck „schon in den gesetzlichen Regelungen zum Erziehungs-geld, Erziehungsurlaub und zur rentenrechtlichen Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten“ findet (Beschluss vom 10. Nov. 1998, – 2 BvR 1057/91 –, – 2 BvR 1226/91 –, – 2 BvR 980/91 –, S. 31).

5. Bei der Neuregelung der einkommenssteuerlichen Verschonung des Betreuungsbedarfs wird der Gesetzgeber daher eine gleiche betreuungsbedingte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bei allen Eltern – unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen – zu berücksichtigen und dementsprechend den Kinderfreibetrag oder das Kindergeld zu erhöhen haben“ (– 2 BvR 1057/91 –, – 2 BvR 1226/91 –, – 2 BvR 980/91 –, S. 39). – Vgl. auch den Hinweis des Zweiten Senats im Beschluss zum Familienleistungsausgleich (– 2 BvL 42/93 –, S. 30), in dem darauf verwiesen wird, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich freigestellt sei, die kindbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder durch die Gewährung eines ausreichenden Kindergeldes.

6. Dass das Kindergeld, nicht aber das Erziehungs-geld als Substitut für die Kinderfreibeträge angesehen werden kann, kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Bedingungen für die Gewährung von Kindergeld und die Einräumung eines Kinderfreibetrages schon lange Zeit identisch sind, beim Bezug von Erziehungs-geld aber der Verzicht auf Erwerbstätigkeit hinzutreten muss.

Unabhängig von dieser Sachlage ist aus folgenden Gründen dringend davon abzurufen, die nach den Beschlüssen vom 10. November 1998 zwingend gebotene Korrektur einer verfassungswidrigen Besteuerung der Familien durch den Abbau anderer familienpolitischer Leistungen zu finanzieren.

1. Nach Auffassung des BVerfG ist der Betreuungsaufwand notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums⁷. Daher ist eine verfassungskonforme Berücksichtigung des Betreuungsbedarfs kein Element eines Familienlasten- oder eines Familienleistungsausgleichs, sondern ein Gebot der Steuer-gerechtigkeit. Eine „Gegenfinanzierung“ der Erhöhung des Steuerfreibetrages für Kinder um eine Betreuungskomponente durch eine Modifikation der Erziehungs-geldleistungen wäre daher gleichbedeutend mit der **Gegenfinanzierung einer aus Gründen der Steuer-gerechtigkeit gebotenen steuerlichen Freistellung von Familien durch den Abbau eines zentralen Elements des Familienleistungsausgleichs**.

2. Auch wenn der Gesetzgeber der Anregung des BVerfG folgt, den Erziehungsbedarf bei der Neugestaltung des Kinderleistungsausgleichs zu berücksichtigen, erscheint es aus folgenden Gründen nicht sinnvoll und mit einer rationalen Familienpolitik nicht kompatibel, das Erziehungs-geld als finanzpolitische Manövrierreserve einzusetzen:

- a) Erziehungs-geld, Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungs-jahren in der Rentenversicherung sind ein streng komplementäres Maßnahmenbündel, das dazu dient,
 - die Erziehungsleistung von Eltern durch die Gesellschaft finanziell anzuerkennen;
 - die (sequentielle) Vereinbarkeit von Familien-tätigkeit und Erwerbstätigkeit zu erhöhen;
 - Familienarbeit gegenüber der Erwerbsarbeit tendenziell aufzuwerten;
 - die frühkindliche Betreuung durch die Eltern dadurch zu sichern, dass die mit der Erwerbsunterbrechung verbundenen Verluste an Einkommen und sozialer Sicherheit sowie das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes im Zusammenhang mit einer solchen Unterbrechung verringert werden.

Ein Erziehungsurlaub würde ohne partielle finanzielle Kompensation der während dieser Zeit auftretenden Verluste weitgehend entwertet. Daher sollte das Erziehungs-geld in seiner Substanz und Funktion nicht

7. Der Betreuungsbedarf muss als notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums einkommenssteuerlich unbebelastet bleiben“ (2. Leitsatz des Beschlusses vom 10. Nov. 1998 – 2 BvR 1057/91 –, – 2 BvR 1226/91 –, – 2 BvR 980/91 –).

beeinträchtigt werden⁸. Dies gilt umso mehr, als die familienpolitische Bedeutung des Erziehungsurteils und des Erziehungsgeldes durch die Vorbereitung von Reformen unterstrichen wird, die auf eine Anhebung der Einkommensgrenzen des Erziehungsgeldes, eine Flexibilisierung des Erziehungsurteils und eine Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit für beide Eltern abzielen.

b) Das Erziehungsgeld sollte bis zur Verwirklichung einer umfassenden Reform des Familienleistungsausgleichs beibehalten werden, weil bei seiner Einbeziehung als Finanzierungsinstrument in eine punktuelle Änderung von Steuerfreibeträgen und Kindergeld in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen müsste, dass – wie schon in der Vergangenheit – familienpolitische Leistungen einmal mehr als finanzielle Manöverermasse benutzt und Leistungen für die Familien durch den Entzug oder die Kürzung anderer Leistungen für die Familien finanziert werden, also gleichzeitig ein Prozess der Selbstfinanzierung vorliegt.

Eine „Anrechnungslösung“ erscheint dem Beirat für Familienfragen nur dann vertretbar, wenn es in den nächsten Jahren tatsächlich zu einer **umfassenden Reform** des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs kommen sollte, in der sowohl die Entscheidungen des BVerfG in allen ihren einzelnen Elementen angemessen berücksichtigt werden als auch eine Nettoentlastung für alle Einkommensgruppen bewirkt wird, die eindeutig über der gegenwärtigen Summe aus Erziehungs- und Kindergeld liegt⁹. Eine solche Anrechnung wäre in der Weise denkbar, dass das Erziehungsgeld während der Jahre des Bezugs den Betreuungsfreibetrag mindert¹⁰.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Familienpolitik der Bundesregierungen in den letzten Jahrzehnten aus der Sicht der Familien durch mangelnde **Verlässlichkeit** und **Instabilität** gekennzeichnet war¹¹. Eine solche nicht verlässliche und instabile Familienpolitik weckt jedoch bei

8 Die Argumente, die zugunsten der Einführung des Erziehungsgeldes vor allem im Dritten Familienbericht (1979) von der für diesen Bericht zuständigen Sachverständigenkommission und im Gutachten „Erziehungsgeld, Erziehungsurteil und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung“ (1989) vom Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen vorgebracht worden sind, haben an Gültigkeit bis heute nichts eingebüßt.

9 Dabei dürfte jedoch das Spektrum des Erziehungsgeldes nicht verloren gehen, die elterliche Betreuungslastung finanziell anzuerkennen.

10 Dies ist gleichzusetzen mit der Regelung, den Betreuungsfreibetrag zwar uneingeschränkt zu belassen, das Erziehungsgeld aber der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen. Bei einer solchen Regelung könnte man auch daran denken, von der bisherigen einkommensabhängigen Kürzung des Erziehungsgeldes abzusehen, denn netto erfolgt dann diese Kürzung schon durch die Besteuerung.

11 Vgl. dazu insbesondere den Fünften Familienbericht, Bundestagsdrucksache 12/7560, S. 272 ff.

den Adressaten dieser Politik Zweifel an der Verlässlichkeit der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, die für die Geburt, die Versorgung und die Erziehung der Kinder sowie für die partnerschaftlichen Beziehungen zwischen den Eltern von Bedeutung sind. Dadurch wird die Effizienz der Familienpolitik vermindert.

2 Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen

„Zur Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs nach den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998“

Am 10. November 1998 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Beschlüsse gefasst¹, die die Entwicklung des Familienlasten- und des Kinder- bzw. Familienleistungsausgleichs² nachhaltiger beeinflussen werden als frühere familienpolitisch relevante Urteile, Entscheidungen und Beschlüsse, obwohl auch einige dieser Urteile der Familienpolitik wesentliche Impulse gaben³. Wengleich auch die Beschlüsse vom November 1998 aus familienpolitischer Perspektive zu begrüßen sein mögen, so stellen sie doch Regierung und Gesetzgeber angesichts der derzeitigen wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen politischen Handelns vor große Probleme. Denn die aktuellen und die aufgrund der demografischen Entwicklung für die absehbare Zukunft zu erwartenden Engpässe der öffentlichen Haushalte und die Höhe der Staatsverschuldung begrenzen erheblich die Möglichkeiten, diese Beschlüsse umzusetzen und die familienpolitischen Aufgaben zu erfüllen.

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen hält es wegen des aktuellen Handlungsbedarfs für geboten, sich zur Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG vom 10. November 1998 und zur Einordnung der zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen in eine Konzeption des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs schon jetzt zu äußern, obwohl er in absehbarer Zeit ein Gutachten veröffentlichen wird, das auf die Entwicklung und Begründung einer Gesamtkonzeption des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs abzielt.

- 1 Beschlüsse des Zweiten Senats vom 10. November 1998 (2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91), im folgenden zitiert als „Beschlüsse“, sowie Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 (2 BvL 42/93), im folgenden zitiert als „Beschluss“. Die Seitenzahlen der Belegstellen beziehen sich auf die maschinenschriftlichen Fassungen der Beschlüsse.
- 2 Das BVerfG verwendet neben dem Terminus „Familienlastenausgleich“ auch den Begriff „Kinderleistungsausgleich“, Beschlüsse, S. 39.
- 3 Vgl. vor allem die Entscheidung vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82,85) über die Steuerfreiheit des existenzminimalen Aufwands für alle Familienmitglieder und das „Mutterurlaß“ vom 7. Juli 1992 (BVerfGE 87,1), in dem die schrittweise Verringerung der Benachteiligung kinderreizender Eltern in der Alterssicherung gefordert wird.

2.1 Die Ausgangslage

Mit seinen Beschlüssen vom November 1998 hat es das BVerfG als verfassungswidrig erkannt, Eheleute vom Abzug der Kinderbetreuungskosten von der Steuerbemessungsgrundlage und von der Gewährung des Haushaltsfreibetrages, auf den Alleinerziehende Anspruch haben, auszuschließen⁴. Es verpflichtet den Gesetzgeber, ab 1. Januar 2002 die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten und ab 1. Januar 2002 die Gewährung des Haushaltsfreibetrags „bei der gebotenen Neugestaltung des Kinderleistungsausgleichs“⁵ in der Form eines Erziehungsfreibetrages neu zu regeln. In Zukunft ist demnach die steuerliche Verschonung

1. des minimalen Sachbedarfs für den Lebensunterhalt⁶,
2. des Betreuungsbedarfs bzw. der Betreuungsleistungen⁷ und
3. des Erziehungsbedarfs⁸ geboten.

Kommt der Gesetzgeber den aufgelegten Reformverpflichtungen nicht nach, dann ist ab 1. Januar 2000 von Verfassungsverstoß wegen ein Betreuungsbedarf in Höhe von 4 000 DM für das erste und 2 000 DM für jedes weitere Kind von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen und ab 1. Januar 2002 ein Erziehungsfreibetrag einzuräumen, der sich an der Höhe des bisherigen Haushaltsfreibetrags (5 616 DM) orientiert und nach der Kinderzahl abzustufen ist.

Ausgehend von diesen vom BVerfG für den Fall der Untätigkeit des Gesetzgebers definierten Rechtsfolgen ergeben sich als zusammengefasste Existenzminima folgende Werte⁹:

- 4 Beschlüsse, S. 25 und S. 29.
- 5 Beschlüsse, S. 40.
- 6 Dazu zählt das BVerfG Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und Bedürfnisse des täglichen Lebens, Beschluss, S. 40.
- 7 Der Betreuungsbedarf ist definiert als die für die Erfüllung der elterlichen Pflicht zur Erziehung und Betreuung erforderliche Betreuungszeit, Beschlüsse, S. 27.
- 8 Der Erziehungsbedarf wird definiert als „Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Erhaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen“. Als Beispiele nennt das Gericht die Mitgliedschaft in Vereinen, sonstige Formen der Begegnung mit Dritten, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, den Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit sowie die verantwortliche Nutzung der Freizeit und der Gestaltung der Ferien, Beschlüsse, S. 39 und S. 41.
- 9 Für den Erziehungsfreibetrag ist unterstellt, dass er für das zweite Kind mit zwei Dritten und für das dritte Kind mit der Hälfte des Ausgangsbetrages angesetzt wird.

Zusammengefäßtes Existenzminimum in DM		
Für eine Familie mit	für das Jahr 2000	für das Jahr 2002
1 Kind	10 912	16 528
2 Kindern	19 824	29 146
3 Kindern	28 736	40 866

Vergleicht man diese Werte mit dem Kinderfreibetrag für 1999 in Höhe von 6 912 DM, dann wird erkennbar, dass erhebliche zusätzliche finanzielle Aufwendungen erforderlich sein werden, um die Beschlüsse des BVerfG umzusetzen.

Allein die Anhebung des Gesamtfreibetrages um den Betreuungsfreibetrag in Höhe von 3 024 DM führt zu Steuerminderernahmen von 1,9 Mrd. DM; die Anhebung des Kindergeldes um monatlich 20 DM für das erste und für das zweite Kind, die die durch den Freibetrag eintretende Vergrößerung der Unterschiede in den Familieneinkommen abmildern soll¹⁰, führt zu Mehrausgaben von 3,8 Mrd. DM¹¹. Würde der Gesetzgeber nicht tätig werden und ab 2002 nach den Beschlüssen des BVerfG für das erste Kind ein Erziehungsfreibetrag in Höhe von 5 616 DM in Kraft treten, würden zusätzliche Steuerminderernahmen von 3,2 Mrd. DM entstehen. Eine weitere Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 20 DM für das erste und das zweite Kind würde zu Ausgaben von 3,8 Mrd. DM führen. Ab 2002 würde sich bei der unterstellten Konstellation als Folge der Beschlüsse des BVerfG eine Gesamtbelastung von jährlich 12,5 Mrd. DM ergeben.

Die erhebliche Einengung der Spielräume der Familienpolitik durch die Auflagen des BVerfG wird in Verbindung mit den Finanzierungsengpässen der öffentlichen Hände zu einem Problem. Denn einem Gesetzgeber, der eine über die Herstellung der horizontalen Steuergerichtigkeit hinausgehende Konzeption eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs verfolgt, muss verständlicherweise daran gelegen sein, auch andere familienpolitische Ziele und nicht zuletzt das Ziel vertikaler Verteilungsgerechtigkeit

¹⁰ Die Erhöhung eines Freibetrages führt in einem progressiven Steuersystem auf Grund der Verringerung der Progressionswirkung bei den Steuerpflichtigen zu um so größeren Entlastungsbeiträgen, je höher das steuerpflichtige Einkommen ist. Familien, die statt der Freibeträge Kindergeld beziehen, würden durch die Freibetragserhöhung überhaupt nicht begünstigt, wenn nicht das Kindergeld erhöht wird.

¹¹ Vgl. Schnellbrief des Bundesministers der Finanzen vom 22. Juni 1999.

keit anzustreben – Ziele, deren Verfolgung das BVerfG selbst angemahnt hat¹².

2.2 Die familienpolitische Einordnung der Beschlüsse des BVerfG in ein Konzept des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs

Dem BVerfG geht es in seinen Beschlüssen vom November 1998 primär um die Herstellung der horizontalen Steuergerichtigkeit, d.h. darum, Haushalte gleichen Einkommens mit und ohne Kinder entsprechend ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit gerecht zu behandeln¹³.

Die Herstellung der horizontalen Gerechtigkeit ist ohne Zweifel ein bedeutendes Ziel eines Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, jedoch keineswegs das einzige. Vielmehr müssen aus familienpolitischer Perspektive auch die Ziele

- Startchancengerechtigkeit für Kinder,
 - Prozesschancengerechtigkeit¹⁴,
 - Leistungsgerechtigkeit¹⁵ und
 - Bedarfsgerechtigkeit
- verfolgt werden.

¹² Genannt sehen hier nur folgende, vom BVerfG in den Urteilen vom 29. Mai 1990, vom 12. Juni 1990, vom 7. Juli 1992 und vom 28. Mai 1993 hervorgehobene Ziele:

- a) Familien, deren Einkommen zu gering ist, um die Aufgaben der Familien zu erfüllen, müssen durch staatliche Transferleistungen zur Aufgabenerfüllung instand gesetzt werden und zwar um so mehr, je geringer ihr Einkommen und je größer die Zahl ihrer Kinder ist;
- b) die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber kinderlosen muss schrittweise bei allen familien-, steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen verringert werden;
- c) der Staat ist aufgrund seiner Verpflichtung zum Schutz des ungetrennten Lebens, aufgrund des Schutzauftrages für Ehe und Familie und aufgrund der Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben verpflichtet:
 - Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familienfähigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können,
 - die institutionelle und familiäre Kinderbetreuung zu verbessern,
 - die versorgungswirtschaftlichen Nachteile kinderzierender Elternteile angemessen auszugleichen,
 - eine kinderfreundliche Gesellschaft zu fördern.

¹³ Dem widerspricht nicht, dass es an einer Stelle der Beschlüsse (S. 26) heißt: „Die Kinderbetreuung ist eine Leistung, die auch im Interesse der Gesellschaft liegt und deren Anerkennung verlangt.“

¹⁴ Damit ist gemeint die Vermeidung einer Benachteiligung von Eltern in ihren Lebensentwürfen aufgrund der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verpflichtungen.

¹⁵ Damit ist gemeint eine (partielle) Abgeltung von Leistungen der Familien, die auch im Interesse der Gesellschaft liegen.

Diese Ziele laufen zum Teil darauf hinaus, vertikale Gerechtigkeit herzustellen, d.h. die Lebenslage von Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen durch familien spezifische Transfers zu verbessern.

2.3 Die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers

Das BVerfG überlässt es dem Gesetzgeber, ob er die einkommenssteuerliche Verschonung des Betreuungs- und des Erziehungsaufwands über Freibeträge oder über Kindergelddzahlungen verwirklicht¹⁶. Jedoch müssen „die jeweiligen Ergebnisse aus den verschiedenen Methoden ... in ihren Auswirkungen gleichwertig sein. Dem widerspricht es, wenn bei der Umrechnung von Kindergeld in einen steuerlichen Kinderfreibetrag nicht für jeden Einkommensteuerschuldner die kundesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit ebenso voll berücksichtigt würde, wie es der Fall wäre, wenn diese Minderung der Leistungsfähigkeit allein durch einen steuerlichen Freibetrag Berücksichtigung fände“¹⁷. Durch diese Verpflichtung zur Gleichwertigkeit der Entlastungswirkungen der gewählten Methode ist auch dann, wenn sich der Gesetzgeber anstelle einer Freibetragslösung für eine Kindergeldlösung entscheiden würde, für Steuerpflichtige das Minimum der steuerlichen Verschonung des Einkommens vorgegeben¹⁸. Infolgedessen hat der Gesetzgeber nur eine stark eingeschränkte Entscheidungsfreiheit in bezug auf das Entlastungsminimum.

Wie groß die Entlastungswirkungen der vom BVerfG vorgezeichneten Minimallösung sind und welche Entlastungswirkungen sich ab dem Jahr 2002 im Vergleich zur Höhe des Kindergeldes und der Entlastungswirkungen der Freibeträge des Jahres 1998 ergeben, ist aus der folgenden Übersicht ablesbar.

Die Zuwächse an Kindergeld und an Entlastungen durch Erhöhungen der Freibeträge im Rahmen beschlossener und unterstellter Reform-schritte¹⁹ in den Jahren 2000 und 2002

	1998	2000	Zuwachs 2000/1998	2002	Zuwachs 2002/2000	Zuwachs 2002/1998
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ehepaar mit einem Kind Ohne Kindergelderhöhung	2 640	2 640	-	2 640	-	-
Freibetrag	6 912	10 912	+ 4 000	16 528	+ 5 616	+ 9 616
Entlastung bei Steuersatz 0 %	2 640	2 640	0	2 640	0	0
	20 % (1 382)*	(2 182)	(800)	3 305	+ 665	+ 665
	32 % (2 211)	3 491	+ 851	5 288	+ 1 797	+ 2 648
	48 % 3 317	5 237	+ 1 920	7 933	+ 2 696	+ 4 616
Mit Kindergelderhöhung						
Entlastung bei Steuersatz 0 %	2 640	3 240	+ 600	3 480	+ 240	+ 840
	20 % (1 382)	(2 182)	+ 600	(3 305)	+ 240	+ 840
	32 % (2 211)	3 491	+ 851	5 288	+ 1 797	+ 2 648
	48 % 3 317	5 237	+ 1 920	7 933	+ 2 696	+ 4 616
Ehepaar mit zwei Kindern Ohne Kindergelderhöhung	5 280	5 280	-	5 280	-	-
Freibetrag	13 824	19 824	+ 6 000	29 146	+ 9 322	+ 15 322
Entlastung bei Steuersatz 0 %	5 280	5 280	0	5 280	0	0
	20 % (2 764)	(3 964)	(1 200)	5 829	+ 549	+ 549
	32 % (4 423)	6 343	+ 1 063	9 326	+ 2 983	+ 4 046
	48 % 6 635	9 515	+ 2 880	13 990	+ 4 475	+ 7 355
Mit Kindergelderhöhung						
Entlastung bei Steuersatz 0 %	5 280	6 480	+ 1 200	6 960	+ 480	+ 1 680
	20 % (2 764)	(3 964)	+ 1 200	(5 829)	+ 480	+ 1 680
	32 % (4 423)	6 343	+ 1 200	9 326	+ 2 846	+ 4 046
	48 % 6 635	9 515	+ 2 880	13 990	+ 4 475	+ 7 355

*In Klammern sind jene steuerlichen Entlastungen gesetzt, die Bestandteil des Kindergeldes sind.

Als wichtigste Ergebnisse seien festgehalten:

1. Wenn 1999 eine Erhöhung des Kindergeldes unterblieben wäre und in den folgenden Jahren unterblieben würde, würde die Umsetzung der Ge-

16 Beschlüsse, S. 39 und Beschluss, S. 30.

17 Beschluss S. 31.

18 Vgl. dazu die Übersicht über die zusammengefassten Existenzminima.

19 Beschlossen sind Kindergelderhöhungen für das erste und das zweite Kind um je 20 DM ab Januar 2000. Unterstellt sind eine weitere Kindergelderhöhung um 20 DM für das erste und das zweite Kind ab dem Jahr 2002 sowie Freibetragserhöhungen, wie sie vom BVerfG für den Fall vorgesehen sind, dass der Gesetzgeber nicht rechtzeitig tätig wird.

nichtbeschlossene die Lebenslage der kinderziehenden Eltern mit einem Einkommen unter der Besteuerungsgrenze nicht verbessern;

2. Die durch die Freibetragsanhebungen bewirkten Entlastungen für ein Ehepaar mit einem Kind und mit einem angenommenen Einkommenssteuersatz von 20 % belaufen sich auf jährlich 665 DM. Sie steigen bis auf 4 616 DM für das Ein-Kind-Ehepaar mit einem angenommenen Spitzensteuersatz von 48 % an;

3. Für ein Zwei-Kinder-Ehepaar liegen die Entlastungsbeträge zwischen 549 DM und 7 355 DM;

4. Durch die Anhebung des Kindergeldes um 30 DM im Jahr 1999 und die im November 1999 beschlossene Erhöhung des Kindergeldes um je 20 DM ab dem 1. Januar 2000 sowie durch eine als Hypothese unterstellte weitere Erhöhung um 20 DM im Jahre 2002 werden die Entlastungsunterschiede beachtlich reduziert. Nicht Steuerpflichtige werden um 840 DM (Ein-Kind-Familie) bzw. um 1 680 DM (Zwei-Kinder-Familie) besser gestellt, die Entlastungsrelationen für die steuerpflichtigen Ehepaare liegen zwischen 840 DM und 4 616 DM (Ehepaare mit einem Kind) sowie zwischen 1 680 DM und 7 355 DM (Ehepaare mit zwei Kindern)²⁰.

Obwohl von der rot-grünen Regierungskoalition bereits ab 1999 das Kindergeld für das erste und zweite Kind um 30 DM erhöht wurde, erscheint eine weitere Kindergelderhöhung angebracht. Dies ist offenbar auch die Auffassung der Regierung und des Parlaments. Denn es beschloss, das Kindergeld ab dem Jahr 2000 auf 270 DM zu erhöhen. Für das Jahr 2002 wird eine weitere Kindergelderhöhung erforderlich werden, wenn nicht die Abstände zwischen der Lebenslage der Familien mit einem unter der Besteuerungsgrenze liegenden Einkommen und mit niedrigen Steuersätzen einerseits und der Familien mit mittleren und höheren Einkommen andererseits merklich größer werden sollen.

2.4 Optionen des Gesetzgebers

Zur Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG bestehen trotz der in den Beschlüssen enthaltenen Vorgaben Optionen.

Als unzulässig erachtet es der Beirat, die existenzminimumsichernden Aufwendungen für den Kindesunterhalt nicht voll von der Besteuerung freizuz-

²⁰ Die unterstellte Kindergelderhöhung würde auch steuerpflichtige Ehepaare mit einem Kind bis zu einem Steuersatz von 21 % und steuerpflichtige Ehepaare mit zwei Kindern bis zu einem Steuersatz von 24 % besser stellen als die Freibetragslösung.

stellen. Im Falle steigender Lebenshaltungskosten muss dieser Freibetrag entsprechend erhöht werden.

Nicht so eindeutig zu beurteilen sind die Untergrenzen für den Erziehungs- und den Betreuungsfreibetrag. In beiden Fällen sind Zweifel angebracht, ob das Gericht einer von seiner Meinung abweichenden Auffassung widersprechen würde und könnte.

Der Erziehungsfreibetrag soll dazu dienen, solche Aufwendungen der Eltern steuerfrei zu stellen, die dem Kind die persönliche Erhaltung und Entwicklung ermöglichen²¹. Ein solcher Freibetrag erscheint durchaus angebracht. Allerdings sollte zu diesem Zweck nicht einfach ein Freibetrag, nämlich der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende, dem eine andere Funktion zugeordnet war²², umdefiniert und in Höhe des (alten) Haushaltsfreibetrags übernommen werden, sondern es sollte genauer abgeklärt werden, welche Leistungen im Rahmen der Erziehung im Sinne der Beschlüsse des BVerfG steuerlich gefördert werden sollten. Dabei ist auch zu bedenken, inwieweit Eltern in ihren Erziehungsanstrengungen und -aufwendungen durch Programme und Maßnahmen der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe unterstützt und entlastet werden. Im Übrigen verdient auch berücksichtigt zu werden, dass ein Großteil der Erziehungsleistungen durch die Eltern selbst erbracht wird und erbracht werden kann.

Diskussionsbedarf besteht auch in Bezug auf den Betreuungsfreibetrag. Nach Auffassung des Gerichts wird der Gesetzgeber eine „gleiche betreuungsbedingte Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bei allen Eltern – unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen – zu berücksichtigen und dementsprechend den Kinderfreibetrag oder das Kindergeld zu erhöhen haben“²³. Wenn man den Betreuungsfreibetrag – auch für nicht oder nur begrenzt erwerbstätige Eltern – mit der Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit begründet, ist zum einen zu bedenken, dass im geltenden Recht die Minderung steuerlicher Leistungsfähigkeit nicht oder eingeschränkt erwerbstätiger, kinderbetreuender Eltern bereits dadurch berücksichtigt wird, dass das niedrigere Einkommen in einer geringeren Progressionsstufe besteuert wird. Zum andern ist es systematisch nicht geboten, für Tätigkeiten, die nicht der Besteuerung unterliegen, Steuerfreibeträge einzuräumen. Vielmehr erscheint es gerechtfertigt, den Betreuungsaufwand auch der nicht oder eingeschränkt erwerbstätigen El-

²¹ Konkret: es soll die Finanzierung von Mitgliedschaften in Vereinen, Kulturaktivitäten, Freizeit- und Ferienaktivitäten gesichert werden.

²² Diese Funktion bestand darin, das Einkommen alleinerziehender Eltern nicht der für alleinlebende Steuerzahler geltenden Steuerprogression auszusetzen.

²³ Beschlüsse S. 39.

tern als gesellschaftlich wertvolle und durch direkte Transfers anzuerkennende Leistung zu verstehen und darüber hinaus den Betreuungsaufwand erwerbstätiger Eltern im Wege eines in der Sache und Höhe begrenzten Freibetrages im Umfang der nachgewiesenen Aufwendungen anzuerkennen.

Der Beirat vertritt die Auffassung, dass Leistungen für Familien, die nicht mit dem Prinzip der Steuergerichtigkeit begründbar sind, grundsätzlich nicht im Rahmen des Steuersystems, sondern in Form expliziter monetärer oder realer Transferleistungen erbracht werden sollten. Dadurch können erstens unerwünschte Verteilungswirkungen vermieden werden, die bei einer progressiven Einkommensbesteuerung entstehen können. Zweitens sind solche Transfers, wenn es nicht um die Erreichung steuerpolitischer Ziele geht, zielgenauer. Drittens erhöht eine streng an den Zielen und ihren Begründungen orientierter Mittelaussatz die Transparenz und damit auch die Akzeptanz des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs in der Bevölkerung und schafft viertens eine höhere Planungssicherheit für Eltern.

Wenngleich durch die Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG die monetäre Familienpolitik einen beachtlichen Schub erhalten wird, ist zu betonen, dass der Weiterentwicklung der Familienpolitik, vor allem im Bereich des Ausbaus der familienrelevanten Infrastruktur (Betreuungseinrichtungen, Erhöhung der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit, Integration von Eltern in das Beschäftigungssystem, Beratungsangebote, Kinder- und Jugendhilfe), hohe Priorität zukommt. Es wäre daher verhängnisvoll, den durch die Rechtsprechung des BVerfG entstehenden Aufwand durch die Kürzung anderer Leistungen für die Familien zu finanzieren und auf die Weiterentwicklung der Familien- sowie der Kinder- und Jugendpolitik zu verzichten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit einer solchen Weiterentwicklung.

Der Beirat sieht es nicht als seine Aufgabe an, in dieser Stellungnahme konkrete Finanzierungsempfehlungen für die künftige Familienpolitik zu geben. Er vertritt jedoch die Auffassung, dass die Förderung von Investitionen in das Humanvermögen der Gesellschaft keine geringere Priorität haben sollte als die Förderung von Sachinvestitionen. Daher erscheint es gerechtfertigt, den immer wieder geforderten und angestrebten Abbau gewerblicher Subventionen mit einer Umwidmung eines Teils dieser Mittel für die Erreichung familienpolitischer Ziele zu verbinden.

Berlin, den 13. November 1999

3 Liste der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Stand: 17. Januar 2000

Geißler, Prof. Dr.-Ing. Dr. phil. h. c., Clemens emeritert

– Vorsitzender –
Institut für Entwicklungsplanung
und Strukturforchung
an der Universität Hannover – GmbH

Filipp, Prof. Dr., Sigrun-Heide
– stellvertretende Vorsitzende –
Universität Trier
Fachbereich I Psychologie

Grüske, Prof. Dr., Karl-Dieter
– stellvertretender Vorsitzender –
Universität Erlangen-Nürnberg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
insbes. Finanzwissenschaft

Gerlach, PD Dr., Irene
Institut für Politikwissenschaft
der WWU Münster

Keil, Prof. Dr. Dr. Siegfried
Philipps-Universität
Fachbereich Evangelische Theologie
Fachgebiet Sozialethik

Kleinhenz, Prof. Dr., Gerhard
Universität Passau
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik

Krappmann, Prof. Dr., Lothar
Max-Planck-Institut
für Bildungsforschung Berlin

Krüsselberg, Prof. Dr., Hans-Günter
emeritiert
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Philipps-Universität Marburg
Wirtschaftspolitik II, Abt. für Allg. Volkswirtschaftslehre

Lampert, Prof. Dr., Heinz
emeritiert
Universität Augsburg
Fachbereich Volkswirtschaftslehre

Liegle, Prof. Dr., Ludwig
Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft

Lüdeke, Prof. Dr., Reinhard
Universität Passau
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
mit Schwerpunkt Finanzwissenschaft

Lüscher, Prof. Dr., Kurt
Universität Konstanz
Sozialwissenschaftliche Fakultät
Fachgruppe Soziologie

Ott, Prof. Dr., Notburga
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft
Fakultät für Sozialwissenschaft

Petermann, Prof. Dr., Ulrike
Universität Dortmund
Sondererziehung u. Rehabilitation,
Lehrstuhl Verhaltensgestörtenpädagogik

Richter, Prof. Dr., Ingo
Direktor des Deutschen Jugendinstituts
München

Roether, Prof. Dr., Dorothea
Universität Rostock
Medizinische Fakultät, Nervenzentrum
Institut für Medizinische Psychologie

Schneewind, Prof. Dr., Klaus
Universität München
Institut für Psychologie
– Persönlichkeitspsychologie, Psychologische Diagnostik und Familienpsy-
chologie –

v. Schweitzer, Prof. Dr. Dr. h. c., Rosemarie
emeritiert
Justus-Liebig-Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre der Haushalts- und Verbrauchsforschung

Ständiger Gast:

Höhn, Prof. Dr., Charlotte
Direktorin des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Wiesbaden