

**Familienentlastungsgesetz:
Ausgewogene, vorsichtig dosierte und spürbare Entlastungen –
aber fiskalische und verteilungspolitische Risiken im
finanzpolitischen Gesamtkonzept**

**Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages**

am 5.11.2018

zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur
Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen
(Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG), BT-Drucksache 19/4723

1. Spürbare Entlastung feststellbar

Von den geplanten Änderungen gehen insgesamt spürbare Entlastungen aus, die im Finanztableau im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit auf 9,8 Mrd. Euro jährlich veranschlagt werden. Von den geplanten Maßnahmen ist nur die Anhebung des Grundfreibetrages der Einkommensteuer sowie (teilweise) die Anhebung der Kinderfreibeträge verfassungsrechtlich zwingend. Die anderen Änderungen, insbesondere die Anpassung der Tarifeckwerte zum Ausgleich der „kalten Progression“ sowie die Kindergelderhöhung, gehen laut Tableau mit einem Volumen von insgesamt ca. 5,8 Mrd. Euro weit darüber hinaus.

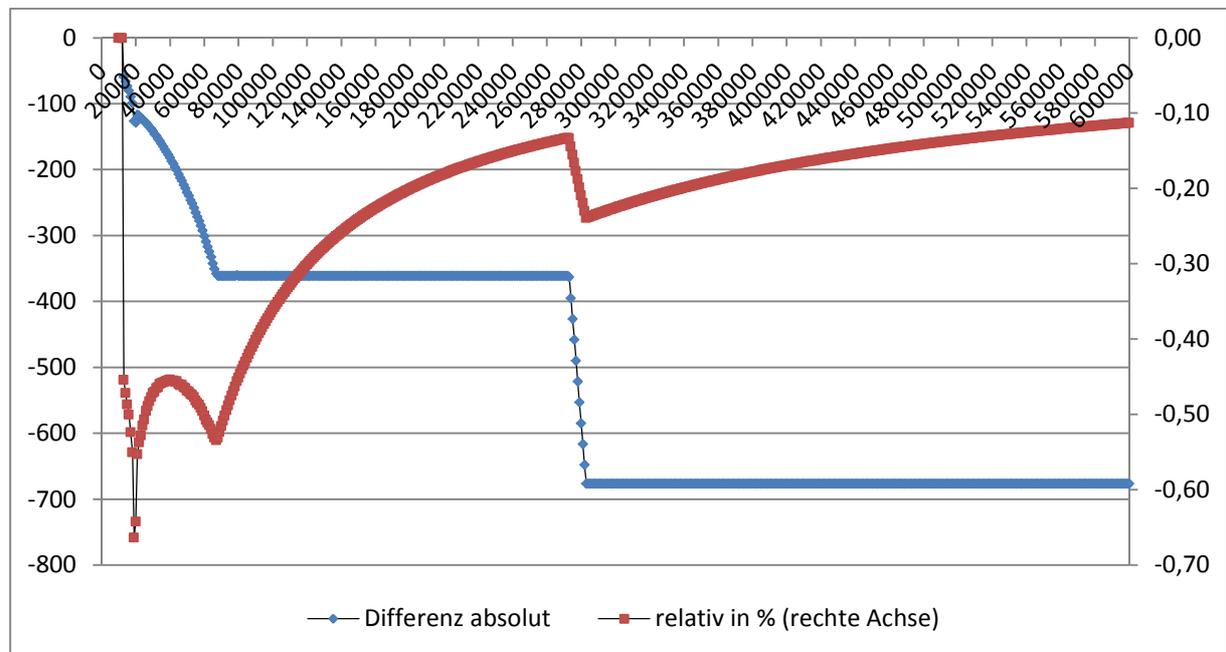
Die Entlastung dürfte für die SteuerzahlerInnen durchaus spürbar sein: Für einen Single, der im Jahr 2020 das Median-Vollzeit-Brutto-Arbeitseinkommen von geschätzt 45.000 Euro im Jahr verdient, beträgt die jährliche Entlastung inkl. Solidaritätszuschlag 207 Euro oder 0,46% des Bruttoeinkommens. Für ein Ehepaar mit dem gleichen Einkommen betrüge die Entlastung 241 Euro bzw. 0,53% des Bruttoeinkommens. Für ein Ehepaar mit 2 Kindern und demselben Einkommen erhöhte sich die Entlastung wegen der recht kräftigen Anhebung des Kindergeldes sogar auf 470 Euro bzw. 1,04% des Bruttoeinkommens.

2. Entlastungsprofil verteilungspolitisch relativ ausgewogen

Die Abbildungen 1 bis 3 zeigen jeweils das Entlastungsprofil der vorgeschlagenen Rechtsänderungen für die drei Fälle Single, Ehepaar ohne und Ehepaar mit 2 Kindern jeweils in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Die Abbildungen 1a bis 3a zeigen das Profil grober, dafür aber bis in hohe Einkommensbereiche von 600.000 Euro, die Abbildungen 1b bis 3b zeigen für Einkommen bis 150.000 Euro ein etwas detaillierteres Bild.

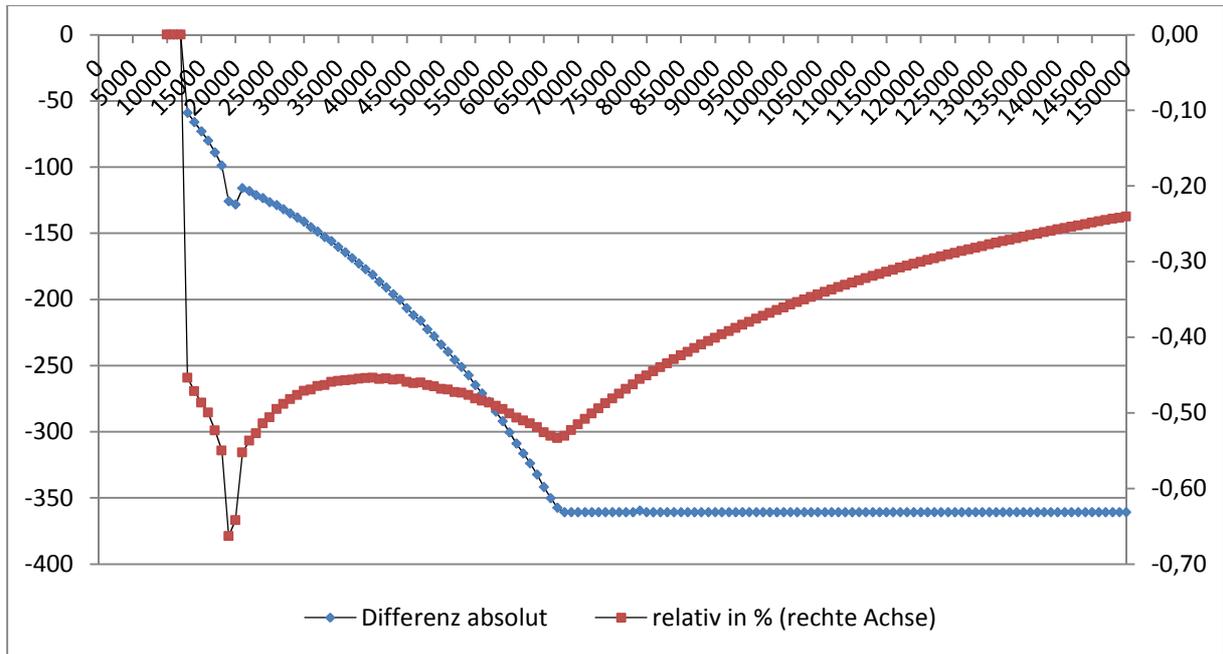
Es zeigt sich, dass die Entlastungen, wie bei fast allen Reformen am progressiven Einkommensteuertarif mit zunehmendem Einkommen absolut zunehmen und ihr Maximum jeweils an der Schwelle zum Reichensteuersatz annehmen. Prozentual zum Bruttoeinkommen kann das Entlastungsprofil durchaus als progressiv eingestuft werden, weil relativ niedrige Einkommen bis weit in höhere Einkommensbereiche prozentual am stärksten entlastet werden, während die relative Entlastung danach immer weiter zurückgeht (unterbrochen von einem vorübergehenden Anstieg an der Schwelle zum Reichensteuersatz). Besonders kräftig fällt die relative Entlastung im Bereich geringerer Bruttoeinkommen für Familien mit Kindern aus, die stark von der Kindergelderhöhung profitieren.

Abbildung 1a: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Single)



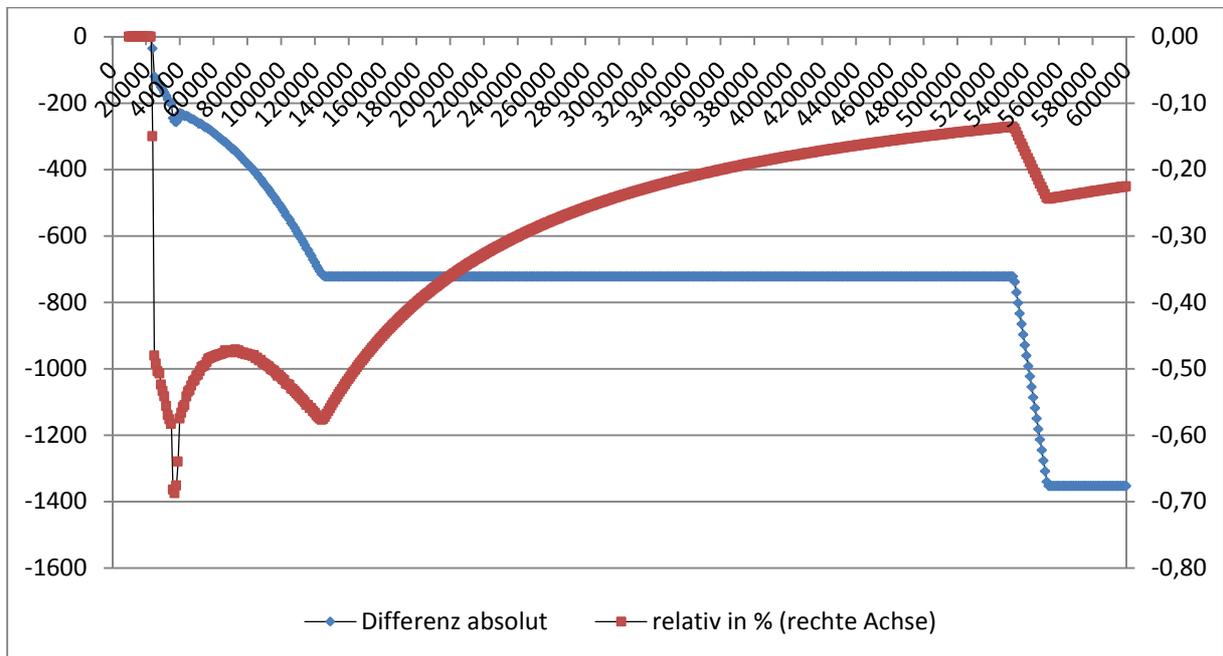
Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Abbildung 1b: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Single)



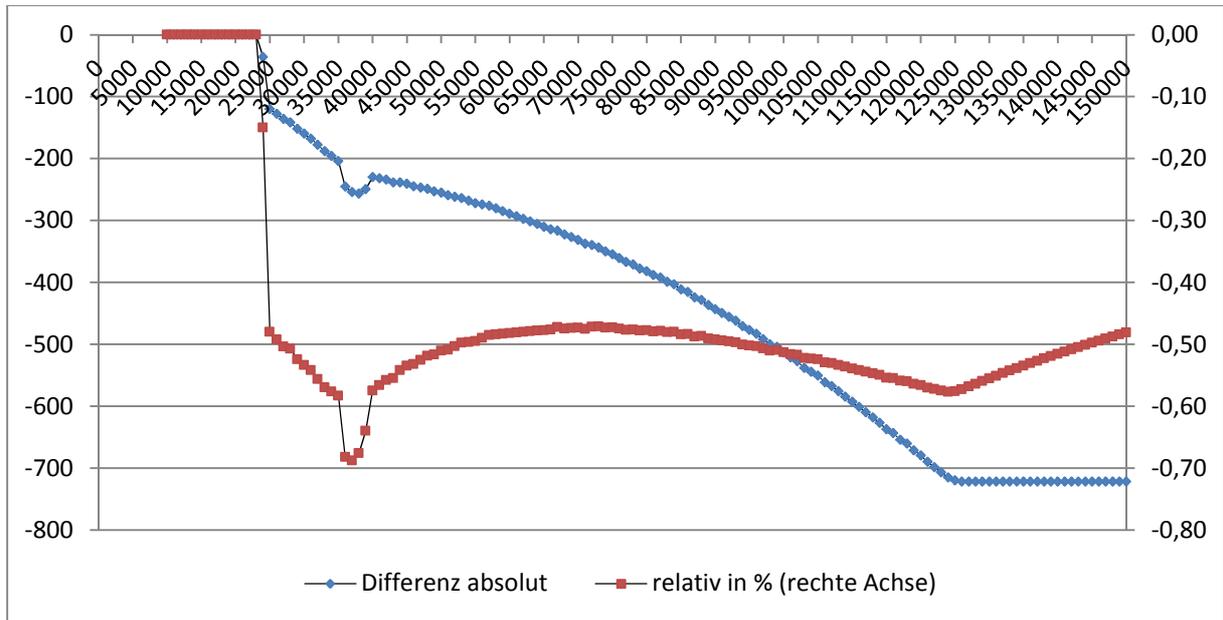
Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Abbildung 2a: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Ehepaar)



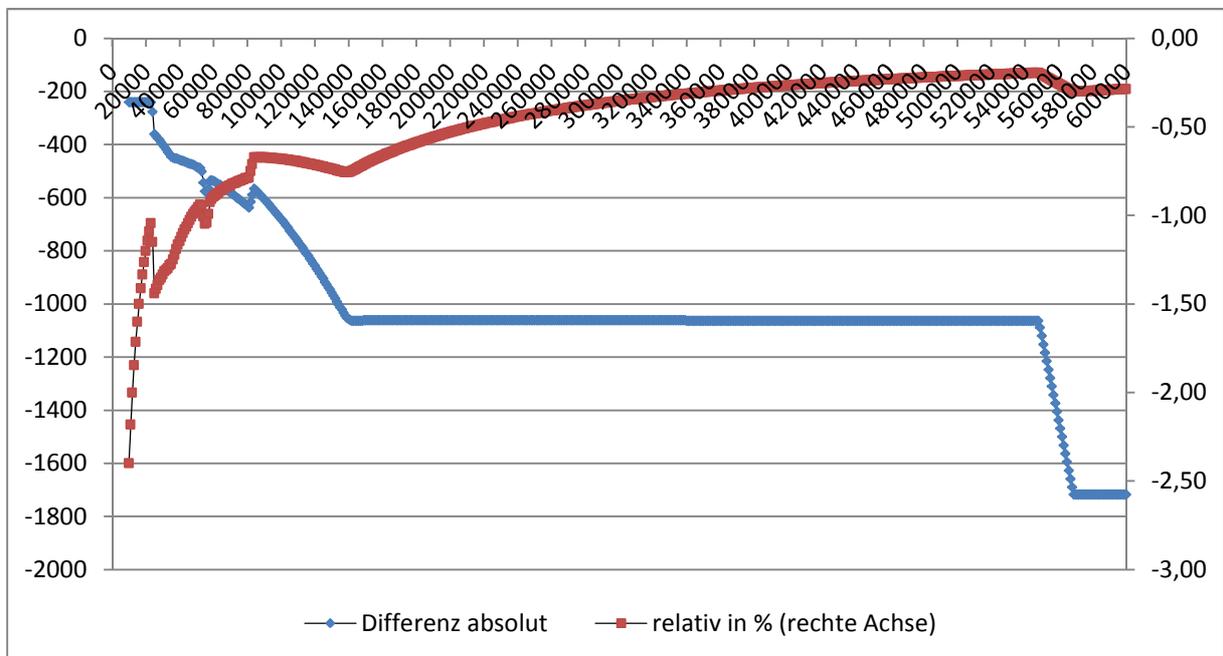
Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Abbildung 2b: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Ehepaar)



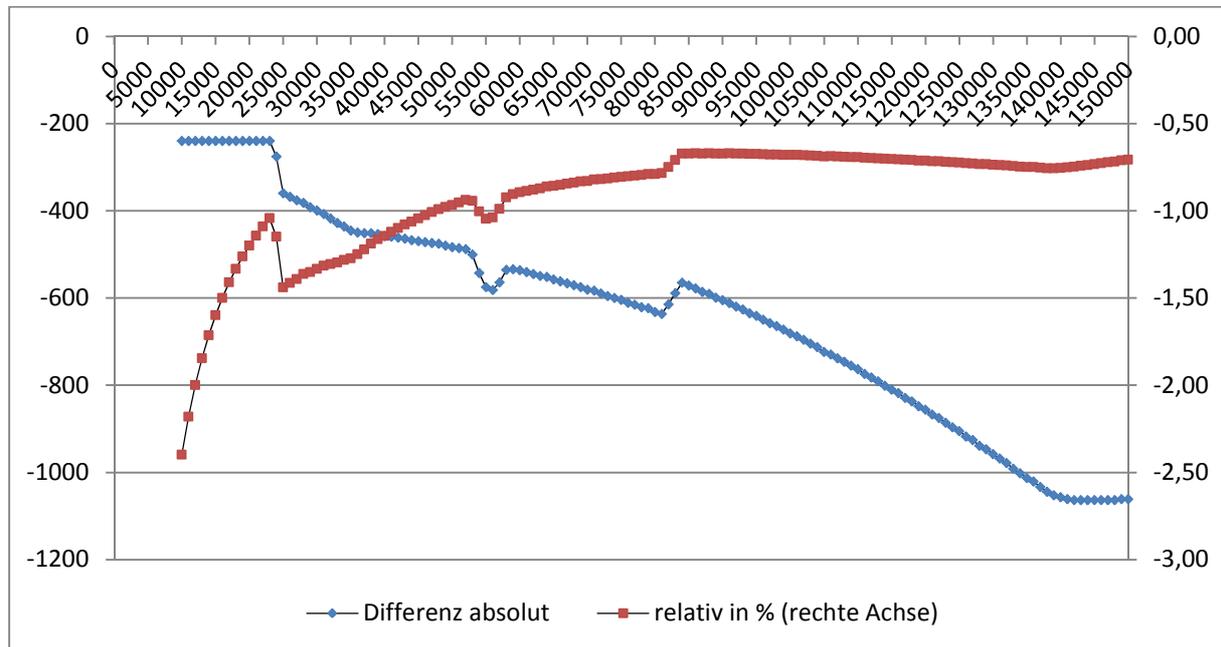
Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Abbildung 3a: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Ehepaar mit 2 Kindern)



Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Abbildung 3b: Vergleich der Steuerbelastung im geltenden Recht 2020 mit der Belastung laut Gesetzentwurf (- = Entlastung) in Euro in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Ehepaar mit 2 Kindern)



Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

3. „Kalte Progression“: kein weitergehender Handlungsbedarf

Der zuweilen zur Begründung weitergehender Steuersenkungen angeführte angeblich notwendige Ausgleich einer seit einigen Jahren in der Vergangenheit aufgelaufenen „kalten Progression“ ist nicht überzeugend. Die Berechnung der kumulierten „kalten Progression“ ist stark vom Basisjahr abhängig. Häufig gewählte Basisjahre – wie etwa 2010 oder auch 2006 – stellen Jahre unmittelbar oder kurz nach größeren Steuerentlastungen durch Tarifsenkungen, Kindergelderhöhungen, Erhöhungen steuerlicher Abzugsbeträge, dar und erlauben so vom niedrigen Niveau aus leicht die Diagnose einer inflationsbedingten Zunahme der Steuerbelastung. Nimmt man dagegen ein weiter zurückliegendes Jahr, etwa das Jahr 1991, so kommt man tendenziell für die meisten Haushaltstypen – insbesondere im eher niedrigen bis mittleren Einkommensbereich – zu dem Ergebnis, dass die „kalte“ Progression seither durch die zwischenzeitlichen Steuerrechtsänderungen (mehr als) ausgeglichen wurde (Rietzler/Teichmann/Truger 2014; Rietzler/Truger 2018a). Das Problem der „kalten Progression“ wird mithin – auch angesichts tendenziell geringer Inflationsraten – überschätzt. Aus diesem Grund ergibt sich auch keine Notwendigkeit, den Einkommensteuertarif jährlich an die Inflation anzupassen (Tarif auf Rädern). Die Politik kann die sich ergebenden

Spielräume und den Zuwachs an makroökonomischer Stabilisierung durchaus einige Jahre nutzen, solange von Zeit zu Zeit eine Anpassung der Tarife erfolgt.

4. Kindergeld hinkt Entlastung durch Grundfreibetrag hinterher

Die verfassungsrechtlich nicht zwingende, aber in der Vergangenheit oft erfolgte und auch nun wieder vorgesehene Anhebung des Kindergeldes soll vermeiden, dass die einkommensbedingten absoluten Unterschiede der staatlichen Kinderförderung zu groß werden. Es entsteht sonst der Eindruck, Kinder reicher Eltern seien dem Staat „mehr wert“ als die Kinder ärmerer Eltern.

Tabelle 1: Kindergeld (erstes Kind) und maximaler Steuervorteil durch den Kinderfreibetrag im Vergleich (1991 bis 2020)

Jahr	Kindergeld	Kinderfreibetrag	Spitzensteuersatz	max. Steuervorteil	Differenz	Kindergeld in % des max. Steuervorteils	Wachstumsrate Kindergeld	Wachstumsrate max. Steuervorteil
1991	307	1546	53,0	819	512,4	37,5		
1992	429	2098	53,0	1112	682,9	38,6	39,7	35,7
1993	429	2098	53,0	1112	682,9	38,6	0,0	0,0
1994	429	2098	53,0	1112	682,9	38,6	0,0	0,0
1995	429	2098	53,0	1112	682,9	38,6	0,0	0,0
1996	1227	3203	53,0	1698	470,6	72,3	186,0	52,7
1997	1350	3534	53,0	1873	523,0	72,1	10,0	10,3
1998	1350	3534	53,0	1873	523,0	72,1	0,0	0,0
1999	1534	3534	53,0	1873	339,0	81,9	13,6	0,0
2000	1657	3534	51,0	1802	145,3	91,9	8,0	-3,8
2001	1657	5080	48,5	2464	806,8	67,3	0,0	36,7
2002	1848	5808	48,5	2817	968,9	65,6	11,5	14,3
2003	1848	5808	48,5	2817	968,9	65,6	0,0	0,0
2004	1848	5808	45,0	2614	765,6	70,7	0,0	-7,2
2005	1848	5808	42,0	2439	591,4	75,8	0,0	-6,7
2006	1848	5808	42,0	2439	591,4	75,8	0,0	0,0
2007	1848	5808	45,0	2614	765,6	70,7	0,0	7,1
2008	1848	5808	45,0	2614	765,6	70,7	0,0	0,0
2009	1968	6024	45,0	2711	742,8	72,6	6,5	3,7
2010	2208	7008	45,0	3154	945,6	70,0	12,2	16,3
2011	2208	7008	45,0	3154	945,6	70,0	0,0	0,0
2012	2208	7008	45,0	3154	945,6	70,0	0,0	0,0
2013	2208	7008	45,0	3154	945,6	70,0	0,0	0,0
2014	2208	7008	45,0	3154	945,6	70,0	0,0	0,0
2015	2256	7152	45,0	3218	962,4	70,1	2,2	2,1
2016	2280	7248	45,0	3262	981,6	69,9	1,1	1,3
2017	2304	7356	45,0	3310	1006,2	69,6	1,1	1,5
2018	2328	7428	45,0	3343	1014,6	69,6	1,0	1,0
2019	2388	7620	45,0	3429	1041,0	69,6	2,6	2,6
2020	2448	7812	45,0	3515	1067,4	69,6	2,5	2,5

Quelle: BMF und eigene Berechnungen.

Eine vollständige Anhebung des Kindergeldes auf das Niveau des maximalen Steuervorteils durch die Kinderfreibeträge scheiterte immer an den sehr hohen fiskalischen Kosten. Zudem konkurriert die Anhebung des Kindergeldes mit anderen Möglichkeiten der Kinder- und

Familienförderung, insbesondere dem (weiteren) Ausbau einer flächendeckenden Kinderbetreuungsinfrastruktur.

Dennoch muss festgestellt werden, dass die absolute Differenz aus maximalem Steuervorteil und Kindergeld seit dem Jahr 2009 immer weiter gestiegen ist (Tabelle 1). Dies wird sich auch durch das Familienentlastungsgesetz nicht ändern, auch wenn in der Begründung von einer „entsprechenden“ Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag die Rede ist: Wenn die Kindergeld und Freibetrag um denselben Prozentsatz angehoben werden, vergrößern sich prozentual auch die bestehenden absoluten Unterschiede.

5. Fiskalische Risiken des finanzpolitischen Gesamtkonzeptes der Bundesregierung

Die fiskalischen Belastungen des Familienentlastungsgesetzes erscheinen für sich genommen angesichts der insgesamt guten Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte verkraftbar. Allerdings kommen sie zu den ohnehin geplanten Mindereinnahmen/Mehrausgaben der prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages hinzu. Die Strategie der „Schwarzen Null“, jede unerwartete Mehreinnahme sofort bis zum Erreichen der „Schwarzen Null“ für zusätzliche Ausgaben/Steuersenkungen zu verplanen, birgt für den Fall eines Konjunkturabschwungs jedoch große Risiken. Werden durch Steuersenkungen – wie beim Familienentlastungsgesetz und bei der vorgesehenen schrittweisen Abschaffung des Solidaritätszuschlages – strukturelle Einnahmelücken gerissen, besteht die Gefahr, dass die Finanzpolitik im nächsten Abschwung zunächst an die Grenze der „Schwarzen Null“ und schließlich auch an die Grenze für die Nettokreditaufnahme durch die Schuldenbremse stößt. Letzteres ist der Fall, weil das im Rahmen der Schuldenbremse verwendete Konjunkturbereinigungsverfahren schon nach relativ kurzer Zeit konjunkturelle Defizite als strukturelle Defizite zu interpretieren beginnt. In diesem Fall läuft die Bundesregierung Gefahr, zur Einhaltung von „Schwarzer Null“ oder Schuldenbremse im Haushalt gravierende Kürzungen vornehmen zu müssen (Rietzler/Teichmann/Truger 2018; Rietzler/Truger 2018b). Insofern spricht vieles dafür, Netto-Steuerentlastungen nur sehr vorsichtig zu dosieren und die Abschaffung des Solidaritätszuschlages noch einmal zu überdenken und ggf. aufkommensneutrale Ausgestaltungen zu wählen.

6. Verteilungspolitische Problematik des finanzpolitischen Gesamtkonzeptes

Wie skizziert, sind die Verteilungswirkungen des Familienentlastungsgesetzes für sich genommen relativ ausgewogen, wobei sehr geringe Einkommen, insbesondere von Transfereinkommensbeziehern keine Entlastung erfahren. Zwar finden sich im Koalitionsvertrag noch andere Maßnahmen mit tendenziell progressiver Wirkung, wie etwa die Wiedereinführung der Parität in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Hoch problematisch ist jedoch aus verteilungspolitischer Sicht die Abschaffung des Solidaritätszuschlages, die den insgesamt stark regressiven Trend in der Steuerbelastung der letzten 20 Jahre fortsetzen würde (Bach et al. 2016; Rietzler/Truger 2018b).

Insofern sollte sowohl aus fiskalischer wie aus verteilungspolitischer Sicht die geplante Abschaffung des Solidaritätszuschlages überdacht werden. Kräftigere Entlastungen im unteren Einkommensbereich (durchaus auch außerhalb der Einkommensteuer) könnten mit Anhebungen der Steuerbelastung im hohen Einkommensbereich kombiniert werden, um gleichzeitig Aufkommensverluste zu vermeiden/begrenzen und die Progressivität des Steuersystems wieder zu erhöhen.

Literatur

- Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Steiner, Viktor (2016b): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Politikberatung Kompakt Nr. 114, September, Berlin
- Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014): Abbau der kalten Progression: nüchterne Analyse geboten, in: Wirtschaftsdienst 2014/12, S. 864-871.
- Rietzler, K. /Teichmann, D. /Truger, A. (2018): IMK-Steuerschätzung 2018-2022: Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie. IMK Report 138, Mai.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2018a): Kalte Progression: Ein weiterhin überbewertetes Problem. IMK Policy Brief 1/2018, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2018b): Abschaffung des Solidaritätszuschlages: ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. 5/2018, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung.