



# **S t e l l u n g n a h m e**

**des Paritätischen Gesamtverbandes  
zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Beschleunigung des Wirtschaftswachstums**

**(Wachstumsbeschleunigungsgesetz)**

**Berlin**

**27. November 2009**

Der **PARITÄTISCHE** Gesamtverband  
Oranienburger Straße 13-14  
10178 Berlin  
Tel: +49 30-24636-0  
Fax: +49 30-24636-110  
E-Mail: [info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org)  
Internet:  
<http://www.paritaet.org/>  
<http://www.armutsatlas.de/>  
**Redaktionsschluss: 27. November 2009**

# **Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz)**

*"Wir bewegen uns auf extrem labilen Grund ..."  
Bundeskanzlerin Angela Merkel,  
Rede vor dem Arbeitgeberverband,  
24. November 2009*

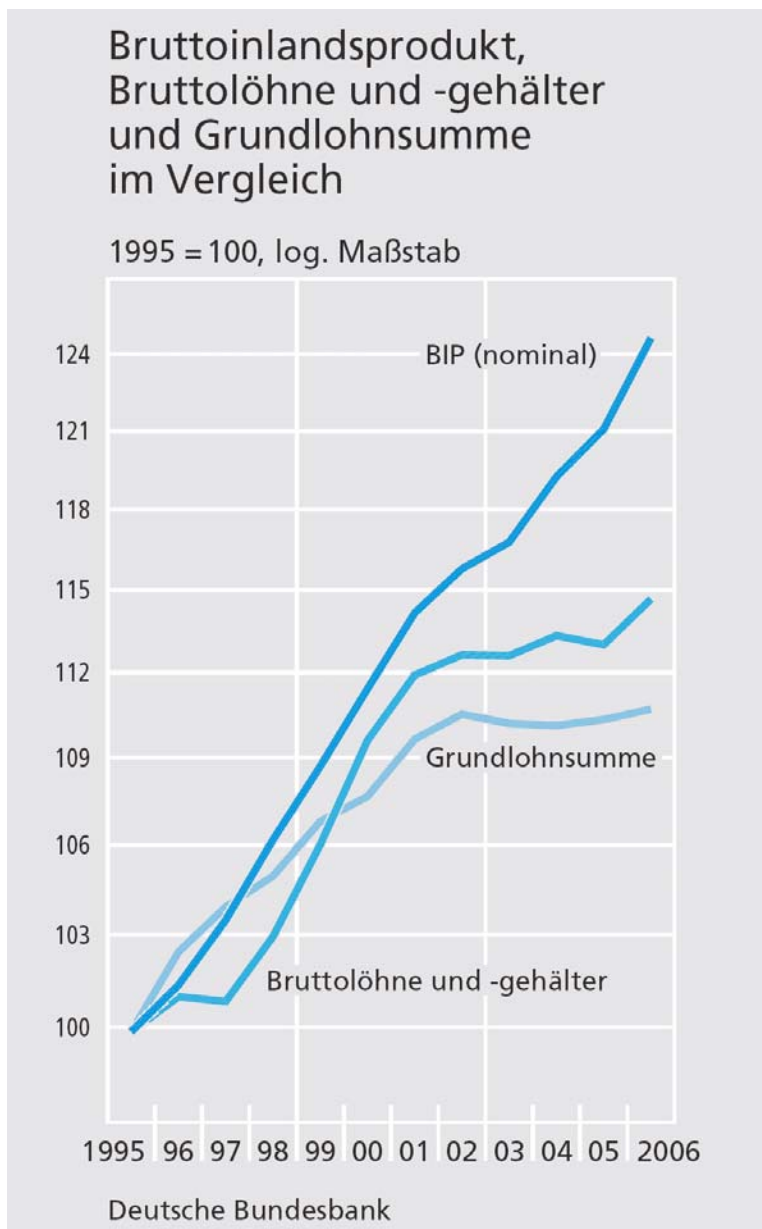
Ziel des Gesetzes der Bundesregierung zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) ist, die Folgen der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise zu überwinden, die die Weltwirtschaft und Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg getroffen hat. Nach einer Gesamtbewertung in seiner Stellungnahme bezieht sich der Paritätische Gesamtverband auf die geplanten Gesetzesänderungen im Einkommensteuergesetz/Bundeskindergeldgesetz (Artikel 1/8), im Umsatzsteuergesetz (Artikel 5) sowie Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz (Artikel 6).

## **1. Fördert das Wachstumsbeschleunigungsgesetz Wachstum und Beschäftigung?**

Zunächst fällt auf, dass in den Koalitionsverhandlungen keine wahrnehmbare Diskussion stattgefunden hat, ob das bisherige exportgetriebene Wirtschaftsmodell in Deutschland auch für die weitere Zukunft Bestand hat oder ob das Wirtschaftsmodell korrigiert werden muss.

Die in der Vergangenheit stark gestiegenen Exporte seit der Jahrtausendwende hatten in den letzten Jahren einen Aufschwung mit beträchtlichen Exportüberschüssen erbracht. Löhne und z. T. Lohnersatzleistungen sind aber nicht im gleichen Maße gewachsen. Ganz im Gegenteil: Über viele Jahre hinweg ergaben sich stagnierende Nominallohne bzw. sinkende Reallöhne (vgl. Abbildung 1). In Folge davon hat auch die Poli-

tik zur Bekämpfung von Armut kaum Fortschritte gemacht. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2007 hat sich die Armutsquote trotz wachsender Wirtschaft nur unwesentlich verändert.<sup>1</sup> Mit diesem Befund stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung unausweichlich gewissermaßen schicksalhaft vor dem Hintergrund einer globalisierten und finanzgetriebenen Wirtschaft abläuft oder ob andere Entwicklungspfade möglich gewesen wären oder in Zukunft möglich sind.



**Abbildung 1:**

Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt und der Bruttolöhne bzw. Bruttogehälter sowie der Grundlohnsumme. Darstellung von Nominalwerten.

Datenquelle: Grafik übernommen aus: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, April 2007, S. 42

<sup>1</sup> Armutsquoten (60 Prozent-Schwelle Medianeinkommen, Mikrozensus) des Statistischen Bundesamtes für Deutschland: 2005: 14,7 Prozent; 2006: 14,0 Prozent und 2007: 14,3 Prozent. Vgl. Martens, Rudolf (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland.- Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), Berlin.

## 1.1 Die wirtschaftlichen Kosten der Exporterfolge

Im Gegensatz zur Exportentwicklung seit der Jahrtausendwende springt die schwache Entwicklung der Binnennachfrage in Deutschland ins Auge. Ganz offensichtlich steht dies im Zusammenhang mit den bereits erwähnten stagnierenden bis sinkenden Reallöhnen der letzten Jahre, die die Wettbewerbssituation der deutschen Exportwirtschaft zweifellos gestärkt hat. Dies hat aber zu einer neuen Einkommensverteilung geführt, weg von den Arbeitnehmern hin zu den Gewinneinkommensbezieher. Viele Akteure haben erwartet, dass dies – stagnierende Löhne und die damit verbundenen negativen Folgen – gewissermaßen der Preis für eine positive Beschäftigungsentwicklung ist.

Ein Vergleich der Wirtschaftsentwicklung mit Ländern, die ein ähnlich hohes Arbeitskostenniveau wie Deutschland aufweisen, kommt zu folgenden Ergebnissen; es handelt sich dabei um die EU-Vergleichsländer Finnland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Österreich im Zeitraum 1999 bis 2007<sup>2</sup>:

- Hohe Lohnzuwächse führen zu einer hohen Beschäftigungsentwicklung. Deutschland fällt im Vergleich mit den genannten EU-Ländern aus diesem Trend heraus und weist die schlechteste Beschäftigungsentwicklung bei gleichzeitigem Lohnstillstand auf.
- Die im Vergleich zu Deutschland deutlich höheren Lohnzuwächse und die bessere Beschäftigungsentwicklung der genannten Vergleichsländer führen auch zu einem gegenüber Deutschland höheren Konsum und Binnennachfrage.
- Mit Ausnahme von Holland ist der Zuwachs der Exporte der EU-Vergleichsländer z. T. deutlich niedriger als in Deutschland.

---

<sup>2</sup> Joebges, Heike; Schmalzbauer, Andreas und Zwiener, Rudolf (2009): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum.- IMK Studies, 4/2009, S. 15-17. Vgl. Jagow, Daniela von (2009): IV. Soziales Forum des VdK NRW diskutiert Alterssicherung. Realwirtschaft: Die Altersrenten kommen nicht aus dem Finanzkasino.- In: Sozialrecht+Praxis, 11/2009, S. 699-704.

Aus dem Ländervergleich lässt sich der Schluss ziehen: Aus Sicht der Beschäftigungsentwicklung und des Binnenkonsums hat sich das deutsche Wirtschaftsmodell der Exportförderung durch Lohnzurückhaltung bzw. Lohnstillstand nicht ausgezahlt. Lohnzurückhaltung fördert massiv den Exportsektor, führt aber in einem Flächenland wie Deutschland zu einer Schwächung des Konsums bzw. der Binnenwirtschaft. Die wirtschaftlichen Zuwächse des Exports reichen offenbar nicht aus, um das Zurückbleiben der Binnenwirtschaft – entsprechend dem hohen Gewicht der privaten Nachfrage am Bruttoinlandsprodukt – auszugleichen. Im Ergebnis führt dies zu Wachstumseinbußen.

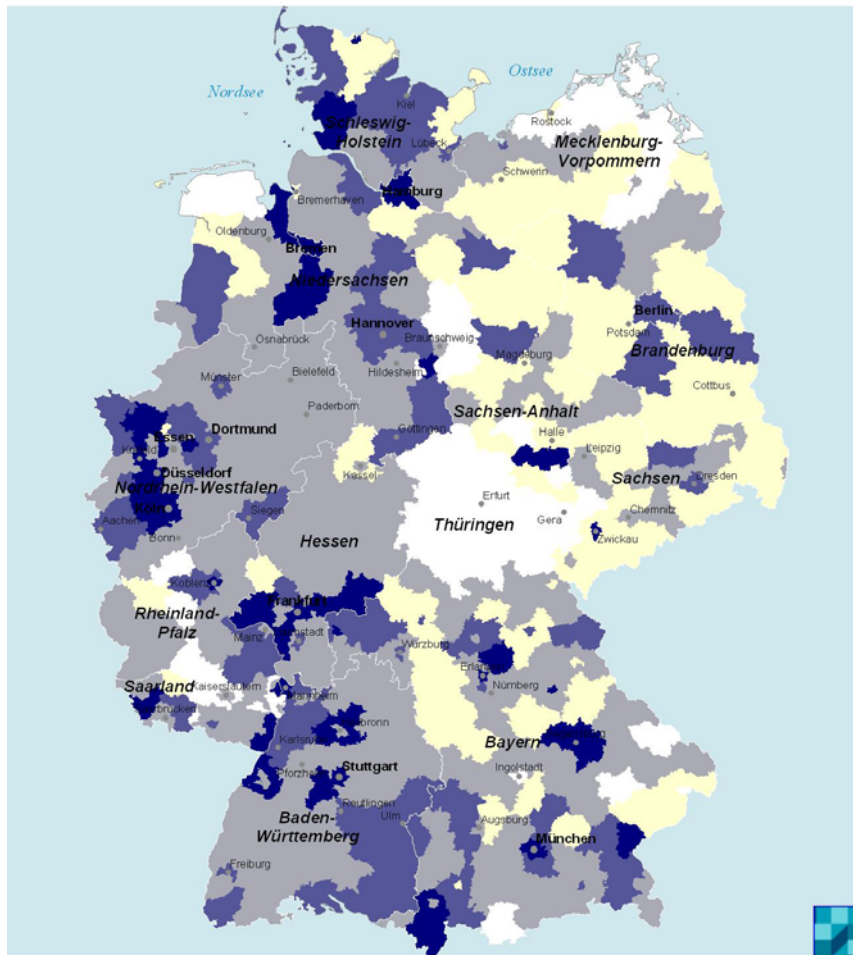
Die Nachfrageschwäche infolge stagnierender Löhne ist im Beobachtungszeitraum verknüpft mit einer im EU-Vergleich geringen Preissteigerungsrate. Deutschland befindet sich zusammen mit anderen Ländern in einer Währungsunion, somit ergeben sich für Deutschland höhere Realzinsen gegenüber Ländern innerhalb der Währungsunion, die höhere Inflationsraten aufweisen. Dies bremst zusätzlich das deutsche Wirtschaftswachstum.

Die lahrende Binnenwirtschaft und überdurchschnittliche Realzinsen werden für das im Ländervergleich der Währungsunion schlechteste Wachstum Deutschlands verantwortlich gemacht. Letztlich schwächt dies die Wirtschaft in Deutschland und damit auch den Arbeitsmarkt.

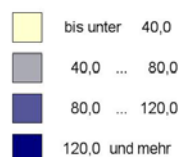
## **1.2 Negative Regionalinzidenzen der Exporterfolge**

Im Folgenden wird auf die unterschiedlichen Wirkungen des bisherigen exportgetriebenen Wirtschaftsmodells im Raum eingegangen. Der Exporterfolg der letzten Jahre bei gleichzeitiger Stagnation von Löhnen und Binnenwirtschaft ist bezüglich der Exportsektoren und der regionalen Streuung der Exportstandorte höchst ungleich verteilt. Von den zehn häufigsten Exportgütern vereinigen nur drei Exportgüter – Kraftfahrzeuge, Maschinen und chemische Erzeugnisse fast zwei Drittel des Volumens auf sich. Schon von dieser Betrachtung her ist klar, dass die

Standorte für die Kfz-Industrie, den Maschinenbau und der chemischen Industrie nicht gleichmäßig in Deutschland verteilt sind.



Durchschnittlicher Auslandsumsatz im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in 1.000 € je Beschäftigten



Kreise und kreisfreie Städte  
 Zeitbezug 2004/2005  
 Datengrundlage: Monatsbericht für Betriebe im Bereich Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden des Bundes und der Länder

© 2006-2008 BBR Bonn

**Karte 1:**

Export auf Kreisebene dargestellt als Auslandsumsatz im Verarbeitenden Gewerbe (mit Bergbauprodukten) in 1.000 Euro pro Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe (mit Beschäftigten im Bergbau). Exporte sind direkte Lieferungen und Leistungen an Empfänger, die im Ausland ansässig sind sowie Lieferungen an Exporteure, die die bestellten Waren ohne Be- und Verarbeitung in das Ausland ausführen. Für Thüringen und einzelne Kreise liegen keine Regionaldaten vor (weiße Farbe).

Datenquelle:  
 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und eigene Darstellung.

Karte 1 zeigt die Verteilung der Regionen mit einem hohen Exportanteil auf Basis von Kreisen und kreisfreien Städten. Dargestellt ist der Export als Auslandsumsatz im Verarbeitenden Gewerbe in 1.000 Euro pro Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe.<sup>3</sup> Wie zu erwarten, ballen sich die exportintensiven Standorte nur in wenigen Regionen Deutschlands, wie das die dunkelblauen Farben in Karte 1 anzeigen.

<sup>3</sup> einschließlich Bergbauprodukten bzw. Beschäftigten im Bergbau

Exportserfolge – in Verbindung mit Lohnzurückhaltung – führen in den Exportstandorten dennoch zu einem Aufbau bzw. einer Stabilisierung von Beschäftigung. Üblicherweise ist in der Exportwirtschaft das Lohnniveau höher als beispielsweise in den Dienstleistungsbranchen. In den binnenwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsteilen führt die Lohnzurückhaltung zu Wachstumsverlusten; des Weiteren ist dort mit einer negativen Lohndrift<sup>4</sup> zu rechnen. (In den Exportbranchen ist eher mit einer positiven Lohndrift zu rechnen.) Möglicherweise kompensieren oder überkompensieren die Wachstumsgewinne in den Exportbranchen die nachhinkenden binnenwirtschaftlich ausgerichteten Branchen am Standort. Im Ergebnis kann die Wirtschaft in exportorientierten Regionen wachsen – trotz gleichzeitiger Lohnzurückhaltung.

Anders sieht die Situation in den Standorten und Regionen aus, die im wesentlichen binnenwirtschaftlich ausgerichtet sind. Hier schlägt die Lohnzurückhaltung voll auf die regionale Wirtschaft durch. Hier kann die zurückbleibende regionale Nachfrage nicht kompensiert werden durch Wachstum in den Exportsektoren. Insgesamt stellen sich Wachstumsverluste für die Region ein, mit einer negativen Lohndrift ist zu rechnen.

Ein durch Lohnverzicht erkaufter Exporterfolg hat insgesamt in Deutschland zu Wachstumseinbußen und einem ungenügenden Zuwachs an Arbeitsplätzen geführt. Der Exporterfolg konnte die lahme Binnenkonjunktur nicht ausgleichen. Regional betrachtet verschärft sich das Bild noch: Durch die unterschiedliche Verteilung der Exportbetriebe in den Regionen ergeben sich (Wachstums-)Regionen, in denen der wachsende Exportbereich die binnenwirtschaftlich ausgerichteten und stagnierenden Bereiche „herausreißt“. Anders in den binnenwirtschaftlich ausgerichteten Regionen: Sie bleiben auf den Wachstumsverlusten durch Lohnzurückhaltung sitzen. Anders ausgedrückt, diese Regionen „bezahlen“ für den Exporterfolg, der in den anderen Regionen stattfindet.

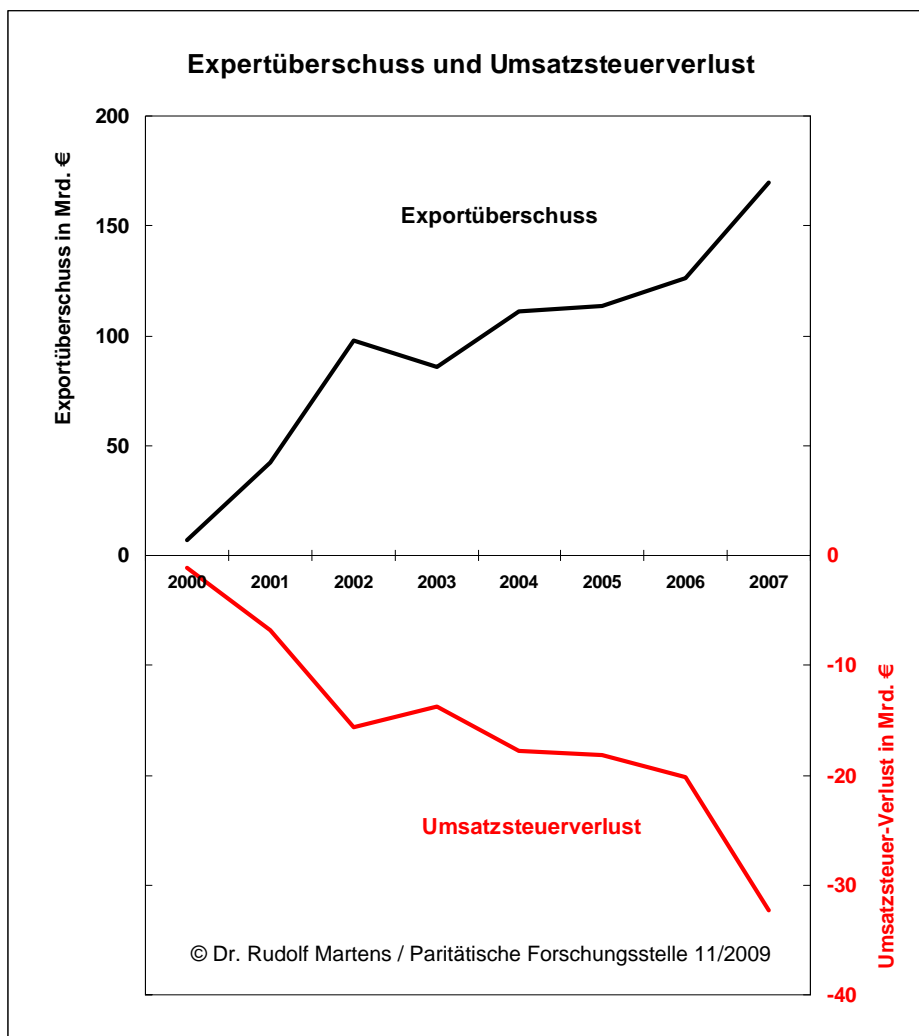
---

<sup>4</sup> Die Lohndrift zeigt die Auswirkungen von Tarifänderungen auf das Arbeitsentgelt der Beschäftigten an. Der Aufbau oder der Abbau von übertariflichen Leistungen führt zu einer Erhöhung oder einer Senkung der Lohndrift i. S. einer Veränderungsrate. Des Weiteren senkt eine Ausweitung geringfügiger und atypischer Beschäftigung die Lohndrift gegenüber tariflicher Beschäftigung.



### 1.3 Fiskalische Kosten des Exporterfolgs

Die bisherige wirtschaftspolitische Meinung begrüßt mehrheitlich den (durch Lohnzurückhaltung erkaufenen) Exporterfolg Deutschlands. „Exportweltmeister“ zu sein gilt als erstrebenswert. Kommunikationspolitisch wird hier allerdings Fußballweltmeisterschaft mit Volkswirtschaft verwechselt. Exportweltmeister zu sein, heißt zunächst nichts anderes, dass eine Volkswirtschaft deutlich mehr Waren und Dienstleistungen exportiert als importiert.



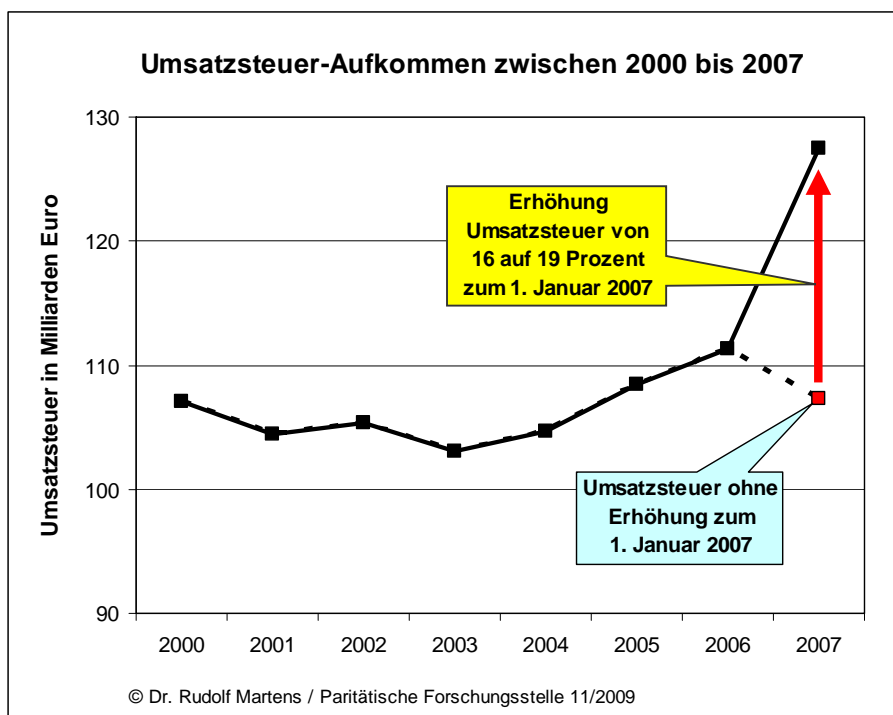
**Abbildung 2:** Exportüberschuss Deutschlands Jahre 2000 bis 2007 und damit verbundener Umsatzsteuerverlust. In der Darstellung ist der Maßstab für den Umsatzsteuerverlust gegenüber dem Exportüberschuss fünffach vergrößert.

Datenquelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, AWO-Landesverband Bayern und eigene Darstellung.

Ein großer Exportüberschuss hat aber eine fiskalisch unangenehme Konsequenz: Zwar werden die Waren und Dienstleistungen im Inland mit Hilfe gut ausgebildeter Arbeitnehmer und mit Hilfe der hier finanzierten Infrastruktur erzeugt. Die Umsatzsteuer der Exportwaren fallen aber im

Ausland an. In Abbildung 2 ist der Verlauf dargestellt für den Exportüberschuss zwischen 2000 und 2007, darunter der davon abgeleitete Verlust an Umsatzsteuer für das deutsche Gemeinwesen. Im genannten Zeitraum 2000 bis 2007 addieren sich die Umsatzsteuerverluste auf insgesamt 126 Milliarden Euro.<sup>5</sup>

Eine weitere fiskalisch unangenehme Konsequenz ist das mit einem anwachsenden Exportüberschuss stagnierende Umsatzsteueraufkommen in Deutschland. Die durch Lohzurückhaltung erzeugten Exporterfolge führen zu Wachstumsverlusten in der Binnenwirtschaft, die sich dann direkt am Umsatzsteuer-Aufkommen ablesen lassen.



**Abbildung 3:** Umsatzsteuer-Aufkommen zwischen 2000 und 2007.

Datenquelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, AWO-Landesverband Bayern (Sonderauswertung Statistisches Bundesamt) und eigene Darstellung.

In Abbildung 3 ist das Umsatzsteuer-Aufkommen zwischen 2000 und 2007 dargestellt. Ohne die Umsatzsteuer-Anhebung zum 1. Januar 2007 hätte sich die schwache Entwicklung dieser Steuer weiter fortgesetzt. Bei einer Rückrechnung der Umsatzsteuer von 16 Prozent für 2007 (anstelle von 19 Prozent) hätte sich das Aufkommen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2007 nominal nicht verändert. Nur die Anhebung der Um-

<sup>5</sup> AWO-Landesverband Bayern (Hrsg.) (2009): Mehrwertsteuer-Lücke und Export-Meisterschaft: Gesamtwirtschaftliche und armutspolitische Anmerkungen zur Mehrwertsteuer-Debatte.- AWO-Landesverband Bayern, Juli 2009.

satzsteuer von 16 auf 19 Prozent hat fiskalisch zu einer Mehreinnahme von etwas über 20 Milliarden Euro im Jahre 2007 geführt.

Anders formuliert: Die Binnenwirtschaft – und damit z. T. auch der Fiskus – haben gewissermaßen zweifach für den Exporterfolg „bezahlt“: Zum einen durch Wachstumsverluste in der Binnenwirtschaft selbst und zum anderen durch eine Anhebung der Umsatzsteuer, die wiederum die Binnenwirtschaft – nicht den Exportsektor! – trifft und so zusätzlich schwächt.

#### 1.4 Verpasste Chance: Armutsbekämpfung als regionale Wirtschaftsförderung

Der Paritätische sieht folgende Möglichkeiten, die die Bundesregierung als Spielraum nicht genutzt hat: (1) Eine zeitnahe Anpassung des bestehenden Regelsatzes an die Preisentwicklung oder - als eine sehr viel weitergehende Lösung - die (2) Erhöhung des Regelsatzes zu einem bedarfsdeckenden Existenzminimum.

**Tabelle 1:** Bestehender Regelsatz (angepasst an Rentenwert) und Regelsatzhöhen mit vollständigem Ausgleich der Preisentwicklung zwischen 2003 und Juli 2008: Datenquelle: Angaben der Bundesregierung und eigene Berechnungen.

Alterseinteilung	Regelsatz Bundesregierung		
	Regelsatz Juli 2008	Regelsatz Juli 2009	<i>mit Ausgleich Preisentwicklung Juli 2009</i>
unter 6 Jahre	211	215	225
6 bis unter 14 Jahre		251	263
14 bis unter 18 Jahre	281	287	300
Erwachsene (1. Person)	351	359	375

Der Regelsatz wurde bislang an die Rentenwertentwicklung angepasst, jeweils zum 1. Juli eines Jahres. Allerdings ist der Rentenwert in den letzten Jahren sehr viel langsamer gestiegen als die Preisentwicklung; mit anderen Worten: der Regelsatz hat Kaufkraft eingebüßt. Trotz der

Anhebungen gemäß Rentenwert um 2 Euro am 1. Juli 2007 und 4 Euro am 1. Juli 2008 auf 351 Euro und zum 1. Juli 2009 auf 359 Euro konnte die Preisentwicklung nur zum kleinen Teil aufgefangen werden, vielmehr hätte der Regelsatz auf 375 Euro angehoben werden müssen, um die Preisentwicklung seit 2003 auszugleichen.<sup>6</sup>

In Tabelle 1 sind die aktuellen Regelsätze verzeichnet sowie die Regelsatzhöhen für Kinder, die sich aus einem preiskompensierten Regelsatz in Höhe von 375 Euro errechnen. Die fiskalischen Kosten (Nettobeträge), die ein erhöhter Regelsatz von 375 Euro zur Folge hat, sind in Tabelle 2 für das SGB II-System und die Einkommensteuer berechnet; sie betragen etwas über 3 Milliarden Euro für Deutschland insgesamt. Im Falle des SGB II-Systems fließen die zusätzlich aufzuwendenden Mittel zu einem Drittel – und damit überproportional - nach Ostdeutschland.

**Tabelle 2:** Fiskalische Wirkungen eines preisangepassten Regelsatzes der Bundesregierung von 375 Euro zum 1. Juli 2008 im SGB II und für die Einkommensteuer, die zusätzlichen Kosten für das SGB XII betragen ca. 200 Mio. Euro; Datenquelle: eigene Berechnungen

	in Mio. Euro (Nettobeträge)		
	SGB II-System	Steuern	Summe
Deutschland	2.100	1.000	3.100
Westdeutschland	1.400	800	2.200
Ostdeutschland	700	200	900

Die Regelsatzvorschläge des Paritätischen können mit den Regelsätzen der Bundesregierung in Tabelle 3 verglichen werden. Nach Berechnungen des Paritätischen sind die dort genannten Regelsatzhöhen von Kindern und für Erwachsene bedarfsdeckend.<sup>7</sup> Die vorgeschlagene Regelsatzanhebung um etwa 30 Prozent bei den Kinderregelsätzen und 25

<sup>6</sup> Anhand der bekannten Zusammensetzung des Regelsatzes lässt sich ein Regelsatz-spezifischer Preisindex ableiten. Der Regelsatz-spezifische Preisindex unterscheidet sich vom Preisindex des privaten Verbrauchs, der vom Statistischen Bundesamt monatlich erhoben und bekanntgegeben wird („Inflationsrate“), i. d. R. ist der Regelsatz-spezifische Preisindex niedriger als der Preisindex des privaten Verbrauchs.

<sup>7</sup> Martens, Rudolf (2008): Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe).- In: Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Der PARITÄTISCHE Gesamtverband, Berlin

Prozent beim Erwachsenenregelsatz hat eine fiskalische Wirkung von gerundet 10 Milliarden Euro pro Jahr (Nettokosten), darunter 3,3 Milliarden Euro Steuerentlastungen durch ein angestiegenes steuerliches Existenzminimum (Tabelle 4). Dabei flößen pro Jahr ca. 7 Milliarden Euro nach Westdeutschland und knapp 3 Milliarden Euro nach Ostdeutschland. Mit anderen Worten: die öffentlichen Gelder fließen in die Regionen, die es strukturpolitisch und sozialpolitisch am meisten benötigen.

**Tabelle 3:** Paritätische Regelsatzberechnungen im Vergleich mit den geltenden Regelsätzen der Bundesregierung.

Alters-einteilung	Paritätischer Regelsatzvorschlag 2008			Bundesregierung		
	Regelsatz EVS 2003	Regelsatz Januar 2005	Regelsatz Juli 2009	Regelsatz 2003 / Januar 2005	Regelsatz Juli 2008	Regelsatz Juli 2009
unter 6 Jahre	262	263	276	207	211	215
6 bis unter 14 Jahre	313	314	332			251
14 bis unter 18 Jahre	333	334	358	276	281	287
Erwach- sene (1. Person)	403	409	440	345	351	359

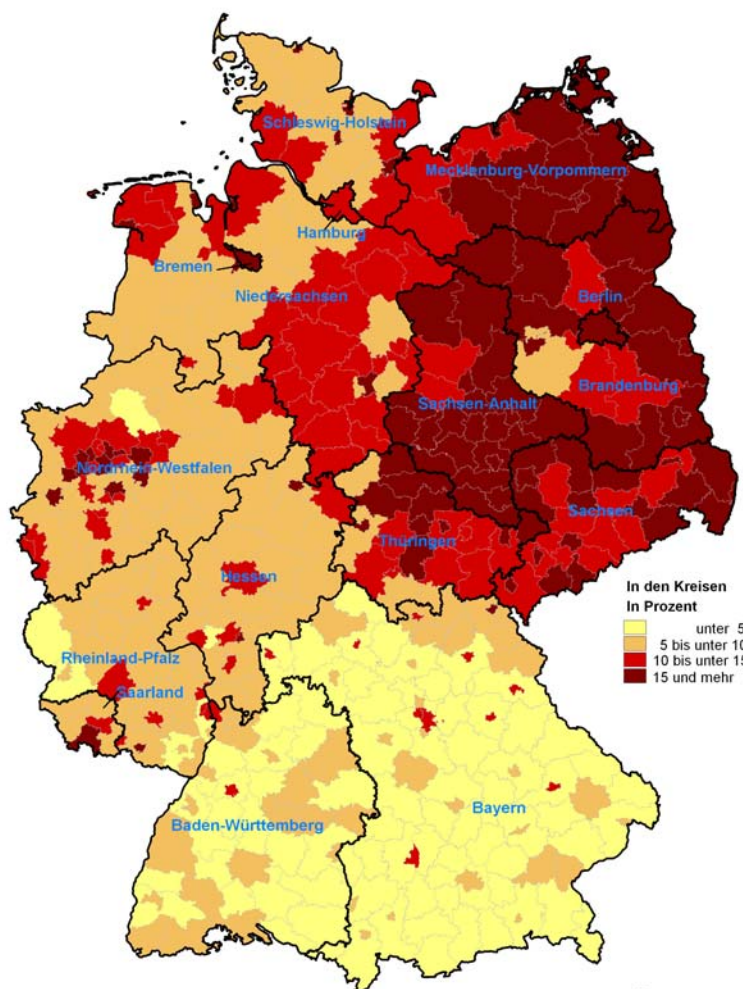
**Tabelle 4:** Fiskalische Wirkungen der Paritätischen Regelsatzvorschläge, Datenquelle: eigene Berechnungen<sup>8</sup>

	in Mio. Euro (Nettobeträge)		
	SGB II-System	Steuern	Summe
<b>Deutschland</b>	6.650	3.250	9.900
<b>Westdeutschland</b>	4.419	2.595	7.014
<b>Ostdeutschland</b>	2.231	655	2.886

<sup>8</sup> Vgl. Feil, Michael und Wiemers, Jürgen (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung. Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen.- IAB-Kurzbericht, 11/2008. Allerdings haben die Autoren bei ihrer Darstellung der gesamtfiskalischen Kosten vergessen zu erwähnen, dass ihre Zahlen Bruttobeträge darstellen.

Allein aus dem Umfang der Bevölkerung, die auf Leistungen der sozialen Mindestsicherung angewiesen ist, ergeben sich deutliche volkswirtschaftliche Wirkungen, wenn der Regelsatz angehoben wird oder wenn sich der Empfängerkreis aufgrund der wirtschaftlichen Situation ausweitet. Nach Tabelle 5 erhielten Ende 2006 insgesamt ca. 8 Millionen Personen Leistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme im SGB II und SGB XII, das sind 10 Prozent der deutschen Wohnbevölkerung. Der größte Teil davon bewegt sich im SGB II-System („Hartz IV“) mit einem Anteil von rund 9 Prozent und rund 40 Milliarden Euro Bruttoausgaben.<sup>9</sup>

SGB II - Quote in Deutschland\*



**Karte 2:**

Verteilung der Dichte der SGB II-Quote auf Kreisebene, Anteil an der Bevölkerung unter 65 Jahren.

Datenquelle:  
Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen.

\* Anteil SGB II-Bezieher an der Bevölkerung bis unter 65 Jahre  
Datenquelle:  
Bundesagentur für Arbeit, März 2008 (revidierte Daten)

© Der Paritätische Wohlfahrtsverband  
Gesamtverband e.V.  
Studiengruppe für Sozialforschung e.V.  
Karte  
Dipl.-Geogr. Markus Steinmetz

<sup>9</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006.- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Tabelle 5:** Empfänger von Leistungen im SGB II und SGB XII sowie Bruttoausgaben Ende 2006; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2008.

Leistungsart	Empfänger	Ausgaben in Mrd. Euro
Leistungen nach SGB II („Hartz IV“)	7.284.000	40,5
Mindestsicherungsleistungen im Rahmen der Sozialhilfe SGB XII	764.000	3,7
<b>Insgesamt</b>	<b>8.048.000</b>	<b>44,2</b>

Der wirtschaftliche Nutzen einer Regelsatzanhebung zu einem bedarfsdeckenden Existenzminimum erlangt in der jetzigen Finanz- und Wirtschaftskrise eine besondere Bedeutung, da das Existenzminimum die Wirkung eines automatischen Stabilisators entfaltet. Dieser Stabilisator besitzt drei sehr vorteilhafte Eigenschaften: (1) Da die Haushalte mit Bezug einer SGB II- oder SGB XII-Leistung eine Sparquote in der Nähe von Null aufweisen, fließen die öffentlichen Mittel fast gänzlich in den Konsum – und (2) dies ohne zeitliche Verzögerung. Die Leistungen für das Existenzminimum umfassen etwa zu neun Zehnteln das SGB II-System („Hartz IV“) und sind (3) raumwirtschaftlich gesehen äußerst zielgenau. Regionen mit einem großen Bestand an Langzeitarbeitslosen beanspruchen entsprechend mehr Mittel als Durchschnittsregionen. Mit anderen Worten: In die Regionen, die es strukturpolitisch und sozialpolitisch am meisten benötigen, fließen auch die meisten Mittel. In der Karte 2 wären dies entsprechend die Kreise, die die höchsten SGB II-Dichten aufweisen.

## **2. Die Gesetzesänderungen im Einzelnen**

### **2.1 Einkommensteuergesetz (Artikel 1) und Bundeskindergeldgesetz (Artikel 8)**

Grundsätzlich unterstützt der Paritätische, die mit dem Gesetzentwurf verbundene Absicht, Familien stärker zu fördern und zu entlasten. Der Paritätische vertritt das politische Anliegen, dass ein Gesetz, das von der „Förderung und steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern“ spricht, alle Familienformen und damit auch die Einelternfamilie fördern sollte. Es darf nicht so ausgestaltet sein, dass gerade die Familien, die finanzielle Entlastung am meisten benötigen, gar nichts oder weniger als andere Familien bekommen. Kinder von Alleinerziehenden sind die größte von Armut betroffene Gruppe und leben durchschnittlich am längsten in Armut. Deshalb fordert der Paritätische gesetzliche Regelungen, damit die aktuelle Kindergelderhöhung auch bei allen Kindern von Alleinerziehenden in vollem Umfang ankommt.

Des Weiteren weist der Paritätische eindringlich darauf hin, dass mit diesem Gesetz das dringendste Problem, die anhaltend hohe Kinderarmut in Deutschland, nicht bekämpft wird. Auch wenn der Kindergelderhöhung eine gewisse armutsvermeidende Wirkung alltestiert werden kann, ist diese Maßnahme zur wirksamen Bekämpfung von Kinderarmut völlig unzureichend. Für Familien im Bezug von SGB II- und SGB XII-Leistungen wird das erhöhte Kindergeld voll auf den Kinderregelsatz angerechnet.

Nach den Berechnungen des Paritätischen müssten die Regelsätze für Kinder im Schnitt um 30 Prozent erhöht werden, um bedarfsdeckend zu sein. In Abschnitt 1.4 wurde bereits darauf unter dem Blickwinkel der Armutsbekämpfung als Wirtschaftsförderung eingegangen.

Nach dem vorliegenden Entwurf soll das Kindergeld zum 1. Januar 2010 um 20 Euro monatlich erhöht werden. Damit erhalten Eltern zukünftig für das erste und zweite Kind Kindergeld in Höhe von 184 Euro monatlich, für das dritte Kind 190 Euro und für jedes weitere Kind 215 Euro monatlich.



lich. Die steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des sächlichen Existenzminimums zuzüglich des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs eines Kindes wird im Rahmen des Familienlastenausgleichs entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch das als Steuervergütung monatlich vorab gezahlte Kindergeld bewirkt.

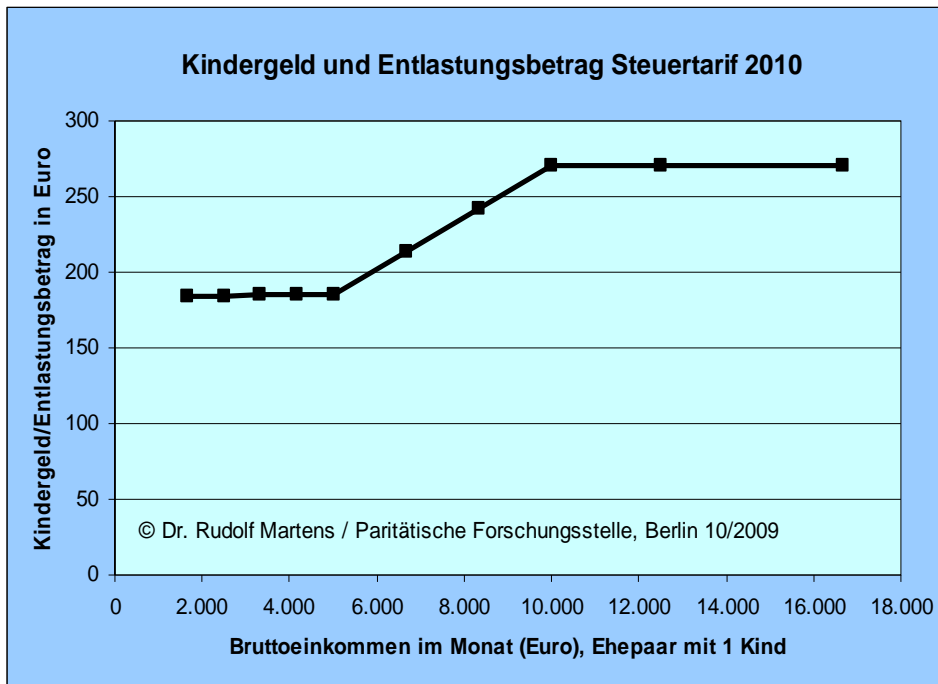
### **(1) Verteilungswirkung der Kindergeldregelung im Einkommensteuergesetz<sup>10</sup>**

Die Anhebung des Kindergeldes ist nach Ansicht des Paritätischen für Familien im unteren Einkommensbereich ein erfreulicher Schritt. Hiermit kann der seit der Anpassung von 2002 entstandene Kaufkraftverlust mehr als ausgeglichen werden. Entsprechend der Logik des Einkommensteuergesetzes wird das Kindergeld Eltern in erster Linie zur Steuerfreistellung der Kinderfreibeträge gezahlt. Soweit das Kindergeld nicht zur Steuerfreistellung erforderlich ist, weil die Eltern über kein oder nur ein geringeres zu versteuerndes Einkommen verfügen, wird es ganz oder anteilig zur Förderung der Familie gewährt.

Durch die Kombination von Förderung und Freibetragsregelungen stellt dieses System Familien mit hohem Einkommen und dadurch bedingt hohen Steuerfreibeträgen günstiger als Familien mit niedrigeren Einkommen. Lediglich ein Fünftel aller Familien können davon profitieren. In Abbildung 4 sind die Verhältnisse dargestellt: Ab ca. 5.500 Euro Monatseinkommen Brutto übersteigt der steuerliche Entlastungsbetrag des Kindes das Kindergeld in Höhe von 184 Euro. Bei einem Einkommen von ca. 10.000 Euro pro Monat wird der maximale Entlastungsbetrag von 271 Euro im Monat erreicht.

---

<sup>10</sup> s. Martens, Rudolf (2007): Kein Spielraum für die Politik. Empirische Studie zur Entlastungswirkung und zu Verteilungseffekten des Kindergeldes.- In: „Auf den Punkt gebracht! Empirische Beiträge zur aktuellen Diskussion über Kinderbetreuung und Familientransfers“, Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.), Berlin / von zur Gathen, Marion (2007): ... was am Ende zählt. Eine systematische Aufschlüsselung der Transferleistungen für Familien.- In: „Auf den Punkt gebracht! Empirische Beiträge zur aktuellen Diskussion über Kinderbetreuung und Familientransfers“, Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hrsg.), Berlin



**Abbildung 4:** Kindergeldhöhe und Entlastungsbetrag in der Einkommensteuer für 2010, Ehepaar mit 1 Kind.

Datenquelle: Karl-Bräuer-Institut und eigene Berechnungen.

## (2) Kindergeld und Alleinerziehende

Jede Kindergelderhöhung ging in der Vergangenheit und geht auch dieses Mal entweder ganz oder teilweise an den Alleinerziehenden vorbei. Einelternfamilien werden daher keine oder nur zum Teil Vorteile durch den vorliegenden Entwurf haben. Das liegt zum einen an der großen Gruppe der Alleinerziehenden im SGB II-Bezug. Ihre Familien mit ca. 800.000 Kindern unter 15 Jahren, profitieren nicht von der Kindergelderhöhung, weil sie voll auf den Bedarf im SGB II angerechnet wird. Ca. 500.000 Kinder von Alleinerziehenden, die Unterhaltsvorschuss erhalten, haben ebenfalls nichts von der Erhöhung, weil das Unterhaltsvorschussgesetz einen Abzug in voller Höhe vorsieht. Dies ergibt sich aus einer systemwidrigen Verknüpfung des Einkommensteuerrechts und des Unterhaltsrechts in Bezug auf die hälftige Anrechnung des Kindergelds auf den Kindesunterhalt. Dies ist Ursache dafür, dass Kindergelderhöhungen bei den Kindern von Alleinerziehenden nur zur Hälfte ankommen. Das gilt für immerhin 2 Millionen Kinder.

Gleichzeitig sind Kinder in Einelternfamilien die größte Gruppe in Armut – der Gesetzgeber entlastet mit dem vorliegenden Entwurf also gerade

die Familien mit Kindern nicht oder nur in geringem Umfang, die diese Entlastung am dringendsten brauchen.

Der Entwurf sieht eine Erhöhung des Kinderfreibetrages um 984 Euro auf 7008 Euro vor. Ein Großteil der Alleinerziehenden hat ein monatliches Nettoeinkommen zwischen 900 und 1300 Euro. Nur 0,9 Prozent der Alleinerziehenden erreichen ein jährliches Einkommen, bei dem der Kinderfreibetrag zur Anrechnung kommt.<sup>11</sup> Insoweit profitieren Einelternfamilien von der Erhöhung des Kinderfreibetrags nur marginal.

In seinem Arbeitsbericht "Zukunft für Familie" schreibt das Kompetenzzentrum des BFSJ dem Kindergeld eine besonders hohe Armut vermeidende Wirkung für Alleinerziehende zu. Für 500.000 Kinder von Alleinerziehenden, die Unterhaltsvorschuss beziehen, trifft das nicht zu.<sup>12</sup> Durch die Erhöhung des Kindergeldes erhalten sie keinen Euro mehr, denn das Kindergeld wird voll auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet. Die Erhöhung des Unterhaltsvorschusses resultiert allein aus der Anhebung des Mindestunterhaltes und seiner Ankoppelung an das Existenzminimum. Der finanzielle Vorteil, den die Erhöhung des Freibetrags für den Mindestunterhalt und damit für die Höhe des Unterhaltsvorschusses mit sich bringt, wird durch die volle Anrechnung des erhöhten Kindergeldes wieder zunichte gemacht.

Auch für 800.000 Kinder von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug trifft die Armut-vermeidende Wirkung nicht zu, denn auch auf die Sozialleistungen wird das Kindergeld voll angerechnet.<sup>13</sup>

Alleinerziehende, deren Kinder Unterhalt erhalten, erreicht die Kindergelderhöhung nur zur Hälfte. Für diese fast 2 Millionen Kinder gibt es ab

---

<sup>11</sup> Anteil der Alleinerziehenden mit Nettoeinkommen über 4.500 Euro im Jahr 2008: 0,9 Prozent; Datenquelle: Mikrozensus 2008.

<sup>12</sup> Zahl der Kinder im Unterhaltsvorschuss: gut 500.000; Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion die Linke BT-Drucksache: 16/279 vom 15.12.2005, Angabe des BM FSFJ im Jahr 2006: 498.384.

<sup>13</sup> Kinder von Alleinerziehenden im SGB II: schätzungsweise 44,5 Prozent, daher etwa 800.000. Datenquelle: Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe 2008

2010 nur zehn Euro mehr Kindergeld, da das Kindergeld zur Hälfte bei allen Unterhaltszahlungen ab dem Mindestunterhalt abgezogen wird und somit beim Unterhaltspflichtigen verbleibt.<sup>14</sup>

Die Entlastung des Unterhaltsverpflichteten könnte beispielsweise besser durch die steuerliche Absetzbarkeit des Kindesunterhalts erreicht werden. Die steuerliche Ungleichbehandlung von Ehegattenunterhalt und Kindesunterhalt könnte dadurch beendet und der Unterhaltsverpflichtete entlastet werden, ohne dass die betroffenen Kinder die Hälfte des Kindergeldes verlieren.

### **(3) Bewertung Kindergeld und Kinderfreibetrag insgesamt**

Es spräche nichts dagegen, wie in den 70er Jahren ein Kindergeld unabhängig vom Einkommen der Eltern auszus zahlen.<sup>15</sup> Alternativ könnte im bestehenden System dafür gesorgt werden, dass durch eine Gestaltung des Förderanteils im Kindergeld die Kindergeldhöhe der maximalen Steuerentlastung durch die Freibeträge entspricht – und zwar unabhängig vom Einkommen der Eltern. Auf diese Weise würde der Missstand vermieden, je nach Einkommen unterschiedliche faktische Kindergeldhöhen zu erzielen.

Der Paritätische vermisst einen systemübergreifenden Vorschlag, der die auch der Bundesregierung seit Jahren bekannte Problematik der Verrechnung von Kindergeld im Unterhaltsrecht aufbricht und den Einelternfamilien, in denen die Kinder leben, die gleichen Anteile an Erhöhungen garantiert wie den anderen Familien.

Der Politik und den Wohlfahrtsverbänden verbleibt die Aufgabe, künftig einen bedarfsorientierten Regelsatz für Kinder und Jugendliche zu ermit-

---

<sup>14</sup> Unterhaltsberechtigte Kinder: insgesamt gibt es 2,1 Millionen minderjährige Kinder in Einelternfamilien, davon schätzungsweise ein kleiner Anteil Halbwaisen, der Rest ist unterhaltsberechtigt, fast zwei Millionen Kinder, Datenquelle: Mikrozensus 2007.

<sup>15</sup> Vor 1975 gab es Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer. Ab 1975 wurde ein Kindergeld für alle eingeführt unter dem Slogan, dass „jedes Kind dem Staat gleich viel Wert sein sollte, unabhängig vom Einkommen der Eltern“. Nach 1982 wurden wiederum Kindersteuerfreibeträge eingeführt.

teilen und auszugestalten. Auf die Höhe eines bedarfsorientierten Erwachsenenregelsatzes und Kinderregelsätze wurde bereits in Abschnitt 1.4 unter dem Blickwinkel „Verpasste Chance: Armutsbekämpfung als regionale Wirtschaftsförderung“ eingegangen.

## **2.2. Umsatzsteuergesetz (Artikel 5)**

Grundsätzlich sollte eine generelle Überprüfung der Ausnahmeregelungen im Umsatzsteuergesetz erfolgen, bevor neue Ausnahmeregelungen eingeführt werden. Eine isolierte Regelung im Hinblick auf Beherbergungsleistungen in Gastronomie und Hotellerie ergibt aus Sicht des Paritätischen keinen Sinn. Vielmehr offenbart sich hier ein Missverständnis: Wenn der Erlös von zu wenig Kunden – wegen künftig geringerer Mehrwertsteuer-Abführung – ein wenig steigt, ist das Problem von zu geringer Umsätze in Gaststätten und Hotellerie noch lange nicht gelöst. Um mehr Übernachtungsgäste in Gaststätten und in die Hotels zu locken, müssen die potentiellen inländischen Gäste zuvor mehr Geld in den Taschen haben. Auch hier ist die Wirtschaftspolitik und ihre Ausrichtung oder Nicht-Ausrichtung auf die Binnenwirtschaft gefragt.

Bei der Überprüfung und Gestaltung von Ausnahmeregelungen im Umsatzsteuergesetz sind sozialpolitische Aspekte stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Wenn man schon einzelne Gruppen herausgreift, wäre es sinnvoller, den Satz für kindspezifische Bedarfe (im wesentlichen Kleidung, Windeln) und Medizinprodukte zu reduzieren. So würde ein ermäßigter Steuersatz auf Produkte für Kinder Familien deutlich entlasten.

## **2.3 Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz (Artikel 6)**

Wie durch eine Senkung der Erbschaft- und Schenkungssteuer Wachstumshemmnisse beseitigt werden sollen, erschließt sich dem Paritätischen nicht.

Bei der Schenkung- und Erbschaftsteuer sollte man die Einheitswerte der Immobilien an die Marktwerte anpassen, wie dies vom Bundesverfassungsgericht verlangt wird. Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil hat das Bundesverfassungsgericht die Vermögensteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer keineswegs für verfassungswidrig erklärt, sondern nur die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der früheren Vermögensteuer gerügt, die in einer Unterbewertung und damit zu geringen Besteuerung des Grund- und Immobilienvermögens bestand.

Berlin, 26. November 2009  
Marion von zur Gathen  
Dr. Rudolf Martens