

Die Desindexierung des Kindergeldes

Kapitel 3 aus dem Sozialalmanach 2007 der Caritas

Robert Urbé

3.1 Die Beschlusslage der Tripartite

Während ein Großteil dessen, was in der Tripartite beschlossen wurde¹, erst am 20. Dezember 2006 mit der Verabschiedung des Gesetzesvorschlages 5611 umgesetzt wurde², sind die familienpolitischen Maßnahmen, nämlich die Desindexierung der Familienzulagen (Kindergeld, Elterngeld u.ä.) schon sehr früh in Gesetzesform gegossen worden und am 27. Juni 2006 in Kraft getreten³. Im Klartext geht es darum, dass diese geldlichen Zuwendungen ab sofort in ihrer Höhe eingefroren werden sollten, dass sie also nicht mehr wie bisher regelmäßig, wie Löhne und Gehälter an die Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex angepasst werden sollten, obschon sie ja zum Teil⁴ Lohnersatzcharakter haben. Hiermit wurde kein familienpolitisches Ziel verfolgt, ganz im Gegenteil⁵, sondern es wurde allein das finanzpolitische Ziel verfolgt, die Ausgaben des Staates zu senken.

Nun ergibt sich der Zusammenhang zwischen staatlichen Ausgaben und dem aus der Kindergeldkasse gezahlten Kindergeld, auf dessen Desindexierung wir uns hier im Folgenden jetzt beschränken wollen, aus der Tatsache, dass seit dem 1. Juli 1994 der Luxemburgische Staat im Prinzip die Zahlung der eigentlich von Arbeitnehmern und Arbeitgebern geschuldeten Beiträge an diese Kasse übernommen hat, insgesamt werden von staatlicher Seite pro Jahr zwischen 750 und 800 Millionen EUR für die Zahlung der Familienzulagen überwiesen.

Dabei geriet das Kindergeld in den Focus der entsprechend zu senkenden Ausgaben, weil ein erheblicher Teil davon Transferströme ins Ausland darstellt: einerseits für die über 110.000 Grenzgänger (mehr als ein Drittel der Beschäftigten), andererseits für Gastarbeiter, deren Kinder im Heimatland verblieben sind und wo die luxem-

burgische Kindergeldkasse die Differenz zwischen dem dortigen Kindergeld und dem Luxemburgischen zahlt.

3.2 Zur Situation der Familien mit Kindern

Wie in Kapitel 6 dargelegt⁶, beträgt das Armutsrisiko für die Gesamtbevölkerung 13%. Dagegen erreicht es für Familien mit 3 und mehr Kindern mit 21% und für Alleinerziehende mit 32% katastrophale Ausmaße!⁷ In diesem Zusammenhang wäre dann die in der Tripartite im April 2006 beschlossene, in der Regierungserklärung zur Lage der Nation vom 2. Mai angekündigte und mit dem Verabschieden des entsprechenden Gesetzes am 27. Juni 2006 im Parlament eingeführte Desindexierung der Familienzulagen als exakt die falsche Politik abzulehnen, da sie vor allem kinderreiche, ärmere Familien trifft.⁸

Die Arbeiterkammer hat in einer Modellrechnung aufgezeigt⁹, dass bis 2009 allein der Verlust an Kindergeld bei einer Familie mit zwei Kindern 740,98 EUR ausmacht. Dabei wurde noch vorausgesetzt, dass ab 2008 das Kindergeld wieder indexiert sein würde, da noch keine Angaben über den als Ersatz geplanten Steuerkredit vorliegen. Der reine Verlust beim Kindergeld würde sonst sogar 1.109,32 EUR betragen. In verschiedenen Modellrechnungen wird dort außerdem aufgezeigt, dass bis auf einen Fall mit relativ hohem Einkommen Familien mit Kindern respektive Alleinerziehende sich schlechter stellen als Paare ohne Kinder¹⁰.

3.3 Erörterte Alternativen

Die zunächst naheliegendste Alternative wäre die, die Auszahlung des Kindergeldes auf die im Inland wohnenden Kinder zu beschränken. Was auf den ersten Blick als durchaus normal angese-

[Mit der Desindexierung des Kindergeldes] wurde kein familienpolitisches Ziel verfolgt, ganz im Gegenteil, sondern es wurde allein das finanzpolitische Ziel verfolgt, die Ausgaben des Staates zu senken.

hen werden könnte, ist aber deshalb nicht möglich, weil das Kindergeld eigentlich eine an die Arbeitsleistung gekoppelte Zahlung ist. Sie wird im Prinzip aus Beiträgen der Sozialpartner finanziert (auch wenn in Luxemburg im Augenblick der Staat diese Beiträge zwecks Entlastung der Wirtschaft und damit Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Senkung der Kosten des Faktors Arbeit übernommen hat) und ist an das Diskriminierungsverbot innerhalb der EU gebunden: ein ausländischer Arbeitnehmer darf nicht schlechter gestellt werden als sein luxemburgischer Kollege. Das Kindergeld stellt also von seinem Ursprung her quasi einen Teil des Arbeitslohnes dar. Während es problematisch wäre, für dieselbe Arbeit zwei Menschen einen unterschiedlichen Lohn zu zahlen, weil sie unterschiedliche Familiensituationen haben (dies würde u.a. unweigerlich zu einer Bevorzugung von Junggesellen gegenüber Familienvätern bei der Einstellung führen), garantiert ein solches Lohnelement, das über solidarische Beiträge von allen finanziert und an die Berechtigten ausgezahlt wird einerseits die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, andererseits aber wohl die Berücksichtigung der unterschiedlichen Familiensituationen.¹¹ Also halten wir fest: eine Beschränkung der Kindergeldzahlungen auf Inländer ist nicht möglich.

Eine andere, noch von Familienministerin Marie-Josée Jacobs anlässlich der Vorstellung des „rapport travail et cohésion sociale“¹² in den Raum gestellte Möglichkeit, bei den Ausgaben für das Kindergeld zu sparen, ohne die ärmeren Schichten zu belasten, bestünde darin, die Auszahlung des Kindergeldes an eine Einkommenshöchstgrenze zu binden. Da aber in Luxemburg das Kind der Inhaber des Anspruchs auf Kindergeld ist (auch wenn die Auszahlung bis zum 18. Lebensjahr an einen Erziehungsberechtigten erfolgt – darüber hinaus ebenfalls, es sei denn das Kind beantragt die Auszahlung an sich selbst), ist auch diese Alternative nicht zu verwirklichen.

Im Übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass die verschiedentlich aus besser gestellten (Politiker-)kreisen geäußerte „Verwunderung“ darüber, dass man selber ein Kindergeld ausgezahlt bekomme, wo man es doch nicht nötig habe, stark an Hypokrisie grenzt: in Luxemburg bekommt nämlich nur der Kindergeld, der es auch beantragt. Also haben diese Leute, obwohl sie es nach eigener Aussage nicht brauchen, das Kindergeld dennoch beantragt!

3.4 Ein Steuerkredit zur Kompensation

Somit, und mangels anderer vorgetragener Alternativen, haben sich die Teilnehmer der Tripartite darauf geeinigt, zur Kompensation für den Einkommensverlust durch die Desindexierung der Familienzulagen einen Steuerkredit einzuführen. Die technische Durchführbarkeit eines solchen

Steuerkredits sollte bis Ende 2007 geprüft werden, womit der in der Zwischenzeit eingetretene relative Einkommensverlust in Kauf genommen wird. Unklar ist sodann noch, ob hier wirklich ein Steuerkredit gemeint ist, also eine Summe die von den zu zahlenden Steuern abgezogen werden kann, oder ob es sich um die in unserer Steuergesetzgebung üblichere Art des Steuerfreibetrags handeln sollte, d.h. dass die entsprechende Summe vom zu versteuernden Einkommen abzuziehen ist.

Nun ist auf den ersten Blick ein Steuerkredit durchaus eine Möglichkeit, für die in Luxemburg Steuerpflichtigen den durch die Desindexierung der Familienzulagen erlittenen Einkommensverlust auszugleichen. Aber abgesehen von der Problematik der Gestaltung dieses Steuerkredits als Ausgleich nicht nur für das Kindergeld, sondern auch für die anderen Familienzulagen (Einschulungsprämie, Geburtszulage, Elternurlaubsgeld ...) stellen sich sowohl technische wie auch grundsätzliche Fragen.

Zum einen müsste „Steuerkredit“ wirklich heißen, dass der entsprechende Betrag von der Steuerschuld abgezogen wird. Nur so würde es für jeden dieselbe Entlastung bedeuten. Denn wenn der entsprechende Betrag von dem zu versteuernden Einkommen abzusetzen ist, dann profitieren davon jene mit dem höchsten Grenzsteuersatz am meisten, also jene mit dem größten Einkommen.

Zum zweiten bleibt das Problem bestehen, dass ein Steuerkredit nur für denjenigen eine Auswirkung hat, der auch Steuern in zumindest dieser Höhe zu zahlen hat.¹³ Gerade für kinderreiche, ärmere Familien würde diese Kompensation also gar nicht greifen! Dies könnte nur dadurch behoben werden, dass ein solcher Steuerkredit im Einzelfall auch zu einer negativen Steuer führen

An d'Kannerbetreierung sinn am Joer 2005 84 Milliounen Euro gefloss, 2006 106 Milliounen Euro, ee Plus vun 22 Milliounen. An de Joren 2007, 2008 an 2009 – mir brauchen 10 000 Plaze méi vun elo bis 2009 – musse mer 390 Milliounen Euro virgesinn. Dozou eng Remarque: et héiert an et liest een d'Regierung géif via Desindexéierung vum Kannergeld an anere Familljenzoulagen zolidde Sozialofbau bedriewen. Déi Remarque ass falsch: d'Desindexéierung ass am Kontext vun der Strukturpräschting fir d'Familljen ze gesinn. Am Joer 2009 kascht d'Kannerbetreierung 144,5 Milliounen Euro, duerch d'Desindexéierung „spuere“ mer am selwechte Joer nëmme 67 Milliounen Euro. Duerch déi Politik, déi op Sachleeschtinge setzt, op e bessert Matenee vu Beruff a Famill, an net exklusiv op Geldleeschtingen, déi mer och nach exportéiere mussen, entsteet de Familljen ënner dem Strich een Netto-Plus-Betrag vu 77,5 Milliounen eleng am Joer 2009. Dat ass kee Sozialofbau. Am Géigendeel. 'T ass d'Finanzéierung vu sozialem Fortschrétt fir d'Familljen.

Jean-Claude Juncker

Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2007 (9.5.2007)

Die Arbeiterkammer hat in einer Modellrechnung aufgezeigt, dass bis 2009 allein der Verlust an Kindergeld bei einer Familie mit zwei Kindern 740,98 EUR ausmacht.

könnte, d.h. dass man nicht nur keine Steuern zu zahlen hätte, sondern sogar noch ein Guthaben bei der Steuerverwaltung hätte. Dieses könnte dann entweder mit späteren Steuerschulden verrechnet werden, wobei hier aber sowohl die Frage zu stellen ist, wie lange solche Steuerkredite in die Zukunft hinein geltend gemacht werden könnten, als auch festzustellen ist, dass sie natürlich den Familien erst dann helfen würden, wenn es ihnen, da die Kinder größer geworden sind, etwas besser geht. Letztendlich macht ein solcher Steuerkredit also nur einen Sinn, wenn er auch zur Auszahlung dieses Guthabens seitens der Steuerverwaltung führt. Das aber ist ein Paradigma, dem sich bisher der Finanzminister und der Budgetminister stets verschlossen gezeigt haben.

3.5 Lastenausgleich für Familien mit Kindern

Unter „Familien“ sei hier nicht nur an die klassische Familie gedacht. Der Blickwinkel geht eher von den Kindern aus und richtet sich dann an die sie erziehenden Erwachsenen, also Familien in unterschiedlichster Zusammensetzung.

Die einzig sinnvolle Alternative, nach dem bisher Erörterten stellt hierfür eine Kombination aus zwei Elementen dar: Senkung des Kindergeldes unter gleichzeitiger Wiedereinführung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Übernahme von direkten Familienlasten durch das Staatsbudget.

Zu Element 1:

Um sich aus der in den vorherigen Abschnitten geschilderten „Falle“ zu befreien, sollte der Staat seine Entscheidung, die Zahlung der Kindergeldbeträge anstelle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlen wieder zurücknehmen. Sodann könnten die Tarifpartner über die Höhe des Beitrags zu der Kindergeldkasse und damit die Höhe des Kindergeldes in Verhandlungen treten, wobei aus Gründen der Kompetitivität und der Verhinderung eines zu hohen Abflusses ins Ausland das Kindergeld so bemessen werden sollte, dass es nicht zu weit von demjenigen der für uns heute wichtigsten Länder (Frankreich, Deutschland und Belgien, dazu Portugal und Italien) abweicht. Der dadurch erlittene Ausfall für die in Luxemburg residierenden Familien könnte dann durch Element 2 ausgeglichen werden.

Zu Element 2:

Der Staat könnte durch Subventionen oder durch direkte Zahlungen die Lasten der Familien so ausgleichen, dass ihre gegenüber Kinderlosen höhere Belastung dadurch aufgefangen wird. Das würde nicht nur eine Kompensation des durch Element 1 erlittenen Ausfalles bedeuten, sondern eine generelle Verbesserung der Situation der Familien, ohne dass der Staat unter dem Strich dafür mehr

zu zahlen hätte als bisher, da sowohl Zahlungen für im Ausland lebende Kinder entfielen als auch solche an Familien, die über einer gewissen Einkommensgrenze liegen.

Als Maßnahmen, die derart staatlicherseits gefördert und bezuschusst werden sollten, bieten sich u.a. an: Mieten und Nebenkosten, Schulkosten, Kinderbetreuungskosten, Fahrtkosten im öffentlichen Verkehr, Windeln und sonstige Hygieneartikel für Kleinkinder sowie Babynahrung, u.ä. Außerdem könnte man sich direkt auszubezahlende Geldbeträge oder Rabatte an Familien, in Abhängigkeit der Kinderzahl, vorstellen wie z.B. Zuschüsse zur Beschaffung von Kindermöbeln und Kinderkleidung, Urlaubszuschüsse, Zuschüsse für Kinderbücher, -filme und dergleichen sowie Spiele, Spielzeug und Spielgeräte, Freizeitkosten wie beispielsweise Eintrittskosten für Ausstellungen, Vereinsbeiträge, usw.

Bei entsprechender Gestaltung dieser Maßnahme (beispielsweise auch durch Pauschalierung o.ä.) wäre es somit möglich, sowohl den Mittelabfluss aus dem Staatsbudget in derselben Höhe zu bremsen, wie es bei der Desindexierung der Familienzulagen der Fall ist, als auch gleichzeitig den Graben bei der Einkommenssituation der Familien ein Stück weit zu verkleinern. Daher stellt unseres Erachtens dieser Vorschlag die weit bessere Alternative dar. [...]

¹ Siehe Kapitel 2

² Siehe auch Kapitel 8

³ Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant...

⁴ das Elterngeld

⁵ vgl. Abschnitte 3.2 und 3.3

⁶ siehe Kapitel 6, Abschnitt 6.3

⁷ siehe STATEC 2006 b

⁸ Obwohl dieses Argument sicher für die Familienzulagen insgesamt gilt, beschränken wir uns hier exemplarisch auf den Fall des Kindergeldes.

⁹ Arbeiterkammer 2006, Seite 24f

¹⁰ ebenda, Seite 20f

¹¹ Dieses System wurde in Zeiten entwickelt, wo das Ein-Ernährer-Prinzip vorherrschte und der Lohn zur Ernährung der ganzen Familie ausreichen musste; daher bekamen Familienväter einen Zuschlag aus einer solidarisch gefüllten Kasse, das Kindergeld.

¹² Siehe Kapitel 6, Abschnitt 6.3

¹³ Bei drei Kindern sind erst ab einem monatlichen Einkommen von 4.150,- EUR Steuern zu zahlen



Das Sozialalmanach 2007 mit Schwerpunkt soziale Gerechtigkeit kostet 19,50 Euros und kann wie folgt bezogen werden:

- durch Überweisung von 19,50 EUR (zzgl. 1,80 EUR Versandkosten) auf das Konto CCP IBAN LU09 1111 1293 8281 0000 mit dem Vermerk „Sozialalmanach 2007“
- bei Caritas Luxemburg, 29, rue Michel Welter, L-2730 Luxemburg
- in allen Libo-Filialen oder Online unter www.libo.lu