

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 10/2009

6. Oktober 2009

## Die Familienbesteuerung nicht verschlimmbessern

*Von Vera Bünnagel*

Insbesondere den Familien haben Union und FDP noch am Wahlabend versprochen, sich für ihre Belange einzusetzen und für ein „leistungsgerechtes“ und „familiengerechtes“ Steuersystem zu sorgen, das sie entlastet. Die Pläne in den Wahlprogrammen dürften tatsächlich viele Familien entlasten. Sie sind allerdings kaum geeignet, für mehr Systematik und Gerechtigkeit zu sorgen.

Sowohl die Unionsparteien als auch die Liberalen haben sich als Stellschraube die Freibeträge ausgesucht, die Eltern für den Unterhalt ihrer Sprösslinge bei der Einkommensteuer geltend machen können. CDU und CSU wollen die steuerliche Berücksichtigung von Kindern von derzeit 6.024 € (Kinder- und Betreuungsfreibetrag) auf 8.004 € pro Kind erhöhen. Dies entspricht der Höhe des für Erwachsene geltenden Grundfreibetrags. Auch die FDP sieht eine solche Erhöhung vor; darüber hinaus will sie steuertechnische Änderungen vornehmen. Weder die diskutierte Erhöhung noch diese Änderungen halten ihre Versprechungen von mehr Systematik und Gerechtigkeit.

### Leistungsfähigkeit korrekt abbilden

Grundlage der Einkommensbesteuerung ist die individuelle Leistungsfähigkeit. Steuergerechtigkeit setzt voraus, dass Bürger mit identischer Leistungsfähigkeit über das Einkommensteuersystem den gleichen Beitrag zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben beitragen. Eine Berücksichtigung der Kinder ist angemessen, weil Kinder die Leistungsfähigkeit ihrer Eltern mindern: Als eigenständige Individuen haben alle Kinder qua Geburt ein Recht auf Sicherung ihrer Existenz und die Teilhabe am Wohlstand ihrer Eltern. Unterhaltspflichtige Eltern mit einem Einkommen X sind daher weniger leistungsfähig als Kinderlose mit gleich hohem Einkommen. Ohne eine Berücksichtigung ihrer Elternschaft müssten Eltern einen höheren Beitrag zum Steueraufkommen leisten als gleich leistungsfähige Menschen ohne Kinder.

Das heißt allerdings nicht, dass die Bemessungsgrundlage für jedes Kind um einen beliebigen Betrag reduziert werden kann. Schießt der Fiskus über das Ziel hinaus, werden Kinderlose gegenüber Eltern benachteiligt. Sie müssten einen höheren Beitrag zum Steueraufkommen beitragen als gleich leistungsfähige Eltern.

Auch mit dem Ziel einer allgemeinen Förderung von Familien ist kein Freibetrag über die tatsächliche Einschränkung der Leistungsfähigkeit hinaus zu rechtfertigen. Die Entlastungswirkung eines Freibetrags ist abhängig vom individuellen Grenzsteuersatz. Das ist systematisch und gerecht – so lange es nicht um die Verteilung von Fördermitteln geht, sondern um die Vermeidung einer übermäßigen Besteuerung über die Leistungsfähigkeit hinaus. Ohne Kinderfreibetrag würden Eltern mit hohem Einkommen und damit hohem Grenzsteuersatz stärker benachteiligt als Eltern mit geringerem Einkommen und daher niedrigerem Steuersatz. Daher muss auch die Korrektur entsprechend höher ausfallen – es ist mehr, was der Fiskus diesen Eltern nicht unberechtigt wegnehmen darf.

### Familienförderung ist im Steuersystem deplatziert

Sobald es jedoch nicht mehr um die korrekte Abbildung der steuerlichen Leistungsfähigkeit geht, sondern um eine Förderung von Familien – der Fiskus den Familien also etwas schenkt, statt es sich lediglich nicht unberechtigt anzueignen – kommt es zu unerwünschten Verteilungswirkungen: Je höher der Grenzsteuersatz, desto höher fällt die Förderung aus. Eine Familienförderung ist daher im Steuersystem falsch verortet. Lediglich in dem Umfang, in dem die Leistungsfähigkeit der Eltern tatsächlich eingeschränkt ist, darf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer reduziert werden.

Es bietet sich an, sich dabei an den Existenzsicherungsmaßen zu orientieren, die im Sozialrecht angewendet werden. Beim geltenden Kinderfreibetrag ist dies der Fall. Er orientiert sich am Regelsatz für Kinder beim Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Die Regelsätze und damit auch die Freibeträge sind für Kinder und Erwachsene unterschiedlich. Da jedoch von unterschiedlichen Beträgen auszugehen ist, die zur Existenzsicherung erforderlich sind, besteht kein Bedarf, diese Sätze anzugleichen.

### Berechnung mit erheblichen Mängeln behaftet

Das heißt nicht, dass die Höhe der geltenden Regelsätze und Freibeträge korrekt ist. Die Berechnung der Regelsätze für Kinder ist mit erheblichen Mängeln behaftet (Ordnungspolitischer Kommentar 9/2008). Entscheidend ist jedoch, dass für alle das gleiche Existenzminimum gilt: Für Bedürftige, die auf Transfers angewiesen sind, wie für Bürger, die leistungsfähig genug sind, gesellschaftlicher Gemeinschaftsaufgaben mit zu finanzieren. Eine Erhöhung des Kinderfreibetrags auf 8.000 € würde es des-

halb nahelegen, auch eine entsprechende Sicherung des Lebensunterhalts für Kinder in hilfebedürftigen Haushalten anzustreben.

Schon der geltende Betreuungsfreibetrag ist nach dieser Argumentation problematisch. Das Verfassungsgericht hat ihn mit der Begründung gefordert, dass zum Existenzminimum kulturelle Erfahrungen und Begegnungen mit Kindern außerhalb der Familie gehören – in Ferienfreizeiten, Betreuungseinrichtungen, Vereinen oder anderswo. Folgt man dieser Definition des Grundbedarfs, muss das zu versteuernde Einkommen der Eltern tatsächlich um entsprechende Ausgaben korrigiert werden. Der dafür vorgesehene Betrag müsste jedoch mit derselben Begründung auch bedürftigen Kindern in Form höherer Regelsätze zugesprochen werden.

### **Pläne sind kein Schritt in Richtung Realsplitting**

Die Union deutet in ihrem Wahlprogramm an, den Freibetrag zur Annäherung an ein Familienrealsplitting erhöhen zu wollen. Beim Realsplitting wird nicht nur das Existenzminimum der Unterhaltsberechtigten von der Bemessungsgrundlage abgezogen, sondern der zivilrechtlich geschuldete Unterhalt, wenn er über das Existenzminimum hinausgeht. Seine Höhe ist abhängig vom Wohlstand der Eltern. Damit würde das Steuerrecht dem Zivilrecht angeglichen, Kinder, deren Eltern zusammen leben, würden in gleicher Form steuerlich berücksichtigt wie Kinder geschiedener Eltern. Da Kinder einen Anspruch auf Teilhabe am Wohlstand ihrer Eltern haben, kann auch eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Eltern im Umfang zivilrechtlicher Unterhaltsansprüche plausibel begründet werden. Ein Realsplitting kann ebenso wie Freibeträge ein systematischer Weg sein, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Steuerzahlern mit und ohne Kinder zu berücksichtigen.

### **Grundfreibetrag verletzt Steuergerechtigkeit**

Ein auf 8.000 € erhöhter allgemeiner Freibetrag ist jedoch kein Schritt zum Realsplitting. Dieser einheitliche Betrag entspricht nicht der zivilrechtlichen Unterhaltspflicht. Die Unionspläne vermischen vielmehr steuersystematische Ziele mit einer Förderung von Familien – mit unerwünschten Verteilungswirkungen und auf Kosten der Transparenz der ohnehin schon schwer überschaubaren Vielfalt familienpolitischer Leistungen.

Auch eine Umwandlung des Kinderfreibetrags in einen Grundfreibetrag verletzt die sog. horizontale Steuergerechtigkeit zwischen Eltern und Kinderlosen. Der Kinderfreibetrag mindert das Einkommen, das dem Steuertarif unterworfen wird, um nur das tatsächlich disponible Ein-

kommen der Eltern zu besteuern und sie nicht höher zu belasten als gleich leistungsfähige Steuerzahler ohne unterhaltspflichtige Kinder. Der Kindergrundfreibetrag hingegen zieht das Existenzminimum des Kindes bei der Berechnung der Steuerschuld vom unteren Teil des Einkommens ab. Dieser Anteil des Einkommens wird so zwar nicht mit Steuern belastet, bleibt aber progressionsrelevant – hat also Einfluss auf die Höhe des Grenzsteuersatzes der Eltern. Das Einkommen, das ihnen nach Abzug des Existenzminimums aller Familienmitglieder verbleibt, würde mit einem höheren Grenzsteuersatz belastet als bei gleich leistungsfähigen Menschen ohne Kinder.

Die Umwandlung der Kinderfreibeträge in einen Grundfreibetrag sollten Union und FDP daher nicht in ihr Regierungsprogramm übernehmen. Die Freibeträge sollten sich weiter am Existenzminimum und den Transfersätzen orientieren. Hier besteht Handlungsbedarf – aber nicht der, den die Wahlprogramme in Aussicht stellen.

### **Kindergeld und Freibeträge nicht länger verrechnen**

Darüber hinaus muss ein „leistungsgerechtes“ und „familiengerechtes“ Steuersystem auf die Verrechnung der Freibeträge mit dem Kindergeld verzichten: Dieses Optionsmodell führt zu unsystematischer Umverteilung und Intransparenz. Das Kindergeld suggeriert eine einheitlich hohe Förderung aller Kinder<sup>1</sup> und ein erhebliches Fördervolumen. De facto variiert die Förderung mit dem Grenzsteuersatz der Eltern und mehr als die Hälfte der im Bundeshaushalt dafür veranschlagten 34 Mrd. € dienen nicht der Familienförderung: Es handelt sich lediglich um den Verzicht des Fiskus auf die ungerechtfertigte Besteuerung von Eltern über ihre Leistungsfähigkeit hinaus.

Es gibt also gute Alternativen zu den Steuerausfällen durch unsystematisch erhöhte Freibeträge, die für mehr Familiengerechtigkeit sorgen als der Versuch, sie im Steuersystem zu fördern. Auch die im Unionsprogramm angekündigte Erhöhung der Kindererziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung gehört dazu.

8765 Zeichen

<sup>1</sup> Genauer: Kinder gleicher Ordnungszahl, denn 3. Kinder werden stärker gefördert als 1. und 2. Kinder. Diese Ungleichbehandlung ist nicht zu rechtfertigen. Vgl. dazu „Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen“ (V. Bünnagel/J. Eekhoff/ B. Henman/ S. Roth 2009). Dort werden auch Realsplitting, Optionsmodell und Erziehungszeiten ausführlich diskutiert.

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Vera Bünnagel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung.

**Kontakt:** Tel. 0221-470 5352 oder E-Mail: buennagel@wiso.uni-koeln.de