

Familien, Kindergeld und Einkommensteuer

Cosima Strantz, Erich Stutzer

Die LANDESSTIFTUNG Baden-Württemberg hat innerhalb ihres Programms „Familienforschung“ die Familienforschung Baden-Württemberg beauftragt, ein Projekt zur Einkommenssituation und Besteuerung von Familien durchzuführen (*i-Punkt*). Ausgewählte Ergebnisse des Projekts werden hier vorgestellt. Sie beziehen sich auf Aspekte einer familiengerechten Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer. Gerechte Besteuerung gilt als zentrales Besteuerungsziel. Um Familien im Sinne einer gerechten Besteuerung im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen, ist das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner Familie zu verschonen. Dieser Forderung des Bundesverfassungsgerichts wurde mit dem Zweiten Familienförderungsgesetz von 2001 nachgekommen. Gegenüber 1998 hat sich die steuerliche Familienförderung soweit verbessert, dass zumindest die existenzminimalen Aufwendungen sowie der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbe-

darf für Kinder mit Freibeträgen gesichert werden. Dennoch bestehen zwischen einkommensschwachen und einkommensstarken Familien bedeutsame Belastungsunterschiede. Auch das Kindergeld kann diese nicht ausgleichen. Ausgerechnet die quantitative bedeutende Regelung des Ehegattensplittings setzt am Status der Ehe und nicht der Familie an. Insoweit besteht eine Schieflage zwischen Ehe- und Familienförderung.

Was ist eigentlich Steuergerechtigkeit?

In Deutschland ist in den letzten Jahren eine heftige Steuerreformdebatte aufgekommen.¹ Nahezu in allen Reformentwürfen wird gefordert, das Ergebnis einer umfassenden Steuerreform müsse ein einfaches, gerechtes und effizientes Steuersystem sein. Allerdings gehen die Vorstellungen darüber weit auseinander. Die Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs

Dipl.-Ökonomin Cosima Strantz ist Referentin im Referat „Sozialwissenschaftliche Analysen, Familienforschung Baden-Württemberg“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

Dipl.-Volkswirt Erich Stutzer ist Leiter des oben genannten Referats.

T1

Die steuerliche Behandlung von Ehepartnern, Alleinerziehenden und Kindern in Deutschland 1998 und 2005

Merkmal	1998	2005
Ehepartner	Gemeinsame Besteuerung mit Splittingverfahren, Splittingdivisor = 2	
Alleinerziehende	Haushaltsfreibetrag in Höhe von 2 870 Euro pro Jahr ¹⁾	Entlastungsfreibetrag in Höhe von 1 308 Euro pro Jahr ²⁾
Kinder: Steuerliche Behandlung	Kinderfreibetrag in Höhe von 3 534 Euro pro Jahr	Kinderfreibetrag in Höhe von 5 808 Euro pro Jahr (inklusive Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes) ³⁾⁴⁾
Kinder: Kindergeld		
Erstes Kind	1 344 Euro pro Jahr	1 848 Euro pro Jahr ⁵⁾
Zweites Kind	1 344 Euro pro Jahr	1 848 Euro pro Jahr
Drittes Kind	1 836 Euro pro Jahr	1 848 Euro pro Jahr
Viertes und jedes weitere Kind	2 148 Euro pro Jahr	2 148 Euro pro Jahr

1) Der Haushaltsfreibetrag ist nach dem Beschluss des BVerfG vom 10. November 1998 – 2 BvR 1057/91 für verfassungswidrig erklärt worden und wurde stufenweise in den Jahren 2002 bis 2004 gesenkt und im Jahr 2005 ganz abgeschafft. – 2) Die höchstmögliche Entlastung beträgt nach dem Tarif 2005 549 Euro im Jahr. Das sind 46 Euro im Monat. – 3) Die höchstmögliche Entlastung beträgt nach dem Tarif 2005 203 Euro monatlich. – 4) Im Ersten Familienförderungsgesetz von 1999 wurde ab dem Veranlagungszeitraum 2000 ein Betreuungsfreibetrag eingeführt. Mit dem Zweiten Familienförderungsgesetz von 2001 wurde für das Jahr 2002 ein Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes geschaffen. – 5) Das sind 154 Euro monatlich, ab dem vierten Kind 179 Euro.

1 Vgl. Bach, Stefan, u.a.: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung, in: DIW-Wochenbericht 16/2004, S.185 ff.



Projekte des Programms – „Familienforschung“ der LANDESSTIFTUNG Baden-Württemberg

Die LANDESSTIFTUNG Baden-Württemberg unterstützt im Rahmen ihres Programms „Familienforschung“ Projekte und Institutionen, die sich mit wissenschaftlichen Analysen rund um das Thema Familie befassen. Folgende fünf Projekte wurden in Auftrag gegeben:

- Analyse der Wirkungsweise und der Komplementarität von individuellen und betrieblichen Ansätzen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit.

Projektpartner: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); IMU – Institut für Medienforschung und Urbanistik

- Familien mit Kindern mit disruptiven Verhaltensstörungen. Eine interdisziplinäre Untersuchung zu Fragen der psychosozialen Kosten und zum Outcome von Hilfen in einer schwierigen Belastungskonstellation.

Projektpartner: Universitätsklinikum Ulm

- Familiengründung während des Studiums. Rahmenbedingungen für eine Vereinbarkeit von Ausbildung und Familie. Eine Panelstudie in Baden-Württemberg.

Projektpartner: Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Evangelische Fachhochschule Freiburg

- Familienphasenspezifische Einkommensverteilung und Besteuerung von Familien¹

Projektpartner: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Familienforschung Baden-Württemberg (FaFo)

- Familienpolitik – Erwerbstätigkeit – Fertilität: Ökonomische und soziale Aspekte der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Projektpartner: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW Mannheim); Universität Mannheim.

¹ Im Statistischen Monatsheft Baden-Württemberg wurden aus dem Projekt der LANDESSTIFTUNG bereits folgende Beiträge veröffentlicht: Strantz, Cosima: Familien, Kinder und das liebe Geld, Heft 10/2005 und Strantz, Cosima: Zur Armutssituation von Familien in Deutschland, Heft 3/2006.

ist für Familien von besonderer Wichtigkeit, weil das Einkommensteuerrecht für den Großteil der Familien die wichtigste Regelung ihrer ökonomischen Rahmenbedingungen enthält. Gerechte Besteuerung verlangt eine Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip) und gilt als zentrales Besteuerungsziel.² Als Bemessungsgrundlage stehen das Einkommen, das Vermögen und der Konsum zur Alternative. Mehrheitlich wird die Auffassung vertreten, dass das Einkommen der beste Indikator der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist.³

Das Leistungsfähigkeitsprinzip weist in eine horizontale und eine vertikale Richtung. Nach dem Grundsatz der horizontalen Gerechtigkeit sind Steuerpflichtige mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gleich hoch zu besteuern. Kinder mindern die steuerliche Leistungsfähigkeit, deshalb ist das Existenzminimum eines Kindes steuerlich freizustellen. Demgegenüber fordert der Grundsatz der vertikalen Steuergerechtigkeit, dass Steuerpflichtige, die eine höhere Leistungsfähigkeit aufweisen, auch eine höhere Steuerlast tragen sollen. Hier stellt sich die nachgelagerte Frage nach dem Steuertarif. Die Belastungsunterschiede kommen in der Ausgestaltung des Steuertarifs zum Ausdruck. Dies wird durch die Progression erreicht.

Die Berücksichtigung von Kindern in der Einkommensteuer ...

Ein wichtiges Ziel ist die horizontale und vertikale Umverteilung der Einkommen zur Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit bei der Einkommensbesteuerung und zur Herstellung von „Einkommensgerechtigkeit“:⁴ Der Kinderfreibetrag und das Kindergeld sind Instrumente, die in diese Richtung wirken. Kinder reduzieren die steuerliche Leistungsfähigkeit, demzufolge müssen die existenzsichernden Aufwendungen für Kinder steuerfrei bleiben. Der Familienleistungsausgleich in Form von Kinderfreibetrag und Kindergeld strebt die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes an.⁵ Kindergeld und Kinderfreibetrag werden seit 1996 nicht mehr parallel gewährt, sondern es kommt die sogenannte *Günstigerprüfung* zur Anwendung. Ist die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag höher als die Auszahlung des Kindergeldes, wird der Kinderfreibetrag geltend gemacht.⁶ Die wichtigsten Regelungen sind *Tabelle 1* zu entnehmen.

Das Kindergeld selbst ist keine ausschließliche Transferleistung, sondern in erster Linie eine

² Vgl. Tipke, Klaus/Lang, Joachim: Steuerrecht – Ein systematischer Grundriss, 1991, S. 57 ff.

³ Vgl. Wosnitza, Michael: Zur Besteuerung von Ehegatten und Familien – Zur ökonomischen Rechtfertigung eines Realsplittings, in: *StuW* 2/1996, S. 124.

⁴ Vgl. Wrohlich, Katharina/Dell, Fabien/Baclet, Alexandre: Steuerliche Familienförderung in Frankreich und Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 33/2005, S. 479-484.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1990 – 1 BvL 20, 26, 184, und 4/86 und Beschluss vom 10. November 1998 – 2 BvR 1057/1991.

⁶ Der Familienleistungsausgleich deckt Kinderfreibetrag und Kindergeld im Rahmen eines Optionsmodells ab. Dieser Begriff ist jedoch irreführend, da Kindergeld und Kinderfreibetrag nicht zur Alternative stehen, sondern die finanziell vorteilhaftere Variante gewählt wird.

Steuerrückvergütung. Die Förderkomponente des Kindergeldes ist die Differenz zwischen der Steuerersparnis aus dem Kinderfreibetrag und der Höhe des Kindergeldes. Der Transferanteil des Kindergeldes ist damit umso größer, je geringer das zu versteuernde Einkommen ist. Lediglich bei sehr geringen Einkommen, die den Grundfreibetrag nicht überschreiten, ist das Kindergeld eine reine Transferleistung. Ein Teil des Kindergeldes ist damit nichts anderes als eine Rückzahlung zu viel bezahlter Steuern, mit steigendem Einkommen sogar ausschließlich (Schaubild 1).

... sichert das steuerliche Existenzminimum der Kinder

Für die verfassungsrechtlich gebotene Freistellung des Existenzminimums eines Kindes bildet der sozialrechtliche Mindestbedarf eine zwingende Untergrenze, die nicht besteuert werden darf. Die Bestimmung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs kann sich an den Sozialhilferegulungen orientieren. Kinder erhalten im Rahmen der Sozialhilfe mit zunehmendem Alter mehr Zuwendungen. Im Jahr 2003 betragen die Sozialhilfeaufwendungen eines Kindes: unter 7 Jahren 2 869 Euro, für Kinder zwischen 7 und 14 Jahren 3 488 Euro und für Kinder ab 15 Jahren bis unter 18 Jahre 4 536 Euro. Seit 2002 gilt ein Kinderfreibetrag von 5 808 Euro, der damit erstmals die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums gewährleistet.

Trotz höherer familienpolitischer Leistungen vertikale Umverteilung zugunsten von Familien nur bedingt gegeben ...

Die zusammengefassten Einkommenswirkungen von Kinderfreibetrag und Kindergeld haben sich seit 1998 stark ausgeweitet (Tabelle 1). Pro Monat hat sich der Kindergeldbetrag von 112 Euro auf 154 Euro für die ersten beiden Kinder erhöht. Bei der derzeitigen Freibetragshöhe von 5 808 Euro und einem Höchststeuersatz von 42 % liegt die höchstmögliche steuerliche Entlastung bei 203 Euro (1998: 154 Euro). Im Vergleich zu einem Kindergeld von 154 Euro – bei dem es für Familien mit unteren Einkommen bleibt – profitieren folglich Familien mit höheren Einkommen vom derzeitigen System des Familienleistungsausgleichs.⁷

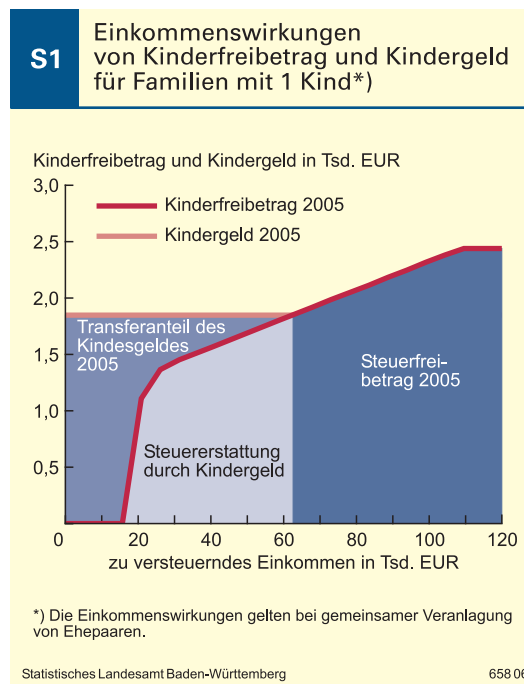
Der Kinderfreibetrag mit seiner progressiven Einkommenswirkung gewährleistet vor allem eine horizontale Steuergerechtigkeit. Unter dem Aspekt der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit und der Familienförderung ist der Kinderfreibetrag allerdings nicht ausreichend. Der

Kinderfreibetrag entspricht dem Leistungs-fähigkeitsprinzip und damit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Um vertikale Verteilungsziele und damit die Familienförderung angemessen zu berücksichtigen, sind die Regelungen zum Kindergeld maßgeblich. Nur das Kindergeld bewirkt einen Lastenausgleich.

Ehegattensplitting und Kinderfreibeträge

Beim Ehegattensplitting werden die Einkommen der Ehepartner addiert und durch zwei dividiert. Auf diesen Betrag wird der Einkommensteuertarif angewandt. Die sich daraus ergebende Steuerschuld wird verdoppelt.⁸ Durch seine Ausgestaltung begünstigt das Ehegattensplitting vor allem Alleinverdiener-Ehen und Ehen, bei denen beide Ehepartner erwerbstätig sind, die jedoch deutliche Unterschiede im Einkommen aufweisen. Im Umkehrschluss sind nichteheliche Paare und Ehepaare, bei denen beide Partner ähnliche Einkommen haben, weniger bevorteilt. Das Ehegattensplitting ist nur an den Tatbestand der Ehe geknüpft, nicht jedoch an das Vorhandensein von Kindern.⁹

Die höchstmögliche steuerliche Entlastung beträgt nach dem derzeit geltenden Spitzensteuersatz von 42 % 7 914 Euro bei einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von 104 304 Euro. Dies entspricht einem Betrag von 660 Euro monatlich. Die maximale steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag beträgt lediglich 203 Euro, durch das Kindergeld 154 Euro.



7 Dies ist auf die progressionsabhängige Einkommenswirkung des Kinderfreibetrags zurückzuführen. Demgegenüber zeigt das Kindergeld eine horizontale Einkommenswirkung.

8 Ehepaare haben die Wahl zwischen gemeinsamer Veranlagung im Rahmen des Ehegattensplittings und der getrennten Veranlagung. Die gemeinsame Veranlagung wirkt sich in ca. 99 % der Fälle als finanziell günstiger aus.

9 Vgl. Vollmer, Franziska: Familienbesteuerung und Berufstätigkeit. Im Fokus: Steuerliche Belastung berufstätiger Mütter, in: Kinder & Karriere. Sozial- und steuerpolitische Wege zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, S. 147-161.

10 Die empirischen Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2001. Das Kindergeld betrug 2001 jährlich 1 656 Euro, der Kinderfreibetrag hatte eine Höhe von 5 080 Euro.

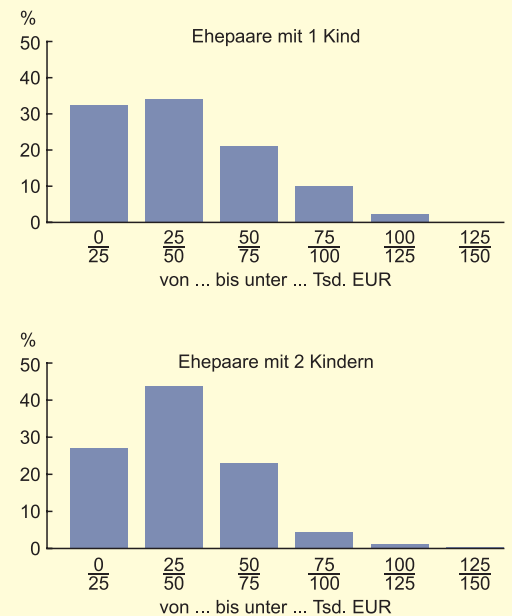
11 Das Vor-Steuer-Einkommen ist das zu versteuernde Einkommen. Das Nach-Steuer-Einkommen setzt sich zusammen aus dem Vor-Steuer-Einkommen abzüglich der zu zahlenden Einkommenssteuer und dem Solidaritätszuschlag.

Drei Viertel der Familien würden von einer Anhebung des Kindergeldes profitieren

Für welchen Anteil der Familien die Regelung zum Kindergeld günstiger ist und welcher Anteil einen Vorteil aus der Freibetragsregelung erzielt, kann aus der empirischen Verteilung des zu versteuernden Einkommens abgeleitet werden.¹⁰ Aus dieser wird der Anteil der Familien ersichtlich, die entweder Kindergeld oder Kinderfreibetrag erhalten. Die Verteilungen des zu versteuernden Einkommens im Jahr 2001 von Ehepaaren mit einem Kind und Ehepaaren mit zwei Kindern in *Schaubild 2* zeigen einen linkssteilen Verlauf. Damit zeigt sich zunächst, dass mehr als die Hälfte der Ehepaare mit einem Kind oder mit zwei Kindern unter dem Durchschnittseinkommen liegen.

Ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 55 000 Euro ist für Ehepaare mit einem Kind die ausschließliche Kinderfreibetragsregelung vorteilhaft. Dies trifft auf etwa 20 % der Ehepaare zu. Die meisten Ehepaare mit einem Kind finden sich damit in einem Einkommensbereich wieder, bei der das Kindergeld höher ausfällt als die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag. Für fast 80 % der Ehepaare mit einem Kind ist die Kindergeldregelung vorteilhaft, hier enthält das Kindergeld einen Transferanteil. Eine reine Transferleistung ist das Kindergeld für etwa 11 % der Ehepaare, sie befinden sich in einem Einkommensbereich unterhalb des Grundfreibetrags. Für Ehepaare mit zwei Kindern ist die Freibetragsregelung ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 60 000 Euro günstiger. Dies gilt für etwa 14 %. Damit ist für 85 % der Ehepaare mit zwei Kindern die Kindergeldregelung relevant. Unterhalb des Grundfreibetrags befinden sich ca. 8 % der Ehepaare mit zwei Kindern.

S2 Zu versteuerndes Einkommen bei Ehepaaren mit einem bzw. zwei Kind(ern) in Baden-Württemberg 2001



Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 659 06

Die Wirkung der Umverteilung über die Einkommensteuerzahlung zeigt sich durch einen Vergleich der durchschnittlichen Vor-Steuer- und Nach-Steuer-Einkommen.¹¹ Sowohl Ehepaare ohne Kinder als auch Ehepaare mit Kindern verzeichnen im Jahr 2001 im Durchschnitt Einkommensverluste durch die Einkommensbesteuerung. Das Nach-Steuer-Einkommen ohne Kindergeld von Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt im Durchschnitt 79 % des Vor-Steuer-Einkommens. Rechnet man das Kindergeld dem Nach-Steuer-Einkommen hinzu, erhöht sich der Wert auf 87 % (*Tabelle 2*).

Förderung von Familien kann nicht ausschließlich über Steuern erfolgen

Die Regelung zum Kindergeld ist für den weitest- und größten Teil der Familien günstiger als die steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag. Allerdings fallen die Einkommenswirkungen des Kinderfreibetrags höher aus als der Kindergeldbetrag von 154 Euro. Eine Erhöhung des Kindergeldes von 154 Euro auf den Betrag der maximalen Steuerentlastung von 203 Euro würde mehr als drei Viertel der Ehepaare mit einem Kind oder zwei Kindern betreffen. Damit ließe sich die Entlastungsschere aus den Kinderfreibeträgen und dem Kindergeld weiter schließen. Zudem wäre sichergestellt, dass zum einen der Großteil der Familien erreicht wird und zum anderen Familien in den unteren und mittleren Einkommensbereichen begünstigt werden. ■

T2 Nach-Steuer-Einkommen in % des Vor-Steuer-Einkommens in Deutschland 2001 von Ehepaaren mit und ohne Kinder

Ehepaare ...	Nach-Steuer-Einkommen ohne Kindergeld	Nach-Steuer-Einkommen mit Kindergeld
	%	
... ohne Kinder	74	–
... mit 1 Kind	76	80
... mit 2 Kindern	79	87
... mit 3 und mehr Kindern	81	97

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel 2002.

Weiter Auskünfte erteilen
Erich Stutzer,
Telefon 0711/641-2957,
Erich.Stutzer@stala.bwl.de
Cosima Strantz,
Telefon 0711/641-2465,
Cosima.Strantz@stala.
bwl.de