

INSTITUT „FINANZEN UND STEUERN“ e.V.

Postfach 7269
53072 Bonn

IFSt-Schrift Nr. 460

**Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen
in Deutschland**

Dr. Hans-Ludwig Dornbusch



Bonn, im März 2010

Alle Rechte vorbehalten
Preis: 15,00 €
(darin enthalten 7 % USt = 0,98 €)
ISBN 3-89737-155-3
Internet: www.ifst.de

INSTITUT „FINANZEN UND STEUERN“ e.V.

Postfach 7269
53072 Bonn

IFSt-Schrift Nr. 460

**Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen
in Deutschland**

Dr. Hans-Ludwig Dornbusch



Bonn, im März 2010

Das Institut „Finanzen und Steuern“ überreicht Ihnen
die Schrift Nr. 460:

Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen in Deutschland

Der deutsche Staat gibt nicht zu wenig Geld für die Familien aus. 2007 waren das immerhin 183 Mrd. EUR (ohne Schulen). Zwar ist davon nur ein Viertel als echte kindbezogene Familienförderung einzustufen, doch auch die anderen drei Viertel, im Wesentlichen verfassungsrechtlich gebotenen Ausgaben für Familien kommen diesen zugute. Auch im internationalen Vergleich schneidet Deutschland sehr gut ab. Nicht die Höhe der Familienleistungen bietet Anlass zur Kritik, sondern die mangelnde Transparenz der nicht aufeinander abgestimmten vielschichtigen familienpolitischen Maßnahmenpalette sowie der daraus resultierende Mangel an Effizienz.

Was die steuerliche Behandlung der Familien anbetrifft, bleibt festzustellen, dass sowohl der Kindergrundfreibetrag als auch das Familienrealsplitting als auch das Familientarifsplitting mit Mängeln behaftet sind, die eine Abkehr vom bewährten Familienbesteuerungssystem aus Familienleistungsausgleich und Ehegattensplitting nicht ratsam erscheinen lassen. Allerdings kam die am 1. Januar 2010 vollzogene verfassungsrechtlich nicht gebotene Anhebung des Kindergeldes um 20 Euro und des Kinderfreibetrages um 984 Euro auf 7.008 Euro zu früh. Denn schon sechs Wochen später sah sich die Regierung mit der Forderung der Verfassungsrichter nach einem eigenen Regelsatz für Kinder gemäß ihrem sozial-kulturellen Existenzminimums konfrontiert, was natürlich auch Auswirkungen auf die Höhe des steuerlichen Kinderfreibetrages hat. Die Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ab 2010 wie auch das in Aussicht gestellte Betreuungsgeld von 150 Euro im Monat ab 2013 sind Ausdruck einer Familienpolitik mit der Gießkanne, die den ohnehin geringen finanziellen Handlungsspielraum der Regierung weiter einengen.

Alle sonstigen steuerrechtlichen Maßnahmen wie auch die sozialversicherungsrechtlichen Maßnahmen und die direkten monetären Transfers zugunsten von Familien bedürfen der Bündelung, um mehr Transparenz herzustellen und gezielter der Kinderarmut zu begegnen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
INSTITUT „FINANZEN UND STEUERN“
Dipl.-Kfm. Hans-Jürgen Müller-Seils

Bonn, im März 2010

Inhalt

	Seite
Einleitung	5
I. Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen	7
1. Steuerrechtliche Maßnahmen	9
a) Familienleistungsausgleich	9
b) Ehegattensplitting	15
c) Sonstige steuerrechtliche Maßnahmen	17
2. Sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen	26
a) Gesetzliche Krankenversicherung	26
b) Gesetzliche Rentenversicherung	28
c) Gesetzliche Arbeitslosenversicherung	31
d) Gesetzliche Pflegeversicherung	33
e) Gesetzliche Unfallversicherung	35
3. Geldleistungen der Gebietskörperschaften	36
4. Realtransfers der Gebietskörperschaften	42
5. Familienpolitisches Gesamtbudget	43

II. Familienbezogene Leistungen im Sozialbudget und im internationalen Vergleich	46
III. Reformüberlegungen im steuerrechtlichen Bereich	49
1. Familienleistungsausgleich	49
2. Ehegattensplitting	54
3. Familiensplitting	56
a) Familienrealsplitting	57
b) Familientarifsplitting	58
IV. Familienpolitische Maßnahmen der neuen Bundesregierung	61
Zusammenfassung	65
Tabellenanhang	70

Einleitung

Die Familienpolitik nimmt in jeder Gesellschaft aufgrund der gesellschaftserhaltenden und zukunftsichernden Funktion der Familie einen hohen Stellenwert ein. Die Familie erbringt als Verantwortungsgemeinschaft in vielerlei Hinsicht Leistungen für Staat und Gesellschaft, auch im sozialen Bereich und ist insoweit ebenso unverzichtbarer Baustein des Sozialsystems.¹

Orientierungsmaßstab für die Familienpolitik der Bundesregierung ist die in Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes verankerte Wertentscheidung, die Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt. Aus dieser Schutznorm leitete sie schon 1975 in ihrem Zweiten Familienbericht als globale familienpolitische Zielvorstellungen ab, dass „die Familie im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten durch materielle und sonstige Hilfen in der Erfüllung ihrer Aufgabe im Innenverhältnis und im Verhältnis zur Gesellschaft zu schützen (ist), ohne sie zu bevormunden“ und dass darüber hinaus „schichtenspezifische Benachteiligungen abzubauen, gleiche Voraussetzungen und Gleichheit der Chancen zu sichern (sind).“² Im Siebten Familienbericht aus dem Jahr 2006 rückten zunehmend demographische und ökonomische Gesichtspunkte in den Vordergrund. Nunmehr zielt die Familienpolitik in erster Linie darauf ab, eine Familien unterstützende Infrastruktur zu schaffen: „Familienpolitik ist nachhaltig darauf ausgerichtet, Familien zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und dabei zu helfen, dass Lebensentwürfe mit Kindern realisiert werden können.“³

Innerhalb dieses Gesamtspektrums der Familienpolitik umfassenden Zielkonzeption kommt der am Wohl des Kindes orientierten Familienpolitik die entscheidende Bedeutung zu. Dabei ist es eine vor-

¹ Vgl. Ralf Brauksiepe, Familien sind ein wichtiger Baustein des Sozialsystems, in: ifo-Schnelldienst 2008, Heft 18, S. 6.

² Zweiter Familienbericht: Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 7/3502 vom 15.4.1975, S. VI.

³ Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit - Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, BT-Drucks. 16/1360 vom 26.4.2006, S. XXIV.

rangige Aufgabe des Staates, die Familien wirtschaftlich zu entlasten, die Belastung der Eltern mit Kosten für Unterhalt, Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder zu mindern. Im Kern geht es um die in Zeitabständen aufgrund der sich wandelnden wirtschaftlichen Verhältnisse immer wieder neu zu stellende Frage nach der optimalen Ausgestaltung der kindbezogenen Familienpolitik. Ihre Beantwortung setzt die Klärung einer Reihe von Vorfragen über das Ausmaß, den Zweck, das Instrumentarium und die Wirkungsweise des bisher zur Anwendung gekommenen Systems familienpolitischer Maßnahmen voraus.

Die Sachverständigenkommission des Siebten Familienberichts stellte fest, dass die Vielzahl und der Umfang familienpolitischer Leistungen in Deutschland, gemessen an Indikatoren der Nachhaltigkeit wie Geburtenrate, Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie, Armutsrisiko oder Bildungsniveau, weniger gute Ergebnisse zeitigen als in vergleichbaren anderen Staaten, deren finanzieller Aufwand nicht höher, sondern häufig sogar geringer ausfällt.⁴ Die familienpolitischen Maßnahmen sind sehr zersplittert. Sie sind nicht oder unzureichend aufeinander abgestimmt. Einen Überblick über die zahlreichen Einzelmaßnahmen gibt der nachfolgende Maßnahmenkatalog.

⁴ Vgl. ebenda, S. XXXII.

I. Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen

Die familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates sind in ihrer Vielzahl kaum noch überschaubar. Diese von Fachleuten immer wieder beklagte Unübersichtlichkeit resultiert aus einer beispiellosen Unsystematik vielfältiger familienpolitischer Einzelmaßnahmen, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Eine entscheidende Ursache für das Fehlen einer einheitlichen Konzeption der familienpolitischen Maßnahmen liegt in der extremen Zersplitterung von Kompetenzen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und freien Verbänden. Schon im Zweiten Familienbericht von 1975 wurde beklagt, dass bei vielen familienpolitischen Einzelmaßnahmen familienspezifische Erfordernisse nur ungenügend berücksichtigt worden sind; sozial-, gesundheits-, bildungs- und arbeitsmarktpolitische Belange initiierten häufig ihre Einführung.⁵ Daran hat sich seither wenig geändert.

Die Bundesregierung hat erstmals im März 2007 eine umfassende Bestandsaufnahme von 153 familienpolitischen Leistungen und Maßnahmen des Staates mit einem Gesamtvolumen von rund 184 Mrd. Euro für das Jahr 2005 vorgelegt.⁶ Sie unterscheidet zwischen

- steuerrechtlichen Maßnahmen,
- Geldleistungen,
- familienbezogenen Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und
- Realtransfers.

Diese vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlichte vorläufige Auflistung der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen entspricht im Wesentlichen der schon im Frühjahr 2006 vorgelegten Bestandsaufnahme des Kieler Instituts für Weltwirtschaft⁷, die für das Jahr 2005 mit 183 Mrd. Euro nahezu zum gleichen Ergebnis kam wie die Bundesregierung, jeweils ohne Einbe-

⁵ Vgl. BT-Drucks. 7/3502, Zweiter Familienbericht, S. 76.

⁶ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Übersicht über die Höhe familienpolitisch relevanter Regelleistungen und Steuerermäßigungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 13.3.2007.

⁷ Vgl. Astrid Rosenschon, Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien - Eine Bestandsaufnahme für Deutschland, Kieler Arbeitspapier Nr. 1273, April 2006.

ziehung des kostenlosen Schulbesuchs. Im Frühjahr 2008 hat das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“ vorgelegt und dabei die familienpolitische Bestandsaufnahme auf das Jahr 2006 aktualisiert.⁸ Das Ergebnis lag mit rund 189 Mrd. EUR um rund 5 Mrd. EUR über dem des Vorjahres.⁹ In der 2009 vorgenommenen Aktualisierung wurde jedoch sowohl das Ergebnis für 2005 um 6 Mrd. EUR auf 178 Mrd. EUR als auch das Ergebnis für 2006 um 8 Mrd. EUR auf 181 Mrd. EUR nach unten korrigiert; der für 2007 ermittelte Gesamtbetrag liegt bei rund 183 Mrd. EUR.¹⁰

Umfang und Unvollständigkeit der bisher vorliegenden Auflistung familienbezogener Leistungen und Maßnahmen offenbaren die Intransparenz wie auch die Konzeptionslosigkeit des Gesamtsystems. Die Leistungen werden entweder direkt in Form von Finanzhilfen und Realtransfers oder indirekt durch steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Entlastungen gewährt. Ihre Höhe richtet sich nach den unterschiedlichsten Bemessungsgrundlagen, wie Zahl und/oder Alter der Kinder, Einkommen und/oder Vermögen der Eltern, differierenden Einkommensbegriffen u. dgl. mehr. Auch die Dauer und die Anpassungsmodalitäten variieren beträchtlich. Dieses widersprüchliche Nebeneinander von familienbezogenen Leistungen erschwert bzw. verunmöglicht teilweise ihre Quantifizierung und die Beurteilung ihrer verteilungspolitischen Effektivität.

⁸ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Zukunft für Familie, Arbeitsbericht des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen, Berlin 2008 (Stand: April 2008).

⁹ Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2006, BMFSFJ-Referat 201, Berlin 2008 (Stand: April 2008); www.bmfsfj.de.

¹⁰ Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2007, BMFSFJ-Referat 202, Berlin 2009; www.bmfsfj.de; im Folgenden zitiert: BMFSFJ 2009.

1. Steuerrechtliche Maßnahmen

Familien sind als solche nicht einkommensteuerpflichtig. Deshalb wird der Begriff der Familienbesteuerung im Einkommensteuergesetz auch nicht verwendet. Er dient lediglich zur Abgrenzung von allen anderen Maßnahmen der Familienförderung. Zur Familienbesteuerung gehören der so genannte Familienleistungsausgleich, das Ehegattensplitting und alle sonstigen einkommensteuerlichen Regelungen, die dem Tatbestand Familie Rechnung tragen.¹¹

a) Familienleistungsausgleich

Der Begriff „Familienleistungsausgleich“ wurde durch das Jahressteuergesetz 1996¹² in das Einkommensteuerrecht (§ 31 EStG) eingeführt. Er ist insoweit irreführend, als er suggeriert, es ginge primär um staatliche Leistungen. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen 1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84 und BvL 4/84 vom 29.5.1990¹³ und 1 BvL 72/86 vom 12.6.1990¹⁴ klargestellt, dass das Existenzminimum jedes einzelnen Familienmitgliedes, also auch der Kinder, nicht besteuert werden darf, sondern einkommensteuerfrei bleiben muss. Das folgt aus den grundlegenden Wertentscheidungen der Artikel 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde) und Artikel 6 Abs. 1 GG (Besonderer Schutz von Ehe und Familie).

Der Staat muss dem Steuerpflichtigen sein Einkommen steuerfrei belassen, soweit es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Ebenso wie der Staat verpflichtet ist, dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern, darf er dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu diesem Betrag nicht ent-

¹¹ Vgl. Wilhelm Oepen, Familienbesteuerung und Familienförderung in einer Zeit gesellschaftlichen und demographischen Wandels, IFSt-Schrift 403, Bonn 2003, S. 16f.

¹² BGBl. 1995 I S. 1250.

¹³ BStBl. 1990 II S. 653.

¹⁴ BStBl. 1990 II S. 684.

ziehen, sondern nur das über das Existenzminimum hinausgehende Einkommen der Besteuerung unterwerfen. Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist die Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung systemgerecht und keine Vergünstigung.¹⁵ Insoweit sind die Begriffe „Familienleistungsausgleich“ wie auch „Familienlastenausgleich“, der vor 1996 verwendet wurde, nicht sachgerecht.¹⁶

Ab 1975 hat sich die Berücksichtigung von Kindern zunächst ausschließlich über das Kindergeld vollzogen. Während das Kindergeld für das 1. Kind bis 1991 unverändert bei monatlich 50 DM (= 26 Euro) blieb – erst 1992 erfolgte eine Erhöhung um 20 DM auf 70 DM (= 36 Euro) –, wurde bis 1981 der Förderungsbetrag für das 2. Kind um gut zwei Drittel von monatlich 70 DM (= 36 Euro) auf 120 DM (= 61 Euro) angehoben, für das 3. und jedes weitere Kind sogar von monatlich 120 DM (= 61 Euro) auf 240 DM (= 123 Euro) verdoppelt. Zum 1. Januar 1982 wurde aus haushaltspolitischen Gründen erstmals seit der Einführung des Kindergeldes im Jahre 1955 eine Kindergeldkürzung um monatlich jeweils 20 DM (= 10 Euro) für Zweit- und Drittkinder vorgenommen. Von 1983 bis 1995 gab es eine Kindergeldstaffelung ab dem 2. Kind, die vom Einkommen der Kindergeldberechtigten abhing. Seit 1996 schließlich wird das Kindergeld wieder unabhängig vom Einkommen der Kindergeldberechtigten gewährt. Es entfällt jedoch komplett für Kinder über 18 Jahre, wenn sie eigene Einkünfte haben, die den im Gesetz festgelegten und in regelmäßigen Abständen angepassten Mindestbetrag erreichen. Dieser ist seit 1996

¹⁵ Vgl. u.a. Siebter Familienbericht, BT-Drucks. 16/1360 vom 16.4.2006, S. 57; Darstellung der geltenden Familienförderung, in: Monatsbericht der BMF 2005, Heft 9, S. 46; Nicola Hülskamp und Susanne Seyda, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Beiträge zur Ordnungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln 2004, Heft 11, S. 51f; Peter Axer, Die Familie zwischen Privatrecht, Sozialrecht und Steuerrecht, in: Rudolf Mellinghoff (Hrsg.), Steuern im Sozialstaat, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft, Band 29, Köln 2006, S. 182ff; Wilhelm Oepen, Familienbesteuerung ..., a.a.O., S. 36ff.; Adalbert Uelner, Zur Neukonzeption des einkommensteuerrechtlichen Familienlastenausgleichs, in: Deutsche-Steuer-Zeitung 1995, Heft 11, S. 321; Horst Schöberle, Das „Familienförderungsgesetz“ – Anspruch und Wirklichkeit, in: Stimme der Familie 1999, Heft 9-10, S. 7.

¹⁶ Zur Entwicklung des Familienlastenausgleichs vgl. Wilhelm Oepen, Familienbesteuerung ..., a.a.O., S. 22ff.

von 12.000 DM (6.135 Euro) auf 7.680 Euro ab 2006 angehoben worden.¹⁷

Das mit der 96er Reform für alle Kinder massiv erhöhte Kindergeld auf monatlich 200 DM (= 102 Euro) für das erste und zweite Kind, auf monatlich 300 DM (= 153 Euro) für das dritte Kind und auf monatlich 350 DM (= 179 Euro) für das vierte und jedes weitere Kind wurde bis 2002 für das erste und zweite Kind schrittweise aufgestockt auf den gleichen Betrag wie das Kindergeld für das dritte Kind in Höhe von 154 Euro/Monat. Zum 1.1.2009 schließlich wurde das Kindergeld für die ersten beiden Kinder um 10 Euro auf monatlich 164 Euro, für das dritte Kind um 16 Euro auf monatlich 170 Euro und für das vierte sowie jedes weitere Kind ebenfalls um 16 Euro auf monatlich 195 Euro und ein Jahr später nochmals um 20 Euro für alle Kinder auf nunmehr 184 Euro/Monat für die ersten beiden Kinder, 190 Euro/Monat für das dritte Kind und 215 Euro/Monat für das vierte sowie jedes weitere Kind angehoben. Die gesetzgeberischen Änderungen hinsichtlich der Höhe des Kindergeldes von 1975 bis heute zeigt Tabelle 1 im Anhang im Detail.

Im Jahr 1983 wurden zwar einerseits Kürzungsmaßnahmen wie das einkommensabhängige Kindergeld, gleichzeitig aber auch Verbesserungen durch die Wiedereinführung von einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen von zunächst 432 DM (= 221 Euro) pro Kind und Jahr für zusammen veranlagte Ehegatten vorgenommen. Diese wurden schrittweise bis auf 7.008 Euro angehoben, und zwar in folgenden Schritten¹⁸:

- 1983 bis 1985 je Kind 221 Euro/Jahr
- 1986 bis 1989 je Kind 1.270 Euro/Jahr
- 1990 bis 1991 je Kind 1.546 Euro/Jahr
- 1992 bis 1995 je Kind 2.098 Euro/Jahr
- 1996 je Kind 3.203 Euro/Jahr
- 1997 bis 1999 je Kind 3.534 Euro/Jahr

¹⁷ § 2 Absatz 2 Satz 2 Bundeskindergeldgesetz.

¹⁸ Vgl. BMF (Hrsg.) Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin 2008, S. 61.

- 2000 bis 2001 je Kind 5.080 Euro/Jahr¹⁹
- 2002 bis 2008 je Kind 5.808 Euro/Jahr²⁰
- 2009 je Kind 6.024 Euro/Jahr²⁰
- ab 2010 je Kind 7.008 Euro/Jahr²⁰

Durch das Jahressteuergesetz 1996 ist der bisherige „Familienlastenausgleich“ zu einem „Familienleistungsausgleich“ weiterentwickelt und ein grundlegender Systemwechsel herbeigeführt worden. Das bis dahin praktizierte duale System aus der Gewährung von Kindergeld und der Berücksichtigung eines Kinderfreibetrages wurde aufgegeben. Für zu berücksichtigende Kinder wird seit dem Kalenderjahr 1996 entweder Kindergeld oder ein Kinderfreibetrag gewährt. Das Finanzamt muss von Amts wegen prüfen, ob der Kinderfreibetrag günstiger ist als das Kindergeld. Nur wenn das Existenzminimum des Kindes nicht durch das Kindergeld komplett steuerfrei gestellt ist, wird der Kinderfreibetrag angesetzt. Während der Kinderfreibetrag sich auf die verfassungsrechtlich gebotene Steuerfreistellung von Elterneinkommen in Höhe des Existenzminimums eines Kindes beschränkt, enthält das Kindergeld darüber hinaus eine Förderleistung, deren Umfang vom Einkommen der Eltern abhängt. Sie besteht bei nicht steuerbelasteten Eltern in der vollen Höhe des Kindergeldes und nimmt bei steuerbelasteten Eltern mit steigendem Einkommen ab. Nur soweit die Entlastungswirkung von Kindergeld die Entlastungswirkung von verfassungsgemäßen Kinderfreibeträgen übersteigt, handelt es sich um staatliche Leistungen. Einkommensteuerlich ist das Kindergeld nur eine Vorleistung auf den Kinderfreibetrag. Übersteigt es die steuerlich gebotene Entlastung, so dient es der Familienförderung.

Im Zuge der 96er Reform wurden sowohl der Kinderfreibetrag als auch das Kindergeld erheblich angehoben. Entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998²¹, wonach zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur der sächliche Mindest-

¹⁹ Einschließlich Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungsbedarf in Höhe von 1.546 Euro.

²⁰ Einschließlich Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Höhe von 2.160 Euro.

²¹ 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91; BStBl. 1999 II S. 182; Entscheidungsformel veröffentlicht in BGBl. 1999 I S. 142.

bedarf, sondern auch ein Betreuungs- und Erziehungsbedarf gehören, wurde in einer ersten Stufe zur Neuregelung des so genannten Familienleistungsausgleichs ab Januar 2000 ein Betreuungsfreibetrag in Höhe von 1.512 DM (= 773 Euro) für Alleinstehende bzw. 3.024 DM (= 1.546 Euro) für zusammen veranlagte Ehegatten, und zwar für jedes Kind bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres sowie für behinderte Kinder ohne Altersbeschränkung eingeführt.²²

Mit dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung²³ hat der Gesetzgeber die nächste Stufe zur Neuregelung des so genannten Familienleistungsausgleichs genommen. Danach wurde ab 2002 neben der schon erwähnten Anhebung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind auf das Niveau wie für das dritte Kind auch der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum von 3.534 Euro auf 3.648 Euro pro Jahr für zusammen veranlagte Ehegatten angehoben. Der bisherige Betreuungsfreibetrag in Höhe von 1.546 Euro wurde nach Maßgabe der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts durch eine Erziehungs- oder Ausbildungskomponente ergänzt und auf insgesamt 2.160 Euro für zusammen veranlagte Ehegatten erhöht.

Zu Jahresbeginn 2009 wurde erstmals seit 2002 der Kinderfreibetrag wieder um 216 Euro auf 3.864 Euro und ein Jahr später nochmals um 984 Euro auf 4.848 Euro angehoben.²⁴ Beide Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG, der Kinderfreibetrag von 4.848 Euro plus der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes von 2.160 Euro, insgesamt also 7.008 Euro pro Kind und Jahr, werden vom Finanzamt bei der Steuererklärung alternativ zum Kindergeld berücksichtigt, wenn sich dies für die Eltern als günstiger erweist. Die Grenze für das zu versteuernde Einkommen, ab welcher beide Freibeträge für Kinder nach § 36 Abs. 6 EStG zusammen zu einer höheren Entlastung als das Kindergeld führen, beträgt für zu-

²² Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999, BGBl. I S. 2552.

²³ BGBl. I S. 2047, Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16.8.2001.

²⁴ Gesetz zur Förderung von Familien und haushalt nahen Dienstleistungen vom 22.12.2008, BGBl. I S. 2955; Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22.12.2009, BGB I S. 3950.

sammen veranlagte Ehegatten mehr als 60.000 Euro und für Allein-
stehende mehr als 30.000 Euro.²⁵

Die Höhe des steuerlich zu verschonenden sächlichen Existenzmini-
mums für Kinder hängt ab vom Mindestbedarf, den die Bundesregie-
rung im seit 1995 alle zwei Jahre vorzulegenden Existenzminimumber-
richt nach Maßgabe des Sozialhilferechts für das Folgejahr ermittelt.
Der Ende 2006 vorgelegte Sechste Existenzminimumbericht²⁶ kommt
zu dem Ergebnis, dass sowohl mit dem Freibetrag für das sächliche
Existenzminimum als auch mit dem zusätzlich vom Verfassungsge-
richt einforderten Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs-
oder Ausbildungsbedarf auch noch im Jahr 2008 den verfassungs-
rechtlichen Anforderungen hinsichtlich der steuerfrei zu stellenden
Existenzminima entsprochen werde. Danach aber zeichne sich eine
verfassungsrechtlich gebotene Anpassung der Kinderfreibeträge wie
auch des Kindergeldes ab. Das ist mit dem Gesetz zur Förderung von
Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen²⁷ bereits geschehen.
Die Vorgabe des im Herbst 2008 vorgelegten Siebten Existenzmini-
mumberichts²⁸ für das sächliche Existenzminimum eines Kindes im
Jahr 2010 von 3.864 Euro ist damit erfüllt.

Der so genannte Familienleistungsausgleich aus steuerfinanziertem
Kindergeld und Kinderfreibeträgen hat im Jahr 2007 zu Steuerausfäl-
len von insgesamt 36,4 Mrd. EUR²⁹ geführt. Darin sind 1,15 Mrd.
EUR an Ausfällen beim Solidaritätszuschlag enthalten, nicht aber die
von den Kirchen zu tragenden Ausfälle bei der Kirchensteuer von 0,6
Mrd. EUR³⁰. Die Regierung gibt den Förderanteil mit ca. 15,6 Mrd.
EUR³¹ an. Das wären rund 43 v.H. der mit dem Familienleistungsaus-
gleich verbundenen Steuerausfälle, rund 10 Prozentpunkte mehr als

²⁵ Vgl. Familienbesteuerung – Kein Königsweg sichtbar, in: iwD Nr. 10/2007, S. 4.

²⁶ Vgl. BT-Drucks. 16/3265, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von
Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2008 (Sechster Existenzminimumber-
richt) vom 2.11.2006, S. 5.

²⁷ BGBl. I 2008 S. 2955.

²⁸ BT-Drucks. 16/11065 vom 21.11.2008.

²⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., Tabelle: Familienpolitische Leistungen und Maß-
nahmen des Staates, I Steuerrechtliche Maßnahmen, lfd. Nr. 1 bis 5.

³⁰ Vgl. ebenda, lfd. Nr. 6.

³¹ Vgl. ebenda, lfd. Nr. 1.

der von der Bundesbank noch für das Jahr 2000 ermittelte Förderanteil.³²

b) Ehegattensplitting

Seit 1958 können sich Ehegatten zusammen oder getrennt zur Einkommensteuer veranlagern lassen (§ 26a und b EStG). Dieses Wahlrecht fällt in der Regel zugunsten des Ehegattensplittings nach § 32a Abs. 5 EStG aus, weil dadurch im Normalfall die Steuerschuld sinkt, denn die Einkünfte beider Ehegatten werden zusammengezählt und nach Abzug von Kinderfreibeträgen, Sonderausgaben und sonstigen steuerlichen Abzügen halbiert. Auf das halbierte gemeinsam zu versteuernde Einkommen der Ehegatten wird dann der Steuersatz nach der Einkommensteuer-Grundtabelle angewendet und der sich daraus ergebende Steuerbetrag verdoppelt. Ein steuerlicher Vorteil durch das Splittingverfahren im Vergleich zur getrennten Veranlagung ergibt sich nur bei unterschiedlicher Höhe der Einkünfte der Ehepartner. Bei nahezu gleich hohen Einkünften tendiert er gegen Null. Die Steuerersparnis ergibt sich aus der Progression des deutschen Einkommenssteuertarifs und ist umso höher, je größer die Einkommensunterschiede zwischen den Ehepartnern sind. Sie betrug bis Ende 2006 für ein zusammen veranlagtes Ehepaar maximal rund 8.000 Euro. Die „Reichensteuer“ hat den Steuervorteil für Ehepaare mit einem zu versteuernden Einkommen über 500.000 Euro ab 2007 auf über 15.000 Euro ansteigen lassen.³³ Im Jahr 2009 ergibt sich infolge des zweiten Konjunkturpakets ein maximaler Splittingvorteil von 15.575 Euro und im Jahr 2010 von 15.694 Euro.³⁴ Bei einem Proportionaltarif entfielen der Splittingvorteil.

Das Ehegattensplitting wird damit gerechtfertigt, dass zusammen lebende Ehegatten eine Gemeinschaft des Erwerbs und des Verbrauchs

³² Vgl. Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 2002, Heft 4, S. 17.

³³ Vgl. Familienbesteuerung – Kein Königsweg sichtbar, in: iwd 10/07, S. 4.

³⁴ Vgl. Frank Hechtner, Die Änderungen der Einkommensteuertarife 2009/2010 durch das zweite Konjunkturpaket, in: Deutsche Steuerzeitung DStZ 2009, Heft 7, S. 236.

bilden, in der jeder an den Einnahmen und Ausgaben des anderen zur Hälfte teilhabe.³⁵ Daher dürfe es bei der Besteuerung keine Rolle spielen, wer das Einkommen erzielt hat. Das Bundesverfassungsgericht stellte bereits in einem Urteil vom 3.11.1982³⁶ klar: „Das Ehegattensplitting ist keine beliebig veränderbare Steuer-, Vergünstigung“, sondern eine an dem Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare orientierte sachgerechte Besteuerung.“³⁷

Ob Kinder vorhanden sind oder nicht, ist für die Anwendung des Splittingverfahrens unerheblich. Das wird zunehmend kritisiert und die Einbeziehung der Kinder in das Splittingverfahren gefordert. Auf die zurzeit diskutierten Vorschläge wird im Rahmen der Reformüberlegungen näher eingegangen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das Ehegattensplitting zum ganz überwiegenden Anteil den Familien mit Kindern zugute kommt und kinderlose Ehepaare nur dann in den Genuss dieser steuerlichen Förderung kommen, wenn ihre Einkünfte nennenswert voneinander abweichen. Außerdem werden Kinder im heutigen Steuersystem anderweitig berücksichtigt, und zwar im zuvor behandelten Familienleistungsausgleich sowie im Rahmen sonstiger steuerrechtlicher Vergünstigungen zugunsten von Kindern, die nachfolgend dargestellt werden.

Auch wenn das Ehegattensplitting wie Teile des Familienleistungsausgleichs nicht als echte Familienförderung gewertet werden kann, ist es nach Auffassung des Instituts für Weltwirtschaft dennoch in die Liste der familienpolitischen Maßnahmen aufzunehmen.³⁸ Es schätzt den Steuerausfall für das Jahr 2005 auf rund 20,8 Mrd. EUR. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kommt für das Jahr 2007 auf einen Betrag von 20,6 Mrd. EUR, der als ehebe-

³⁵ Vgl. z.B. Adalbert Uelner, Unverzichtbare Axiome der Steuerrechtsordnung, in: Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1990/1991, S. 60; Wilhelm Oepen, Zur Einkommensbesteuerung von Ehegatten – Entstehung, Kritik und Änderungsvorschläge, IFSt-Schrift Nr. 370, Bonn 1999, S. 11ff.

³⁶ BStBl. 1982 II S. 717.

³⁷ Ebenda, S. 726.

³⁸ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 17.

zogene und nicht als familienpolitisch relevante Maßnahme lediglich nachrichtlich ausgewiesen ist.³⁹

c) Sonstige steuerrechtliche Maßnahmen

Neben dem Familienleistungsausgleich und dem Ehegattensplitting gibt es noch eine Vielzahl sonstiger steuerrechtlicher Maßnahmen, die auf Familien abgestellt sind. Sie werden im Folgenden nach Maßgabe ihrer finanziellen Bedeutung abgehandelt. Dazu gehören neben Regelungen im Einkommensteuergesetz in erste Linie die Regelungen im auslaufenden Eigenheimzulagengesetz und im Solidaritätszuschlagsgesetz, die als die kostenträchtigsten Maßnahmen vorangestellt werden:

- *Kinderkomponenten bei der Eigenheimförderung* (§ 9 Abs. 5 EigZulG)

Seit 1996 gibt es das Eigenheimzulagengesetz⁴⁰, wonach die Schaffung von selbst genutztem Wohneigentum nicht mehr steuerlich begünstigt, sondern durch Zulagen gefördert wird. Inzwischen hat dieses Gesetz vielfältige Modifikationen erfahren, zuletzt durch das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage vom 22.12.2005⁴¹. Vom 1. Januar 2006 an werden nur noch Altfälle abgewickelt über den Förderungszeitraum von acht Jahren.

Die Eigenheimzulage enthielt einen Fördergrundbetrag und eine Kinderzulage. Die Kinderzulage betrug zuletzt 800 Euro pro Kind und Jahr.⁴² Die jährlichen Ausgaben im Jahr 2007 für die Kinderzulage werden vom BMFSFJ mit 2,6 Mrd. EUR angegeben.⁴³ Darin ist nicht die Kinderkomponente im Fördergrundbetrag enthal-

³⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., Tabelle: Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen des Staates, I Steuerrechtliche Maßnahmen, lfd. Nr. 23b.

⁴⁰ EigZulG i.d.F. vom 30.1.1996, BGBl. I S. 113.

⁴¹ BGBl. 2005 I S. 3680.

⁴² § 9 Abs. 5 EigZulG.

⁴³ BMFSFJ 2009, a.a.O., Tabelle: Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen des Staates, I Steuerrechtliche Maßnahmen, lfd. Nr. 8.

ten, die sich aus der kindbedingten Erhöhung der Einkommensgrenze ergibt. Die maßgebende Einkommensgrenze von zuletzt 70.000 Euro/140.000 Euro für Alleinstehende/Verheiratete im Zwei-Jahres-Zeitraum erhöhte sich für jedes kinderzulagenberechtigten Kind um 30.000 Euro.⁴⁴ Das begünstigte Familien mit Kindern, deren Förderanteil vom Deutschen Institut für Weltwirtschaft mit gut 70 Prozent veranschlagt wird und damit rund ein Drittel über ihrem gesamtgesellschaftlichen Anteil liegt; dieser zusätzliche Familienanteil entsprach im Jahr 2005 einem Betrag von 2,3 Mrd. EUR.⁴⁵ Zusammen mit der Kinderzulage schlug also die Familienförderung bei der Eigenheimzulage mit fast 5 Mrd. EUR zu Buche, gut 2 Mrd. EUR mehr als von der Bundesregierung ausgewiesen.⁴⁶ Das wird sich bis zum Jahr 2013 sukzessive auf Null reduzieren.

- *Kinderfreibeträge und Solidaritätszuschlag (§§ 32 und 51a EStG; § 3 Abs. 2 SolZG)*

Der Solidaritätszuschlag ist eine so genannte Zuschlagsteuer, deren Bemessungsgrundlage die Einkommensteuer, die Lohnsteuer und/oder die Kirchensteuer ist. Er wurde erstmals ab Juli 1991 erhoben, 1993 sowie 1994 ausgesetzt und 1995 wieder eingeführt, zunächst mit einem Satz von 7,5 %, der ab 1998 um 2 Prozentpunkte auf 5,5 Prozent der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer gesenkt wurde. Die Abzugsfähigkeit der Kinderfreibeträge im Rahmen des Familienleistungsausgleichs schlägt auch auf das Aufkommen des Solidaritätszuschlags durch. Die Regierung beziffert den daraus resultierenden Ausfall für 2007 mit 1,15 Mrd. EUR.⁴⁷

⁴⁴ § 5 EigZulG.

⁴⁵ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 5; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahr 2003 – 2006, S. 103f.

⁴⁶ BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nrn. 8 und 9.

⁴⁷ BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 5.

- *Kinderfreibeträge und Kirchensteuer (§§ 32 und 51a EStG)*

Auch die Kirchensteuer zählt zu den Zuschlagsteuern, die auf die Einkommensteuer bzw. Lohnsteuer erhoben wird. Ihr Aufkommen reduzierte sich 2007 durch die Abzugsfähigkeit der Kinderfreibeträge um 0,6 Mrd. EUR.⁴⁸

- *Behindertenpauschbetrag (§ 33b EStG)*

Der Behindertenpauschbetrag wird gewährt nach dem Grad der Behinderung und beträgt jährlich zwischen 310 Euro bei einem Behinderungsgrad von mindestens 25 und 1.420 Euro bei einem Behinderungsgrad von mindestens 95; für blinde und hilflose Menschen erhöht sich der Betrag auf 3.700 Euro.⁴⁹ Er mindert die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer. Steht der Behindertenpauschbetrag einem Kind zu, für das der Steuerpflichtige einen Freibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG oder Kindergeld erhält, so wird dieser auf Antrag den Eltern übertragen, wenn das Kind ihn nicht in Anspruch nimmt; dabei ist der Pauschbetrag grundsätzlich auf beide Elternteile je zur Hälfte aufzuteilen, es sei denn auf gemeinsamen Antrag der Eltern wird eine andere Aufteilung gewünscht.⁵⁰

Soweit es behinderte Kinder betrifft, handelt es sich um familienfördernde Maßnahmen, die vom BMFSFJ⁵¹ als nicht quantifizierbar eingestuft werden, von der Bundesregierung im Rahmen der Beantwortung einer schon früher gestellten parlamentarischen Anfrage der FDP zu den Leistungen für Familien⁵² aber mit rund 900 Mio. EUR an Steuermindereinnahmen im Jahr 2005 angegeben wurde.

⁴⁸ Ebenda, lfd. Nr. 6.

⁴⁹ Vgl. § 33b Abs. 1 bis 3 EStG.

⁵⁰ Vgl. § 33b Abs. 5 EStG.

⁵¹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 15.

⁵² Vgl. BT-Drucks. 16/771 vom 27.2.2006, S. 3.

- *Haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen*
(§ 35a EStG)

Für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse – Beispiel: Hilfe im Haushalt einer erwerbstätigen Mutter – vermindert sich bei geringfügiger Beschäftigung die tarifliche Einkommensteuer nach Abzug sonstiger Steuerermäßigungen auf Antrag um 10 Prozent (seit 2009 um 20 Prozent) der Aufwendungen, höchstens 510 Euro, und um 12 Prozent der Aufwendungen, höchstens 2.400 Euro bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der Höchstbetrag zur Förderung haushaltsnaher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse wurde ab dem Veranlagungszeitraum 2009 auf 4.000 Euro bzw. 20 Prozent der Aufwendungen angehoben und auf die haushaltsnahen Dienstleistungen – Beispiel: Tagesmutter – ausgeweitet, die bisher nur mit 20 Prozent der Aufwendungen bis maximal 600 Euro absetzbar waren.

Obwohl die Anspruchsberechtigung nicht auf Familien beschränkt ist, kommen diese Steuerersparnisse doch hauptsächlich Familien zugute. Das Gesamtvolumen der damit verbundenen Steuermindereinnahmen wird für das Jahr 2006 auf 1 Mrd. EUR⁵³ veranschlagt.

- *Außergewöhnliche Belastungen* (§ 33 EStG)

Bei den außergewöhnlichen Belastungen handelt es sich um größere und zwangsläufige Aufwendungen aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, wie beispielsweise Krankheits-, Beerdigungs- und Scheidungskosten. Sie sind auf Antrag insoweit steuerlich abzugsfähig, als sie die so genannte zumutbare Eigenbelastung übersteigen. Diese richtet sich nach dem Einkommen und dem Familienstand. Ohne Kinder liegt der Eigenbelastungsanteil bei 4 bis 7 Prozent des Gesamtbetrages der Einkünfte. Mit Kindern vermindert er sich auf 1 bis 4 Prozent.

⁵³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Zwanzigster Subventionsbericht, a.a.O., S. 112f.

Der aus der Kinderkomponente bei den zumutbaren Belastungen resultierende Steuerausfall wird vom Bundesfinanzministerium für das Jahr 2005 auf 650 Mill. EUR⁵⁴ geschätzt.

- *Kinderbetreuungskosten*
(§ 33c EStG a.F., § 4f EStG n.F., § 10 Abs. 1 EStG)

Von 2002 bis 2005 war nach § 33c EStG für Kinder unter 14 Jahren sowie für behinderte Kinder außerhalb des Familienleistungsausgleichs ein steuerlicher Abzug bei der Bemessungsgrundlage bis maximal 1.500 Euro (Alleinerziehende: 750 Euro) für nachgewiesene erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten möglich. Die Aufwendungen für entsprechende Dienstleistungen Dritter zur Betreuung des Kindes konnten als außergewöhnliche Belastungen abgezogen werden, soweit sie je Kind den Betrag von 1.548 Euro (Alleinerziehende: 774 Euro) überstiegen. Die Steuermindereinnahmen beliefen sich im Jahr 2005 auf 160 Mill. Euro.⁵⁵ Durch die Neuregelung ab 2006 sind die Steuermindereinnahmen 2006 und 2007 auf jeweils 620 Mill. Euro gestiegen.⁵⁶

Seit dem Jahr 2006 können Kosten für Dienstleistungen zur Betreuung eines zum Haushalt des Steuerpflichtigen gehörenden Kindes bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres und bei körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung auch bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres (ab 2007: 25. Lebensjahres) in Höhe von zwei Dritteln der Aufwendungen, höchstens 4.000 Euro pro Jahr, wie Betriebsausgaben oder Werbungskosten steuerlich abgezogen werden (§ 4f EStG). Das gilt für allein erziehende Elternteile wie für zusammen lebende Elternteile, die beide erwerbstätig sind. Darüber hinaus gilt diese Regelung auch, wenn nur ein Elternteil erwerbstätig und der andere Elternteil behindert oder krank bzw. in Ausbildung ist oder wenn beide Elternteile behindert oder krank sind bzw. sich in Ausbildung befinden (§ 10 Abs. 1 Nr. 8 EStG); dann können Kinderbetreuungskosten in gleichem Umfang

⁵⁴ Darstellung der geltenden Familienförderung, in: Monatsbericht des BMF 2005, Heft 9, S. 46.

⁵⁵ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 7.

⁵⁶ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 7

wie rein erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten als Sonderausgaben steuermindernd abgezogen werden.

Neu ab 2006 ist auch, dass alle Eltern mit Kindern, die das 3. Lebensjahr vollendet, das 6. Lebensjahr aber noch nicht vollendet haben, ebenfalls zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten bis höchstens 4.000 Euro je Kind und Jahr als Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte abziehen können, und zwar unabhängig davon, ob sie erwerbstätig, behindert, krank oder in der Ausbildung sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG). Voraussetzung ist natürlich, dass die Betreuungskosten für die Kinder in diesen Altersgruppen, die im Wesentlichen aus Kindergartenbeiträgen bestehen, nicht bereits als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 8 EStG zu berücksichtigen sind.

- *Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EStG)*

Seit 1. Januar 2004 gibt es einen Entlastungsbetrag bei der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer Alleinerziehender in Höhe von 1.308 Euro im Kalenderjahr zur Abgeltung höherer Kosten für die Haushaltsführung, die Alleinerziehende mit Kindern haben, bei denen die Voraussetzungen für die Anwendung des Splittingverfahrens nicht erfüllt sind und die keine Haushaltsgemeinschaft mit einem Partner bilden. Der Staat verzichtete dadurch im Jahr 2007 auf 415 Mill. EUR.⁵⁷

- *Ausbildungsfreibetrag (§ 33a Abs. 2 EStG)*

Der Ausbildungsbedarf eines Kindes wird seit 1.1.2002 im Rahmen des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt. Zusätzlich sind nur noch der Sonderbedarf eines sich in Berufsausbildung befindenden, auswärtig untergebrachten volljährigen Kindes in Höhe von 924 Euro steuerlich von der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer absetzbar. Der Ausbildungsfreibetrag vermindert sich um die eigenen Einkünfte und Bezüge des Kindes, soweit sie 1.848 Euro im Kalenderjahr übersteigen. Er wird außerdem um

⁵⁷ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 11.

die Zuschüsse gekürzt, die das Kind als Ausbildungshilfe aus öffentlichen Mitteln bezieht. Dazu gehören z.B. die als Zuschuss gewährten Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) sowie steuerfreie Stipendien. Die Bundesregierung schätzt dennoch den Steuerausfall auf jährlich 540 Mill. EUR.⁵⁸ Das BMFSFJ hingegen veranschlagt den Steuerausfall für 2007 lediglich mit 150 Mill. EUR.⁵⁹

- *Begrenztes Realsplitting (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 EStG)*

Als Sonderausgaben können Unterhaltsaufwendungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten bis zu maximal 13.805 Euro im Kalenderjahr bei der Ermittlung der Einkommensteuer berücksichtigt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass der Unterhaltsempfänger der unbeschränkten Einkommensteuerpflicht unterliegt und seine Zustimmung zur Beantragung des Sonderausgabenabzugs beim Unterhaltsleistenden gibt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die beim Geber abzugsfähigen Leistungen beim Empfänger als sonstige Einkünfte (§ 22 Nr. 1a EStG) in voller Höhe zu versteuern sind. Es findet also eine Aufteilung der Einkünfte zwischen Geber und Empfänger statt – deshalb Realsplitting –, die nur dann einen Sinn macht, wenn dadurch im Ergebnis beide zusammen weniger Steuern zahlen. Das ist immer dann der Fall, wenn der Unterhaltsleistende hohe und der Leistungsempfänger niedrige oder gar keine anderen Einkünfte bezieht. Das BMFSFJ ermittelte für das Jahr 2007 einen Steuerausfall durch das begrenzte Realsplitting von 420 Mill. EUR.⁶⁰

- *Haushaltshilfe (§ 33a Abs. 3 EStG)*

Aufwendungen, die durch die Beschäftigung einer Hilfe im Haushalt entstehen, können bis zu 624 Euro bei Krankheit eines Kindes und bis zu 924 Euro bei schwerer Behinderung jährlich als außergewöhnliche Belastung steuerlich geltend gemacht werden. Der

⁵⁸ Vgl. BT-Drucks. 16/771, a.a.O., S. 3.

⁵⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 10.

⁶⁰ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 23a.

damit verbundene Steuerausfall wird auf 190 bis 300 Mill. EUR geschätzt.⁶¹

- *Kinderzulage im Rahmen der Altersvorsorge (§ 85 EStG)*

Seit 2002 wird der Aufbau einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge durch Zulagen und Steuerabzug gefördert. Für jedes Kind erhalten die Eltern nach Zahlung eines Mindesteigenbeitrags eine Kinderzulage, die in Zweijahresschritten bis zum Jahr 2008 von zunächst 46 Euro auf 185 Euro anstieg. Im Jahr 2007 wurden dafür 290 Mill. EUR verausgabt.⁶²

- *Unterhaltsfreibetrag (§ 33a Abs. 1 EStG)*

Erwachsen einem Steuerpflichtigen zwangsläufig Aufwendungen für den Unterhalt und eine etwaige Berufsausbildung von Kindern, für die weder er noch eine andere Person Anspruch auf einen Freibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG (Kinderfreibetrag/Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf) oder auf Kindergeld hat, dann kann er diese Aufwendungen bis zum Höchstbetrag von jährlich 7.680 Euro steuerlich geltend machen (§ 33a Abs. 1 EStG). Voraussetzung ist jedoch, dass das unterhaltene Kind kein Vermögen über 15.500 Euro besitzt (R 190 Abs. 2 EStR). Außerdem sind die Höchstbeträge um alle Einkünfte des Kindes zu kürzen, soweit sie den Betrag von 624 Euro übersteigen; darüber hinaus sind die mit öffentlichen Mitteln finanzierten Ausbildungshilfen in voller Höhe abzuziehen, also auch wenn die eigenen Einkünfte des Kindes 624 Euro nicht übersteigen (§ 33a Abs. 1 Satz 4 EStG). Die Steuerausfallschätzungen durch abzugsfähige Unterhaltszahlungen für Kinder beliefen sich im Jahr 2007 auf 290 Mill. EUR.⁶³

⁶¹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 13; BT-Drucks. 16/771, a.a.O., S. 3.

⁶² Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 18.

⁶³ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nr. 12.

Alle weiteren familienpolitischen Maßnahmen im Bereich der Steuer-gesetzgebung führten im Jahr 2007 zu Steuerausfällen, die deutlich unter der 100-Millionen-Grenze liegen, wie⁶⁴:

- der Pflegepauschbetrag von 924 Euro nach § 33b Abs. 6 EStG (Steuerausfallschätzung: 60 bis 70 Mill. EUR),
- der Sonderausgabenabzug für Schulgeld nach § 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG (Steuerausfallschätzung: 45 Mill. EUR) und
- die Steuerfreiheit von Leistungen des Arbeitgebers zur Unterbringung und Betreuung von nicht schulpflichtigen Kindern nach § 3 Nr. 33 EStG (Steuerausfallschätzung: 10 Mill. EUR).

Steuerfreiheit besteht darüber hinaus bei folgenden familienpoliti-schen Leistungen, deren steuermindernde Wirkung aber nicht quanti-fiziert werden kann⁶⁵:

- Steuerfreiheit von Kinderzuschüssen aus der gesetzlichen Renten-versicherung nach § 3 Nr. 1b EStG,
- Steuerfreiheit von Leistungen für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 nach § 3 Nr. 67 EStG, für Kinderzu-schläge nach dem Beamtenversorgungsgesetz sowie für Kinderzu-schläge nach dem Soldatenversorgungsgesetz,
- Berücksichtigung der Kinderfreibeträge nach § 32 EStG bei der Gewährung der Arbeitnehmer-Sparzulage nach § 13 VermBG und der Wohnungsbauprämie nach § 2a WoPG,
- Erbschaftsteuerliche Erleichterungen durch eine günstige Steuer-klasse für Kinder nach § 15 Abs. 1 ErbStG, den Freibetrag für Kinder nach § 16 Abs. 1 ErbStG und den besonderen Versor-gungsfreibetrag für Kinder nach § 17 Abs. 2 ErbStG,
- Umsatzsteuerbefreiungen von Leistungen für Jugendliche nach § 4 Nr. 23, Nr. 24 und Nr. 25 UStG sowie für bestimmte bildungspoliti-sche Leistungen nach Nr. 21 UStG.

⁶⁴ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nrn. 16, 19 und 20; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 72.

⁶⁵ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 72f; BMFSFJ 2009, a.a.O., I lfd. Nrn. 20 bis 23.

2. Sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen

Nicht nur das Steuerrecht sondern auch das Sozialversicherungsrecht sieht zahlreiche Regelungen vor, die dazu dienen, die finanziellen Belastungen der Kindererziehung zu kompensieren und die Familien zu fördern. Dazu gehört als finanziell bedeutsamste Maßnahme die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in den gesetzlichen Krankenkassen.

a) Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung enthält eine ganze Reihe von Elementen, die auf eine gezielte Entlastung von Familien abstellen. In der Reihenfolge ihrer finanziellen Bedeutung steht naturgemäß an erster Stelle die

- *Beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder (§ 10 SGB V)*

Nach § 10 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches sind der Ehegatte, der Lebenspartner und die Kinder von Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung beitragsfrei mitversichert, wenn sie nicht erwerbstätig sind oder kein Einkommen haben, das regelmäßig im Monat ein Siebtel der Bezugsgröße für die Sozialversicherung nach § 18 SGB IV überschreitet.⁶⁶ Die Kosten für die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen werden für das Jahr 2007 mit 14,2 Mrd. EUR⁶⁷ angegeben. Die zwar nicht kindbezogene Leistung, aber dennoch als familienpolitische Maßnahme zu wertende beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Lebenspartnern verursacht Kosten von 9,6 Mrd. EUR.⁶⁸ Das Gesamtvolumen für die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen beläuft sich somit auf rund 24 Mrd. EUR im Jahr.

⁶⁶ Bezugsgröße: Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr.

⁶⁷ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nr. 86.

⁶⁸ Vgl. ebenda, III lfd. Nr. 132g.

Darüber hinaus waren noch die folgenden familienbezogenen Maßnahmen im Jahr 2007 finanzpolitisch von Bedeutung⁶⁹:

- Krankenhausbehandlung bei stationärer Entbindung nach § 197 RVO und § 24 KVLG (Geschätztes Leistungsvolumen: 1,7 Mrd. EUR)
- Beitragsbefreiung während des Bezugs von Erziehungsgeld und Mutterschaftsgeld nach § 224 SGB V (Geschätzter Beitragsausfall: 1,45 Mrd. EUR)
- Ärztliche Betreuung und Hebammenhilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft nach § 196 RVO und § 23 KVLG (Geschätztes Leistungsvolumen: 852 Mill. EUR)
- Zuzahlungsbefreiung und Befreiung von der Praxisgebühr für Kinder nach §§ 10 und 61 SGB V (Geschätzter Beitragsausfall 2005: 560 Mill. EUR)
- Mutterschaftsgeld nach §§ 3 und 6 MuSchG sowie nach § 13 Abs. 1 MuSchG i.V. mit § 200 RVO (Geschätztes Leistungsvolumen: 502 Mill. EUR)
- Ausnahme vom Ausschluss nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel für Kinder bis 12 Jahre und Jugendliche mit Entwicklungsstörungen bis 18 Jahre nach § 34 SGB V (Geschätztes Leistungsvolumen: 270 Mill. EUR)
- Medizinische Vorsorge und Rehabilitation für Mütter und Väter nach §§ 24 und 41 SGB V (Geschätztes Leistungsvolumen: 260 Mill. EUR)
- Leistungsansprüche für Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch und Sterilisation nach §§ 24a und 24b SGB V (Geschätztes Leistungsvolumen 2005: 165 Mill. EUR)
- Haushaltshilfe nach § 199 RVO und § 38 SGB V (Geschätztes Leistungsvolumen: 123 Mill. EUR)
- Krankengeld bei Erkrankung des Kindes nach § 45 SGB V (Geschätztes Leistungsvolumen: 115 Mill. EUR)

⁶⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 89-93, 95-99; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 73.

Kaum von finanziellem Gewicht oder nicht quantifizierbar sind folgende familienpolitische Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung⁷⁰:

- Häusliche Pflege nach § 198 RVO und § 25 KVLG
- Versorgung der Schwangeren und Wöchnerinnen mit Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln nach § 196 RVO und § 23 Abs. 2 KVLG
- Kinderfreibetrag bei der Einkommensbemessung zur Ermittlung der Belastungsobergrenze nach § 62 Abs. 2 SGB V
- Ermäßigter Beitragssatz für Studenten und Praktikanten nach § 245 SGB V

b) Gesetzliche Rentenversicherung

Auch die Gesetzliche Rentenversicherung enthält eine Reihe von Leistungskomponenten mit Familienbezug. Dazu gehören⁷¹:

- *Rentenzahlungen für Kindererziehungsleistungen (§ 56 SGB VI i.V.m. § 70 Abs. 2 SGB VI)*

Seit 1986 werden Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Bemessung der Altersrenten berücksichtigt, um den Ausfall von eigenen Beitragszahlungen in den betreuungsintensiven ersten Lebensjahren zu kompensieren. Die Beiträge für Kindererziehungszeiten, die für vor 1992 geborene Kinder ein Jahr betragen und für alle danach geborenen Kinder bis auf drei Lebensjahre ausgeweitet wurden, zahlt der Bund. Da die gestiegenen Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehungszeiten erst später zu Rentenausgaben führen, übertrafen die Beitragszahlungen des Bundes im Jahr 2007 mit 11,5 Mrd. EUR die diesbezüglichen Rentenversicherungsleistungen von rund 5,9 Mrd. EUR

⁷⁰ Vgl. Astrid Rosenschon; a.a.O., S. 73; BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 88 und 94.

⁷¹ Vgl. Astrid Rosenschon; a.a.O., S. 74; BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 123-126, 132f-h.

ganz beträchtlich. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, werden die gesamten Beitragszahlungen des Bundes als monetäre Transfers im nachfolgenden Abschnitt über die Geldleistungen der Gebietskörperschaften ausgewiesen.

- *Witwen- und Witwerrenten, die alternative Zahlungen nach Rentensplitting übersteigen (§ 8 SGB VI i.V.m. § 46 SGB VI)*

„Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 97, 271) ist die Hinterbliebenenrente eine vorwiegend fürsorgerisch motivierte Leistung, da sie ohne eigene Beitragsleistung des Rentempfängers und ohne erhöhte Beitragsleistung des Versicherten gewährt wird.“⁷² Seit Jahresbeginn 2002 gibt es die Möglichkeit, alternativ das neu eingeführte so genannte Rentensplitting nach § 8 SGB VI zu wählen. Danach werden die während der Ehe – das gilt seit 2005 auch für Lebenspartnerschaften – erworbenen Rentenansprüche gleichmäßig auf beide Partner aufgeteilt. Eine Einkommensanrechnung wie bei der Hinterbliebenenrente gibt es bei diesen durch eigene Beiträge erworbenen Rentenansprüchen konsequenterweise nicht. „Damit ist das Rentensplitting die adäquate Ausgestaltung für die Hinterbliebenenversorgung. ... Diejenigen Zahlungen für Witwen- und Witwerrenten, die die alternativen Zahlungen bei Anwendung des Rentensplittings übersteigen, sind somit als versicherungsfremd einzustufen.“⁷³ Der Sachverständigenrat schätzt diese Rentenversicherungsleistungen auf jährlich rund 6 Mrd. EUR.⁷⁴

- *Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt (§ 262 SGB VI)*

Renten nach Mindesteinkommen erhalten alle Personen, die vor 1992 in ihrer Erwerbstätigkeit eingeschränkt waren. Das sind zu rund 90 Prozent Mütter, die Kinder zu betreuen hatten. Die Rentenversicherung wendete dafür 2005 rund 3 Mrd. EUR auf; ge-

⁷² Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. 16/65 vom 10.11.2005, S. 372, Rz. 553.

⁷³ Ebenda, S. 373, Rz. 553.

⁷⁴ Vgl. ebenda.

schätzte 2,7 Mrd. EUR entfielen davon auf Zeiten der Kindererziehung.⁷⁵

- *Waisenrenten (§ 48 SGB VI)*

Kinder haben nach dem Tode eines Elternteils Anspruch auf Halbwaisenrente, wenn sie noch einen unterhaltspflichtigen Elternteil haben und der verstorbene Elternteil die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren erfüllt hat (§ 48 Abs. 1 SGB VI). Sind beide unterhaltspflichtigen Elternteile verstorben, erhalten sie eine Vollwaisenrente (§ 48 Abs. 2 SGB VI). Berücksichtigt werden nicht nur leibliche Kinder und Adoptivkinder, sondern auch Stief- und Pflegekinder sowie Enkel und Geschwister, die in den Haushalt des Verstorbenen aufgenommen waren oder von ihm überwiegend unterhalten wurden (§ 48 Abs. 3 SGB VI). Gezahlt werden die Waisenrenten längstens bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres oder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres, wenn die Waise sich in Schul- oder Berufsausbildung befindet, ein freiwilliges soziales oder ökologisches Jahr absolviert oder behindert ist (§ 48 Abs. 4 SGB VI). Der von den Trägern der Rentenversicherung für Waisenrenten im Jahr 2007 aufgewendete Betrag belief sich auf rund 790 Mio. EUR.⁷⁶

- *Kindererziehungszeiten für Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 (§§ 294 – 299 SGB VI)*

Müttern der Geburtsjahrgänge bis 1920 – die so genannte „Trümmerfrauen“-Generation –, die von der Anrechnung von Kindererziehungszeiten nach § 56 SGB VI ausgeschlossen sind, werden Kindererziehungsleistungen nach §§ 294 – 299 SGB VI zugebilligt. Im Jahr 2007 machten diese Leistungen der Rentenversicherungsträger 454 Mio. EUR⁷⁷ aus.

⁷⁵ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 37f.

⁷⁶ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nr. 124.

⁷⁷ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nr. 123.

Darüber hinaus sind folgende kindbezogene Leistungen zu erwähnen, die entweder in der Witwenrente enthalten sind oder nicht quantifizierbar. Dazu zählen⁷⁸:

- Kinderzuschlag bei Witwenrenten und Witwerrenten nach § 78a SGB VI
- Erhöhung des Freibetrags bei der Anrechnung eigenen Einkommens auf die Witwenrente pro waisenberechtigtes Kind nach § 97 Abs. 2 Satz 2 SGB VI
- Erziehungsrente nach § 47 SGB VI
- Rentenrechtliche Anrechnung von Kinderberücksichtigungszeiten nach § 57 SGB VI
- Aufwertung von während der Kinderberücksichtigungszeit erworbenen Rentenanwartschaften nach § 70 Abs. 3a SGB VI.

c) Gesetzliche Arbeitslosenversicherung

Bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sind es vor allem die Kosten für die Ausbildungsförderung Jugendlicher, die neben den Kinderkomponenten bei Lohnersatzleistungen zu Buche schlagen. Finanzpolitisch bedeutsam sind⁷⁹:

- *Berufsausbildungsbeihilfe (§ 59 SGB III)*

Auszubildende haben Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe während einer beruflichen Ausbildung oder einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, wenn diese förderungswürdig ist, sie die Förderungsvoraussetzungen erfüllen und ihnen die erforderlichen Mittel zur Deckung des Lebensunterhalts, der Fahrtkosten sowie sonstiger Aufwendungen und Lehrgangskosten nicht anderweitig zur Verfügung stehen. Hierfür stellte die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2007 rund 1 Mrd. EUR zur Verfügung.

⁷⁸ Vgl. ebenda, III lfd. Nrn. 127 – 129; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 74.

⁷⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 113 – 115, 120; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 74.

- *Förderungsbedürftige Auszubildende (§ 242 SGB III)*

Auszubildende, die ohne eine ergänzende Hilfe bei der Berufsausbildung scheitern oder nach der Berufsausbildung keinen Arbeitsplatz finden bzw. Arbeitsangebote nicht wahrnehmen würden, erhalten eine gezielte Förderung, die sich die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 hat rund 1 Mrd. EUR kosten lassen.

- *Kinderkomponente beim Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld (§§ 129 Abs. 1 und 178 SGB III)*

Hat der Arbeitslose oder dessen Ehegatte bzw. Lebenspartner mindestens ein Kind im Sinne des § 32 EStG, erhöht sich das Arbeitslosengeld von 60 v.H. auf 67 v.H. des pauschalierten Nettoentgelts. Hat er Anspruch auf Kurzarbeitergeld, erhöht sich das Kurzarbeitergeld von 60 v.H. auf 67 v.H. der Differenz zwischen dem Nettoentgelt ohne Kurzarbeit und dem Nettoentgelt mit Kurzarbeit. Für die erhöhten Leistungssätze bei beiden Lohnersatzleistungen hat die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2007 insgesamt 647 Mio. EUR verausgabt.

- *Kinderbetreuungskosten (§ 83 SGB III)*

Kosten für die Betreuung der aufsichtsbedürftigen Kinder des Arbeitnehmers können in Höhe von 130 Euro monatlich je Kind von der Bundesagentur übernommen werden, wenn er an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt. Der Aufwand dafür belief sich 2007 auf 30 Mio. Euro.

An weiteren nicht quantifizierbaren Leistungen der Bundesagentur für Arbeit mit Familienbezug sind erwähnenswert⁸⁰:

- Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung von Schülern und Studenten

⁸⁰ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 116-119; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 74.

- Kinderbetreuungskosten bei Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung nach § 68 Abs. 3 SGB III
- Kinderbetreuungskosten bei Teilnahme an Maßnahmen der Eignungsfeststellung sowie an Trainingsmaßnahmen nach § 50 Ziff. 3 SGB III
- Leistungen für Berufsrückkehrer nach § 8b SGB III i.V.m. §§ 8a und 20 SGB III
- Ausweitung des Bemessungszeitraums für das Arbeitslosengeld um Zeiten, in denen der Arbeitslose Erziehungsgeld bezogen oder ein Kind unter drei Jahren betreut hat nach § 130 Abs. 2 Nr. 3 SGB III.

d) Gesetzliche Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung ist der jüngste Zweig der gesetzlichen Sozialversicherung. Den Schwerpunkt der familienbezogenen Elemente in der gesetzlichen Pflegeversicherung bildet die beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen.

- *Beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder (§ 25 SGB XI)*

In § 25 des Elften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB XI) ist die für die gesetzliche Pflegeversicherung maßgebende Familienversicherung geregelt. Danach sind der Ehegatte, der Lebenspartner und die Kinder von Mitgliedern beitragsfrei mitversichert, wenn sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehören die Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen sowie bei Kindern zu beachtende Altersgrenzen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat den versicherungsfremden Anteil der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen für das Jahr 2003 auf insgesamt rund 4,6 Mrd. EUR – 3,1 bis 3,4 Mrd. EUR auf mitversicherte Kinder und 1,5 bis 1,2 Mrd. EUR auf die mitversicherten Ehegatten – geschätzt.⁸¹

⁸¹ Vgl. Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., S. 363, Rz. 535.

Dagegen scheinen die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geschätzten 900 Mio. EUR für die mitversicherten Kinder im Jahr 2007 und die nur nachrichtlich als ehebezogene Maßnahme ausgewiesenen 600 Mio. EUR für mitversicherte Ehegatten eher unrealistisch niedrig ausgefallen zu sein.⁸²

- *Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der privaten Pflegepflichtversicherung (§ 110 SGB XI)*

Auch der privaten Pflegeversicherung ist vorgeschrieben, nach Maßgabe der in § 25 SGB XI festgelegten Regeln Kinder beitragsfrei mitzuversichern. Unterstellt man die gleiche Zusammensetzung der Versicherten nach Alter und Erwerbstätigkeit, errechnet sich daraus für das Jahr 2005 ein Beitragsanteil für die mitversicherten Kinder in Höhe von rund 420 Mio. EUR zu Lasten aller Beitragszahler.⁸³

- *Beitragszuschlag für Kinderlose (§ 55 Abs. 3 SGB XI)*

Seit 1. Januar 2005 müssen gesetzlich Versicherte ohne Kinder zwischen dem 23. und 65. Lebensjahr einen Zuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten zur Pflegeversicherung leisten, an dem sich die Arbeitgeber nicht beteiligen. Der Arbeitgeberanteil blieb bei 0,85 Prozent, der Arbeitnehmeranteil Kinderloser stieg auf 1,1 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens. Die Mehreinnahmen für das Jahr 2005 beliefen sich auf rund 700 Mio. EUR. Die darin enthaltenen fiktiven Förderungsanteile zugunsten der Beitragszahler mit Kindern, denen Beitragserhöhungen erspart blieben, wird mit rund 50 Prozent der Mehreinnahmen, also rund 350 Mio. EUR veranschlagt.⁸⁴

⁸² Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 100 und 132h.

⁸³ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 42 und 74.

⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 43 und 74.

- *Beitragsfreiheit während des Bezugs von Mutterschafts-, Erziehungs- und Elterngeld (§ 56 Abs. 3 SGB XI)*

Wer Mutterschafts-, Erziehungs- oder Elterngeld erhält, ist von der Beitragszahlung auf diese Leistungen befreit. Der daraus resultierende Vorteil für junge Mütter bzw. Väter wird für das Jahr 2007 auf 157 Mio. EUR veranschlagt.

Darüber hinaus sind noch die nicht quantifizierbaren, finanziell kaum ins Gewicht fallenden Maßnahmen für Kinder in der Pflegeversicherung zu erwähnen, wie⁸⁵:

- Leistungen für pflegebedürftige Kinder nach §§ 28ff SGB XI
- Befreiung von Zuzahlungen für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bei Pflegehilfsmitteln nach § 40 Abs. 3 Satz 4 SGB XI.

e) Gesetzliche Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung wird allein von den Arbeitgebern finanziert. Die Leistungsschwerpunkte sind⁸⁶:

- *Beitragsfreier Unfallschutz für Kinder, Schüler und Studenten (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 SGB VII)*

Kinder, Schüler und Studenten sind während ihres Hin- und Rückweges von und zur Kindertagesstätte, Schule oder Hochschule sowie während ihres dortigen Aufenthaltes unfallrechtlich geschützt. Ihr Leistungsanteil am Beitragsaufkommen wurde 2005 auf 2,8 Mrd. EUR geschätzt.

⁸⁵ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 102 und 103.

⁸⁶ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 108 und 110; Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 75.

- *Witwen- und Witwerrente (§ 65 Abs. 2 Nr. 3a SGB VII)*

Witwen- und Witwerrente wird vor Vollendung des 47. Lebensjahres gezahlt, wenn ein waisenrentenberechtigtes oder behindertes Kind erzogen wird. Dafür sind im Jahr 2007 rund 1,3 Mrd. EUR verausgabt worden.

- *Waisenrenten (§ 67 SGB VII)*

An Waisenrenten wurden im Jahr 2007 115 Mio. EUR von Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung gezahlt.

Zu den weniger bedeutsamen oder nicht quantifizierbaren familienpolitischen Maßnahmen in der gesetzlichen Unfallversicherung gehören⁸⁷:

- Übergangsgeld für Versicherte mit Kind nach § 50 SGB VII
- Waisenbeihilfe nach § 71 Abs. 3 SGB VII
- Haushaltshilfe und Kinderbetreuungskosten nach § 42 SGB VII
- Kinderpflege-Verletztengeld nach § 45 Abs. 4 SGB VII
- Erhöhung des Freibetrags bei der Anrechnung eigenen Einkommens auf die Witwenrente pro waisenrentenberechtigtes Kind nach § 65 Abs. 3 Satz 3 SGB VII
- Erhöhung des Freibetrags bei der Anrechnung eigenen Einkommens auf die Waisenrente pro waisenrentenberechtigtes Kind nach § 68 Abs. 2 Satz 3 SGB VII.

⁸⁷ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., III lfd. Nrn. 105 – 107, 109, 111 und 112.

3. Geldleistungen der Gebietskörperschaften

Das Sozialrecht kennt vielfältige Maßnahmen, die familiäre Belastungen durch monetäre Transfers ausgleichen. Dazu gehören auch die

- *Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung (§ 177 SGB VI).*

Mit 11,5 Mrd. EUR war das im Jahr 2007 die größte Einzelposition an staatlichen Geldleistungen.⁸⁸ Zwei Jahre zuvor lagen die Bundes-Beiträge sogar noch geringfügig darüber.⁸⁹ Um Doppelzählungen zu vermeiden, wurden die aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultierenden Mehrausgaben der Rentenversicherung im familienpolitischen Leistungskatalog nur nachrichtlich ausgewiesen.⁹⁰

Erst mit großem Abstand folgen weitere in die Milliarden gehende Geldleistungen der Gebietskörperschaften, wie⁹¹

- *Familienzuschläge im öffentlichen Dienst*

Im öffentlichen Dienst ist die Entlohnung im Unterschied zur Privatwirtschaft auch vom Familienstand und von der Kinderzahl abhängig. Das gilt sowohl für Arbeiter und Angestellte als auch für Beamte. Im Sozialbudget der Bundesregierung sind dafür im Jahr 2005 noch 6,1 Mrd. EUR veranschlagt worden.⁹² Für den Bund sind inzwischen die Verheirateten- und Kinderzuschläge abgeschafft worden, die Kinderzuschläge werden aber übergangsweise

⁸⁸ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 50f und 75; BMFSFJ 2009, a.a.O., II lfd. Nr. 30.

⁸⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage ... der Fraktion der FDP zur Anerkennung von Erziehungsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drucks. 16/8462 vom 13.3.2008, S. 2.

⁹⁰ Siehe Abschnitt I 2b).

⁹¹ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 46ff und S. 75; BMFSFJ 2009, a.a.O., II lfd. Nrn. 25 – 85e.

⁹² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Sozialbudget 2008, Bonn 2008, Tabelle I – 3, S. 7.

als Besitzstand weiter gezahlt. 2006 fiel das Leistungsvolumen um mehr als die Hälfte auf rund 3 Mrd. EUR.

- *Familienkomponente bei der Beihilfe*

Die Familienkomponenten der Beihilfe sind sowohl ehedatten- als auch kindbezogen. Der Beihilfe-Erstattungssatz für Beamte und ihre Familien hängt vom Familienstand und der Kinderzahl ab. Die kindbezogenen Beihilfeleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden werden für das Jahr 2006 auf 1,6 Mrd. EUR und die ehebezogenen Beihilfeleistungen auf 2,5 Mrd. EUR veranschlagt. Insgesamt ergibt das ein Beihilfevolumen mit Familienbezug von 4,1 Mrd. EUR.⁹³

- *Familienkomponente bei der Sozialhilfe (§ 27ff SGB XII)*

Sozialhilfe wird gewährt als Hilfe zum notwendigen Lebensunterhalt, wozu Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens gehören, und als Hilfe in besonderen Lebenslagen wie bei Schwangerschaft und Mutterschaft. Für das Jahr 2005 wird der Anteil der familienbezogenen Sozialhilfeleistungen auf 3,8 Mrd. EUR geschätzt.

- *Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) und Leistungen nach dem Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG)*

Das Erziehungsgeld wurde für Eltern eingeführt, die Kinder nach dem 31. Dezember 1985 bekommen haben. Seit 1. Januar 2007 ersetzt das neue Elterngeld das bisherige Erziehungsgeld, das nur noch für bis Ende 2006 geborene Kinder gezahlt wurde.

Das Gesetz zur Einführung des Elterngeldes⁹⁴ sieht vor, dass der betreuende Elternteil 67 Prozent des durchschnittlichen Nettoerwerbseinkommens erhält, das er in den zwölf Monaten vor der

⁹³ BMFSFJ 2008, a.a.O., II lfd. Nrn. 83 und 83d.

⁹⁴ Vgl. BGBl. 2006 I S. 2748 vom 5.12.2006.

Geburt des Kindes verdient hat, höchstens 1.800 Euro im Monat. Einkommensgrenzen gibt es keine mehr. Auch Doppelverdiener haben Anspruch auf Elterngeld, das grundsätzlich für die Dauer von einem Jahr gewährt wird, zuzüglich zwei Monate, wenn der Partner seine Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung unterbricht oder einschränkt. Die neue Leistung kann alternativ auch in halber Höhe für die Dauer von zwei Jahren plus 4 Monaten beantragt werden. Bei Geringverdienern mit einem Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro monatlich steigt der Förderbetrag auf bis zu 100 Prozent (§ 2 Abs. 2 BEEG). Der Mindestbetrag liegt bei 300 Euro (§ 2 Abs. 5 BEEG). Darauf hat jeder unabhängig von seinem Einkommen Anspruch.

Für das auslaufende Erziehungsgeld hat der Bund, der diese Geldleistungen alleine trägt, im Haushaltsjahr 2007 rund 2 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt.⁹⁵ Für das neue Elterngeld wendete er im Einführungsjahr 2007 erst 1,7 Mrd. EUR auf.⁹⁶

- *Leistungen für Unterkunft und Heizung für Empfänger von Arbeitslosengeld II (§ 22 SGB II)*

Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Die Kosten tragen zu 29,2 v.H. der Bund und zu 70,8 v.H. die Kommunen. Sie werden auf 2,7 Mrd. EUR im Jahr 2007 veranschlagt.

- *Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)*

Schüler an weiterführenden Schulen sowie Studierende haben Anspruch auf von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierte Unterstützungsleistungen, wenn Einkommen und Vermögen ihrer Familien nicht die Obergrenze überschreiten. Die BAföG-Leistungen sollen den Lebensunterhalt und die Kosten der Ausbildung decken, wenn anderweitige Mittel nicht zur Verfügung ste-

⁹⁵ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., II lfd. Nr. 26.

⁹⁶ Vgl. ebenda, II lfd. Nr. 28.

hen (§ 1 BAföG). Sie sind nach unterschiedlichen Bedarfssätzen gestaffelt und werden Schülern als Zuschuss sowie Studenten je zur Hälfte als Zuschuss und Darlehen gewährt (§ 17 BAföG). Die gesamten BAföG-Ausgaben, die zu 65 v.H. vom Bund und zu 35 v.H. von den Ländern getragen werden, beliefen sich im Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. EUR.

Alle weiteren Geldleistungen der Gebietskörperschaften mit Familienbezug liegen unter der Milliardengrenze. Dazu gehören⁹⁷:

- Witwen- und Witwergeld nach § 22 Beamtenversorgungsgesetz, das alternative Zahlungen nach Rentensplitting übersteigt (865 Mio. EUR)
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (845 Mio. EUR)

Alleinerziehende, die vom anderen Elternteil keinen oder einen zu geringen Unterhalt für ihre Kinder bekommen, können einen Unterhaltsvorschuss erhalten, der längstens 72 Monate gezahlt wird. Er beträgt seit 1.7.2005 127 Euro bzw. 111 Euro monatlich in Westdeutschland bzw. Ostdeutschland für Kinder unter 6 Jahren und für Kinder von 6 bis 12 Jahren 170 Euro bzw. 151 Euro.

- Mehrbedarfzuschläge für Alleinerziehende beim Arbeitslosengeld II nach § 21 Abs. 3 SGB II (692 Mio. EUR)
- Regelleistung einschließlich Mehrbedarfe ohne Leistungen für Unterkunft für Sozialgeldempfänger nach § 28 SGB II (680 Mio. EUR)

Alleinerziehende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II erhalten einen Mehrbedarfzuschlag in Höhe von 36 v.H. der Regelleistung, wenn sie mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei bzw. drei Kindern unter 16 Jahren zusammenleben; in Höhe von 12 v.H. der Regelleistung für jedes Kind, wenn sich dadurch ein-

⁹⁷ Vgl. Astrid Rosenschon, a.a.O., S. 75; BMFSFJ 2009, a.a.O., II lfd. Nrn. 25 bis 85.

höherer Vonhundertsatz ergibt, aber höchstens 60 v.H. der Regelleistung.

- Wohngeldleistungen an Familienhaushalte nach § 4 Abs. 1 WoGG (391 Mio. EUR)

Der Wohngeldanspruch bemisst sich nach der Größe des Haushalts. Ein Kind führt wie ein weiterer Erwachsener zu einer höheren zuschussfähigen Miete und bei gegebenem Einkommen zu umfangreicheren Leistungsansprüchen.

- Ausgaben der Länder für Erziehungsgeld ergänzend zum Bundeserziehungsgeld (293 Mio. EUR)
- Beiträge des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit während der Erziehungszeit nach § 26 Abs. 2a SGB III (290 Mio. EUR)
- Kinderzuschlag nach § 6a BKGG (109 Mio. EUR)

Seit 1. Januar 2005 wird ein Kinderzuschlag von monatlich bis zu 140 Euro je minderjährigem Kind an Eltern gezahlt, die mit ihrem Einkommen zwar den eigenen Bedarf decken können, nicht aber den ihrer Kinder. Die Zahlung war zunächst auf 36 Monate begrenzt. Diese Befristung wurde ab 1.1.2008 aufgehoben.

- Kindergeld nach § 1 BKGG (93 Mio. EUR)

Das Kindergeld wird für unbeschränkt Steuerpflichtige im Rahmen des steuerlichen Familienleistungsausgleichs⁹⁸ geregelt. Nur nicht unbeschränkt Steuerpflichtige erhalten Kindergeld als Sozialleistung von der Familienkasse.

- Waisengeld nach § 23 Beamtenversorgungsgesetz für Beamte, Richter und Soldaten (44 Mio. EUR)

⁹⁸ Siehe Abschnitt I 1a).

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von staatlichen Geldleistungen mit Familienbezug im Bereich der Wohnraumförderung, der Grundsicherung, der Ausbildungsförderung und der Beamtenversorgung, die entweder nicht quantifizierbar sind oder kaum Kosten verursachen und die hier deshalb außerhalb der Betrachtung bleiben.

4. Realtransfers der Gebietskörperschaften

Die Realtransfers konzentrieren sich vor allem auf Maßnahmen zur Kinderbetreuung und Jugendhilfe. Die ebenfalls den Realtransfers zuzurechnenden Maßnahmen zur Schulausbildung, wozu auch Lehrmittelfreiheit, Schülerbeförderung, Beratungsdienste und Studentenwohnraumförderung gehören und die mit 51,1 Mrd. EUR⁹⁹ (2007) veranschlagt werden, bleiben im Rahmen dieser Arbeit außer Betracht. Alle die Kinder- und Jugendhilfe betreffenden Maßnahmen sind im Achten Buch des Sozialgesetzbuches geregelt.

- *Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (§§ 22 – 26 SGB VIII)*

Der Förderungsauftrag umfasst Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung (§ 22 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII). Vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt hat jedes Kind Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII). Für Kinder unter drei Jahren sind Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder sich in Ausbildung befinden (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII). Die von den Ländern und Kommunen getragenen Gesamtkosten für Kindergärten, Kinderkrippen und Kinderhorte haben im Jahr 2007 rund 11,9 Mrd. EUR¹⁰⁰ betragen.

⁹⁹ Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O., IV Realtransfers, nach der lfd. Nr. 135.

¹⁰⁰ Vgl. ebenda, IV lfd. Nrn. 133 und 134.

- Leistungen der Jugendhilfe (§§ 11 – 21, 27 – 35a SGB VIII, §§ 53ff SGB XII)

Zu den Leistungen der Jugendhilfe gehören die Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII), die Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII), der erzieherische Kinder- und Jugendschutz (§ 14 SGB VIII), die Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 – 21 SGB VIII), die Hilfe zur Erziehung (§ 27 – 35 SGB VIII), die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) sowie die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit körperlicher/geistiger Behinderung (§§ 53ff. SGB VIII). Alle Leistungen zusammen werden für das Jahr 2007 mit rund 8 Mrd. EUR¹⁰¹ veranschlagt.

5. Familienpolitisches Gesamtbudget

Die vom Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgenommene aktualisierte Bestandsaufnahme familienpolitischer Maßnahmen für das Jahr 2007 umfasst 156 Positionen im Umfang von 183,1 Mrd. EUR (ohne Schulen).¹⁰² Das sind nur gut 1,2 Prozent mehr als im Vorjahr. Dabei wird unterschieden zwischen „ehebezogenen Maßnahmen“ und „familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen“.

Acht der 156 Maßnahmen sind ehebezogen und belaufen sich auf 71,5 Mrd. EUR. Dazu gehören in erster Linie:

- die Witwen- und Witwerrenten mit 37,1 Mrd. EUR
- das Ehegattensplitting mit 20,6 Mrd. EUR,
- die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder (Ehegatten) in der Kranken- und Pflegeversicherung mit 10,2 Mrd. EUR und
- das Witwengeld nach dem Beamtenversorgungsgesetz mit 2,8 Mrd. EUR.

¹⁰¹ Vgl. ebenda, IV lfd. Nrn. 137-147.

¹⁰² Vgl. BMFSFJ 2009, a.a.O.

Auch die ehebezogenen Maßnahmen kommen im Wesentlichen Familien zugute und gehören insoweit zur familienpolitischen Bestandsaufnahme.

Bei den 148 „familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen“ in Höhe von 111,6 Mrd. EUR ist weiter zu unterscheiden zwischen „Familienlastenausgleich“, „Familienförderung“ sowie „Grundsicherung und spezifische Familienhilfen“. Mit dem Familienlastenausgleich werden ebenso wie mit der Grundsicherung und speziellen Familienhilfen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt. Sie stellen insoweit keine echte Familienförderung dar. Diese für das Jahr 2006 vom Kompetenzzentrum vorgenommene Unterscheidung¹⁰³ wurde leider im Rahmen der Aktualisierung auf das Jahr 2007 nicht fortgeführt. Da das Leistungsvolumen sich aber nur marginal verändert hat, kann von einem unverändert gebliebenen Aufteilungsverhältnis (43,3 v.H. : 40,5 v.H. : 16,2 v.H.) ausgegangen werden. Das bedeutet, die gesamten familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen von 111,6 Mrd. EUR teilen sich auf wie folgt:

Dem Familienlastenausgleich sind 48,3 Mrd. EUR zuzurechnen. Das sind vor allem die weitgehend grundgesetzlich gebotene:

- Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern durch Kindergeld als Steuervergütung mit 18,6 Mrd. EUR sowie die
- Kinderfreibeträge vom Einkommen, die in ihrer Steuerentlastungswirkung aufgrund des progressiven Tarifs über den Betrag des Kindergeldes als Steuervergütung hinaus gehen, mit rund 1 Mrd. EUR

und darüber hinaus

- die Berücksichtigung von Kindern in der Sozialversicherung mit 14,2 Mrd. EUR für die beitragsfreie Krankenversicherung, mit 900 Mio. EUR für die beitragsfreie Pflegeversicherung sowie mit 11,5 Mrd. EUR an Beiträgen des Bundes für Kindererziehungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung.

¹⁰³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Arbeitsbericht „Zukunft für Familie“, Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2008, S. 10ff.

Weitere 18,1 Mrd. EUR entfallen auf die Grundsicherung und spezielle Familienhilfen, die ebenfalls auf verfassungsrechtlichen Vorgaben beruhen, wie die Grundsicherung der Kinder auf ein soziokulturelles Existenzminimum und die Jugendhilfe. So blieben im Jahr 2007 von den 111,6 Mrd. EUR an familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen lediglich 45,2 Mrd. EUR übrig, die als echte Familienförderung bezeichnet werden kann.

Zur Familienförderung im engeren Sinne gehören vor allem:

- bei den steuerlichen Maßnahmen der Förderanteil des Kindergeldes mit 15,6 Mrd. EUR,
- bei den Geldleistungen das Erziehungsgeld /Elterngeld mit 3,7 Mrd. EUR und die Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst mit 1,7 Mrd. EUR,
- bei der Sozialversicherung die Beitragsbefreiung in der Krankenversicherung während des Bezugs von Erziehungsgeld und Mutterschaftsgeld mit 1,5 Mrd. EUR sowie die Berufsausbildungsbeihilfe in der Arbeitslosenversicherung mit 1 Mrd. EUR und
- bei den Realtransfers die Kinderbetreuung mit 11,9 Mrd. EUR.

Das sind 33,7 Mrd. EUR bzw. drei Viertel der im Jahr 2007 verausgabten Mittel zur Förderung der Familie von insgesamt 45,2 Mrd. EUR. Die restlichen 11,6 Mrd. EUR verbergen sich in vielfältigen Einzelpositionen der vier Maßnahmenbereiche. Auf die gesamten familienpolitischen Maßnahmen (ohne Schulen) von 183,1 Mrd. EUR bezogen, entfallen auf die Familienförderung im engeren Sinne somit nur ein knappes Viertel.

II. Familienbezogene Leistungen im Sozialbudget und im internationalen Vergleich

Wesentlich enger als vom Kompetenzzentrum werden die familienpolitischen Leistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung gefasst. In der dort ausgewiesenen Funktion „Ehe und Familie“ sind nicht enthalten¹⁰⁴:

- Beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Ehegatten in der GKV und GRV
- Witwen- und Waisenrenten bzw. Beamtenversorgung
- Hinterbliebenenrenten und -versorgung
- Wohngeld mit Kosten der Unterkunft für Kinder
- Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG
- Kinder- und ehегattenbezogene Familienkomponenten der Beihilfe
- Kinderkomponente im Arbeitslosengeld I.

Ausgespart bleibt also vor allem die gesetzliche Umverteilung zugunsten der Familien im Rahmen der Sozialversicherung. Das erklärt, warum die im Sozialbudget ausgewiesenen Leistungen für Ehe und Familie im Jahr 2007 mit rund 97 Mrd. EUR um 86 Mrd. EUR geringer ausfiel als in der Datensammlung des Kompetenzzentrums.

Nach der Einbeziehung der neuen Bundesländer in das Sozialbudget ab dem Jahr 1991 bis zum Jahr 2000 stiegen die Familienleistungen um 61,6 v.H. von 58,6 auf 94,7 Mrd. EUR, während das Bruttoinlandsprodukt nur um 34,4 v.H. und die Sozialleistungen insgesamt nur um 51,8 v.H. zunahmen. Dadurch erhöhte sich der Anteil der Familienleistungen am BIP und an den Sozialleistungen sukzessive von 3,8 auf 4,6 v.H. bzw. von 13,8 auf 14,7 v.H. Nach der Jahrtausendwende hat sich dieser Trend jedoch wieder umgekehrt. Gegenwärtig liegt der Anteil am BIP nur noch bei 4,2 v.H. und an den Sozialleistungen bei 13,1 v.H.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Zukunft für Familie, a.a.O., S. 10.

¹⁰⁵ Vgl. Tabellen 2 und 3 im Anhang.

Ein Großteil der so genannten Familienleistungen sind jedoch keine kindbezogenen Leistungen. Im Sozialbudget wird unterschieden zwischen Leistungen für Kinder, für Ehegatten und für Mutterschaft. Die rein kindbezogenen Leistungen sind neben der in den Familienzuschlägen für den öffentlichen Dienst enthaltenen Kinderkomponente, der Jugendhilfe und der Ausbildungsförderung vor allem das Kindergeld, das Erziehungsgeld bzw. Elterngeld (ab 2007), die Kinderfreibeträge (bis 1995) sowie der Familienleistungsausgleich (ab 1996). Allerdings handelt es sich dabei nur teilweise um echte Leistungen des Staates. Betrachtet man nur diese typischen kindbedingten Familienleistungen, zeigt sich, dass ihr Anteil an den gesamten Familienleistungen von einem Drittel auf über zwei Fünftel zugenommen hat.¹⁰⁶ Dazu hat offensichtlich die 1996 in Kraft getretene Reform des Familienleistungsausgleichs wesentlich beigetragen, denn erst danach stieg ihr Anteil relativ stetig an auf sein jetziges Höchstniveau. Gemessen an den gesamten Sozialleistungen und am Bruttoinlandsprodukt war bereits 2002 mit 5,8 v.H. bzw. 1,9 v.H. das Höchstniveau der typischen kindbedingten Leistungen erreicht; seither hat der Anteil am BIP wieder leicht um 0,2 Prozentpunkte abgenommen, während der Sozialleistungsanteil sich bis 2008 auf dem erreichten Niveau hielt.¹⁰⁷ Doch ein Jahr später fiel auch er um voraussichtlich 0,4 Prozentpunkte. Die reinen kindbezogenen Leistungen haben also weder Schritt gehalten mit der Entwicklung der Sozialleistungen noch mit der des Bruttoinlandsprodukts.

Dennoch schneidet Deutschland im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten sehr gut ab.¹⁰⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland Regelungen enthalten sind, die nicht als Förderung angesehen werden. Nur Dänemark und Luxemburg geben einen noch größeren Anteil ihres Bruttoinlandsproduktes für Familien und Kinder aus als der deutsche Staat. Für das Jahr 2006 ermittelte Eurostat einen staatlichen Sozialausgabenanteil der Bundesrepublik von 3,1 Prozent des BIP. Das war ein voller Prozentpunkt über dem EU-Durchschnitt von 2,1 Prozent des BIP, obwohl in der Abgrenzung von Eurostat nur rund drei Viertel der Sozialausgaben erfasst sind, die im Sozialbudget der

¹⁰⁶ Vgl. Tabelle 3 Spalte 5 im Anhang.

¹⁰⁷ Vgl. Tabelle 3 Spalten 3 und 4 im Anhang.

¹⁰⁸ Vgl. Tabelle 4 im Anhang.

Bundesregierung ausgewiesen werden. Dort betrug der BIP-Anteil der Familienleistungen 2006 sogar 4,1 Prozent.¹⁰⁹ Das zeigt, dass nicht die Höhe der Familienleistungen in unserem Lande Anlass für Kritik bietet, sondern der Mangel an Effizienz und Transparenz der familienpolitischen Maßnahmen-Vielfalt, das fehlende abgestimmte System.

Dieses Ergebnis wird im Rahmen eines internationalen Vergleichs der OECD-Länder zur Kinderarmut bestätigt. Als arm gilt für die OECD, wer mit weniger als 50 Prozent des in dem Land gemessenen Median-Einkommens auskommen muss. Der Median ist der Wert, bei dem je 50 Prozent der Bürger darüber und darunter liegen. Der Vergleich der 30 OECD-Länder ergab, dass die Kinderarmut in Deutschland trotz hoher staatlicher Ausgaben für Familien sehr hoch ist.¹¹⁰ Fast jedes sechste Kind lebt in relativer Armut, im OECD-Durchschnitt ist es nur jedes achte Kind.

¹⁰⁹ Vgl. Tabelle 2 Spalte 1 im Anhang.

¹¹⁰ Vgl. Tabelle 5 im Anhang.

III. Reformüberlegungen im steuerrechtlichen Bereich

Die in ihrer Vielzahl kaum noch überschaubaren familienpolitischen Maßnahmen verlangen nach mehr Transparenz, beispielsweise durch Einrichtung eines Familienfonds und / oder einer Familienkasse.¹¹¹ So wichtig die Bündelung der unterschiedlichen familienbezogenen Maßnahmen in einer Hand sein mag und deshalb auch weiter verfolgt werden sollte, um die Effizienz der Familienpolitik insgesamt zu steigern, stehen doch im Vordergrund der Kritik immer wieder die steuerrechtlichen Maßnahmen, die Familien betreffen. Das sind in erster Linie der kindbezogene Familienleistungsausgleich und das partnerbezogene Ehegattensplitting.

1. Familienleistungsausgleich

Eltern werden in Deutschland durch Kindergeld und Kinderfreibeträge entlastet. Beim Kindergeld hat der Staat einen größeren Gestaltungsspielraum. Bei den Kinderfreibeträgen handelt es sich um einen Rechtsanspruch steuerzahlender Eltern. Damit wird die so genannte horizontale Steuergerechtigkeit sichergestellt: Ein Steuerpflichtiger mit Kindern ist bei sonst gleichen Verhältnissen weniger leistungsfähig als ein Kinderloser. Das Gebot des Leistungsfähigkeitsprinzips erfordert die Steuerfreiheit des Existenzminimums des Steuerpflichtigen und seiner Familie. Durch die Verknüpfung von Kindergeld und Kinderfreibetrag ist das Kindergeld allerdings wesentlicher Bestandteil des Systems, das die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder gewährleistet.

Was der Staat einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge gibt, muss von der Einkommensteuer verschont werden. Das gilt sinngemäß auch für die Ermittlung des Existenzminimums eines Kindes. Da die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern über das sächliche Existenzminimum hinaus durch den Betreuungs- und Erzie-

¹¹¹ Vgl. Siebter Familienbericht, BT-Drucks. 16/1360 vom 26.4.2006, S. XXXIVf; Thomas Rogowski, Über die Sinnhaftigkeit eines Familienfonds aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht, in: RV aktuell 2008, Heft 6, S. 167f.

hungsbedarf gemindert wird, ist dieser zusätzlich von der Einkommensteuer zu verschonen.

Um diese verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Existenzminimumbericht über den sozialhilferechtlichen Mindestbedarf vor, der auch maßgebend ist für die steuerfrei zu stellenden Beträge der Eltern und ihrer Kinder. Nach dem Siebten Existenzminimumbericht von Ende 2008¹¹² beträgt der Regelsatz im Sozialrecht zur Deckung des täglichen Bedarfs 4.368 Euro für einen Alleinstehenden im Jahr. Hinzu kommen Kosten für Unterkunft von 2.520 Euro und Heizung von 768 Euro. Das sind insgesamt 7.656 Euro. Da der Grundfreibetrag derzeit 7.834 Euro beträgt, ist sichergestellt, dass das Existenzminimum der Eltern nicht besteuert wird.

Für die Kinder gibt es eine eigene Rechnung. Bei Erstellung des Siebten Existenzminimumberichts erhielten Kinder bis zum 14. Geburtstag 60 Prozent des Regelsatzes, danach bis zur Volljährigkeit 80 Prozent. Im Durchschnitt ergab sich daraus ein Eckregelsatz von rund 64,5 Prozent oder 2.820 Euro. Hinzu kommen 840 Euro für Unterkunft und 204 Euro für Heizung. Die Summe von 3.864 Euro stimmte exakt mit dem bis 2009 geltenden steuerlichen Kinderfreibetrag zur Abdeckung des sächlichen Existenzminimums überein. Hinzu kommt ein spezieller Freibetrag von 2.160 Euro, der die Aufwendungen der Eltern für die Betreuung, Erziehung oder Ausbildung abdecken soll. Er wurde im Jahr 2002 in seiner jetzigen Form eingeführt und ist seitdem nicht mehr der allgemeinen Preisentwicklung angepasst worden.

Inzwischen wurden die Regelsatz-Anteile der Kinder geringfügig geändert. Seit dem 1. Juli 2009 gibt es drei statt bisher zwei Altersklassen für die Regelsätze der Kinder, und zwar 60 Prozent in der Altersklasse bis zum 6. Geburtstag, 70 Prozent in der Altersklasse zwischen dem 6. und 14. Geburtstag und 80 Prozent vom 14. Geburtstag bis zur Volljährigkeit. Auf den durchschnittlichen Regelsatz je Kind hat diese Änderung nur einen marginalen Einfluss.

¹¹² Siebter Existenzminimumbericht, BT-Drucks. 16/11065 vom 21.11.2008.

Das Kindergeld wird gemäß § 31 Satz 3 EStG in Form einer Steuervergütung gewährt. Das Finanzamt prüft automatisch, ob Kinderfreibetrag oder Kindergeld für den einzelnen Steuerzahler günstiger ist. Übersteigen die Kindergeldzahlungen den Steuerentlastungsbetrag durch den Kinderfreibetrag, so verbleibt der übersteigende Betrag als so genannter Förderanteil bei den Familien. Eine Korrektur bei der Einkommensteuer-Veranlagung erübrigt sich somit. Im umgekehrten Fall wird der das Kindergeld übersteigende höhere steuerliche Entlastungsbetrag durch den Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer-Veranlagung berücksichtigt, natürlich unter Anrechnung des bereits als Steuervergütung gewährten Kindergeldes. Der Kinderfreibetrag ist also nur dann wirksam, wenn sein steuerentlastender Effekt das Kindergeld übersteigt. Das ist gegenwärtig – wie bereits erwähnt – erst bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 60.000 Euro für zusammen veranlagte Ehegatten und von über 30.000 Euro für Alleinstehende der Fall.¹¹³ Bei einem Grenzsteuersatz von genau 32,67 Prozent entsprach im Jahr 2009 der Steuerentlastungsbetrag durch den Kinderfreibetrag von 6.024 Euro dem Kindergeld von 1.968 Euro.

Bei dem so gestalteten Familienleistungsausgleich aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen hat der Kinderfreibetrag die Berücksichtigung des Existenzminimums des Kindes bei der Besteuerung zu gewährleisten. Von der Höhe des Kindergeldes und der Höhe des zu versteuernden Einkommens der Eltern hängt es ab, inwieweit das Kindergeld eine Förderung darstellt. Die sozialpolitische Komponente verringert sich mit steigendem Einkommen. Der durch das Kindergeld gewährte Sozialtransfer kommt den unteren Einkommensgruppen in voller Höhe zugute und wird mit steigendem Einkommen abgebaut. Damit wird der Empfängerkreis des Sozialtransfers auf die bedürftigen Haushalte begrenzt und die Belastung der öffentlichen Haushalte gering gehalten. Außerdem wird durch den gleitenden Übergang von der Förderung zur Nichtförderung ein Belastungssprung, wie er üblicherweise bei 100%igem Wegfall einer Transferleistung mit der Überschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze einher geht, vermieden.¹¹⁴

¹¹³ Siehe Abschnitt I 1 a) FN 25.

¹¹⁴ Vgl. Olaf Schulemann, Familienbesteuerung und Splitting, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, (Hrsg.), Heft 101, Berlin 2007, S. 40.

Trotz dieser sachgerechten Kombination von Kindergeld und Kinderfreibeträgen steht der Familienleistungsausgleich immer wieder in der Kritik. Bemängelt wird vor allem die vermeintliche Benachteiligung unterer und mittlerer Einkommensbezieher im Vergleich zu den oberen Einkommensbeziehern, die stärker vom Kinderfreibetrag profitieren. Dabei wird verkannt, dass der Kinderfreibetrag keine Familienförderung darstellt, sondern verfassungsrechtliches Gebot. Für jedes Kind wird unterschiedslos der gleiche Freibetrag gewährt. Insoweit liegt keine Ungleichbehandlung vor. Der größere Steuerentlastungseffekt bei Beziehern höherer Einkommen resultiert aus dem progressiven Einkommensteuertarif und ist somit systemgerecht. Dieser Effekt träte nicht auf bei einer Steuer mit linear gleichbleibendem Tarif (Flat-Tax).¹¹⁵

Die Kritiker aber fordern anstelle der jetzigen Kinderfreibeträge eine Grundförderung, die für alle Kinder gleiche absolute Steuerentlastungen mit sich bringen. So denkt die SPD daran, den Kinderfreibetrag wie den Grundfreibetrag für Erwachsene als Kindergrundfreibetrag unten im Einkommensteuertarif zu verankern. Dann würden alle Eltern, sofern sie überhaupt Steuern bezahlen, absolut gleich entlastet, denn der Kindergrundfreibetrag lässt die Steuerbemessungsgrundlage unverändert. Die Steuerpflicht beginnt bei dem ersten Euro, der über den Gesamtgrundfreibetrag (für Eltern und Kinder) hinaus verdient wird, dann allerdings zum individuell erreichten höheren Eingangsteuersatz. Die Entlastung durch den Freibetrag fällt auf diese Weise für alle Steuerzahler gleich aus. Dagegen bestehen aber verfassungsrechtliche Bedenken, denn die geminderte Leistungsfähigkeit besser verdienender Eltern wird mit dem Kindergrundfreibetrag nicht ausreichend berücksichtigt. Sie würden im Vergleich zu Paaren ohne Kinder mit demselben Einkommen zu hoch belastet. Sie müssten bei gleicher finanzieller Leistungsfähigkeit, gemessen am frei verfügbaren Teil des Einkommens, mit Kind(ern) mehr Steuern zahlen als Familien ohne

¹¹⁵ Vgl. Olaf Schulemann, Kindergeld und Kinderfreibetrag aus steuersystematischer Sicht, in: Stimme der Familie 2008, Heft 5-6, S. 6f; Ute Sacksofsky, Familienbesteuerung in der steuerpolitischen Diskussion, in: Finanz-Rundschau 2010, Heft 3, S. 122; Aloys Prinz, Grundlagen der Familienbesteuerung unter Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte, in: Finanz-Rundschau 2010, Heft 3, S. 107.

bzw. mit weniger Kindern, weil der Eingangssteuersatz wegen der Steuerprogression mit jedem Kind zwangsläufig steigen würde. Daraus folgt auch, dass der Entlastungsbetrag pro Kind mit jedem weiteren Kind zunehmen würde, obwohl die Aufwendungen pro Kind mit steigender Kinderzahl abnimmt, was ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich wäre.¹¹⁶

Das Verfassungsgericht lässt zwar eine solche Grundförderung zu, verlangt aber, dass diese mindestens den gleichen steuerlichen Entlastungseffekt zeitigen muss wie ein angemessener Kinderfreibetrag. Eine verfassungsgemäße Grundförderung müsste den steuerlichen Vorteil des gegenwärtigen Kinderfreibetrags (7.008 Euro pro Jahr), wie er sich beim Spitzenverdiener auswirkt – nämlich mit 263 Euro pro Monat¹¹⁷ – abdecken. Entsprechend hoch wäre der Kindergrundfreibetrag anzusetzen. Dann könnte man besser gleich das Kindergeld auf 263 Euro anheben. Das wäre die einfachste, aber auch teuerste Möglichkeit, alle Kinder finanziell gleich zu behandeln. Nach einer Faustformel kosten 5 Euro mehr Kindergeld rund eine Mrd. Euro. Die Mehrkosten gegenüber dem bestehenden System beliefen sich auf ca. 14 Mrd. EUR.¹¹⁸ Eine derartige Grundförderung, die undifferenziert allen Familien zugute kommt, egal ob nun ein hoher Kindergrundfreibetrag eingeführt oder das Kindergeld entsprechend angehoben wird, wäre weniger zielgenau als der derzeitige Familienleistungsausgleich mit seiner bedarfsorientierten Komponente der Familienförderung und würde die öffentlichen Haushalte zu stark belasten.

¹¹⁶ Vgl. Monika Jachmann, Berücksichtigung von Kindern im Focus der Gesetzgebung, in: Finanz-Rundschau 2010, Heft 3, S. 124 f; Horst Schöberle, Kinderleistungsausgleich im Schnittpunkt steuerrechtlicher Erfordernisse und sozialpolitischer Aspekte, in: Deutsche Steuerzeitung DStZ 1999, Heft 18, S. 696.

¹¹⁷ (7.008 Euro x 45 % ohne Solidaritätszuschlag): 12 Monate.

¹¹⁸ Durchschnittlicher Anstieg des Kindergeldes um rund 70 Euro pro Monat = rund 14 Mrd. Euro.

2. Ehegattensplitting

Wie bereits erwähnt¹¹⁹, bezeichnet das Ehegattensplitting die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung von Ehepaaren gemäß §§ 26 und 26b EStG. Beim Splittingverfahren nach § 32a Abs. 5 EStG werden die Einkommen beider Ehepartner addiert, durch zwei geteilt und der sich dann ergebende Steuerbetrag verdoppelt. Das wird auch Ehegattentarifsplitting genannt. Diese Regelung stellt sicher, dass Ehepaare mit gleichem Einkommen, unabhängig davon; wer es erzielt hat und wie es innerhalb des Haushalts verteilt wird, die gleiche Steuer bezahlen. Es entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip¹²⁰, wenn jedem der eine Wirtschaftsgemeinschaft bildenden Ehepartner die Hälfte des Gesamteinkommens zugerechnet und jeder mit dem hälftigen Einkommen dem Grundtarif unterworfen wird.

Das verfassungsrechtlich sanktionierte Ehegattensplitting steht vor allem deshalb immer wieder in der Kritik, weil es einen so genannten „Splittingvorteil“ gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen zur Folge hat. Zum einen werden beim Einkommenssplitting zwei Grundfreibeträge je Ehepaar berücksichtigt, auch wenn ein Ehepartner nichts zum Haushaltseinkommen beiträgt. Zum andern mildert die fiktive Einkommenshalbierung die Steuerprogression. Die daraus resultierende Steuerentlastung kann im Einzelfall für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen von weniger als 500.000 Euro bis zu 8.000 Euro und für Steuerpflichtige mit einem darüber liegenden zu versteuernden Einkommen aufgrund des dann fälligen dreiprozentigen Steuerzuschlags („Reichensteuer“) bis knapp über 15.000 Euro betragen.

Dieser so genannte „Splittingvorteil“ resultiert aus dem progressiven Verlauf des Einkommensteuertarifs, dem das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde liegt. Er stellt deshalb wie die Kinderfreibetragsregelung keine Vergünstigung dar, sondern ist eine steuersystematisch und verfassungsrechtlich gebotene Korrektur der ansonsten zu hohen Steuer-

¹¹⁹ Siehe Abschnitt I 1b).

¹²⁰ Vgl. Aloys Prinz, a.a.O., S. 108; Christian Seiler, Leitlinien einer familiengerechten Besteuerung, in: Finanz-Rundschau 2010, Heft 3, S. 115 f.

belastung.¹²¹ Insofern ist „Splittingvorteil“ eine zumindest irreführende Aussage der Kritiker, die vor allem aus sozial- und familienpolitischer Sicht im Ehegattensplitting eine Förderung der Ehe und nicht der Haushalte mit Kindern sehen, wobei jedoch vernachlässigt wird, dass in kinderlosen Ehen meist beide Ehepartner voll arbeiten und von daher der Splittingeffekt im Regelfall weitaus geringer ausfallen dürfte als in Familien mit Kindern.¹²²

Sowohl die Rückkehr zu einer Haushaltsbesteuerung, wie sie bis 1957 galt, als auch eine Individualbesteuerung anstelle des Ehegattensplittings wäre ein Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und somit verfassungswidrig. Bei der Haushaltsbesteuerung würde durch das Zusammenrechnen der Einkommen beider Ehepartner die Steuerlast progressionsbedingt höher ausfallen als für unverheiratete Paare, was die Verfassungsrichter bereits 1957 für nicht mit Artikel 6 Abs. 1 GG vereinbar erklärten.¹²³ Bei der Individualbesteuerung würden Ehepartner getrennt veranlagt und besteuert. In dem Fall müssten sie in Abhängigkeit von ihrem jeweils erzielten Einkommen unterschiedlich hohe Steuerlasten tragen im Vergleich zu Ehepaaren mit gleich hohem Haushaltseinkommen, aber anderer Verteilung ihrer Einkünfte, was wiederum gegen die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip verstieße.¹²⁴

Auch aus fiskalischer Sicht sind von einer Abschaffung oder Kappung des Ehegattensplittings nicht die von den Kritikern suggerierten Mehreinnahmen zu erwarten.¹²⁵ Bei einer Abschaffung wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen zumindest die Berücksichtigung des Existenzminimums beider Ehepartner zwingend, was die erhofften Mehreinnahmen von rund 20 Mrd. EUR, wie sie sich bei ersatzloser Streichung des Ehegattensplittings ergeben würden, um mehr als die

¹²¹ Vgl. BVerfG-Urteil vom 3.11.1982, BStBl. 1982 II S. 717.

¹²² Vgl. Viktor Steiner und Katharina Wrohlich, Familiensplitting begünstigt einkommenstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, in: DIW-Wochenbericht 2006, Nr. 31, S. 442.

¹²³ Vgl. BVerfG-Urteil vom 17.1.1957, BStBl. 1957 I S. 193.

¹²⁴ Vgl. Olaf Schulemann, Familienbesteuerung und Splitting, a.a.O., S. 16.

¹²⁵ Vgl. ebenda, S. 19f.

Hälfte sinken lässt.¹²⁶ Außerdem müsste eine zumindest dem „Realsplitting“ bei Geschiedenen vergleichbare Unterhaltsleistung für den Ehegatten berücksichtigt werden. Noch weniger Mehreinnahmen lassen sich erzielen bei einer Kappung des Ehegattensplittings z.B. durch Einführung des Realsplittings auf Basis eines fiktiven Unterhaltstransfers, wie es bereits zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartnern gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 22 Abs. 1a EStG praktiziert wird: Der Unterhaltzahlende kann bis zu 13.805 Euro als Sonderausgaben absetzen, die der Empfänger als sonstige Einkünfte zu versteuern hat. Bei einer Ausweitung des Realsplittingverfahrens auch auf die intakte Ehe würde die fiktive Übertragung steuerpflichtiger Einkommen des höher verdienenden Partners an den niedrig oder gar nicht verdienenden Partner bereits beim Betrag von 20.000 Euro die Mehreinnahmen aus dem Wegfall des geltenden Ehegattensplittings ganz aufzehren.¹²⁷

Darüber hinaus lassen jede Einschränkung des Ehegattensplittings einnahmedämpfende Ausweichreaktionen der Betroffenen erwarten, indem sie von den Gestaltungsmöglichkeiten zur Aufteilung ihrer Einkünfte Gebrauch machen, wie sie sich besonders bei Gewinn- und Vermögenseinkünften anbieten.¹²⁸

3. Familiensplitting

Einen wesentlichen Nachteil des Ehegattensplittings sehen die Kritiker in den negativen Anreizen für den nichts zum Haushaltseinkommen beitragenden Ehepartner, eine bezahlte Arbeit aufzunehmen sowie für den gering verdienenden Ehepartner, sein Arbeitseinkommen zu steigern.¹²⁹ Allerdings hat angesichts der gegenwärtigen angespannten Arbeitsmarktsituation aus heutiger Sicht das Arbeitsanreiz-Argument an Bedeutung eingebüßt. Dennoch wird immer wieder ge-

¹²⁶ Vgl. Stefan Bach und Hermann Buslei, Fiskalische Wirkung einer Reform der Ehegattenbesteuerung, in : DIW-Wochenbericht 2003, Nr. 22, S. 349.

¹²⁷ Vgl. Stefan Bach und Hermann Buslei, a.a.O., S. 349ff.

¹²⁸ Vgl. ebenda, S. 351f.

¹²⁹ Vgl. Nicola Hülskamp und Susanne Seyda, Staatliche Familienpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, iw-positionen 2004, Nr. 11, S. 45ff; Ute Sacksofsky, a.a.O., S. 120 f.

fordert, den negativen Arbeitsanreizen des Ehegattensplittings durch ein Familiensplitting-Verfahren zu begegnen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Familienrealsplitting und dem Familientarifsplitting.

a) Familienrealsplitting

Besonders beim Familienrealsplitting werden verzerrende Arbeitsanreize vermieden. Das Realsplitting berücksichtigt die gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen innerhalb der Familie, vergleichbar dem bereits erwähnten Realsplitting-Verfahren zwischen getrennt lebenden oder geschiedenen Ehepartnern, erweitert um die Kinder. So kann der Ehepartner mit dem höchsten Anteil am Haushaltseinkommen fiktive Unterhaltsleistungen für den Ehepartner und die Kinder von seiner steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen. Im Gegenzug sind die fiktiven Unterhaltsleistungen beim Empfänger, also beim empfangenen Ehepartner und bei den Kindern zu versteuern. In vielen Fällen dürften vor allem die kalkulatorischen Unterhaltszahlungen für die Kinder die Steuerfreigrenze zwar nicht übersteigen, so dass keine Steuern anfallen, soweit aber andere Einkünfte beim Ehepartner und bei den Kindern hinzukommen, ist auch für die eine Einkommensteueranlagung notwendig. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand dürfte erheblich sein. Das hängt sowohl von der Höhe der beim Hauptverdiener freizustellenden fiktiven Unterhaltszahlungen als auch von der Höhe des Grundfreibetrages der fiktiven Zahlungsempfänger ab.¹³⁰

Nicht nur, dass das Familienrealsplitting den Verwaltungsaufwand beträchtlich vergrößern würde, strittig bleibt auch die Höhe der freizustellenden fiktiven Unterhaltsleistungen vor allem für die Kinder. Soll nur das sozialkulturelle Existenzminimum wie beim jetzigen Kinderfreibetrag zugrunde gelegt werden oder der zivilrechtlich geschuldete Unterhalt? Auch der Haushaltsentlastungseffekt dürfte bei Umstellung

¹³⁰ Vgl. Vera Bünnagel, Plädoyer für eine ordnungspolitisch systematische Familienbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst 2006, Heft 12, S. 790ff; Christian Bergs, Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer, Das Familienrealsplitting als Reformoption in der Familienbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst 2006, Heft 10, S. 640f; Nicola Hülskamp und Susanne Seyda, a.a.O., S. 50; Monika Jachmann, Berücksichtigung von Kindern..., a.a.O., S. 124.

auf ein Familienrealsplitting anstelle des gegenwärtigen Systems aus Ehegattensplitting und Kinderfreibeträgen eher gering ausfallen, wenn die fiktiven Unterhaltszahlungen angemessen sind, wie sich bereits beim Ehegattenrealsplitting gezeigt hat.¹³¹

b) Familientarifsplitting

Beim Familientarifsplitting werden im Gegensatz zum Familienrealsplitting alle Familienmitglieder wie beim Ehegattensplitting gemeinsam veranlagt. Die Kinder werden in das Splittingverfahren einbezogen, während die Kinderfreibeträge entfallen. Als „Vollsplitting“ bezeichnet man ein System, bei dem den Kindern wie den Erwachsenen ein Splittingfaktor von eins eingeräumt wird. Das zu versteuernde Haushaltseinkommen wird durch die Anzahl der Familienmitglieder geteilt und die sich auf diesen Betrag nach der Grundtabelle ergebende Steuer wieder multipliziert mit der Anzahl der zum Haushalt gehörenden Mitglieder. Die Progressionswirkung nimmt mit steigender Anzahl der Familienmitglieder ab, d.h. die Entlastungswirkung steigt mit der Kinderzahl.

Das Tarifsplittingverfahren findet seine Rechtfertigung in der gleichberechtigten Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft von Ehepartnern, nicht aber in der Eltern-Kind-Beziehung, die eine Bedarfs- und Versorgungsgemeinschaft bzw. eine auf Auflösung gerichtete Unterhaltsgemeinschaft darstellt.¹³² Solange die Kinder sich in der Schul- und Berufsausbildung befinden, tragen sie nichts oder kaum etwas zum Familieneinkommen bei. Insoweit ist ihre Einbeziehung in das Tarifsplittingverfahren steuersystematisch nicht sachgerecht.¹³³ Das gilt grundsätzlich, also auch für die vielfältigen Varianten an modifizierten Tarifsplittingverfahren, wie beispielsweise einen Splittingfaktor für Kinder kleiner als eins oder einen gestaffelten Splittingfaktor nach

¹³¹ Vgl. Stefan Bach und Hermann Buslei, a.a.O., S. 349f.

¹³² Vgl. z.B. Monika Jachmann, Reformbedarf bei der Familienbesteuerung?, in: Betriebs-Berater 2008, Heft 12, S. 593; Dieselbe, Berücksichtigung von Kindern ..., a.a.O., S. 124.

¹³³ Vgl. Vera Bünnagel, a.a.O., S. 788ff.

Alter der Kinder und/oder eine Deckelung des Splittingvorteils nach französischem Vorbild.¹³⁴

Die adäquate steuerliche Berücksichtigung von Kindern besteht nicht in der fiktiven Zuteilung von Haushaltseinkommen – sei es nun Vollsplitting oder Teilsplitting, mit oder ohne Deckelung –, sondern in der sachgerechten Minderung der Bemessungsgrundlage bei den Eltern um die Kosten für ihren Unterhalt. Gegen ein unbegrenztes Familientarifsplitting sprechen nicht nur steuersystematische, sondern auch fiskalische und verteilungspolitische Gründe.¹³⁵ Zum einen profitieren vom Vollsplitting am meisten die Familien mit höheren Einkommen. Im Einzelfall kann es zur Überkompensation bestehender Unterhaltsansprüche kommen. Zum andern sprengt es in der Regel die fiskalischen Möglichkeiten des Staates, so dass eine Begrenzung des Splittingeffektes unabdingbar ist. Ein Teilsplitting wiederum müsste sicherstellen, dass die Entlastungswirkung aus verfassungsrechtlichen Gründen mindestens der geltenden Berücksichtigung des kindbezogenen Aufwands durch Kinderfreibeträge entspricht. Derartige Splittingbegrenzungen würden sowohl dem Erfordernis nach Steuervereinfachung als auch nach Transparenz zuwider laufen.

Hinzu kommt, dass auch beim Familientarifsplitting ähnlich wie beim Ehegattentarifsplitting die Arbeitsangebotseffekte als gering veranschlagt werden, weil die Grenzsteuersätze des Zweitverdieners nach wie vor vom Einkommen des Ehepartners abhängen.¹³⁶ Diesbezüglich ist das Familienrealsplitting, das verzerrende Arbeitsanreize vermeidet, überlegen. Allerdings verliert dieses Argument in den gegenwärtigen Zeiten hoher Arbeitslosigkeit als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise zunehmend an Bedeutung.

¹³⁴ In Frankreich beträgt der Splittingfaktor für die ersten beiden Kinder 0,5 und für die weiteren Kinder eins; gleichzeitig ist der Splittingvorteil für die ersten beiden Kinder auf je 2.159 Euro und für jedes weitere Kind auf 4.318 Euro begrenzt. Vgl. auch Aloys Prinz, a.a.O., S. 111.

¹³⁵ Vgl. Olaf Schulemann, Familienbesteuerung und Splitting, a.a.O., S. 33ff; Monika Jachmann, Reformbedarf bei der Familienbesteuerung, a.a.O., S. 593; Dieselbe, Berücksichtigung von Kindern ..., a.a.O., S. 124; Vera Bünnagel, a.a.O., S. 788ff.

¹³⁶ Vgl: Viktor Steiner und Katharina Wrohlich, a.a.O., S. 448.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sowohl das Familienreal-splitting als auch das Familientarifsplitting mit Mängeln behaftet sind, die eine Abkehr vom bewährten Familienbesteuerungssystem aus Familienleistungsausgleich und Ehegattensplitting nicht ratsam erscheinen lassen.

IV. Familienpolitische Maßnahmen der neuen Bundesregierung

Bis zur Verkündung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zu den Regelleistungen nach dem SGB II („Hartz IV-Gesetz“) vom 9. Februar 2010¹³⁷ entsprachen sowohl der Grundfreibetrag der Eltern als auch die Freibeträge der Kinder den verfassungsrechtlichen Anforderungen, ihr Existenzminimum nicht zu besteuern. Insofern bestand kein unmittelbarer Handlungsbedarf der Regierung, insbesondere die Kinderfreibeträge weiter aufzustocken. Dennoch hat sie beschlossen, den Kinderfreibetrag in zwei Schritten dem Grundfreibetrag für Erwachsene anzugleichen bei gleichzeitiger Anhebung des Kindergeldes. Der erste Schritt ist bereits getan. Zum 1. Januar 2010 wurde im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes¹³⁸ der Kinderfreibetrag um 984 Euro von 6.024 Euro auf 7.008 Euro und das Kindergeld um jeweils 20 Euro erhöht. Damit erhalten Eltern für das erste und zweite Kind je 184 Euro, für das dritte Kind 190 Euro und für jedes weitere Kind je 215 Euro pro Monat. Dem Staat entstehen dadurch Kosten von insgesamt etwa 4,5 Mrd. Euro. Der zweite Schritt zur Erhöhung des Kinderfreibetrages auf das Niveau des Grundfreibetrages für Erwachsene (8.004 Euro) bei entsprechender Anpassung des Kindergeldes wurde für 2011 in Aussicht gestellt.¹³⁹

Da das Kindergeld monatlich ausgezahlt wird, haben die Eltern je Kind mindestens 240 Euro im Jahr mehr. Der Kinderfreibetrag kann den Entlastungseffekt aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs auf bis zu 443 Euro je Kind steigern.¹⁴⁰ Am meisten profitieren also Eltern der oberen Einkommensklassen. So wünschenswert eine Verbesserung des Familienleistungsausgleichs aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen auch sein mag, angesichts knapper öffentlicher Kassen kam dieser erste Erhöhungsschritt zu früh, zumal er verfas-

¹³⁷ BVerfG 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09.

¹³⁸ BGBl. 2009 I S. 3950, Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22.12.2009.

¹³⁹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, o. J., S.10.

¹⁴⁰ Freibetragserhöhung von 984 Euro multipliziert mit dem Steuersatz von 45 % ohne Solidaritätszuschlag.

sungsrechtlich nicht zwingend geboten war. Hinzu kommt, dass er nach Auffassung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zur erhofften Wachstumssteigerung so gut wie nichts beitragen dürfte.¹⁴¹

Die Verbesserung des Familienleistungsausgleich kam auch deshalb zu früh, weil beim Bundesverfassungsgericht eine Klage anhängig war gegen die Höhe der Regelsätze für Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld gemäß §§ 20 und 28 SGB II. Grundlage für die Berechnung der Regelsätze ist bisher eine alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt erhobene Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, worauf die vom zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlassene Regelsatzverordnung fußt.¹⁴² Die Berechnung der Regelsätze (Sozialgeld) für Kinder richtet sich nach der Regelleistung für Alleinstehende – dem maßgeblichen Existenzminimum für Erwachsene.¹⁴³ Sie sind nach Altersklassen gestaffelt. Die Staffelung beträgt zurzeit 60,70 und 80 Prozent der Regelleistung für Alleinstehende.

Inzwischen haben die Verfassungsrichter mit dem vorgenannten Urteil sowohl die Berechnungsmethode für die Regelleistungen Erwachsener als auch die Berechnung des davon abgeleiteten Sozialgeldes der Kinder für verfassungswidrig erklärt. Nicht die Höhe der Regelsätze seien grundgesetzwidrig, sondern die Vorschriften des SGB II zur Bemessung der Regelleistung für Erwachsene und Kinder erfüllen nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 20 Abs. 1 GG. Insbesondere den undifferenzierten prozentualen Abschlag gegenüber der Regelleistung für einen Alleinstehenden bei den Regelsätzen für Kinder bemängeln die Verfassungsrichter und fordern einen eigenen Regelsatz für Kinder, der sich im Unterschied zum Bedarf eines Erwachsenen an kindlichen Entwick-

¹⁴¹ Vgl. Jahresgutachten 2009/10 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Wiesbaden 2009, S. 196, Rz. 294.

¹⁴² Vgl. §§ 27-40 SGB XII; Walter Schellhorn, Erläuterungen zur Sozialhilfe, in: Handbuch zum Sozialrecht, Rz.71.

¹⁴³ Vgl. BT-Drucks. 16/11065, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebter Existenzminimumbericht) vom 21.11.2008.

lungsphasen und einer kindgerechten Persönlichkeitsentfaltung auszurichten hat. Sie kritisieren auch die fehlende Berücksichtigung notwendiger Aufwendungen für Schulbücher, Schulhefte, Taschenrechner etc., die zum existentiellen Bedarf eines Kindes gehören.

Das Gericht hat dem Gesetzgeber nur eine kurze Frist bis zur Neuregelung der verfassungswidrigen Regelsatzberechnung eingeräumt. Schon vom nächsten Jahr an müssen die Sätze für Erwachsene und Kinder nach klaren und nachvollziehbaren Regeln ermittelt werden. Bis dahin ist der Gesetzgeber aufgerufen, Härtefallregelungen zu beschließen. Bis zur Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung, die bereits am 1. April 2010 in Kraft treten soll, hat das Bundesarbeitsministerium schon eine Woche nach der Urteilsverkündung den Jobcentern eine Härtefall-Liste an die Hand gegeben, die sie bei der Berechnung der staatlichen Unterstützung berücksichtigen müssen.¹⁴⁴ Wenn auch nicht mit einer generellen Anhebung der Regelsätze zu rechnen ist, für Kinder sind auf jeden Fall Mehrkosten zu erwarten. Sollten die Sätze für die gut 1,7 Millionen Hartz-IV-Empfänger im Kindesalter als Konsequenz des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nur um monatlich 10 Euro erhöht werden müssen, dann schließe das im Sozialhaushalt mit rund 200 Mio. Euro zu Buche. Das Urteil hat angesichts der Verpflichtung des Gesetzgebers zur stärkeren Berücksichtigung des sozial-kulturellen Existenzminimums für Kinder natürlich auch Auswirkungen auf die Höhe des steuerlichen Kinderfreibetrages.

Das ebenfalls in Aussicht gestellte Betreuungsgeld von 150 Euro im Monat ab dem Jahr 2013 – dann, wenn ein Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Einjährige besteht – für Eltern, die ihre Kinder nicht in eine Kindertagesstätte schicken, sondern zu Hause betreuen, setzt die falschen Anreize und kostet den Staat rund 1,3 Mrd. Euro. Ausgerechnet in den unteren Einkommensschichten steht zu befürchten, dass die Eltern das Betreuungsgeld bevorzugt fürs allgemeine Familienbudget nutzen und ihre betreuungsbedürftigen Kinder von den Kitas

¹⁴⁴ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesarbeitsministerium erstellt Katalog zur Härtefallregelung, Pressemitteilung vom 16.02.2010, www.bmas.de; o.V., Keine Neubestimmung des Sozialstaates, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.2.2010.

fernhalten. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) kommt in einer Studie im Auftrag des Bundesfinanzministeriums zu dem Ergebnis, dass das Betreuungsgeld kaum Verhaltensänderungen auslöse, sondern vor allem Mitnahmeeffekte erzeuge; es gefährde die frühe institutionelle Förderung für Kinder aus bildungsfernen Familien.¹⁴⁵ Dieses Geld ist deshalb sinnvoller angelegt in Investitionen zur besseren Betreuung und Ausbildung der Kinder, die auch und besonders Kindern aus gesellschaftlichen Randgruppen zugute kommt.

Beides, sowohl die Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ab 2010 als auch das Betreuungsgeld ab 2013 sind Ausdruck einer Familienpolitik mit der Gießkanne, die den finanziellen Handlungsspielraum der Regierung, der angesichts der Schuldenlast ohnehin begrenzt ist, weiter einengen.

¹⁴⁵ Vgl. Axel Schrunner und Peter Müller, Eine neue Studie für die Regierung befeuert die Debatte: Das Elterngeld kostet viel und nutzt nichts, in: Handelsblatt 10.12.2009.

Zusammenfassung

1. Im Jahr 2007 hat der deutsche Staat 156 familienbezogene Leistungen und Maßnahmen im Umfang von 183,1 Mrd. EUR (ohne Schulen) finanziert. Acht davon sind ehebezogen, die im Wesentlichen Familien zugute kommen und sich auf 71,5 Mrd. EUR belaufen. Von den verbliebenen 111,6 Mrd. EUR entfielen 48,3 Mrd. EUR auf den so genannten „Familienlastenausgleich“ und 18,1 Mrd. EUR auf die so genannte „Grundsicherung und spezifische Familienhilfen“, die beide auf verfassungsrechtlichen Vorgaben beruhen. Lediglich 45,2 Mrd. EUR blieben übrig, die als echte kindbezogene Familienförderung bezeichnet werden kann.
2. Die in der Funktion „Ehe und Familie“ des Sozialbudgets der Bundesregierung für das Jahr 2007 ausgewiesenen Leistungen von 97 Mrd. EUR enthalten nicht die sozialversicherungsrechtlichen Leistungen zugunsten der Familien. Gegenwärtig liegt der Anteil der so genannten Familienleistungen im Sozialbudget bei 13,1 Prozent und am BIP bei 4,2 Prozent.

Im Vergleich der EU-Mitgliedstaaten schneidet Deutschland sehr gut ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland Regelungen enthalten sind, die nicht als Förderung der Familie angesehen werden. Der für das Jahr 2006 ermittelte staatliche Sozialausgabenaufwandanteil der Bundesrepublik für Familien und Kinder von 3,1 Prozent lag einen vollen Prozentpunkt über dem EU-Durchschnitt, obwohl in der Eurostat-Abgrenzung nur drei Viertel der im deutschen Sozialbudget erfassten Familienleistungen enthalten sind. Dennoch ergab ein Vergleich der 30 OECD-Länder, dass die Kinderarmut trotz hoher staatlicher Ausgaben für Familien sehr hoch ist. Das zeigt, dass nicht die Höhe der Familienleistungen Anlass für Kritik bietet, sondern die mangelnde Transparenz der nicht aufeinander abgestimmten vielschichtigen familienpolitischen Maßnahmenpalette sowie der daraus resultierende Mangel an Effizienz.

Im Vordergrund der Kritik stehen immer wieder die steuerlichen Maßnahmen, die Familien betreffen. Das sind in erster Linie der

kindbezogene Familienleistungsausgleich und das partnerbezogene Ehegattensplitting.

3. Trotz der sachgerechten Kombination von Kindergeld und Kinderfreibeträgen wird am Familienleistungsausgleich vor allem die vermeintliche Benachteiligung unterer und mittlerer Einkommensbezieher im Vergleich zu den oberen Einkommensbeziehern, die stärker vom Kinderfreibetrag profitieren, bemängelt. Dabei wird verkannt, dass der Kinderfreibetrag keine Familienförderung darstellt, sondern verfassungsrechtlichem Gebot Rechnung trägt. Für jedes Kind wird unterschiedslos der gleiche Existenzminimumbetrag als Freibetrag gewährt. Insoweit liegt keine Ungleichbehandlung vor. Der größere Steuerentlastungseffekt bei Beziehern höherer Einkommen resultiert aus dem progressiven Einkommensteuertarif und ist somit systemgerecht. Dieser Effekt träte nicht auf bei einem proportionalen Tarif mit gleichbleibendem Steuersatz (Flat-Tax).

Gefordert wird anstelle der jetzigen Kinderfreibeträge eine Grundförderung, die für alle Kinder gleiche absolute Steuerentlastungen mit sich bringen. Eine derartige Grundförderung, die undifferenziert allen Familien zugute kommt, egal ob nun ein hoher Kindergrundfreibetrag eingeführt oder das Kindergeld entsprechend angehoben wird, wäre weniger zielgenau als der derzeitige Familienleistungsausgleich mit seiner bedarfsorientierten Komponente der Familienförderung und würde die öffentlichen Haushalte zu stark belasten.

4. Das verfassungsrechtlich sanktionierte Ehegattensplitting steht vor allem deshalb in der Kritik, weil es einen so genannten „Splittingvorteil“ gegenüber unverheirateten Paaren mit gleichem Haushaltseinkommen zur Folge hat. Dieser so genannte „Splittingvorteil“ resultiert aus dem progressiven Verlauf des Einkommensteuertarifs, dem das Leistungsfähigkeitsprinzip zugrunde liegt. Er stellt deshalb wie die Kinderfreibetragsregelung keine Vergünstigung dar, sondern ist eine steuersystematisch und verfassungsrechtlich gebotene Korrektur der ansonsten zu hohen Steuerbelastung. Eine Abschaffung oder Kappung des Ehegattensplittings wä-

re mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden und brächte aus fiskalischer Sicht nicht die von den Kritikern suggerierten Mehreinnahmen.

5. Um die Arbeitsanreize für den nichts oder wenig zum Haushaltseinkommen beitragenden Ehepartner zu erhöhen – was aber in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit kein vordringlich zu verfolgendes Ziel darstellt –, wird immer wieder die Umstellung auf ein Familienrealsplitting-Verfahren gefordert. Nicht nur, dass das Familienrealsplitting den Verwaltungsaufwand beträchtlich vergrößern würde, strittig bleibt auch die Höhe der freizustellenden fiktiven Unterhaltsleistungen vor allem für die Kinder. Soll nur das sozialkulturelle Existenzminimum wie beim jetzigen Kinderfreibetrag zugrunde gelegt werden oder der zivilrechtlich geschuldete Unterhalt? Auch der Haushaltsentlastungseffekt dürfte bei Umstellung auf ein Familienrealsplitting anstelle des gegenwärtigen Systems aus Ehegattensplitting und Kinderfreibeträgen eher gering ausfallen, wenn die fiktiven Unterhaltszahlungen den grundgesetzlichen Anforderungen entsprechend angemessen sind, wie sich bereits beim Ehegattenrealsplitting gezeigt hat.
6. Die ebenfalls geforderte Einführung eines Familientarifsplittings würde ähnlich wie beim Ehegattentarifsplitting keine positiven Arbeitsanreize schaffen. Das Tarifsplittingsverfahren findet seine Rechtfertigung in der gleichberechtigten Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft von Ehepartnern, nicht aber in der Eltern-Kind-Beziehung, die eine Bedarfs- und Versorgungsgemeinschaft darstellt.

Die adäquate steuerliche Berücksichtigung von Kindern besteht nicht in der fiktiven Zuteilung von Haushaltseinkommen – sei es nun Vollsplitting oder Teilsplitting, mit oder ohne Deckelung –, sondern in der sachgerechten Minderung der Bemessungsgrundlage bei den Eltern um die Kosten für ihren Unterhalt. Gegen ein unbegrenztes Familientarifsplitting sprechen nicht nur steuersystematische, sondern auch fiskalische und verteilungspolitische Gründe. Zum einen profitieren vom Vollsplitting am meisten die Familien mit höheren Einkommen. Zum anderen sprengt es in der

Regel die fiskalischen Möglichkeiten des Staates, so dass eine Begrenzung des Splittingeffektes für Kinder unabdingbar ist. Ein Teilsplitting wiederum müsste sicherstellen, dass die Entlastungswirkung aus verfassungsrechtlichen Gründen mindestens der geltenden Berücksichtigung des kindbezogenen Aufwands durch Kinderfreibeträge entspricht. Derartige Splittingsbegrenzungen würden sowohl dem Erfordernis nach Steuervereinfachung als auch nach Transparenz zuwider laufen.

7. Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sowohl das Familienrealsplitting als auch das Familientarifsplitting mit Mängeln behaftet sind, die eine Abkehr vom bewährten Familienbesteuerungssystem aus Familienleistungsausgleich und Ehegattensplitting nicht ratsam erscheinen lassen.

Die im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes zum 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Maßnahmen zur Verbesserung des Familienleistungsausgleichs durch Anhebung des Kindergeldes um 20 Euro pro Kind im Monat und Erhöhung des Kinderfreibetrages um 984 Euro auf 7.008 Euro im Jahr war verfassungsrechtlich nicht geboten. Angesichts knapper öffentlicher Kassen wäre es angebracht gewesen, zumindest das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Höhe der Regelsätze, die der Existenzsicherung von Kindern dienen und auch maßgeblich sind für die Höhe des steuerlichen Kinderfreibetrags, abzuwarten. Die Verfassungsrichter haben inzwischen mit ihrem Urteil vom 9. Februar 2010 zwar nicht die Höhe, wohl aber die Berechnungsmethode für die Regelleistungen Erwachsener sowie die Berechnung des davon abgeleiteten Sozialgeldes der Kinder für verfassungswidrig erklärt. Sie fordern einen eigenen Regelsatz für Kinder gemäß ihrem sozialkulturellen Existenzminimum, was natürlich auch Auswirkungen auf die Höhe des steuerlichen Kinderfreibetrages hat.

Das ebenfalls in Aussicht gestellte Betreuungsgeld von 150 Euro im Monat ab dem Jahr 2013 ist teuer und setzt die falschen Anreize. Beide Maßnahmen, sowohl die Verbesserung des Familienleistungsausgleichs ab 2010 als auch das Betreuungsgeld ab 2013 sind Ausdruck einer Familienpolitik mit der Gießkanne, die den ohne-

hin geringen finanziellen Handlungsspielraum der Regierung weiter einengen.

Alle sonstigen steuerrechtlichen Maßnahmen wie auch die sozialversicherungsrechtlichen Maßnahmen und die direkten monetären Transfers zugunsten von Familien bedürfen der Bündelung, um mehr Transparenz herzustellen und gezielter der Kinderarmut zu begegnen.

Tabellenanhang

**Tabelle 1: Entwicklung des Kindergeldes von 1975 bis 2010
€/Monat**

Zeitraum	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. und jedes weitere Kind
1.01.75 bis 31.12.77	26	36	61	61
1.01.78 bis 31.12.78	26	41	77	77
1.01.79 bis 30.06.79	26	41	102	102
1.07.79 bis 31.01.81	26	51	102	102
1.02.81 bis 31.12.81	26	61	123	123
1.01.82 bis 31.12.82	26	51	112	123
1.01.83 bis 30.06.90	26	36 – 51 ¹⁾	72 – 112 ¹⁾	72 – 123 ¹⁾
1.07.90 bis 31.12.91	26	36 – 66 ¹⁾	72 – 112 ¹⁾	72 – 123 ¹⁾
1.01.92 bis 31.12.93	36	36 – 66 ¹⁾	72 – 112 ¹⁾	72 – 123 ¹⁾
1.01.94 bis 31.12.95	36	36 – 66 ¹⁾	36 – 112 ¹⁾	36 – 123 ¹⁾
1.01.96 bis 31.12.96	102	102	153	179
1.01.97 bis 31.12.98	112	112	153	179
1.01.99 bis 31.12.99	128	128	153	179
1.01.00 bis 31.12.01	138	138	153	179
1.01.02 bis 31.12.08	154	154	154	179
1.01.09 bis 31.12.09	164	164	170	195
ab 1.01.2010	184	184	190	215

1) Einkommensabhängig; Sockel- und Höchstbetrag

Quellen: BMF (Hrsg.), Datensammlung zur Steuerpolitik, Berlin 2008, S. 59; BGBl. 2009 I S. 3950, Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22.12.2009.

Tabelle 2:

Familienleistungen im Sozialbudget 1991 bis 2009

Jahr	BIP	Sozial- leistungen	Ehe und Familie ¹⁾	Leistungen für Kinder			Insgesamt
				Kindergeld, Kinderfreibeträge, Familienleistungs- ausgleich ²⁾	Erziehungs- geld, Elterngeld ³⁾	Insgesamt	
1	2	3	4	5	6		
1991	1.534,6	423,6	58.635	16.264	3.232	19.496	
1995	1.848,5	559,4	71.327	19.262	3.882	23.144	
2000	2.062,5	643,0	94.728	31.760	3.732	35.492	
2001	2.113,2	660,5	96.144	32.122	3.628	35.750	
2002	2.143,2	683,5	101.251	36.058	3.648	39.706	
2003	2.163,8	698,2	102.260	36.190	3.481	39.671	
2004	2.210,9	697,0	101.756	36.411	3.354	39.765	
2005	2.243,2	702,3	97.289	36.713	3.148	39.861	
2006	2.321,5	702,7	94.773	36.944	3.055	39.999	
2007 ⁴⁾	2.422,9	709,2	97.143	36.826	3.957	40.783	
2008 ⁵⁾	2.491,4	721,4	98.592	36.471	5.012	41.483	
2009 ⁵⁾	2.360,1	754,0	98.912	35.830	4.664	40.494	

*) Stand: Mai 2009.

1) Kinder, Ehegatten, Mutterschaft.

2) Seit 1996 werden die Kinderfreibeträge und von Ausnahmen abgesehen auch das Kindergeld im Familienleistungsausgleich erfasst.

3) Das Elterngeld wurde 2007 eingeführt und ersetzt das 1986 eingeführte Erziehungs-geld, das ausläuft.

4) Vorläufiges Ergebnis.

5) Schätzung.

Quellen: Sozialbericht 2009, BT-Drucks. 16/13830 vom 20.07.2009, S. 209ff; IFSI-Schrift Nr. 396, Sozialleistungsdynamik in West- und Ostdeutschland, Bonn 2002, S. 130.

Tabelle 3:

Anteile der Familienleistungen im Sozialbudget 1991 bis 2009

Jahr	Familienleistungen insgesamt		Leistungen für Kinder		
	v.H. des BIP	v.H. der Sozialleistungen	v.H. des BIP	v.H. der Sozialleistungen	v.H. der Familienleistungen
	1	2	3	4	5
1991	3,8	13,8	1,3	4,6	33,2
1995	3,9	12,8	1,3	4,1	32,4
2000	4,6	14,7	1,7	5,5	37,5
2001	4,5	14,6	1,7	5,4	37,2
2002	4,7	14,8	1,9	5,8	39,2
2003	4,7	14,6	1,8	5,7	38,8
2004	4,6	14,6	1,8	5,7	39,1
2005	4,3	13,9	1,8	5,7	41,0
2006	4,1	13,5	1,7	5,7	42,2
2007	4,0	13,7	1,7	5,8	42,0
2008	4,0	13,7	1,7	5,8	42,1
2009	4,2	13,1	1,7	5,4	40,9

*) Berechnet aus Tabelle 1

Tabelle 4:

**Sozialausgaben der EU-Staaten
für Familien und Kinder im Jahr 2006**

- v.H. des BIP -

Länderrangfolge	Anteil ¹⁾
Dänemark	3,7
Luxemburg	3,4
Deutschland	3,1
Finnland	2,9
Österreich	2,9
Schweden	2,9
Ungarn	2,8
Frankreich	2,5
Irland	2,5
Belgien	2,0
Slowenien	1,9
Zypern	1,9
Großbritannien	1,6
Niederlande	1,6
Estland	1,5
Griechenland	1,5
Tschechien	1,4
Italien	1,2
Lettland	1,2
Portugal	1,2
Rumänien	1,2
Slowakei	1,2
Spanien	1,2
Bulgarien	1,1
Litauen	1,1
Malta	1,1
Polen	0,8
EU-Durchschnitt	2,1

1) z. T. vorläufige Werte

Quelle: Eurostat 2009

Tabelle 5:

Kinderarmut der OECD-Staaten im Jahr 2005
- v.H. aller Kinder -

Länderrangfolge	Anteil ¹⁾
Türkei	24,6
Mexiko	22,2
Polen	21,5
USA	20,5
Spanien	17,3
Portugal	16,6
Irland	16,3
Deutschland	16,3
Italien	15,5
Kanada	15,1
Neuseeland	15,0
Japan	13,7
Griechenland	13,2
Luxemburg	12,4
Australien	11,8
Niederlande	11,5
Slowakei	10,9
Korea	10,7
Tschechien	10,3
Großbritannien	10,1
Belgien	10,0
Schweiz	9,4
Ungarn	8,7
Island	8,3
Frankreich	7,6
Österreich	6,2
Norwegen	4,6
Finnland	4,2
Schweden	4,0
Dänemark	2,7
OECD-Durchschnitt	12,4

1) Anteil der Kinder, die in Haushalten leben, die weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens zur Verfügung haben.

Quelle: OECD 2009

IFSt-Schriften 2009 / 2010

2009

Nr. 454	Die Belastung durch Einkommensteuer und Sozialabgaben - Entwicklung und Perspektiven -	22,00 €
Nr. 455	Zur Abwehr von Steuerumgehungen aus deutscher und europäischer Sicht	19,50 €
Nr. 456	Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in Deutschland von 1998 - 2008	11,50 €
Nr. 457	DBA-Verständigungsverfahren - Probleme und Verbesserungsvorschläge -	13,50 €
Nr. 458	Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2009 gegenüber 2008	17,00 €
Nr. 459	Die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung	19,00 €

2010

Nr. 460	Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen in Deutschland	15,00 €
---------	--	---------

