

Steuerpolitik ist keine Familienpolitik

Von Vera Bünnagel

Bei kaum einer Zielgruppe ist sich die Gesellschaft so einig wie bei der Befürwortung einer Subventionierung von Eltern und Kindern: Männer wie Frauen, Eltern wie Kinderlose halten eine gesellschaftliche Unterstützung von Familien für gerechtfertigt.¹ Dementsprechend hat die Familienförderung auch in der Politik über Parteigrenzen hinweg Konjunktur.

Während man sich in der Politik beim Ob der Förderung weitgehend einig ist, gehen die Meinungen bei der Frage des Wie auseinander. Häufig werden dabei Fragen der angemessenen steuerlichen Berücksichtigung des Familienstandes und der Kinder mit Fragen der Förderung vermischt. Sollten Mittel aus den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen lieber zur Förderung institutioneller Kinderbetreuung eingesetzt werden, etwa zur Finanzierung gebührenfreier Kindergartenplätze?² Sollten an Stelle des Ehegattensplittings, das ja auch kinderlosen Ehepaaren zu Gute kommt, lieber Eltern gefördert werden, ob verheiratet oder unverheiratet, allein erziehend oder zu zweit?³

Solche Überlegungen verkennen, dass die genannten Instrumente überhaupt keine Förderinstrumente sind. Die Diskussion ignoriert die steuersystematischen Aufgaben von Freibeträgen und Splitting und vermischt sie mit Gedanken einer Förderung. Beide Bereiche sollten jedoch strikt voneinander getrennt werden: Zur Wahrung – bzw. Herstellung – leistungsgerechter Besteuerung und Transparenz sowie zur Sicherstellung einer verteilungspolitisch tatsächlich gewünschten Förderwirkung.⁴

Mit den genannten Vorschlägen würden nicht – wie gelegentlich suggeriert – öffentliche Mittel von einer Fördermaßnahme zu einer anderen umgeschichtet. Vielmehr rückte das Ziel einer gerechten, da benachteiligungsfreien Besteuerung zu Gunsten einer Förderung von Familien in den Hintergrund. Dies ist weder ordnungspolitisch sinnvoll noch verfassungsrechtlich haltbar. Die Ziele sollten daher getrennt voneinander verfolgt werden. Die steuerliche Berücksichtigung von Familienstand und Kindern sollte ausschließlich der horizontalen Steuergerechtigkeit dienen: Der identischen Besteuerung gleich leistungsfähiger Bürger. Ist die

Leistungsfähigkeit durch Nachwuchs eingeschränkt, muss die Bemessungsgrundlage der Besteuerung entsprechend reduziert werden. Anderenfalls würden Eltern die gleiche Steuerlast tragen wie Kinderlose mit gleich hohem Haushaltseinkommen, obwohl sie weniger leistungsfähig sind. Dieser Argumentation folgt das Verfassungsgericht in diversen Urteilen zur Ehe- und Familienbesteuerung.

Das Ehegattensplitting und die Verringerung der Bemessungsgrundlage um Kinderfreibeträge verringern die Steuerlast. Es handelt sich jedoch nicht um eine Förderung des Steuerzahlers, sondern um die Vermeidung einer unangemessenen Besteuerung, die über seine Leistungsfähigkeit hinausgeht. Der Staat verzichtet nicht auf ihm (bzw. der Gesellschaft) zustehende Steuereinnahmen, sondern auf Einnahmen, die ihm gar nicht zustehen. Wer Kinderfreibeträge reduzieren und die zusätzlichen Einnahmen zur Finanzierung beitragsfreier Kinderbetreuung umschichten will, nimmt dafür eine übermäßige Besteuerung der Familien in Kauf. Zur Kompensation müsste die entsprechende Familie einen subventionierten Betreuungsplatz für ihr Kind in Anspruch nehmen, und zwar direkt ab Geburt. Gleichzeitig muss dessen Wert zufällig der zu viel gezahlten Steuer entsprechen. Das ist unwahrscheinlich. Doch selbst wenn der Ausgleich gelingen würde – es ist ordnungspolitisch verkehrt und verfassungsrechtlich äußerst problematisch, die an der Leistungsfähigkeit gemessen gerechte Besteuerung an eine bestimmte Form der Betreuung zu knüpfen.

Bei der Förderung hat der Staat mehr Spielraum

Etwas mehr Spielraum hat der Staat bei der Verteilung von Fördermitteln: Dort ist eine Kopplung an Verwendungsaufgaben denkbar. In diese Richtung geht die Forderung, das Kindergeld zu kürzen und die Mittel in die Kindergärten zu stecken.⁵ Bildungspolitische Argumente lassen dies nicht vollkommen abwegig erscheinen. Auch könnte man die Frage stellen, ob die frühkindliche Sozialisation im Kindergarten mit so genannten ‚externen Erträgen‘ zu Gunsten der Gesellschaft verbunden ist, die auf diesem Wege internalisiert werden könnten.

Man muss sich jedoch bewusst machen, dass der Staat sich mit einer solchen Zweckbindung der Förderung anmaßt, besser zu wissen als die Eltern, was gut und richtig für deren Kinder, ihre Bildung und Sozialisation

ist. 90 Prozent der 5- bis 6-Jährigen Kinder besuchen laut Deutschem Jugendinstitut⁶ bereits heute einen Kindergarten. Kinder mit Migrationshintergrund bilden hier keine Ausnahme. Für diese Familien ist eine Umwidmung nicht erforderlich. Würden statt einer Umwidmung zusätzliche Steuermittel in die Kinderbetreuung gesteckt, käme es ausschließlich zu Mitnahmeeffekten. Versucht wird jedoch, die übrigen 10 Prozent der Kinder zu erreichen. Dies dürfte nicht ohne weiteres möglich, vielleicht auch gar nicht sinnvoll sein.

Doch weiß der Staat es besser als die Eltern?

Vielleicht haben deren Eltern gute Gründe dafür, andere Betreuungsformen zu wählen. Dass es sich vorwiegend um finanziell überforderte, gering verdienende Eltern handelt, die ihre Kinder wegen der Gebühren selbst betreuen, erscheint fraglich. Die Gebühren sind meist einkommensabhängig gestaffelt.⁷ Ein Platz ist in Berlin bereits ab 25 € monatlich zu haben.⁸ Dementsprechend führt auch das Jugendinstitut eher Familien- und Erwerbskonstellationen, Normen und Werte als Gründe für oder gegen einen Kindergartenbesuch des Nachwuchses an. Die monetäre, nicht zweckgebundene Förderung würde dies akzeptieren und den Eltern die Entscheidung überlassen, ob sie damit institutionelle Kinderbetreuung einkaufen oder selbst Betreuung organisieren.

Auch das Ehegattensplitting dient nicht einer Förderung der Ehe, sondern der Besteuerung Verheirateter gemäß ihrer Leistungsfähigkeit. Aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen steht beiden Partnern die Hälfte des gemeinsam erwirtschafteten Einkommens zu. Dementsprechend zeigt nicht das individuell erwirtschaftete, sondern die Hälfte des gemeinsam erwirtschafteten Einkommens die Leistungsfähigkeit der Ehepartner an. Von Relevanz ist dies nur aufgrund des progressiven Steuersatzes: Die Steuer auf ein hohes Einkommen ist größer als die auf zwei mittlere Einkommen. In der Folge würde ohne ein Splitting die Entscheidung über die eheinterne Arbeitsteilung verzerrt. Eine getrennte Veranlagung würde die Ein-Verdiener-Ehe gegenüber zwei gleich verdienenden Ehepartnern benachteiligen. Ob ein Partner ganz oder teilweise zu Hause bleibt und sich auf Haus- oder Familienarbeit spezialisiert, ist jedoch eine private Entscheidung, der gegenüber der Staat sich neutral zu verhalten hat.

Da es sich nicht um eine Förderung handelt, kann der Staat auch hier nicht beliebig Mittel umschichten oder das Splitting an zusätzliche Voraussetzungen knüpfen –

etwa an eine Elternschaft. Denn die gegenseitigen Verpflichtungen Verheirateter bestehen unabhängig davon, ob sie Kinder haben. Gleichzeitig werden Kinder bereits heute über Freibeträge steuerlich berücksichtigt, unabhängig davon, ob die Eltern verheiratet sind. Man kann also auch nicht von einer Benachteiligung allein-erziehender oder unverheirateter Eltern sprechen: Der Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit durch Kinder wird Rechnung getragen, eine Erwerbsgemeinschaft mit einem Ehepartner besteht nicht.

Auch eine Erweiterung des Ehegattensplittings zu einem Familientarifsplitting nach französischem Vorbild, d. h. eine Ausweitung des Gedankens einer Wirtschafts- und Erwerbsgemeinschaft von der Ehe auf die Kinder, erscheint steuersystematisch unpassend. Kinder stehen nicht zur Erzielung von Haushaltseinkommen zur Verfügung, da sie schulpflichtig und nicht erwerbsfähig sind. Mit ihren Kosten der Lebenshaltung verringern sie die steuerliche Leistungsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen, sind jedoch keine aktiven Mitglieder der Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaft. Ein Familientarifsplitting hätte den Effekt einer Förderung von Familien mit Kindern, die im Steuersystem aufgrund der positiv einkommensabhängigen Verteilungswirkungen fehlplaziert ist. Systematischer ist es, Kinder steuerlich weiterhin als Unterhaltsberechtigte zu berücksichtigen.

9748 Zeichen

¹Vgl. A. Lengerer (2004), Zur Akzeptanz von Familienpolitik, Z.f. Bevölkerungswissenschaft, S. 387-420. Dies könnte man als vages Indiz für die – umstrittene – Existenz ‚externer Effekte‘ werten, die eine Förderung auch ökonomisch begründen könnten: Die Zustimmung könnte daraus resultieren, dass die Gesellschaft einen Nutzen aus der Erziehung von Kindern zieht, der am Markt nicht entgolten wird.

²Vgl. FAZ, 17.11.06, S. 2.

³Vgl. die aktuelle CDU-Grundsatzdiskussion, siehe z.B. FAZ, 26.10.06, S. 2.

⁴Der progressive Steuersatz bewirkt, dass die Entlastungswirkung von Kinderfreibeträgen und Ehegattensplittings mit zunehmendem Einkommen steigt. Während dies beim Abbau von Benachteiligungen eine logische Folge von mit zunehmendem Einkommen überproportional zu viel gezahlten Steuern ist, erscheint der Verlauf bei einer Förderung problematisch. Sie sollte daher nicht über die Einkommensteuer erfolgen.

⁵Grundsätzlich ist das Kindergeld eine Förderleistung, allerdings übernimmt es im Status quo (Verrechnung mit Kinderfreibeträgen) teils steuersystematische Funktionen. Diese würden bei einer Kürzung jedoch nicht vernachlässigt, sondern stärker durch die Freibeträge erfüllt.

⁶Vgl. http://www.dji.de/dasdji/presse/medieninfo/2006/2006_11_07.pdf.

⁷Wobei Kindergartengebühren ein fraglicher Ort zur Einkommensumverteilung sind. Durch die im Status quo einkommensabhängigen Gebühren käme eine Befreiung zugleich vorwiegend gut verdienenden Familien zu Gute.

⁸Vgl. FAZ, 11.11.06, S. 14.

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

Dipl.-Volksw. Vera Bünnagel ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung -
Kontakt: Tel. 0221-470 5352 oder email: buennagel@wiso.uni-koeln.de