

Dr. Dieter Dohmen, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Finanzen zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Steuervereinfachungsgesetzes 2011“ – Drucksache 17/5125 am 11. Mai 2011

Vorbemerkung: Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Aspekt: Wegfall der Einkünfte- und Bezügegenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich, § 32 EStG

Der Wegfall der Einkünfte- und Bezügegenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich, § 32 EStG, ist differenziert zu beantworten. Die Ausdehnung des bezugsberechtigten Personenkreises ist konsequent, als von der bisherigen Einkünfte- und Bezügegenze – unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG von 2005 (Einbeziehung der Sozialversicherungsbeiträge in das Berechnungsverfahren) – nur ein sehr kleiner Personenkreis betroffen war. Nach eigenen Berechnungen dürften ca. 20.000 Auszubildende im dualen System und Studierende, Einkünfte und Bezüge haben, die zu einem Wegfall der Anspruchsberechtigung führen.¹ Gleichzeitig müssen aber bei rund 4 Mio. volljährigen Kindergeldkindern die Einkünfte und Bezüge überprüft werden.

Jedoch verstößt nach meiner Einschätzung bereits die geltende Regelung eines pauschalierten Familienleistungsausgleichs bei in Ausbildung befindlichen Kindern gegen den Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen richtungsweisenden Entscheidungen festgelegt, dass die Unterhaltsbelastungen, denen sich Steuerpflichtige nicht entziehen können, aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit steuermindernd zu berücksichtigen sind, da sie in diesem Umfang nicht frei über die Einkommensverwendung entscheiden können. Andernfalls würden unterschiedlich hohe, für die freie Verwendung zur Verfügung stehende Einkommen der gleichen Steuerlast unterworfen.

Nicht entziehen können sich Eltern der Unterhaltsverpflichtung jedoch nur in dem Umfang, in dem das Kind keine eigenen Einkünfte und Bezüge erzielt, die zur Finanzierung des Lebensunterhalts und der Ausbildungsaufwendungen bestimmt bzw. geeignet sind. Dies ist sowohl bei den meisten dualen Berufsausbildungen als auch bei einem erheblichen Anteil der Studierenden nicht der Fall. Nach der bisher geltenden Regelung führen Ausbildungsvergütungen von bis zu rund € 950 (brutto) pro Monat nicht zu einer Verringerung bzw. einem Wegfall des Anspruchs auf Leistungen aus dem Familienleistungsausgleich.

¹ Siehe hierzu Dieter Dohmen, Vera de Hesselle, Andreas Kunzler, Diskrepanz zwischen der demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Kindergeldkinder i.S.d. § 32 Abs. 4 EStG, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Forschungsvorhaben fe 29/07), FiBS-Forum Nr. 43 (www.fibs.eu), Berlin 2009.

Auch die Ausbildungsförderung nach dem BAföG mindert – aufgrund der Abhängigkeit von der elterlichen Leistungsfähigkeit zwangsläufig – die tatsächliche Unterhaltsbelastung der Eltern.

Wenn aber Eltern keine oder nur geringe Unterhaltslasten zu tragen haben, dann ist eine pauschalierte Berücksichtigung entsprechender Unterhaltslasten, wie dies – abgesehen von der Einkommens- und Bezügelgrenze nach § 32 Abs. 4 S. 2 EStG – derzeit erfolgt, den Eltern gegenüber ungerecht, die teilweise erhebliche Unterhaltsbelastungen von bis zu € 700 (und teilweise auch darüber hinaus) zu tragen haben, z.B. weil das Kind studiert. Dies gilt auch für Eltern, deren Kinder eine beruflich oder allgemein bildende Schule in Vollzeit durchlaufen; ihre Aufwendungen stehen zumindest bei berufsbildenden Schulen denen eines Studiums nicht nach, z.B. aufgrund beträchtlicher Schulgebühren.

Zudem stellt die geltende Regelung für viele Eltern eine – echte – Steuersubvention dar, da sie aufgrund der Einkommens- bzw. Einnahmesituation der Kinder keine – oder eine unterhalb des pauschalier-ten Freibetrags liegende – Unterhaltslasten zu tragen haben. Vielmehr ist insbesondere die Ausbildungs-vergütung einer dualen Ausbildung in den meisten Fällen ausreichend, um die Eltern weitgehend oder vollständig von der Unterhaltsverpflichtung zu entbinden.

Eine besondere Härte ergibt sich unbestritten daraus, dass die Leistungen des Familienleistungsausgleichs bei Überschreiten der Freigrenze in vollem Umfang gekürzt werden, auch wenn diese nur geringfügig überschritten wird und sich an der tatsächlichen Unterhaltsbelastung nur wenig ändert.

Ein weiteres Problem der Steuer- und Belastungsgerechtigkeit ergibt sich durch die Kombination von Erwerbseinkommen mit Steuerregelungen und Transferleistungen bei Auszubildenden und Studierenden im Vergleich zu „normalen“ Erwerbspersonen, wie am Beispiel der Situation von Studierenden verdeutlicht wird. Hierbei werden kurz einige weitere Punkte – Anrechnung von eigenem Einkommen, Stipendien etc. – im Rahmen einiger grundlegender Überlegungen und Entwicklungen im Hochschulsystem, im Studierverhalten sowie im **Gesamtsystem der Studienfinanzierung** betrachtet.²

Die finanzielle Situation von Studierenden ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Elternunterhalt, BAföG, Erwerbseinkommen sowie anderen Finanzierungsquellen (Stipendien, Darlehen, „Entsparen“, Zuwendungen Dritter). Der Elternunterhalt hängt – mit Blick auf die Studien- bzw. Ausbildungsfinanzierung – maßgeblich von Einkommen, Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern sowie dem Familienleistungsausgleich (Kindergeld, Steuerfreibeträge) ab.

² Es wird die Situation vor der letzten BAföG-Änderung beschrieben.

Betrachtet man die unterschiedlichen ausbildungsbezogenen Regelungen, dann ergeben sich unterschiedliche Einkommensgrenzen, die für die Reduktion oder den Wegfall von Leistungen maßgeblich sind. So bleiben Kindergeld bzw. Steuerfreibeträge unverändert, bis die Einkünfte und Bezüge, die zur Bestreitung des Unterhalts bzw. der Ausbildung bestimmt oder geeignet sind, den Betrag von € 8.004 überschreiten. Dies entspricht einer kalkulatorischen monatlichen (Brutto)-Ausbildungsvergütung von rund € 950.

Beim BAföG führen eigene Erwerbseinkünfte der Studierenden ab einem Betrag von € 400 (18. Bericht § 35 BAföG) zur Reduktion. Bei denjenigen Studierenden, die vom geplanten Nationalen Stipendienprogramm profitieren würden, könnte sich dieser Betrag noch um € 300 erhöhen. Auf das Kindergeld bzw. die Kinderfreibeträge ergeben sich keine Auswirkungen.

Betrachtet man nun unterschiedliche Einkommenssituationen, dann zeigen sich beträchtliche Unterschiede, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Vergleich von Einkommenssituationen (überschlägig)	Auszubildende		Studierende				"Normal-Beschäftigte"	
			BAföG und Erwerbstätigkeit	BAföG und Stipendium	BAföG Stipendium und Job	BAföG Stipendium und Job		
Ernahmen								
Afö			640	640	640	490		
Nationales Stipendienprogramm				300	300	300		
Brutto-Einkommen	900	940	400		400	400	900	1.700
Ausgaben								
SV-Beiträge	189	197	84		84	84	189	357
Steuern	1	6					1	162
Netto-Einkommen	710	737	956	940	1.256	1.106	710	1.181
Verfügbares Einkommen								
Unterhalt der Eltern						150		
Kindergeld	164	164	164	164		164		
Summe	874	901	1.120	1.104	1.256	1.270	710	1.181

Quelle: Berechnungen des FiBS

Sie zeigt, dass ein/e Studierende/r unter Ausschöpfung der Zuverdienstgrenzen – und unter Berücksichtigung des Kindergeldes – auf ein verfügbares Einkommen von über € 1.100 kommen kann, ohne dass sich negative Auswirkungen auf die Ausbildungsförderung oder das Kindergeld ergeben. Auszubildende, deren Ausbildungsvergütung zwischen € 900 und € 940 beträgt, haben ein verfügbares Einkommen von € 875 bis € 900.

Stellt man diese Beträge in Relation zur Situation normaler (alleinstehender) Erwerbspersonen, dann hätten diese einerseits bei einem Bruttoeinkommen von € 900 nur gut € 700 zur Verfügung (ggf. zuzüglich Sozialleistungen); um andererseits ein verfügbares Einkommen von rund € 1.200 zu erreichen, müsste das Bruttoeinkommen bei rund € 1.700 pro Monat liegen.

Nach meiner Auffassung sollte daher der Familienleistungsausgleich zumindest für volljährige bzw. in einer beruflichen und hochschulischen Ausbildung befindliche Kinder grundsätzlich neu geregelt werden.

Hierzu kommt das von mir entwickelte Ausbildungs-Realsplitting in Betracht. Danach werden alle Einkünfte und Bezüge von Auszubildenden und Studierenden als steuerbare Einkünfte betrachtet und ggf. besteuert, während Unterhaltspflichtige (nur) den tatsächlich geleisteten Unterhalt steuermindernd geltend machen können.³ Wer € 100 pro Monat zahlt, kann diesen Betrag steuermindernd geltend machen, wer hingegen € 500 leistet, kann € 500 ansetzen.

Die steuerliche Gleichbehandlung von Eltern mit Kindern in dualer wie allgemein und berufsschulischer sowie hochschulischer Ausbildung kann darüber hinaus zu Lenkungswirkungen zugunsten einer dualen Ausbildung führen, da die Eltern in diesem Fall von Unterhaltszahlungen entbunden werden können, gleichzeitig aber durch den Familienleistungsausgleich begünstigt werden.

In dem Umfang, in dem Eltern – mangels Unterhaltslasten – finanzielle Vorteile aus dem Familienleistungsausgleich ziehen, erhöht sich ihr verfügbares Einkommen, das sie zu eigenen Konsumzwecken oder zur Vermögensbildung nutzen können. Soweit sie diese Beträge nicht bis zum Lebensende zu Konsumzwecken nutzen, erhöht sich das Erbe der Kinder, die auf diesem Wege über eine – sachlich nicht gerechtfertigte Steuervergünstigung – eine Verbesserung der Vermögensposition erhalten.

Die vorgesehene Formulierung des § 32 Abs. 4 (neu) sieht darüber hinaus noch deutliche Veränderung vor, da ein Kind nach einer erstmaligen Berufsausbildung oder einem Erststudium auch dann – innerhalb der vorgesehenen Altersgrenzen – im Rahmen des Familienleistungsausgleichs berücksichtigt werden kann, wenn es höchstens 20 Stunden regelmäßiger wöchentlicher Arbeitszeit, ein Ausbildungsverhältnis oder ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis hat, offenbar nicht aber während eines weiteren Studiums. Unklar bleibt nach meinem Verständnis dabei, wann das Erststudium abgeschlossen ist – erst mit dem Master- oder bereits mit dem Bachelorabschluss. Der Verweis auf die Verkürzung der Studienzeiten für die Herabsetzung der Altersgrenze vom vollendeten 27. auf das 25. Lebensjahr sowie

³ Siehe hierzu ausführlich Dieter Dohmen, *Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen*, Berlin (Duncker & Humblot) 1999; ders. *Ausbildungs-Realsplitting – effizient und verteilungsgerecht*, FiBS-Diskussionspapier Nr. 10, Berlin 1999.

Das Ausbildungs-Realsplitting ist eine auf die unterschiedliche Unterhaltsbelastung bei verschiedenen Ausbildungswegen abhebende Unterform eines umfassenden – und steuersystematisch sehr gut begründeten – Familien-Realsplitting, wie es von Steuerrechtler/innen gefordert wird. Während das Familien-Realsplitting bei minderjährigen Kindern jedoch nur in einer vergleichsweise geringen Zahl von Fällen zur Anwendung kommen dürfte, z.B. wenn das Kind Einkünfte aus von den Eltern übertragenen Unternehmensanteilen bezieht und es deshalb zu Ausweitung des steuerfreien Existenzminimums kommt, sind divergierende Unterhaltsbelastungen bei Kindern in Ausbildung die Regel. Während man aus meiner Sicht daher bei minderjährigen Kindern aus verwaltungsökonomischen Gründen zugunsten einer pauschalierten Regelung argumentieren könnte, ist dies beim Ausbildungs-Realsplitting nicht der Fall. Vielmehr führt hier die pauschalierte Regelung zu einer weitreichenden Ungleichbehandlung.

die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes, dass eine Berufsausbildung vorliege, wenn der Steuerpflichtige die „notwendigen fachlichen Fertigkeiten und Kenntnisse erwirbt, die zur Aufnahme eines Berufs befähigen“, sind geeignet, die Vermutung zu stützen, dass bereits mit dem Abschluss des Bachelorstudiums das Erststudium beendet ist und ein folgendes Masterstudium trotz möglicher Unterhaltsbelastung der Eltern nicht mehr berücksichtigt wird. Sofern diese Interpretation zutreffend ist, könnte stattdessen jedoch § 33a Abs 1 EStG greifen, wovon die Eltern jedoch nur im Umfang ihres individuellen Grenzsteuersatzes profitieren.

Die vorstehenden Ausführungen legen auch mit Blick auf die sich zukünftig weiter verändernden Aus- und Weiterbildungswege und –notwendigkeiten eine grundlegende und übergreifende Neuordnung der steuerlichen Berücksichtigung von Ausbildungs- und Fort- bzw. Weiterbildungsaufwendungen i.V.m. dem Familienleistungsausgleich nahe.