



Familienbund der Katholiken Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

**zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines
Steuervereinfachungsgesetzes 2011“ – BT-Drucksache 17/5125**

I. Allgemeine Erwägungen

Der Familienbund der Katholiken begrüßt das Anliegen des Entwurfs, die Steuerpraxis zu vereinfachen und von unnötiger Bürokratie zu befreien und dabei auch die Familienbesteuerung in den Blick zu nehmen. Insbesondere für Familien ist ein einfaches, transparentes und nachvollziehbares Steuersystem hilfreich. In vielen Familien herrscht eine „gefühlte Zeitnot“, die aus den zahlreichen Belastungen der alltäglichen Lebensbewältigung resultiert. Maßnahmen – auch jene des Steuerrechts – die helfen, Zeit und Aufwand zu sparen, leisten einen nicht unerheblichen Beitrag für die Verbesserung der Zeitsouveränität von Familien.

Sowohl der Verzicht auf die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen der Eltern bei der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten als auch der Wegfall der Einkünfte- und Bezügegenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich sind geeignet, das Besteuerungsverfahren zu vereinfachen und den steuerbürokratischen Aufwand für Familien zu reduzieren.

¹ Vgl. Siebter Familienbericht „Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit“, S. 229, 2006

Auch inhaltlich sind die beiden Maßnahmen grundsätzlich zu begrüßen. Eltern werden steuerlich entlastet – allerdings in einem sehr überschaubaren Rahmen. Steuerliche Instrumente können im Hinblick auf die sozialen Verteilungswirkungen auch unerwünschte Effekte hervorrufen. Die vorgesehenen Entlastungen bei der Familienbesteuerung konzentrieren sich jedoch auf die unteren und mittleren Einkommensgruppen, weil sich in diesen die meisten Familien mit Kindern befinden.

Wird bei der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten nicht mehr nach persönlichen Anspruchsvoraussetzungen, zum Beispiel nach der Erwerbstätigkeit der Eltern, differenziert, kommt es insoweit zu einer – aus Sicht des Familienbundes zu begrüßenden – Gleichbehandlung aller Familien, unabhängig von den persönlichen Gegebenheiten der Eltern und der Ausgestaltung der familiären Erwerbsarrangements.

Der Familienbund spricht sich aus Gründen der weiteren Verwaltungsvereinfachung eine vollständige Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten bis zur Obergrenze von 4.000 Euro pro Jahr aus. Die geltende 2/3-Regelung ist willkürlich gesetzt und daher nicht nachvollziehbar. Des Weiteren setzt sich der Familienbund dafür ein, auch Kosten für die Inanspruchnahme von Bildungs- und Förderangeboten für Kinder in die Abzugsfähigkeit einzubeziehen.

Da Kinderbetreuungskosten nur dann als Sonderausgaben absetzbar sind, wenn sie als Aufwendungen für Betreuungsdienstleistungen nachgewiesen werden können, werden im familiären Umfeld erbrachte Betreuungsleistungen – zum Beispiel jene der Eltern – in der Regel nicht erfasst. Die durch den Verzicht auf Erwerbsarbeit entstehenden Opportunitätskosten können nicht abgesetzt werden, obwohl die zur Verfügung gestellte Zeit in der Familie gleichermaßen wertvoll ist. Eine verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten kann einen angemessenen Familienleistungsausgleich daher nicht ersetzen. In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 heißt es: „Die Leistungsfähigkeit von Eltern wird, über den existenziellen Sachbedarf und den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf des Kindes hinaus, generell durch den Betreuungsbedarf gemindert. Der Betreuungsbedarf muss als notwendiger Bestandteil des familiären Existenzminimums (...) einkommenssteuerlich unbelastet bleiben, ohne dass danach unterschieden werden dürfte, in welcher Weise dieser Bedarf gedeckt wird.“²

Aus Sicht des Familienbundes müsste für einen angemessenen Familienleistungsausgleich die Höhe des Grundfreibetrages für Erwachsene von 8.004 Euro auch für den Kinderfreibetrag (einschließlich des Freibetrages für Betreuung, Erziehung, Ausbildung) gelten. Zugleich müsste das Kindergeld auf 300 Euro monatlich angehoben werden. Dieser Betrag entspricht in etwa der maximalen Freibetragswirkung eines dergestalt erhöhten Kinderfreibetrages. Dem Wunsch nach einer finanziellen Gleichbehandlung aller Kinder in der Zusammenschau von Kindergeld und Kinderfreibetrag wäre damit Rechnung getragen, ohne verfassungsrechtliche Vorgaben zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Frage zu stellen.

² BVerfG, Beschluss v. 10.11.1998, 2 BvR 1057/91; 2 BvR 1226/91; 2 BvR 980/91

Im Hinblick auf die mit dem Wegfall der Einkünfte- und Bezügegenze beim Familienleistungsausgleich für volljährige Kinder vorgesehene Gewährung der Freibeträge für Kinder bzw. von Kindergeld „bis zum Abschluss einer erstmaligen Berufsausbildung oder eines Erststudiums“ setzt sich der Familienbund für eine Klarstellung ein, dass gestufte Ausbildungsverhältnisse zusammenhängend betrachtet und erst mit dem höchsten angestrebten Bildungsabschluss als beendet angesehen werden.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

1. Artikel 1 Nr. 8 – Verzicht auf die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen der Eltern bei der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (§§ 9c, 10 Einkommensteuergesetz EStG)

Gesetzesentwurf

Der Entwurf sieht vor, Kinderbetreuungskosten künftig einheitlich als Sonderausgaben steuerlich zu berücksichtigen. Bislang unterscheidet das Einkommensteuerrecht zwischen erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten. Sind beide Elternteile erwerbstätig, können Kinderbetreuungskosten für Kinder von 0 bis 14 Jahre wie Werbungskosten bzw. wie Betriebsausgaben abgezogen werden (§ 9c Abs. 1 EStG). Ist – im Falle des Zusammenlebens der Elternteile – nur ein Elternteil erwerbstätig, können Kinderbetreuungskosten dagegen grundsätzlich nur für Kinder von 3 bis 6 Jahre als Sonderausgaben abgezogen werden (§ 9c Abs. 2 S. 4 EStG). Befindet sich ein Elternteil in Ausbildung oder ist körperlich, geistig oder seelisch behindert oder krank, gelten spezielle Regelungen für den Abzug als Sonderausgaben (§ 9c Abs. 2 S. 1-3 EStG).

Mit der Aufhebung des § 9c EStG und der Überführung des Regelungskomplexes in den neuen § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG sollen künftig Kinderbetreuungskosten einheitlich für Kinder von 0 bis 14 Jahre als Sonderausgaben abgezogen werden können. Die Unterscheidung nach erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten entfällt. Auf die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen bei den steuerpflichtigen Eltern kommt es nicht mehr an. Unverändert bleibt die Höhe der absetzbaren Kinderbetreuungskosten. Sie beträgt zwei Drittel der Aufwendungen, höchstens jedoch 4.000 Euro je Kind.

Sind Kinderbetreuungskosten künftig einheitlich Sonderausgaben, mindern sie nicht mehr wie Werbungskosten oder Betriebsausgaben die Einkünfte im Sinne des Einkommensteuerrechts. Trotz gleichen Einkommens werden Eltern insoweit höhere Einkünfte aufweisen. Die Summe der positiven Einkünfte ist oftmals die Grundlage für die Bemessung von Leistungen und Belastungen außerhalb des Steuerrechts. Zum Beispiel knüpfen die Gebührenordnungen von Kindergärten und privaten Schulen häufig daran an. Soweit außersteuerliche Rechtsnormen an den Begriff der Einkünfte

anknüpfen, sollen sich nach dem Entwurf die Einkünfte um die abziehbaren Kinderbetreuungskosten mindern (§ 2 Abs. 5a S. 2 EStG n.F.).

Bewertung

Der Familienbund begrüßt den Verzicht auf die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen bei der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Sie führt bei Eltern zu einer steuerlichen Entlastung von jährlich 60 Millionen Euro.

Insbesondere wird die Ungleichbehandlung zusammenlebender Elternteile, die nicht beide erwerbstätig sind, beseitigt. Sie können bislang grundsätzlich nur Betreuungskosten für Kinder von 3 bis 6 Jahre abziehen, in den anderen Fällen ist ein Abzug für Kinder von 0 bis 14 Jahre möglich. Die steuerliche Behandlung richtet sich somit nach der Aufteilung der Wahrnehmung von Familien- und Erwerbstätigkeit zwischen den Partnern. Mit der Gründung einer Familie übernehmen die Mutter und der Vater Verantwortung für ihr Kind, die auf unterschiedliche Weise wahrgenommen werden kann. Der Weg einer nur kurzzeitigen Einschränkung der Erwerbstätigkeit von Mutter und/oder Vater ist nicht in allen Fällen eine gewollte und für Eltern und Kinder vertretbare Möglichkeit. Deshalb muss grundsätzlich für Eltern die Wahlfreiheit im Hinblick darauf gewährleistet sein, wie sie Familien- und Erwerbstätigkeit aufteilen, insbesondere wenn es um die ersten Lebensjahre nach der Geburt eines Kindes geht. So zeigen Statistiken, dass Mütter mit Kindern im Alter von unter drei Jahren nur zu einem knappen Drittel erwerbstätig sind³. Mit einer einheitlichen Regelung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten trägt der Entwurf den ausdifferenzierten Lebensrealitäten sowie dem Gedanken der Wahlfreiheit stärker Rechnung.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch nicht beiderseits erwerbstätige Paare grundsätzlich ein berechtigtes Interesse an der Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten und an einer Absetzbarkeit der entstehenden Kosten haben. Leistet ein Elternteil unbezahlte Arbeit (z.B. Pflege), besteht bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit des anderen ein entsprechender Bedarf. In Mehrkindfamilien kann die Bewältigung der zahlreichen komplexen Alltagsanforderungen ebenfalls entsprechende Bedarfe begründen. Schließlich sind auch Bildungsgesichtspunkte zu berücksichtigen. Bildung fängt in der Familie an. Gleichwohl werden insbesondere Kindertageseinrichtungen zunehmend nicht nur unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für wichtig erachtet, sondern auch als familienunterstützende Lernorte frühkindlicher Bildung. Auch angesichts dieser gesellschaftlichen Entwicklung erscheint eine Gleichbehandlung aller Familien bei der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten überfällig und sachgerecht.

³ BMFSFJ Familienreport 2009, S. 39

Gleichwohl wird die steuerliche Wirkung bei Elternteilen, die beide erwerbstätig sind, regelmäßig deutlicher ausfallen. Angebote der außerhäuslichen Kinderbetreuung werden im Falle einer beiderseitigen Erwerbstätigkeit tendenziell stärker in Anspruch genommen. Strukturell angelegt ist zudem ein meist höheres Gesamteinkommen der Familie auf der Grundlage von zwei Erwerbseinkommen. Die Minderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage kann insofern eine größere Wirkung entfalten. Die bei Paaren mit nur einem Erwerbseinkommen entstehenden Opportunitätskosten infolge des Verzichts auf ein zweites Erwerbseinkommen können steuerlich nicht abgesetzt werden. Relevante Anreize gegen eine beiderseitige Erwerbstätigkeit von Eltern werden folglich mit der Neuregelung nicht gesetzt.

Der Familienbund würdigt, dass mit dem Wegfall der persönlichen Anspruchsvoraussetzungen der Aufwand von Eltern für Nachweislegungen reduziert wird. Behinderung, Krankheit, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit müssen künftig nicht mehr nachgewiesen werden. Auf Seiten der Verwaltung kommt es entsprechend zu einem vereinfachten Prüfverfahren. Laut Entwurf werden für jeden zu bearbeitenden Vorgang etwa 7 Minuten Bearbeitungszeit eingespart. Angesichts einer jährlichen Fallzahl von ca. 270.000 resultiert daraus in der Summe ein beachtlicher Rückgang an bürokratischem Aufwand.

Unterstützt wird nachdrücklich der Abzug der Kinderbetreuungskosten von den Einkünften, soweit außersteuerliche Rechtsnormen an diesen Begriff anknüpfen. Diese Regelung stellt sicher, dass beiderseits erwerbstätige Eltern infolge der einheitlichen Abzugsfähigkeit als Sonderausgaben keine mittelbaren Nachteile gegenüber der bisherigen Rechtslage erleiden müssen. Die für beiderseits erwerbstätige Eltern bislang erfolgende Abzugsfähigkeit wie Werbungskosten bzw. wie Betriebsausgaben führt zu einer Minderung ihrer Einkünfte. Die Einkünfte sind oftmals Grundlage für die Bemessung der Gebühren von Kindergärten und privaten Schulen. Der Abzug als Sonderausgaben mindert dagegen die Einkünfte zunächst nicht. Ohne den im Entwurf vorgesehenen ausdrücklichen Abzug der Kinderbetreuungskosten bei außersteuerlichen Anknüpfungstatbeständen müssten Eltern trotz unveränderten Einkommens oftmals mit höheren Gebühren rechnen. Bei zwei Kindern könnte das leicht zu Mehrbelastungen von 500 bis 1.000 Euro im Jahr führen⁴. Der Familienbund hält es in diesem Zusammenhang für wichtig, dass Eltern künftig bei allen relevanten Antragsverfahren auf die Veränderung der Bemessungsgrundlage hingewiesen werden.

Der Familienbund fordert eine vollständige Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten bis zur Obergrenze von 4.000 Euro pro Jahr. Die geltende 2/3-Regelung ist willkürlich und in der Praxis für Familien nicht nachvollziehbar. Im Falle einer steuerlichen Berücksichtigung zu 100 Prozent würden sich Eltern eher und leichter für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kinderbetreuung entscheiden. Dieser Effekt ist nicht nur aufgrund einer höheren finanziellen Entlastung zu erwarten, sondern beruht auch auf einer besseren Kalkulierbarkeit und Vorhersehbarkeit. Die 2/3-Regelung lässt Raum für Unsicherheiten und Intransparenz und wirkt damit in gewissem Maße

⁴ Vgl. Claus Hulverscheidt, Steuerfalle für Eltern, Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2010, S. 25

hemmend. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Angeboten der Kinderbetreuung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie für die Förderung von Kindern sollten mit einer vollständigen Abzugsfähigkeit klare und verlässliche Rahmenbedingungen für Familien geschaffen werden. Es muss das Signal ausgehen: die Politik investiert in Bildung und Betreuung. Nicht zuletzt könnte ein weiterer Beitrag zum Bürokratieabbau erbracht werden, da im Falle einer vollständigen Abzugsfähigkeit bei den Finanzämtern ein Rechenschritt entfällt.

Des Weiteren setzt sich der Familienbund dafür ein, auch Kosten für die Inanspruchnahme von Bildungs- und Förderangeboten für Kinder in die Abzugsfähigkeit einzubeziehen. Der Begriff der Kinderbetreuung ist im Laufe der vergangenen Jahre immer stärker auch um Aspekte und Bildung und Förderung angereichert worden. So werden Kindertageseinrichtungen auch als Lernorte frühkindlicher Bildung angesehen. Erst jüngst hat die Bundesregierung mit einem Bildungspaket für Familien im SGB II – Bezug verdeutlicht, welchen wichtigen Stellenwert Bildung und Förderung von Kindern aus ihrer Sicht zukommt. Diese Bemühungen sollten nicht durch eine Engführung des Betreuungsbegriffs konterkariert werden. Der Familienbund fordert daher, § 10 Abs. 1 Nr. 5 S. 2 des Entwurfs dahingehend zu ändern, dass Aufwendungen für Unterricht, die Vermittlung besonderer Fähigkeiten sowie für sportliche und andere Freizeitbetätigungen auch absetzbar sind.

2. Artikel 1 Nr. 18 – Wegfall der Einkünfte- und Bezügelgrenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich (§ 32 EStG)

Gesetzesentwurf

Der Entwurf sieht vor, dass Kinder zwischen Vollendung des 18. und des 25. Lebensjahres bei den Freibeträgen für Kinder bzw. beim Kindergeld bis zum „Abschluss einer erstmaligen Berufsausbildung oder eines Erststudiums“ berücksichtigt werden. Anschließend wird der Familienleistungsausgleich nur dann gewährt, wenn das Kind keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, wobei eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von bis zu 20 Stunden unschädlich ist (§ 32 Abs. 4 S. 2-10 EStG n.F.). Bislang werden die steuerlichen Freibeträge für Kinder bzw. Kindergeld nur gewährt, wenn volljährige Kinder nicht über eigene Einkünfte und Bezüge, die zur Bestreitung des Unterhalts oder der Berufsausbildung bestimmt oder geeignet sind, von mehr als 8.004 Euro pro Jahr verfügen.

Bewertung

Der Familienbund begrüßt den vorgesehenen Wegfall der Einkünfte- und Bezügelgrenze des geltenden Rechts. Durch die Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass eine Einschränkung des derzeitigen Ausbildungsbegriffs des § 32 Abs. 4 S. 1 EStG nicht erfolgt, kann die angestrebte Entlastung der Eltern, ihrer volljährigen Kinder und der Verwaltung grundsätzlich erreicht werden. Laut Entwurf wird eine steuerliche Entlastung von jährlich 200 Millionen Euro bewirkt.

Einer Prüfung bedarf jedoch der in § 32 Abs. 4 S. 2 des Entwurfs eingeführte Begriff „einer erstmaligen Berufsausbildung oder eines Erststudiums“. Nach der Gesetzesbegründung unterscheidet sich dieser Begriff von dem der Berufsausbildung in § 32 Abs. 4 S. 1 EStG. Bei wörtlicher Auslegung von § 32 Absatz 4 Satz 2 des Entwurfs wäre damit ein Kind, das nach erfolgreichem Abschluss einer Berufsausbildung im dualen System ein Erststudium betreibt, nicht zu berücksichtigen, wenn es daneben – zum Beispiel in der vorlesungsfreien Zeit – eine Erwerbstätigkeit mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als zwanzig Stunden ausübt.

Unklar ist nach dem Wortlaut, ob das Erststudium ggf. mit dem „Bachelor“ als abgeschlossen gilt, wenn das Studium mit einem Master-Studiengang fortgesetzt wird. Ebenso ist fraglich, ob ein Promotionsstudium, das nach § 32 Absatz 4 Satz 1 EStG Berufsausbildung ist, noch zum Erststudium im Sinne des § 32 Absatz 4 Satz 2 des Entwurfs zählt. Aus Sicht des Familienbundes sollten derartige „gestufte“ Ausbildungsverhältnisse zusammenhängend betrachtet und erst mit dem höchsten angestrebten Bildungsabschluss als beendet angesehen werden.

Dies würde auch mit dem Unterhaltsrecht korrespondieren, das ebenfalls eine Unterhaltspflicht der Eltern nur für eine erstmalige Berufsausbildung vorsieht, gestufte Ausbildungsgänge aber regelmäßig unter den Begriff der erstmaligen Ausbildung fallen lässt. Da die Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes gemäß § 31 EStG der Unterhaltsbelastung der Eltern Rechnung trägt, ist es naheliegend, bei der Umsetzung des Familienleistungsausgleichs im Rahmen des § 32 Absatz 4 EStG einen Begriff wie die erstmalige Berufsausbildung wie im Unterhaltsrecht auszulegen. Dies erscheint auch im Interesse der angestrebten Verwaltungsvereinfachung geboten, da in derartigen – nicht seltenen – Ausbildungsgestaltungen die Berücksichtigung der Kinder für den überwiegenden Zeitraum dieser Ausbildung zulässig ist, aber durch vorübergehende Zeiten einer Erwerbstätigkeit unterbrochen würde. Zudem hält der Familienbund insoweit einen Gleichlauf von Einkommensteuer- und Unterhaltsrecht im Interesse von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Familien für notwendig.

Klärungsbedürftig ist auch der künftige Kindergeldanspruch für verheiratete Kinder. Er ist nach dem Wortlaut der §§ 31, 32 EStG weder ausgeschlossen noch eingeschränkt. Wegen der vorrangigen Unterhaltspflicht des Ehegatten gegenüber den Eltern des Kindes wird der Kindergeldanspruch von Verwaltung und Rechtsprechung nach geltendem Recht aber als ausgeschlossen angesehen, wenn der Unterhalt des Kindes aus seinem Einkommen und demjenigen seines Ehegatten bestritten werden kann. Solange die Einkünfte- und Bezügegenze des § 32 Abs. 4 S. 2 - 10 EStG gilt, erscheint dies schlüssig. Soweit die Einkünfte des Ehegatten (des Kindes) seinen Eigenbedarf übersteigen, ist er dem Kind unterhaltspflichtig. Ist der Unterhaltsbedarf des Kindes dadurch gedeckt, sind dessen Eltern in gleicher Weise entlastet wie bei unterhaltsdeckendem Einkommen des Kindes. Wenn aber künftig Einkünfte und Bezüge des Kindes unbeachtlich sein sollen,

muss dies auch für das Ehegatteneinkommen verheirateter Kinder gelten. Auch für eine Berücksichtigung der Einkünfte des Ehegatten gibt es dann keinen Grund mehr. Wenn Eltern bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 32 Abs. 4 EStG auch bei unterhaltsdeckenden Einkünften ihrer Kinder Kindergeld erhalten oder Freibeträge für Kinder nach § 32 Abs. 6 EStG abziehen können, ist nicht ersichtlich, warum für verheiratete Kinder etwas anderes gelten sollte. Andernfalls bestünde die Gefahr einer Benachteiligung der Ehe gegenüber anderen Lebensformen.

Berlin, 3. Mai 2011
Familienbund der Katholiken